

Revista Foro

Bogotá-Colombia

Nº 7

Octubre de 1988

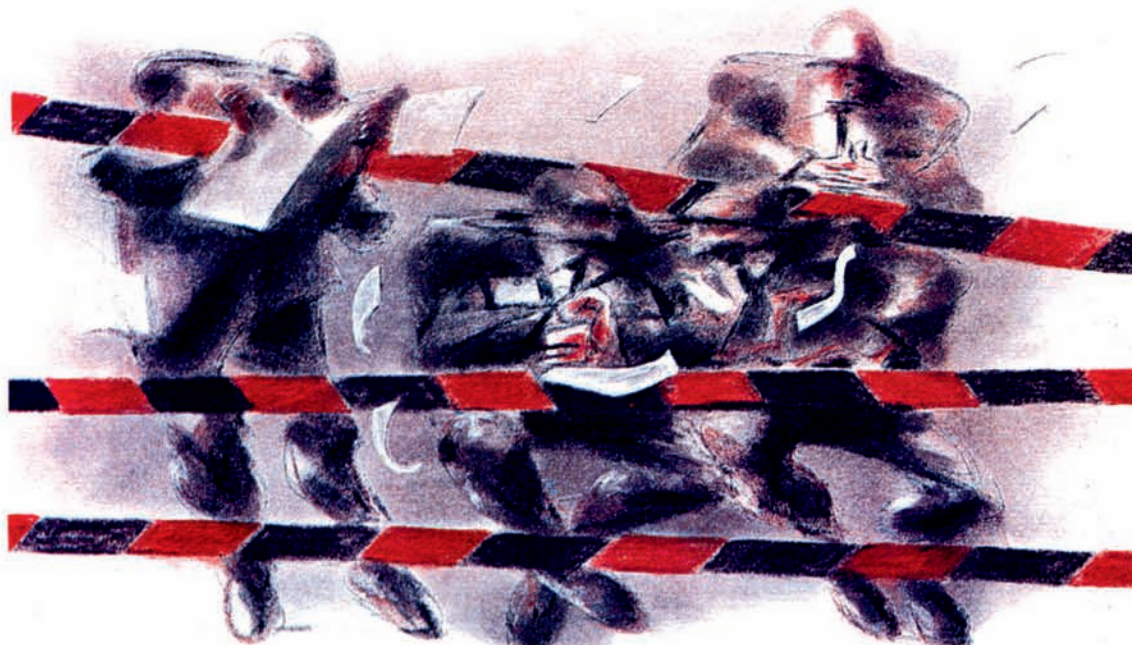
Valor \$600

Política, intelectuales y democratización

Octavio Ianni

La Perestroika y la XIX Conferencia del P.CUS

Rossana Rosanda - Agnes Heller



Reformas, Democracia y Paz

Barco y las perspectivas de la paz

Eduardo Pizarro L.

La Reforma Agraria y la nueva ley

Mariano Arango R.

Reforma Urbana y Sociedad

Fabio Giraldo Isaza



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Revista Trimestral de la Fundación
Foro Nacional por Colombia

No. 7 \$600 Octubre 1988

Director:

Pedro Santana R.

Editor:

Hernán Suárez J.

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro L.
Orlando Fals Borda
Constantino Casasbuenas
Javier Sáenz O.
Pedro Santana
Hernán Suárez J.

Administración y Distribución:

Mildrey Corrales

Colaboradores:

Fernando Viviescas, Alberto Corchuelo, Fabio Velásquez, Alvaro Camacho Guizado, Helena Useche, Carlos García, Abel Rodríguez C., Alberto Echeverry, Olga Lucía Zuluaga, Humberto Quiceno, Mario Sequeda, Gustavo Téllez I., Orlando Pulido Ch., Patricia Calonje, Alberto Martínez B., Raúl Delgado, Jaime Rodríguez, Alvaro Cabrera, Alvaro Argote, Ismael Beltrán, José Granés, Jorge Luis Villada, Norberto Ríos, Rogelio Castaño, John Jairo Cárdenas, Juan Camilo Ruiz, Ana Lucía Sánchez, Carlos Escobar, Ligia Castro, Enrique Vera, Sofía Díaz, Ebroul Huertas, Gloria Rincón, Leonardo Velásquez, Blanca Gutiérrez, Arcesio Zapata, León Darío Gil, Ricardo Mendoza, Francisco Reyes, Rosa Emilia Salamanca.

Colaboradores internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Ronsenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (Francia).

Dirección:

Carrera 4A No. 27-62
Teléfonos 2340967 - 2822550
A.A. 10141
Bogotá, Colombia

Licencia:

No. 3868 del Ministerio de Gobierno

Tiraje:

5.000 ejemplares

Preparación litográfica:

Servigraphic Ltda.

Impresión:

Editorial Litocamargo

REVISTA FORO

Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, Colombia No. 7 Octubre de 1988.
Tarifa Postal No. 662 \$600

Contenido

Editorial

- 1 El diálogo: ¿Atrapado sin salida?

El Invitado

- 5 Política, intelectuales
y democratización Octavio Ianni

Informe Especial Reformas y Democracia

- 17 ¿Por qué un nuevo pacto social? Pedro Santana R.
25 Barco y las perspectivas de la paz Eduardo Pizarro L.
La Reforma Agraria y alcances
31 de la nueva ley Mariano Arango R.
43 La Región como entidad territorial Orlando Fals Borda
48 Reforma Urbana y Sociedad Fabio Giraldo Isaza
La Reforma Urbana Fabio Sandoval
56 y su viabilidad política y Elena Useche
63 La Reforma al sistema electoral Samuel Jaramillo

Cuestiones Urbanas y Regionales

- 68 Las elecciones municipales
de marzo en Bogotá Vincent Goueset

Política Internacional

- 74 Estados Unidos y América Latina
desde los setentas Daniel García

Ideología y Sociedad

- 85 El regreso del poder a los soviets Rossana Rosanda
La U. Soviética bajo la Perestroika:
87 otro paisaje Rossana Rosanda
90 La rehabilitación de Bujarin Roy Medvedev
94 Peligros del Mito Agnes Heller

Movimientos Sociales

- 1 El movimiento sindical en los 80
99 y el surgimiento de la CUT. Ricardo Sánchez

Cultura y Sociedad

- 1 Revista Mito: otro prólogo
111 al Frente Nacional Carlos Sánchez L.

Editorial

EL DIALOGO: ¿ATRAPADO SIN SALIDA?

Dos años demoró el gobierno liberal de Virgilio Barco para reconocer lo que de tiempo atrás se sabía: que la solución al problema de la violencia política en Colombia pasa por el diálogo y la negociación política. Nunca es ni será tarde para buscar la paz que ponga fin al sacrificio y dolor que está produciendo esta guerra que a nadie conviene. Por esta elemental como esencial consideración es que la propuesta de paz y diálogo presentada por el presidente Barco es en sí misma positiva, independiente de las limitaciones que de hecho tiene. Es un viraje saludable y plausible, una puerta que se abre, un punto para la negociación que nadie por principio puede desechar por limitada que ella sea, so pena de caer en la prédica guerrillerista o maximalista.

El gobierno, a raíz de las propuestas de diálogo surgidas tras el secuestro del dirigente del social-conservatismo, Alvaro Gómez Hurtado, ha tenido que abandonar la política que suponía que el desarrollo de un programa de obras públicas y sociales en las zonas de violencia iría como por arte de magia a acabar con los problemas de la guerrilla y con la violencia política. El discurso elaborado en gabinetes academicistas y según el cual la erradicación de las llamadas condiciones objetivas —miseria, aislamiento de territorios extensos, ausencia de Estado— tendría que traer una disminución de la violencia y de las organizaciones armadas en estas regiones ha resultado en un total fracaso. Aunque el gobierno liberal se niegue a reconocerlo su nueva política cierra un capítulo a todas luces infortunado, pues se ha perdido tiempo precioso en la formulación de propuestas realistas para abordar el problema de la violencia. Ahí radica el primer mérito de la propuesta y es que ella establece, por primera vez y desde el fracasado programa de paz del gobierno Betancur, una propuesta con la cual se puede estar de acuerdo o en desacuerdo, pero que propone el diálogo como alternativa para enfrentar la violencia política, alternativa que los demócratas saludamos y debemos respaldar como ya lo dijimos.

El contexto en que se presenta la propuesta no puede ser olvidado, pues fue precisamente la acción de la sociedad civil materializada en la llamada Comisión de Convivencia Democrática en la que confluyeron desde los gremios económicos, el movimiento sindical, la Iglesia, los partidos políticos —con la excepción del liberalismo— los que empujaron para que el programa de paz finalmente viera la luz. Y esta acción de la sociedad civil no sólo se ha limitado a formular iniciativas sino que las ha puesto en marcha en los llamados diálogos regionales y en los acuerdos que han surgido de estos diálogos, como es el caso del Caquetá. Así pues, en los momentos actuales en que arrecian la violencia y los enfrentamientos armados debemos ratificar nuestro respaldo a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que siguen batallando por encontrar una salida política a la crisis.

El hecho de respaldar la propuesta no nos exime de analizarla críticamente, por el contrario, nos impele a ello. La propuesta tiene cuatro aspectos positivos que merecen ser destacados. El primero es que entiende el proceso de violencia en su dinámica regional y para ello promueve instrumentos y mecanismos regionales, en los cuales —segundo aspecto positivo— le da un protagonismo importante a la sociedad civil de estas regiones. Pues hay que ser claros, el problema de la democracia en el país y de las alternativas democráticas no es un problema que lo exprese únicamente la guerrilla —y pensamos que ella la expresa de manera muy recortada.

Un tercer factor positivo es el involucramiento de las Fuerzas Armadas y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en los organismos de



negociación. Como se sabe, uno de los aspectos más criticados del programa de paz de Betancur consistió precisamente en dejar al margen de las negociaciones y de los acuerdos a uno de los principales protagonistas del enfrentamiento.

Un cuarto aspecto positivo es el de establecer directamente en el gobierno la responsabilidad de las negociaciones y los acuerdos, otra de las críticas hechas al plan de paz de Betancur, por cuanto la existencia de comisiones especiales diluía la responsabilidad del gobierno en la negociación. La propuesta responsabiliza de las negociaciones al Ministerio de Gobierno y a la Consejería Presidencial para la paz y la rehabilitación.

No obstante los anteriores aspectos positivos, la propuesta adolece de vacíos y de limitaciones que se hace necesario examinar. Quizá la principal consiste en la concepción sobre la naturaleza de la violencia guerrillera y sobre las alternativas frente a ella. Alvaro Gómez Hurtado lo dijo en la rueda de prensa que concedió un día después de su liberación. Dijo Gómez: "El problema de las guerrillas no es que ellas estén luchando por reincorporarse a la vida civil que es en buena medida el plan del gobierno, el problema que plantean las guerrillas, o por lo menos un sector de ellas, es el de los espacios de participación política". O para decirlo en términos más precisos el problema no es discutir sobre dónde se ubicarán, o a qué actividades laborales o sociales se dedicarán los guerrilleros que entren en el proceso, sino cuáles son las reformas políticas y sociales que de consenso el gobierno y los partidos se comprometen a desarrollar en el aparato de Estado y en la realidad económica y social que dé sentido a la reincorporación de los sectores guerrilleros en la vida social y que les asegure poder ejercer una acción política de carácter amplio y legal. Es por esto que la participación en las negociaciones de otros actores de la sociedad civil como los partidos y los movimientos y organizaciones populares tiene sentido. Hay que entender que el proceso de paz implica negociación política y que ella demanda acuerdos y concesiones mutuas.

Un segundo aspecto negativo es el de pretender que el problema de la violencia política puede prescindir de una negociación global y de unas propuestas concretas de reforma de las instituciones. A este respecto la principal limitación consiste en la peregrina idea que una negociación sobre los espacios de apertura y de construcción de una democracia avanzada en Colombia no pueden ser acordados como paso previo imprescindible a la desmovilización guerrillera. El gobierno repite a diario que no puede negociar sobre estas reformas con las guerrillas porque eso sería desconocer a las instituciones y en concreto al Parlamento. Por ello el plan gubernamental—congruente con este planteamiento— sólo propone que los voceros de la guerrilla puedan expresar sus ideas en las discusiones que habrán de realizarse en el Congreso. Es decir, que a cambio de la desmovilización y de la reincorporación de los alzados en armas a la sociedad, el gobierno sólo ofrece el derecho a la palabra para que los voceros de las guerrillas hagan sus planteamientos sin comprometerse por lo demás con un programa de reforma política. Que esto es así lo muestra el trámite que ha tenido hasta ahora el proyecto de reforma constitucional.

Es necesario indicar que el gobierno si quiere revivir su propósito de paz debe incluir dentro de su propuesta una negociación en la que asuma responsabilidad por los acuerdos y que en esta negociación tomen parte el conjunto de organizaciones de la sociedad civil—partidos políticos, Iglesia, gremios, organizaciones sindicales y populares, et.—, y en la cual tomen parte también los voceros de los grupos insurgentes, para que en verdad haya un acuerdo nacional que deberían viabilizar luego el Parlamento y el gobierno en leyes y actos de gobierno.

Al plan de paz le sobran formalismos—las famosas etapas y los requisitos para pasar de una a otra fase— y en cambio le falta contenido. Le sobran instrumentos

Editorial



Editorial

formales y en cambio le falta voluntad política. A manera de ejemplo: ignora y por lo tanto nada propone frente a los más de 140 grupos paramilitares, que según el propio ministro de Gobierno vienen operando en el país. En esto también hay que ser claros. Sin una acción del Estado que efectivamente lleve al desarme de estos grupos, las propuestas de paz tampoco tendrán posibilidades reales de ejecutarse y de ponerse en práctica.

A la propuesta de paz del gobierno la guerrilla ha respondido de manera diferenciada. Quizás el hecho nuevo es que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, hayan respondido con fuego cruzado en varias regiones del país y que esta respuesta haya sido promovida de común acuerdo con otras de las organizaciones de la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Se observan dos bloques en el seno de esta coordinadora. Por una parte las FARC, el ELN y el EPL, quienes de común acuerdo han decidido responder con asaltos y tomas de poblaciones a la propuesta. Por otra parte, el M-19, el PRT, y el Quintín Lame, quienes parecieran inclinados a un proceso de negociación. Esto pone de presente que —como antes y ahora nuevamente— no exista unidad entre las organizaciones insurgentes.

Esta falta de unidad es la expresión de las contradicciones políticas que existen entre los movimientos guerrilleros. Hay varios proyectos en el seno de la coordinadora guerrillera. Para algunos el diálogo es un imposible, pues argumentan, no puede haberlo entre los explotados y los explotadores. Ni diálogo, ni acuerdos. De allí deducen que la única alternativa es la lucha armada a la que han convertido en un fin en sí misma. Para esta perspectiva sólo cabe la agudización del conflicto y la extensión de la guerra. Su política, para decirlo en términos sencillos y simples, es la guerra.

Para otros, la política es más compleja y dentro de su política está el diálogo y eventualmente los acuerdos, sólo que el contenido de dichos acuerdos tampoco aparece claro. Plantean un conjunto de reivindicaciones, pero no un proyecto global, lo que hace que los eventuales diálogos tampoco avancen.

Y finalmente vienen los hechos más recientes. La “línea dura” en el seno de la coordinadora guerrillera ha decidido el camino de las armas. Las tomas de pueblos, las emboscadas, la retención de policías y militares, han sido la respuesta al plan de paz. Estas acciones de las guerrillas han fortalecido nuevamente, en el seno del aparato de Estado, las posiciones guerrerristas. Los acuerdos —o lo que quedaba de ellos— no tienen ningún fundamento, pues los hechos recientes muestran que las guerrillas tampoco han asumido con sinceridad y con voluntad política los propósitos de paz que proclaman a diario.

La pregunta obligada hoy por hoy en Colombia es la siguiente: ¿Queda aún espacio para la negociación o hemos llegado al punto de no retorno?

Nuestra respuesta es que la negociación y el diálogo son hoy más necesarios que nunca, pues ellos son imprescindibles precisamente en situaciones de guerra y de violencia. Hay que tener claro que no todos los grupos guerrilleros van a ingresar a una negociación y precisamente el arte de la política consiste en encontrar alternativas viables para facilitar la negociación y la reincorporación de quienes sí están dispuestos a hacerlo. El camino de la guerra como lo hemos dicho en otras ocasiones lo único que va a dejar en el país es destrucción y muerte. A quienes pregonan que primero hay que derrotar militarmente a la guerrilla para después negociar con ella, respondemos que la derrota a la violencia como único medio de ejercicio de la lucha por el poder sólo puede hacerse con instrumentos políticos. La derrota política a la violencia y con ella a los actores que la promueven tiene que ser ampliando la democracia, construyendo una sociedad y un Estado democrático avanzado en el país. Hay que fortalecer a las propuestas de la sociedad civil que plantean hoy ese reto.





PROMOCION ESPECIAL DE SUSCRIPCIONES

SU APOYO ES IMPORTANTE PARA QUE LA REVISTA FORO
PUEDA SOBRELLEVAR SU AVENTURA EDITORIAL



Suscribase

1 año (4 números)	2.400
2 años (8 números)	4.500
No. 1 al 4	2.000

Informes y Suscripciones
Carrera 4A No. 27-62 - Bogotá
Teléfonos 2340967 - 2822550

Fotocopie o envíe este cupón anexando giro postal o cheque de gerencia a la Carrera 4A
No. 27-62. Foro Nacional por Colombia, Bogotá o al Apartado Aéreo 10141.

CUPON DE SUSCRIPCION

Deseo suscribirme a la Revista Trimestral Foro por el período de _____ año a partir
del número _____

Envío: Giro Postal ☐

Cheque de Gerencia ☐

Por valor de \$ _____

Nombres: _____

Apellidos: _____

Profesión: _____

Dirección envíos: _____

Ciudad _____ País _____

Teléfono _____ Fecha suscripción _____

1 año: \$2.400 (4 números)

2 años: \$4.500 (8 números)

Números atrasados (1 al 4) \$ 2.000.

Informes y Suscripciones

Carrera 4A No. 27-62 - Bogotá - Colombia

Tels.: 2340967 - 2822550

Octavio Ianni

Sociólogo, especializado en Estudios Políticos. Profesor e investigador de la Universidad de Sao Paulo.

Política, intelectuales y democratización

Octavio Ianni

Traductora: Ana L. Sánchez

En la historia de la democracia brasileña predominan las crisis, interrupciones y retrocesos. Son pocos, y relativamente breves, los períodos de vigencia de las libertades democráticas. En estos períodos las libertades no están al alcance de todos. Prosperan en las grandes ciudades. Así mismo, se limitan a las clases dominantes y medias.

Algunos sectores obreros ocasionalmente ingresan a los espacios democráticos. Son extensos los contingentes de población urbana que poco o nada disfrutan de las libertades democráticas. Más distantes aún, están los trabajadores del agro. En el mundo rural es limitado y discontinuo el acceso que las personas, familias, grupos y clases sociales pueden tener al poder político, a los derechos políticos y las garantías democráticas. Son muchos los que se encuentran sometidos al mando del hacendado, latifundista, cauchero, ganadero, empresario. En el campo, la violencia privada frecuentemente actúa al lado de la violencia estatal, cuando no se sobrepone a ella.

En el Brasil, por diversos aspectos, la democracia es una planta que poco se cultiva. Lo que presenta la historia de la sociedad son las crisis, interrupciones, retrocesos. Los golpes y los contragolpes son más visibles que las elecciones presidenciales. "Ahora es el Estado que avanza, ahora es el pueblo. Este es casi siempre el contenido, pues la máquina estatal, obvia expresión de los intereses del grupo dominante, está siempre alerta y consigue detener cualquier movimiento más audaz. En la medida en que los intereses maduran, cambian de naturaleza, pasando del sector agrícola al industrial, del comercial al financiero, con el reconocimiento de diferentes privilegios y derechos populares, la línea avanza o retrocede. Cuando las aspiraciones de un gran número no representa peligro para el orden establecido, existiendo coincidencia entre este y el pueblo por el avance del cuadro social afectado por la constante metamorfosis que lleva las varias fases del proceso, hay un consenso en los cambios naturalmente verificado. Y la Nación camina. Si no, lo



común es el retroceso, con aumento de la represión policial y de todos los factores coercitivos"¹.

Esta es una larga historia, a la cual se refieren los políticos, gobernantes e intelectuales, cuando hablan de "conciliación", "consenso" "pacto político", "pacto social", "historia incruenta", "seguridad y desarrollo", "orden y progreso".

1. Francisco Iglesias, "Momentos Democráticos en la Trayectoria Brasileña", publicado por Helio Jaguaribe, Francisco Iglesias e outros, *Brasil, Sociedade Democrática*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1985, pp. 125-221; citaca o da p. 126.

Esta es una historia que esconde las periódicas etapas de autoritarismo, anti-democracia, dictadura. Esconde la continua recreación de organizaciones políticas, policiales y militares destinadas a controlar o impedir las manifestaciones populares.

1. La transición democrática

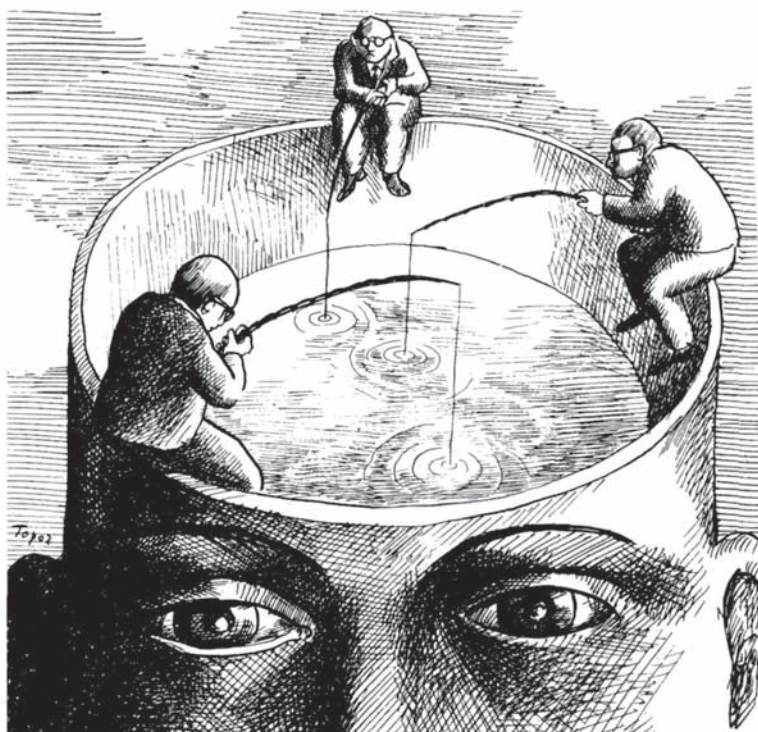
En 1985 con la sustitución del Gobierno militar por el civil, del general-presidente Joao Figueiredo por el presidente civil José Sarney, la sociedad brasileña ingresa en una nueva experiencia democrática. Es claro que ella es nueva, en el sentido de que se sustenta en las condiciones y

popular, comprometiendo también sectores de clase media que antes apoyaban al gobierno. Ocurrieron huelgas de obreros en la ciudad y en el campo, además de huelgas de estudiantes universitarios, profesores de escuelas privadas y públicas, empleados de empresas privadas y funcionarios públicos². Para los gobernantes, terminó amargamente el "milagro económico" con la crisis del petróleo, generando nuevas situaciones; los desaciertos de la política económica privilegiando grandes proyectos estatales, la voluminosa deuda externa e interna, la onda inflacionaria. Se profundizan las divisiones entre los grupos civiles y militares, nacionales y extranjeros, que conforman el bloque en el poder. Hasta los altos sectores de la jerarquía militar comienzan a desentenderse. También sectores de la iglesia católica y sectores empresariales se colocan en divergencia con las directrices de la dictadura.

Se expresa una abierta oposición entre los intereses predominantes en la sociedad nacional y los de las empresas multinacionales. En el conjunto, se profundiza el divorcio entre la sociedad civil y el Estado. Se configura una crisis de hegemonía. La dictadura militar no tiene más en qué legitimarse. Perdió sus mensajes políticos dentro de los cuales se destacaba la industria del anti-comunismo. Y perdió sus triunfos económicos, dentro de los cuales sobresalieron el "milagro", el "Brasil potencia", o el lema "seguridad y desarrollo". Sobrevino la retirada.

Es claro que hubo transformaciones a veces profundas en la sociedad, debido a las políticas económicas adoptadas por más de dos décadas de dictadura. Así mismo porque algunas de estas transformaciones ya se hallaban en marcha en los años y décadas anteriores. Se desarrolló bastante la economía, en términos extensivos e intensivos. Se expandió el capitalismo en el campo. Se privatizaron tierras baldías, y ocupadas por indígenas. Se acentuó la concentración y la centralización del capital. Creció la articulación entre el gran capital y el aparato estatal. También se diversificaron las estructuras ocupacionales; y se institucionalizaron las profesiones en agremiaciones. Se desarrollaron las clases sociales en la ciudad y el campo. Aumentó la diferencia al interior de la clase media. Creció la proletarianización.

Las clases asalariadas crecieron a escala nacional, expandiéndose a municipios, estados y regiones. Pero poco pasó en el campo de la cultura salvo lo que el pueblo y la oposición crearon y



dilemas del presente. Tal vez conserva algunas características pasadas de la historia política del país. Vale la pena examinar un poco lo que está ocurriendo de nuevo. Veamos cómo se forma la democracia en las nuevas condiciones, la democracia. Algunas de las características de la crisis que acompaña el derrumbe de la dictadura militar y la formación del gobierno civil pueden aclarar ciertas condiciones de la democratización en curso.

Fue una crisis de amplias proporciones que volvió imposible la continuidad de la dictadura e impidió que el gobierno militar organizara la transición sin la pérdida de una parte del poder.

En síntesis, estos fueron los elementos más notables de la crisis: creció bastante la protesta

2. Pedro Castro, *A Greve na Crise do Brasil Pós-Milagre*, mimeo, Tesis de Doctorado, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, PUC-SP, Sao Paulo, 1986.

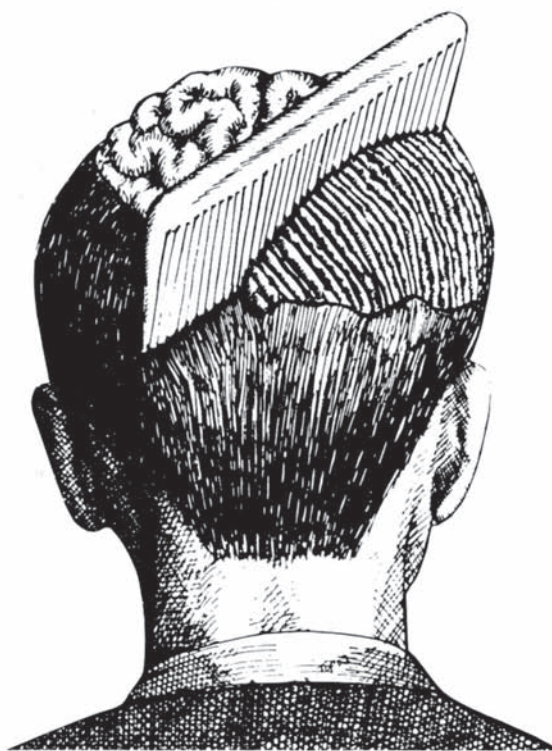
recrearon. La represión y las ideas prevalecientes en el bloque de poder privilegian el discurso tecnocrático, economicista, pragmático. En varios sectores de la cultura hubo estancamiento, retroceso, vacío. También en el ámbito de la política hubo estancamiento, retroceso, vacío. Se prohibieron, se extinguieron y eliminaron movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, corrientes de opinión pública, cuadros, líderes, proyectos, propuestas. Fue así la modernización conservadora entendida por los gobiernos militares en los años 1964-1985, interrumpiendo la experiencia democrática que se venía realizando desde 1945³.

En pocas palabras, este es el factor a partir del cual trabajadores de la industria y de la agricultura, empleados, funcionarios, profesionales, intelectuales, estudiantes y otros sectores retoman su lucha por la democracia. Desde mediados de la década de los setentas esta lucha se torna más visible. Algunas manifestaciones de estudiantes, obreros y otros sectores acentúan el creciente desencuentro entre las tendencias de la mayoría de la sociedad civil y las directrices del Estado. Resurgen corrientes y partidos políticos, con denominaciones antiguas y nuevas. La nueva legislación sobre los partidos, las elecciones y la convocatoria al congreso constituyente abre espacios que luego son ocupados por viejos y nuevos; más viejos que nuevos. La Alianza Renovadora Nacional (ARENA) que era el Partido de los gobiernos militares, se transforma en Partido Democrático Social (PDS) y Partido del Frente Liberal (PFL). El Movimiento Democrático Brasileiro (MDB) era el Partido que reunía prácticamente todas las oposiciones a la dictadura militar, se transforma en el partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB). Pero algunos sectores de esas oposiciones se organizan en otras corrientes partidarias. Renace el Partido de Trabajadores Brasileños (PTB), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista Brasileiro (PSB), el Partido Comunista Brasileiro (PCB), y el Partido Comunista del Brasil (PC do B).

Surge el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), combinando herencias del movimiento getulista y tendencias de corte social demócrata. Naturalmente aparecen corrientes partidarias preocupadas por la ecología, el humanismo. Entre tanto, la más notable, expresión política de transición democrática en curso es el Partido de los Trabajadores (PT). Tiene una de sus principales bases en las luchas de los obreros metalúrgicos iniciadas con las huelgas de 1978, en la región metropolitana de San Pablo. Y cuenta con obreros rurales, campesinos, estudiantes, intelectuales y otros sectores. Se trata de un Partido cuyas raíces están en los movimientos sociales populares, inclusive los relacionados con la teolo-

gía de la liberación. Está empeñado en la transformación de la sociedad burguesa. "Yo pienso que el parlamento no es un fin, es un medio que puede utilizar la clase trabajadora. No veo ninguna contradicción en que ustedes quieran transformar la sociedad, y la utilización del parlamento como un espacio para las reivindicaciones de la clase trabajadora"⁴.

En el ámbito de las controversias y luchas políticas que se expresan en estos partidos políticos, así como en movimientos sociales, sindicatos y corrientes de opinión pública, se configuran cuatro tendencias políticas principales: autoritarismo, liberal-democrática, Socialdemocracia y socialismo. Por dentro y por fuera de los partidos,



3. Octavio Ianni, *A Ditadura do Grande Capital*, Editora Civilica o Brasileira, Rio de Janeiro, 1981; Celso Lafer, *O Sistema Político Brasileiro*, Editora Perspectiva, São Paulo, 1975; Francisco de Oliveira, *A Economia Brasileira: Crítica a Raza ao Dualista*, 4a. edic. o, Editora Vozes, Petropolis, 1981; Paul Singer, *Dominica o e Desigualdade*, Editora Paz e Terra, Rio da Janeiro, 1981; Carlos Simoes, *A Lei do Arrocho*, Editora Vozes, Petropolis, 1986; Peters Evans, *A Triplíce Aliança*, trad. de Waltensir Dutra, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980; Alfred Stepan, *Os Militares: Da Abertura a Nova República*, trad. de Adriana Lopez e Ana Luiza Amendola, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

4. Luis Inacio Lula da Silva, Presidente Nacional del Partido de los Trabajadores, "Electo Constituyente", Lula afirma que la actuación parlamentaria es importante", *Folha de S. Paulo*, 29 de noviembre de 1986, p. 4. Consultar también: Raimundo Pereira, Alvaro Caropreso e José Carlos Ruy, *Eleco es no Brasil Pós-64*, Global Editora, São Paulo, 1984.

esas tendencias parecen las más notables, apuntan a las direcciones predominantes en las controversias y luchas políticas. Están presentes en el Congreso Constituyente elegido en noviembre de 1986, que se reuniría en 1987 y redactaría la Constitución de la nueva república.

El bloque en el poder que organizó la dictadura militar no fue derribado, ni sustituido. Perdió una batalla importante, más no la guerra. Todas sus principales fuerzas están presentes en la organización y orientación de la "Nueva República".

No obstante, es la protesta popular la que se constituye en la principal fuerza del proceso democrático en marcha en la sociedad brasileira. En asambleas, huelgas, invasiones, toma de supermercados, mercados, comunidades de base, asociaciones de barrios, sindicatos urbanos y rurales, movimientos sociales y partidos políticos en la ciudad y en el campo, en todos los lugares el pueblo se pone en movimiento por conquistas sociales, por las libertades democráticas. "Nosotros esperamos que ellos hagan las leyes para defender a la gente"⁵. Es el mismo pueblo el que pagó, como siempre pagó, el más alto precio por el "Desarrollo económico", el "milagro Brasileño", la "seguridad y desarrollo", el "orden y progreso" del que hablan los discursos del poder en nuestra historia. Son muchos los que cargan con los costos sociales, económicos, políticos y culturales del desarrollo capitalista de que se orgullen los militares y civiles, burguesía nacional y extranjera, burócratas y tecnócratas.

"Al iniciarse la década de los 50, el ingreso per capita en el Brasil era de US\$ 160.00, lo que nos colocaba en el grupo de los países pobres del mundo occidental. En 1980, concluida una fase histórica del proceso de desarrollo, ese ingreso per capita alcanzó aproximadamente a 2.100 dólares. Pero la distribución permaneció marcadamente desigual. (...). Después de 45 años de progreso y desarrollo acelerado, cerca de 50 millones de brasileños viven en condiciones de extrema pobreza, desnutrición, falta de vivienda digna y de mínimas condiciones de salud. El carácter de la intervención del Estado en este proceso de desarrollo parece haber contribuido en gran medida a acentuar el cuadro de pobreza, ya que la planeación del crecimiento a través de la intervención directa se da en detrimento de su presencia en el área social, particularmente en cuanto a la atención de las poblaciones más desprotegidas (...) la rápida industrialización atrajo poblaciones rurales a la ciudad donde, sin embargo no encontraron empleo con remuneración digna y suficiente, ni condiciones mínimas de vivienda. La modernización de la agricultura destruyó antiguas relaciones entre trabajadores y propietarios rurales, volviendo más aguda la pobreza en el campo. Los

grandes movimientos de población entre ciudad y campo y entre ciudades pequeñas y grandes agravaron los desequilibrios regionales (...) La pauperización de los grandes centros urbanos, los bajos salarios, las condiciones infrahumanas de grandes contingentes de trabajadores rurales, la desnutrición, los precarios servicios de salud a que está sometida gran parte de la población brasileña", estas son herencias de las décadas de "progreso y desarrollo"⁶.

Es innegable que ese cuadro social está en la base de las reivindicaciones y luchas que se organizan en el proceso democrático que señala la transición del militarismo a la nueva república. No hay duda de que hay sectores de clase media, empleados y funcionarios, intelectuales, estudiantes, religiosos y otros comprometidos en la lucha por la democratización. Una parte fundamental de esta batalla, sin embargo, está sostenida principalmente por obreros y campesinos. Sucede que la lucha por la democracia es una lucha por conquistas sociales, económicas y culturales, además de las políticas. Para la mayoría de la población, para el pueblo propiamente dicho, la libertad e igualdad comprometen, la vida social y cultural, tanto como económica y política. En ese sentido es que, para el pueblo, la democracia es política y social.

2. Los impases de la democratización

La transición de la dictadura hacia la democracia replantea aspectos fundamentales de la cuestión nacional. Reabre el debate sobre cuál es la fisonomía de la nación, cuáles las diversidades y desigualdades que la constituyen; cuáles las fuerzas sociales que entran en su conformación. La democratización no se reduce a un proceso político, o jurídico-político. Comprende condiciones histórico-estructurales que involucran las posibilidades de recrear la sociedad nacional.

Las desigualdades sociales, económicas y culturales son tan acentuadas que las conquistas democráticas, en términos jurídico-políticos, encuentran dificultades para volverse efectivas.

El bloque en el poder que organizó la dictadura militar no fue derribado, ni sustituido. Perdió una batalla importante, más no la guerra. Todas sus principales fuerzas están presentes en la organización y orientación de la "Nueva República". No obstante, es la protesta popular la que se constituye en la principal fuerza del proceso democrático en marcha en la sociedad brasileña.

5. Declaración de una obrera, registrada por Luis Inacio Lula da Silva, "Electo Constituyente, Lula afirma que la actuación parlamentaria es importante", citado, p. 4.

6. Joa o Sayad, "Diretrizes Gerais da Política Econômica", documento de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 de mayo de 1985, p. 8. "El Servicio Militar dispensa por un año 45% de los jóvenes que se alistaron en las tres Fuerzas (Ejército, Marina y Aviación) por tener insuficiencia física provocada básicamente por la desnutrición". Citado "A herança do 'Milagre'", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 de agosto de 1983, p. 10. Consultar también: Helio Ja guaribe y otros, *Brasil, 2.000* (Para un nuevo Pacto Social), Editora Pez e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

Sucede que los intereses privados de sello oligárquico y empresarial, frecuentemente se arraigan en esas desigualdades, y ahí florecen. Por tanto se torna más fácil en la medida en que estos intereses participan en las estructuras de poder público en el ámbito municipal, estatal, regional y nacional. Las superintendencias para el desarrollo económico y social del nordeste y la amazonia, por ejemplo, articulan los intereses oligárquicos y empresariales locales los que a su vez son los que predominan en la administración pública federal. Hay un continuo intercambio de apoyos y favores, en detrimento de los intereses de los grupos y clases subordinadas: peones, colonos, habitantes,



obreros agrícolas, obreros industriales y otros, sin olvidar los indios y negros. Buena parte del extenso y continuo movimiento migratorio interno, por los cuatro ángulos del país, tiene mucho que ver con el vaivén de los contingentes del ejército industrial de reserva. La forma mediante la cual las relaciones capitalistas se expanden y oscilan en el espacio de la sociedad nacional crea y recrea desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales, las que benefician a las fuerzas que componen el bloque en el poder. En este sentido, las diversidades regionales, que muchas veces "esconden" desigualdades profundas, expresan decisivamente los convenios de inte-

reses que prevalecen en el aparato del estado, en el régimen democrático, autoritario, o propiamente dictatorial. Así se descubre un poco "el papel de los políticos de la Amazonia y del Nordeste en el contexto nacional, y sus vinculaciones con el bloque en el poder formado por los industriales del centro-sur en combinación con las oligarquías rurales de las regiones norte-nordeste"⁷.

En el ámbito de esas desigualdades, sobresalen los intereses de la gran empresa privada nacional, estatal y extranjera. A despecho de la continuidad y fuerza de las luchas sociales y las controversias políticas, subsisten y predominan los intereses del gran capital. A pesar de la convocatoria de elecciones directas para presidente de la república, ampliación del voto para el analfabeto, libertad para la formación de partidos políticos de izquierda, la economía permanece organizada según los intereses de la empresa privada, del gran capital, de las multinacionales y bancos acreedores de la voluminosa deuda externa. De ahí la onda de neoliberalismo que aparece inclusive en el discurso del poder "sin libertad económica, es utopía pensar en libertad política. En todos los países del mundo donde entró en crisis la libertad económica, la libertad política fue suprimida. Corresponde a la limitación de la libertad individual, la limitación a la libertad de libre iniciativa.

Así mismo, si nosotros en el Brasil queremos construir una fuerte democracia, no puede quedar ausente de esa fuerte democracia el prestigio y la iniciativa privada, como corolario de la libertad económica"⁸. Ese es uno de los principios que fundamenta la nación de la burguesía, la patria militar, el mundo libre para la multinacional, la preeminencia del Estado sobre la sociedad civil.

El ejército, de por sí y como portavoz de todas las fuerzas armadas y policiales, mantiene su papel de "árbitro", poder moderador, amenaza velada y ostensible. Los militares no perderán ninguna de las posiciones que habían conquistado en el aparato estatal y en las empresas productivas estatales.

Desde el sistema nacional de información (SNI) hasta el consejo de seguridad nacional (SSN); pasando tanto por el mando de las policías estatales como por el complejo industrial-militar, el poder militar permanece intacto. Es verdad que la dictadura militar se perdió en desaciertos y contradicciones, divorciándose de sectores de la sociedad, inclusive de algunos a los cuales se

7. Romero Ximenes, "Los Intelectuales Políticos y la cuestión Amazonica", *O Estado do Pará*, Belém, 25 de diciembre de 1979, p. 5.

8. Presidente José Sarney, "Sarney defiende la acción de iniciativa privada", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 de mayo de 1985, p. 27.

hallaba ligada. Hubo y hay controversias en los medios militares, sobre el regreso a cuarteles. Se habla del abandono de la política por el profesionalismo. Pero es innegable que los propios militares, así como los sectores civiles que trabajan con ellos, lograron mantener el ejército como uno de los árbitros del proceso de democratización. Apenas adoptaran una política de "baja visibilidad", o *flow profile* (bajo perfil) como dirían sus socios norteamericanos. Se nota, pues, "que el retorno de los militares a sus cuarteles no significa que tengan abandonado el concepto de seguridad nacional, que esculpieron en los últimos veinte años y que ciertamente permanece en su conciencia como depósito de señales del deber para con la nación. (...) Se espera, entre tanto, que la sociedad esté vacunada contra las tentaciones del distributivismo populista, que eleva los salarios por encima del incremento de la productividad y de beneficios sociales a expensas de la capacidad de inversión así como el congelamiento o subvencionamiento de ciertos precios "políticos". (...) La atmósfera que favorece la amplia manifestación de protesta popular, la limitación económica, marcada por la indisciplina social y por amenazas de disgregación del poder hará resurgir las condiciones sociales que acostumbran dar origen a las intervenciones de los militares en la política"⁹.

La deuda externa, que es elevadísima, transforma las empresas multinacionales, los bancos extranjeros y los gobiernos de los EE.UU., Japón, y países europeos en árbitros de las decisiones económicas y políticas que se adoptan en el Brasil. Además la deuda es ya un síntoma muy claro de los vínculos que la industria, agricultura, comercio, banco y gobierno brasileños mantiene con el capital extranjero. Expresa el carácter de subsistema económico que caracteriza la economía del país. Y aún más, la deuda es una buena expresión de la forma por la cual la estructura económica brasileña se la organiza, en acuerdo con poderosas determinaciones externas.

Ella revela aspectos sorprendentes de la crisis del Estado brasileño, entendido como estado-nación. "En los últimos 17 años el Brasil ya pagó a las instituciones y bancos extranjeros un total de 153.207 billones de dólares, en la forma de "servicio de la deuda externa", esto es amortización de la deuda inicial más intereses. El total acumulado de la deuda externa, al final de este año (1986), deberá situarse en 105 billones de dólares. El país ya pagó, por tanto, nada menos que 45% de lo que, de hecho, tomó prestado hasta hoy en el exterior¹⁰. En este contexto es que el país está siendo obligado a adoptar políticas de cambio, tarifas, salarios, precios y otros ítems sugeridos

por el Fondo Monetario Internacional. Los planes gubernamentales adoptados en 1986 (Plan Cruzado 1 y Plan Cruzado 2) se insertan en esas directrices. Las medidas adoptadas con el cruzado 2 son "el límite máximo de la concisión del gobierno a los banqueros y al FMI"¹¹. En ese sentido es que la lucha por la democracia pasa por las relaciones externas que algunas veces son determinantes. Tan determinantes que ya no hay dudas sobre la crisis del estado-nación. "Pero es precisamente a escala *nacional* que se vuelve hoy en día inadecuada, tanto en términos de *defensa* (en la era nuclear), como en términos de *mercado* (en la era de la producción en masa), o de *cultura* (en la era de la 'aldea global'). De ahí la disfuncionalidad... 'del nacionalismo y de la nación'. De ahí 'lo obsoleto del Estado-nación como forma de organización política y económica, en esta era planetaria'"¹².

Entre tanto, el poder económico del Estado es grande y parece crecer permanentemente, aún por medio de caminos inesperados o alteraciones impredecibles. Sin olvidar que el poder estatal orienta influencia, articula las más diversas instituciones económicas, sociales, educacionales, culturales y otras. El Estado es el centro de un vasto complejo industrial militar. Es un poderoso capitalista colectivo, empleando, obreros, técnicos, funcionarios. En los más diversos y lejanos lugares, las personas están ligadas al poder público, esto es al poder ejecutivo, antes de que al legislativo o judicial.

Algunas veces se tiene la impresión de que el Estado es más un poder económico que político. En la práctica, ambos son fases de un mismo todo, un complejo de relaciones, procesos; y estructuras de dominación política y apropiación económica. Ocurre que el Estado es la principal estructura política y económica de las fuerzas sociales que predominan en la sociedad.

Es "la violencia concentrada y organizada" de las fuerzas que prevalecen en la sociedad. De ahí las contradicciones que constituyen su esencia. El Estado viene enfrentando crecientes dificultades en conciliar su función económica, dando vuelta al proceso acumulativo de las empresas estatales y privadas, con su función legitimadora dando



9. Roberto Campos, "Los Objetivos de la Apertura Económica", *Cultura*, No. 241, São Paulo, 3 de febrero de 1985, pp. 1-3; cit p. 3.

10. "Servicio: 153 billones en 17 años", *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 de diciembre de 1986, p. 57.

11. Carlos Lessa, citado por Suely Caldas, "El Gobierno no quiere pagar interés de 5 billones de US en el 87, dice Lessa", *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 de diciembre, p. 53.

12. Roberto Campos, *Além do Cotidiano*, Editora Record, Rio de Janeiro, 1985, pp. 19 e 70.

vuelta a la manutención de las tensiones sociales en una situación de latente controlada¹³. De allí algunas indecisiones de sectores de la burguesía. La misma burguesía brasileña que habla un lenguaje discretamente democrático, también aparece como una fuerza que desafía el proceso democrático. En esencia, sin embargo la burguesía brasileña no tiene compromisos con la democracia. Es verdad que ella vio algunos de sus intereses perjudicados por la dictadura militar, cuando el "milagro económico" entró en crisis. Pasó a criticar las políticas gubernamentales. Habló y habla de la democracia, desestatización, conciliación, reformas. Se reorganizó rápidamente y pasó a ser parte necesaria de los partidos políticos y grupos de presión relacionados en el proceso democrático. Pasó a ser un elemento presente y esencial en el "arreglo", o "consenso" destinado a prevenir mayores avances de los sectores populares. "La burguesía abandonó una posición rigurosamente autoritaria que mantuvo entre 1964 y 1977, porque de un lado perdió el miedo a la subversión comunista, y de otro verificó que la tutela a que estaba sometida por la tecno-burocracia en el gobierno no le daba más beneficios económicos. (...) El autoritarismo es algo muy antiguo y profundo del empresario brasileño.

"En una sociedad de clases, en que las diferencias de clases son tan profundas, ese autoritarismo es casi un acontecer necesario. En realidad, los empresarios solo pasan a adoptar posiciones políticas claramente democráticas cuando son presionados por las clases medias, y por los 'trabajadores' o cuando el 'éxito de las luchas populares' provoca 'la democratización de la sociedad civil'¹⁴.

La verdad es que, los grupos y clases dominantes, asociados con militares y policías, continúan reprimiendo amplios sectores de la sociedad civil, principalmente las manifestaciones más firmes de los trabajadores de la ciudad y del campo. Auxiliados por un sector de los medios de comunicación de masas y de la industria cultural, insisten en descalificar y reprimir las reivindicaciones populares. Clasifican las más obvias manifestaciones de la cuestión social como problemas de "violencia" urbana y rural. Afirman cotidianamente que la violencia es la del otro. Las luchas por la tierra, trabajo, salario, salud, vivienda, educación, transporte, pueden ser fácilmente sometidas a la acción represiva de policías y militares. Suscitan en la opinión pública la impresión de que el gran problema de todos es la violencia de los sectores populares, movimientos sociales, sindicatos o partidos que luchan por las reivindicaciones de los trabajadores. Crean las condiciones ideológicas y prácticas para que se apliquen medidas de seguridad, esto es, represión. Presentan esas medidas

como necesarias, urgentes, normales. Así se realiza la metamorfosis de la cuestión social en cuestión de policía.

"Lejos de significar un rompimiento con el régimen militar en dirección a la democracia, a la plena libertad y la justicia social, la 'nueva república', ilegítima y nacida de la tradición, es la continuidad del modelo capitalista brasileño, que humilla, oprime, explota y violenta al pueblo trabajador. Durante los gobiernos de dictadura militar, los movimientos reivindicativos de los trabajadores eran tratados como casos de policía. Hoy bajo la nueva república los movimientos reivindicativos son igualmente tratados como casos de policía"¹⁵.

Lo que está en cuestión no es solamente el reencuentro entre la sociedad civil y el Estado. De lo que se trata es de recrear el Estado, según las condiciones y posibilidades de la mayoría de la sociedad, de las fuerzas sociales presentes en la sociedad nacional. Sobre todos estos aspectos, lo que está en cuestión es recrear a la nación según los intereses de la mayoría, del pueblo propiamente dicho.

3. El nuevo discurso del poder

En cada momento de la historia del país, siempre sucede algún realineamiento de las fuerzas sociales que controlan el Estado, cambian los intelectuales que escriben el discurso del poder. Algunos más visibles. Otros, la mayoría, en posiciones secundarias, auxiliares, subalternas en la sombra. Trabajan en estudios, evaluaciones, investigaciones, diagnósticos, planes, programas, proyectos, modelos y otras formas de desempeño intelectual. En muchos casos hay también ejecutores que ayudan a pensar, esto es a "ecuacionar" los dilemas de la sociedad, de la economía, del gobierno, del régimen, del pueblo, de sectores sociales y de la región, unos llevan más tiempo (Senior) otros, la mayoría son más nuevos (junior). Inclusive se encuentran diferencias de posición personal. El intelectual tiende siempre a formular una perspectiva propia, muy suya, de interpretación del dilema en cuestión. Cada agre-



Lo que está en cuestión no es solamente el reencuentro entre la sociedad civil y el Estado. De lo que se trata es de recrear el Estado, según las condiciones y posibilidades de la mayoría de la sociedad, de las fuerzas sociales presentes en la sociedad nacional.

13. José Eduardo Faria, "O confronto entre os 'delinquentes-legis-ladores' e os 'liberais-marginais'", *Jornal de Tarde*, São Paulo, 25 de maio de 1985, p. 4.

14. Luiz C. Bresser Pereira, "Los Límites de la 'Apertura' y la Sociedad Civil", *Cadernos Cedec*, No. 4, São Paulo, 1984, pp. 25-26.

15. Sindicatos Afiliados a la CUT (Central Unica de los Trabajadores). "Nova República nas Pegadas da Ditadura". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 de novembro de 1986, pp. 10-11 citaca o da p. 11.

miación —de intelectuales-juristas, economistas, sociólogos, científicos sociales y otros— tienen un modo peculiar de valorar el problema, formular sugerencias y dar recomendaciones prácticas. Hay abordajes críticos, globales, regionales, sectoriales, pragmáticos, realistas, naturalistas. Dentro de cada agremiación también hay controversias, divergencias entre corrientes, partidos, escuelas, iglesias. Entre los economistas, que lidian el problema de la deuda externa son “finas”, “re-finan” las sugerencias para iniciar, reiniciar, retomar, agilizar, extender, demorar o realizar las negociaciones. Entre los sociólogos y los científicos políticos son diversas las propuestas para dar continuidad, transición, consolidación, acomodación, consenso, pacto, etc., en el proceso que podría ligar la dictadura a la democracia. En cada época, en que las fuerzas sociales que controlan el estado se ven obligadas a modificar los arreglos, se renuevan los intelectuales que escriben el discurso del poder o apenas se renueva el discurso.

Así fue el Imperio, República, Revolución de 1930, estado nuevo, república populista, Dictadura Militar. Y así está sucediendo con la Nueva República. El trabajo del intelectual independientemente de sus convicciones e intenciones explícitas, entra en la historia de las luchas sociales, de los arreglos del poder. Las obras de José de Alencar e Varnhagen, tienen algo que ver con la cultura del imperio que la autoconciencia de las clases dominantes procuran elaborar sobre la noción de una sociedad esclavista basada en la explotación del trabajo del esclavo de origen africano. La obra de Oliveira Vianna también tuvo mucho que ver con la creación de un estado republicano fuerte, impositivo que las oligarquías agrarias y sus aliados del comercio, de los bancos nacionales y extranjeros habían de poner en práctica. De nuevo, el lenguaje del intelectual resuena en el discurso del poder.

No siempre cambia el intelectual propiamente dicho, puede ser el nuevo de antes pero no es el mismo. Cambia en el camino, puede desarrollarse, actualizarse, modernizarse, reciclarse. Adquiere otro horizonte. Hay intelectuales que siempre están a la sombra del estado escribiendo el discurso del poder. Son salvadores permanentes de la patria. innatos, dedicados de tiempo completo. Tienen siempre propuestas nuevas para los dilemas de las fuerzas que se reorganizan en el ámbito del estado. Tienen vocación por la cosa pública oficial.

Las fuerzas que componen cada nuevo gobierno, régimen o bloque, buscan intelectuales en todas las lugares: partidos, universidades, medios de comunicación de masas, instituciones de investigación, asociaciones, sindicatos, corporaciones. En los últimos tiempos “la proximidad”

y una cierta dependencia del estado hace de los científicos sociales un grupo central, en posición clave en la formulación de políticas sociales. Desde el punto de vista del aparato de Estado, el trabajo de producción intelectual del científico social es sumamente valorizado en el Brasil, en una perspectiva que se puede comparar con otros países”¹⁶.

El intercambio entre las fuerzas sociales que se organizan en el aparato estatal y las más diversas categorías de intelectuales es múltiple y apunta en varias direcciones. Hace mucho tiempo que los



intelectuales tienen presencia en las más diversas esferas de la política “más en las últimas décadas por la creciente complejidad del aparato del estado en un país como Brasil, que se moderniza a marchas forzadas; esta presencia tiene características diferenciadoras que merecen ser destacadas (...) es claro que dada la complejidad del estado brasileño de hoy y las dificultades de su operación.

16. Sergio Miceli, citado por Paulo Mesquita, “Milagre impulsionou Sociologia, diz cientista”, *Folha de S. Paulo, São Paulo*, 23 de octubre de 1984, p. 27.

el Presidente de la República que fue elegido el 15 de enero (de 1985) tuvo necesariamente que buscar en las universidades y centros de investigación cuadros intelectuales para la etapa de transición que se anunciaba¹⁷. Durante la dictadura militar, el discurso del poder era principalmente económico, escrito por economistas siempre tutelados por los militares. Sobre ambos estaba el gran capital. Con la Nueva República ese discurso adquirió ingredientes de política, sociología, antropología. Antes se hablaba de seguridad y desarrollo, potencia emergente, milagro económico, moderniza-



ción, etc. Después se pasó a hablar de transición, conciliación, consenso, pacto social, pacto político, identidad nacional, unidad cultural, etc.

Son muchos los que se dedican a la solitaria y gloriosa misión de salvar a la patria. Algunos estuvieron presentes en la fabricación de la dictadura militar trabajando con los empresarios nacionales y extranjeros, la alta jerarquía militar, la alta jerarquía de la iglesia católica y embajadores de países dominantes, principalmente de los Estados Unidos. Sería imposible explicar la organización del golpe de estado y lo sistemático de los

gobiernos militares sin su presencia¹⁸. Otros, están colaborando con la construcción de la Nueva República. Ofrecen datos, recuperan experiencias nacionales pasadas, conocen las lecciones extraídas de la historia de otras naciones, mencionan los riesgos de la transición Lucitana, elogian la forma española aceptada del pacto de Moncloa; alertan ciertos riesgos del renacimiento del populismo, ofrecen soluciones realistas avanzadas, de vanguardia. Son heraldos de racionalidad, productividad, eficiencia, desarrollo, modernización. Por la vía de las ciencias sociales, reencuentran los mismos temas de la economía y de la geopolítica, de la dictadura militar.

Son los salvadores de la nación burguesa, enfrentan las reivindicaciones populares, de origen obrero, campesino y sectores de clase media, como ilusiones remanentes de una sociedad preindustrial. Trabajan directamente en el ámbito de las relaciones de las empresas privadas nacionales y extranjeras con el poder público. Son intelectuales orgánicos de nuevo tipo, frecuentemente portadores del poderoso estado generado a partir del monopolio, y de las crisis del capitalismo. Aseguran que "el retorno de los militares a sus cuarteles no significa que hayan abandonado el concepto de seguridad nacional", concepto que "ciertamente permanece en su conciencia como repositoria de servicios del deber para con la nación". Sostienen la tesis de que la constitución al ser elaborada por el Congreso constituyente debe estar plagada de demagogia, radicalismo, pseudo-nacionalismo. Si hubiera una vigilancia adecuada "durante la elaboración de la nueva carta magna" esta "se adaptará más fácilmente a las transformaciones socioeconómicas y a las políticas futuras en la medida en que sus elaboradores supieran manejar la economía de las ilusiones"¹⁹.

Hay especialistas en constituciones, capaces de combinar los principios del liberalismo económico con las conveniencias del debate democrático que no escapan a las directrices de los gobernantes. Las universidades son reservas clásicas de escritores, juristas, científicos sociales y otros intelectuales preparados para las contingencias que afrontan las clases dominantes, algunos de sus sectores más activos o el conjunto del bloque en el poder. "El constitucionalista Alfonso Arinos de

17. Galeno de Vreitas, "Los intelectuales entran en la política", *Folhas de S. Paulo*, São Paulo, 11 de diciembre de 1984, p. 6.

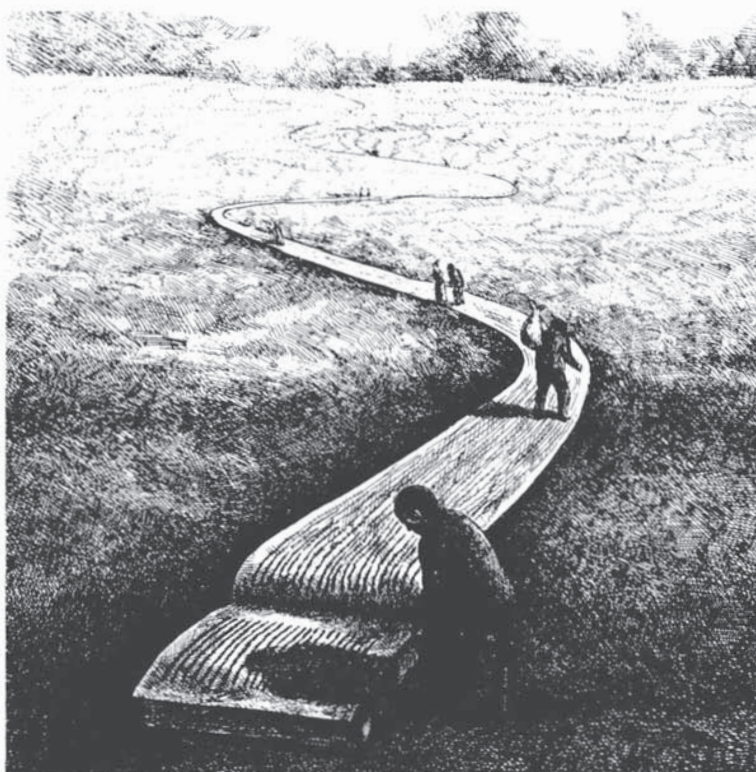
18. René Armand Dreifus, 1964: *La Conquista del Estado* (Acción Política, Poder o Golpe de Clase), Editora, Petropolis, 1981.

19. Roberto Campos, "Los Objetivos de la Apertura Económica" *Cultura*, No. 241, São Paulo, 3 de febrero de 1985; pp. 1-3; cit p. 3.

Mello Franco, tiene una constitución preparada, lista, cocinada, con la elegancia característica de esta ilustre figura de nuestro medio político y social". Sin embargo, él no es el único, "el profesor Miguel Reale debe tener también un esbozo de constitución, puesto que se preocupa de la legalidad de los regímenes y la legalización de los estados"²⁰.

Lleva largo tiempo la contribución del intelectual en el sentido de ofrecer la amalgama cultural, jurídica, científica —literaria y filosófica— que articula, desarrolla o corona el predominio de los intereses de los grupos y de las clases dominantes. Hay algunos que se colocan en la perspectiva cosmopolita narrando principalmente las cuestiones universales. Otros piensan como hablan y escriben como si viniesen de afuera del exterior, extranjeros. Parecen brasileños nativos, residentes, misioneros, en su propio país. De hecho, la mayoría de las naciones latinoamericanas tienen gente que ha hecho de visitantes, cronistas, viajeros. Una corriente que parece crecer reúne a los que pasaron por Hegel, estudiaron a Marx y aun escribieron "dialécticamente" sobre aspectos del capitalismo. Pueden aportar un punto de vista "crítico" a las encrucijadas y a la resolución de los dilemas de las clases dominantes o del gobierno, de manera que perfeccionan el orden social vigente. Hacen que los gobernantes resuciten expresiones extraídas del vocabulario del Hegel o Marx dando al discurso del poder la ilusión de la "transparencia". Sería imposible explicar la "transición democrática" sin una excesiva colaboración de un contingente razonable de intelectuales provenientes de universidades y centros de investigación, además de los que vienen de los propios partidos y la tecnocracia pública y privada. Muchos intelectuales y políticos de "izquierda", antiguas víctimas de la dictadura, luchadores de proa en las décadas del 60 y los inicios del 70 y de grandes esperanzas de radicalismo democrático y del socialismo— se adhieren a ese juego sin reticencias. Lo mismo sucede con las organizaciones y entidades políticas que deberían ser proletarias y se mostraron aliancistas (...) Se conforman con los papeles de campeones de la "normalización institucional", como caudal del movimiento político conservador, cerebros del "mudancismo" y mano civil de la "transición lenta y segura"...²¹.

No hay duda que el intelectual lleva a las diversas esferas del estado puntos de vista diferentes de las perspectivas de las clases dominantes. Es claro que las reivindicaciones de los grupos asalariados de la ciudad y el campo, llegan a las esferas del poder, por medio de la palabra hablada y escrita de los intelectuales. Siempre hay algún intercambio entre los sectores dominantes y el pueblo que se tornan efectivos por la actividad de los intelectuales,



actuando aisladamente, en grupos, movimientos sociales, partidos políticos, corrientes de opinión pública. Ningún bloque de poder puede subsistir si no tiene en cuenta, en alguna medida, de las reivindicaciones y las luchas de los obreros, empleados, funcionarios, campesinos, indios, negros y otros. No olvidemos que tener "en cuenta" no significa resolver o dar atención.

No por lo anterior, entre tanto, el bloque en el poder deja de formarse, desarrollarse, ni siquiera por lo anterior. El intercambio con la sociedad como un todo, naturalmente en forma siempre desigual, discontinua y contradictoria, en general rehace y fortalece el bloque en el poder vigente. Más que eso, el intercambio con los grupos y clases sociales que componen el pueblo propiamente dicho contribuye a perfeccionar las formas de mando de los que mandan. Es en este punto que la contribución del intelectual se revela particularmente importante, esencial. Si él proviene de las clases medias, si tiene conocimiento de los sectores asalariados de la industria y de la agricultura; si convive con los humillados y los ofendidos, aún mejor. Puede contribuir de manera decisiva para

Sería imposible explicar la "transición democrática" sin una excesiva colaboración de un contingente razonable de intelectuales provenientes de universidades y centros de investigación, además de los que vienen de los propios partidos y la tecnocracia pública y privada. Muchos intelectuales y políticos de "izquierda", antiguas víctimas de la dictadura, luchadores de proa en las décadas del 60 y los inicios del 70 y de grandes esperanzas de radicalismo democrático y del socialismo— se adhieren a ese juego sin reticencias.

20. Claudio Abramo, "La Estructura actual de la TV es un obstáculo a la redemocratización, Sao Paulo, 23 de Janeiro 1985, p. 4.

21. Florestau Fernandes, *Que Tipo de República?*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1986, p. 128; citado el capítulo titulado "El pacto social de los oprimidos", pp. 127-130.

que las fuerzas que componen el poder organicen su propuesta, su pacto y su perspectiva de sociedad nacional. Colabora en la formulación y acabado intelectual, cultural, ideológico de problemas sociales, económicos, políticos, militares, religiosos y otros que conforman o redondean el discurso del poder, del mando de quienes mandan. "Mientras más capaz sea una clase dominante de incorporar los hombres más eminentes de las clases dominadas, tanto más sólida y peligrosa será su dominación"²².

Lo que está en cuestión en esta historia es el papel que el intelectual desempeñó y continúa desempeñando en la construcción y reconstrucción del poder estatal en el Brasil. Puede que no sea fácil decir que inventó expresiones como: poder moderador, conciliación, consenso, hombre cordial, historia incruenta, democracia racial, bondad natural del pueblo brasileño, identidad nacional, seguridad y desarrollo, orden y progreso y otras que aparecen en el discurso del poder durante los imperios, las repúblicas y las dictaduras. Pero no hay duda de que algunos intelectuales contribuirán y contribuyen decisivamente para la definición y refinamiento de esos lemas, de esas palabras mágicas.

Lo que pasa es que el intelectual desempeña un papel a veces demasiado importante en las "soluciones nacionales", en los arreglos de las "instituciones políticas brasileñas" en la formulación de los medios y los modos más convenientes de "organización nacional" y la manera de lograr un balance entre la "conciliación y la reforma". La historia y el carácter de la revolución burguesa en el Brasil dependen de la claridad sobre el papel decisivo que muchas veces juega el intelectual —El carácter autoritario predominante en el proceso político brasileño en el cual se destaca el poder moderador—, "las políticas de los gobernantes, el populismo desarrollista", "la modernización conservadora" y otras fórmulas, —tienen mucho que ver con el desempeño de ensayistas, juristas, historiadores, sociólogos, científicos, políticos y otros—. "La tendencia objetiva que tiene la transformación social en el Brasil para realizarse por medio de la 'conciliación por lo alto', marca de muchas formas el contenido de la cultura brasileña. Antes que nada, surgen entre nosotros manifestaciones explícitas de la ideología 'prusiana' que, en nombre de una visión francamente elitista y autoritaria, defienden la exclusión de las masas de cualquier participación activa en las grandes decisiones nacionales"²³. Es en este sentido básico el pensamiento de Oliveira Viana, Francisco Campos, Gilberto Fraire, Miguel Reale, Eugenio Gudin, Gustavo Corcau, Roberto Campos, y otros, independientemente de sus divergencias. "En la realidad el pluralismo de la ideología de la derecha presupone una unidad sustancial pro-

funda. Todas las corrientes conservadoras, religiosas, ologas, optimistas o pesimistas, metafísicas o psicológicas, moralistas o cínicas, científicas o místicas están de acuerdo en un determinado punto esencial. Este es impedir que las masas populares se organicen, reivindiquen, hagan política, o creen una verdadera democracia"²⁴. "Muchas veces este pensamiento conservador, reaccionario o propiamente de derecha ejerce influencia y aun fascina a intelectuales, liberales, demócratas, de izquierda. Son varios los caminos mediante los que los grupos y las clases dominantes incorporan a los hombres más prestigiosos de las clases dominadas".

4. Una historia de antidemocracia

Esta historia comienza a adquirir un sabor antiguo. A medida que reflexionemos sobre lo nuevo reaparece lo viejo. En lugar de lo nuevo llega vestido de antiguo, éste se disfraza de presente vivo. Vale la pena examinar un poco lo que está ocurriendo con lo antiguo.

Todas las experiencias democráticas del Brasil fueron interrumpidas de manera más o menos drástica. En buena parte los intentos de democracia entraron en crisis, se frustraron. La monarquía que imperó de 1822 a 1889, se apoyaba en la esclavitud y se sintetizaba en el "poder moderador". El Estado oligárquico, imperante durante la primera república entre 1889 y 1930, estaba orientada por la "política de los gobernantes". En los años siguientes a la revolución de 1930 el intento de democracia terminó con un golpe de Estado. El Estado nuevo duró de 1937 a 1945. La democracia populista en los años 1945 a 1964 estuvo llena de sobresaltos que incluyen el suicidio de un presidente, un contragolpe, la renuncia de un presidente, el intento e impedimento de otro y un golpe de estado. La dictadura militar se prolongó por 21 años, de 1964 a 1985. La nueva república está en sus comienzos. La democracia es una planta exótica en la historia de la sociedad brasileña. Cabe en la biografía de una persona en lugar de extenderse a lo largo de toda la historia.

Es claro que en cada coyuntura las fuerzas que interrumpen el proceso democrático son los que predominan en la ocasión. De la misma forma que las fuerzas empeñadas en la democracia, se explican por los movimientos que en la coyuntura se

El intelectual colabora en la formulación y acabado intelectual, cultural, ideológico de problemas sociales, económicos, políticos, militares, religiosos y otros que conforman o redondean el discurso del poder, del mando de quienes mandan. "Mientras más capaz sea una clase dominante de incorporar los hombres más eminentes de las clases dominadas, tanto más sólida y peligrosa será su dominación".

22. Karl Marx, *El Capital*, 3 Tomos, Edición preparada por Pedro Soaron, Siglo Veintiuno Editores, México, 1975-1981. Tomado por León Mames e Pedro Scrabon cap. XXVI, p. 774.

23. Carlos Nelson Coutinho, *La Democracia Como Valor Universal*, Livraria Editora Ciencias Humanas, Sao Paulo, 1980, p. 75.

24. Leandro Konder, "Unidades de Derecha", *Jornal de República*, Sao Paulo, 20 de septiembre de 1979, p. 4.

expresan. Sin embargo podemos comprobar cierta "continuidad", tras una aparente discontinuidad, que permite captar la singularidad de la revolución burguesa brasileña. Repitiéndose los arreglos de grupos y clases dominantes por lo alto. "Los cambios sucesivos en la forma política se constituyen en respuestas a la crisis en la formación económico-social —buscadas siempre a partir de situaciones concretas— que significan amenazas efectivas en cuanto a la unidad entre clases, fracciones de clase, y élites dominantes, al control que ejercen sobre las clases subalternas y su capacidad de mantener la acumulación en expansión"²⁵. Los vínculos con los intereses extranjeros y los especiales arreglos internos, permiten periódicas reiteraciones de formas autoritarias del mando. "Se propugna por el desarrollo de una revolución dentro del orden" que es compatible con un capitalismo dependiente, las clases burguesas buscan una única revolución nacional porque pueden luchar en tales condiciones, lo cual consolida un poder burgués a través del fortalecimiento de estructuras y funciones nacionales de su dominación de clase. Imponen sus intereses a toda la comunidad nacional, de modo coercitivo y legítimo²⁶.

No es fácil decir cuándo termina la revolución burguesa en el Brasil, al menos en sus lineamientos principales. Muchos están de acuerdo en que se inicia con la evolución de la esclavitud y la proclamación de la república, en 1888-1889. Pero, no es igualmente fácil determinar el momento final. Es posible reconocer que la dictadura militar tiene algo que ver con este hecho. Durante la vigencia de la dictadura se dan algunos pasos en el proceso de conformación de la sociedad nacional; rearticulación de las regiones en términos políticos, económicos y culturales; debilitamiento y anulación de la autonomía relativa de los estados federados; extensión de las fuerzas productivas y relaciones capitalistas en el campo, ocupando tal vez las últimas "fronteras internas"; formación de clases sociales a nivel nacional, articulando inclusive las migraciones internas de trabajadores de la ciudad y el campo, o un diálogo entre trabajadores de diferentes estados o regiones, el surgimiento de movimientos sociales y partidos políticos de alcance nacional. En resumen, varios procesos estructurales que ya venían desarrollándose a lo largo de este siglo, se aceleran y completan durante la dictadura militar.

La "Modernización Conservadora" que venía dándose en coyunturas anteriores, alcanza mayores niveles de desarrollo con el militarismo. La revolución burguesa de carácter autoritario, que se desarrollaba desde fines del siglo XIX, completa su ciclo.

En sus aspectos principales, el carácter de la revolución burguesa del Brasil puede expresarse

de la siguiente manera: primero, desarrollo económico extenso e intenso, en la industria y la agricultura, acompañado de un escaso desarrollo político y cultural. Las transformaciones sociales ocasionadas por el acentuado crecimiento de las formas productivas no se manifiestan a la par en transformaciones políticas y culturales para todos o para la mayoría. Segundo, la transformación de la población de trabajadores en pobladores de ciudades no ocurre, a no ser en una pequeña escala. Tercero, son frecuentes las interrupciones de las experiencias democráticas precisamente por que siempre están relacionadas con el ascenso político, económico y cultural del pueblo.

No es fácil explicar el misterio de la larga y reiterada vigencia del autoritarismo, golpismo o anti-democracia de nuestra historia. Las explicaciones corrientes no son satisfactorias. Dicen que es una sociedad civil débil, poco organizada y anárquica. Alegan que los partidos políticos son personalistas, caudillistas y oligárquicos. Hablan acerca de una supuesta "democracia racial" que hace inoperante la democracia política. Afirman que es un Estado fuerte heredado del pasado, de los tiempos monárquicos, esclavistas, coloniales, absolutistas, portugueses, ibéricos. Son esas y otras las explicaciones que provienen de la ideología de los grupos o clases dominantes, influenciando amplios sectores de la sociedad, incluyendo el pensamiento científico.

Es posible decir que una larga y reiterada presencia del autoritarismo, golpismo y anti-democracia, se deben en gran medida a la permanente integración de sectores de la burguesía nacional y la extranjera, asociadas a altas jerarquías de las fuerzas armadas, a la jerarquía de la iglesia católica y a sectores de clase media e intelectual. Esta integración de sectores reaparece en los momentos de crisis, cuando el monopolio del poder estatal, de los grupos o clases dominantes están amenazados por el ascenso de formas populares democráticas.

Las luchas populares, el otro lado de esta misma historia, muestran cómo obreros, campesinos, empleados, funcionarios, estudiantes, intelectuales y otros, además de indios, negros y otras etnias presionan los arreglos, acuerdos o pactos. Las reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales de los diferentes sectores del pueblo exigen conquistas democráticas. Solo las fuerzas populares pueden garantizar los avances de la democracia en términos políticos y sociales ●

No hay duda que el intelectual lleva a las diversas esferas del estado puntos de vista diferentes de las perspectivas de las clases dominantes. Es claro que las reivindicaciones de los grupos asalariados de la ciudad y el campo, llegan a las esferas del poder, por medio de la palabra hablada y escrita de los intelectuales. Siempre hay algún intercambio entre los sectores dominantes y el pueblo que se tornan efectivos por la actividad de los intelectuales, actuando aisladamente, en grupos, movimientos sociales, partidos políticos, corrientes de opinión pública.

25. Luiz Jorge Werneck Vianna, "El Problema de la Ciudadanía en la hora de la transición Democrática", mimeo, VI Anpocs, Friburgo, 1982, p. 17.

26. Florestan Fernandes, *La Revolución Burguesa en el Brasil*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975, p. 301.

Pedro Santana Rodríguez. Investigador, Director Foro Nacional por Colombia.

¿Por qué un nuevo pacto social?...

Pedro Santana R.

"(...) La sociedad civil representa el lugar en que se forman —sobre todo en los periodos de crisis institucionales— los poderes fácticos que tienden a obtener su legitimidad, incluso a expensas de los poderes legítimos, allí donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de deslegitimación. Esta es la razón por la que se afirma, frecuentemente, que la solución a una crisis grave que amenace la supervivencia de un sistema político se tiene que buscar, antes que nada, en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevas áreas de consenso (...)".

Norberto Bobbio. **Estado, Gobierno, Sociedad**. Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pp. 38-39.

La sociedad colombiana se encuentra profundamente convulsionada. Los movimientos populares recientes que reclamaron del Estado atención a elementales necesidades —energía eléctrica en Tumaco, respuesta a los problemas de los maestros en Pasto, servicios públicos en Riohacha; cese de la carnetización a la población civil, por parte de las fuerzas armadas en Urabá— así como los ataques guerrilleros en Saiza, San Pablo, Puerto Wilches, y otros lugares del país con un saldo de numerosos muertos, retenidos, etc., nos indican hasta dónde no funcionan ni las instituciones ni las políticas gubernamentales. Hoy es un lugar común hablar de la crisis institucional del Estado en Colombia. Los columnistas de los diarios se quejan de lo que ellos llaman "la utilización de la miseria... para provocar disturbios y pescar en río revuelto" obviamente que en esta lectura superficial de la crisis quienes promueven la protesta son los grupos de izquierda, pero además se lamentan porque los partidos liberal y conservador no son instrumentos adecuados para disputarle las masas a estos partidos y grupos que emergen por todos los rincones del país.

En una lectura como ésta el mal sería fácilmente extirpable, bastaría —como claman a diario— con una política de "mano fuerte" estilo "estatuto de seguridad", "estatuto en defensa de la democra-



cia". No obstante la realidad viene negando a diario éstas, como alternativas viables y posibles para resolver una crisis política de desencuentro entre la sociedad civil y el Estado.

La crisis de legitimidad del Estado

La emergencia en años recientes de mecanismos no institucionales de reclamación —marchas de miles de campesinos; paros cívicos de decenas de miles de pobladores; tomas de dependencias oficiales y de centros urbanos; huelgas en los llamados servicios públicos; desarrollo de guerrillas, etc.— lo que vienen mostrando en la superficie cotidiana del poder, es la crisis del clientelismo como forma predominante del ejercicio de la política. Este modelo bien pudo funcionar para una sociedad agraria en la cual la población disgregada respondía a las convocatorias políticas como masa de maniobra, pero hoy no funciona más, en un país predominantemente urbano, con un mayor nivel cultural y con crecientes expectativas tanto profesionales como económicas. El Estado confesional sirvió para encuadrar a una población que derivaba de la ética católica no solo prácticas religiosas sino también normas de conducta y prácticas políticas.

También pudo funcionar un Estado privatizado, en el que los partidos tradicionales —liberal y conservador— utilizaron el erario público para alimentar su caudal electoral; la utilización de los cargos del Estado —que se ha mantenido hasta nuestros días— con criterio privado, es decir, la inexistencia de una razón de Estado y de unos organismos de servicio a la población, y en cambio la conformación de feudos clientelistas al servicio de cacicazgos regionales y en donde la lógica imperante no es el servicio público sino el mantenimiento y fortalecimiento de intereses políticos-electorales. También durante 100 años los alcaldes y gobernadores fueron nombrados por los directorios políticos; estos funcionarios gobernaron para incrementar el poder de los grupos a quienes deben y debían sus nombramientos y no en servicio de la población, lo cual llevó a un resquebrajamiento profundo de la autoridad política y a un desencuentro entre autoridades regionales y locales y las formas de organización de los sectores subordinados de la sociedad.

También pudieron funcionar unos partidos totalmente antidemocráticos. Sus estructuras internas no dieron ni dan participación a los diversos sectores que confluyen en ellos; el ejercicio de la democracia interna y las posibilidades de cambios profundos por la vía de las transformaciones programáticas internas, tampoco funcionan. El peso fundamental en la estructura de estos partidos lo tiene la capa de gamonales locales y exfuncionarios privilegiados por los pequeños círculos oligárquicos que los dominan. De esta manera los partidos —en la medida de su estructuración vertical—

han representado los intereses de los grupos dominantes.

El crecimiento de la economía que ha sido importante durante los últimos 30 años no ha significado mejora sustancial para 10 millones de colombianos que no tienen garantizada su subsistencia física. Los beneficios del crecimiento económico no se han irrigado al conjunto de la sociedad, pues el Estado se ha sustraído de su papel interventor para que tal cosa suceda.

Una reciente investigación sobre Urabá muestra que allí, por ejemplo, las autoridades estatales siempre han favorecido a los intereses de los dueños del banano, que no han respetado ni la legislación laboral ni mucho menos los derechos de organización y protesta. Así, en esta región los sindicatos que iniciaron la reivindicación de condiciones laborales mínimas encontraron la férrea oposición de bananeros y Estado. La guerrilla pudo florecer allí ante la inexistencia de condiciones democráticas mínimas. Y esta situación se ha repetido para regiones enteras como el Magdalena Medio, el Caquetá, el Cauca, etc. [Bejarano Ana María: 1988, págs. 43-53].

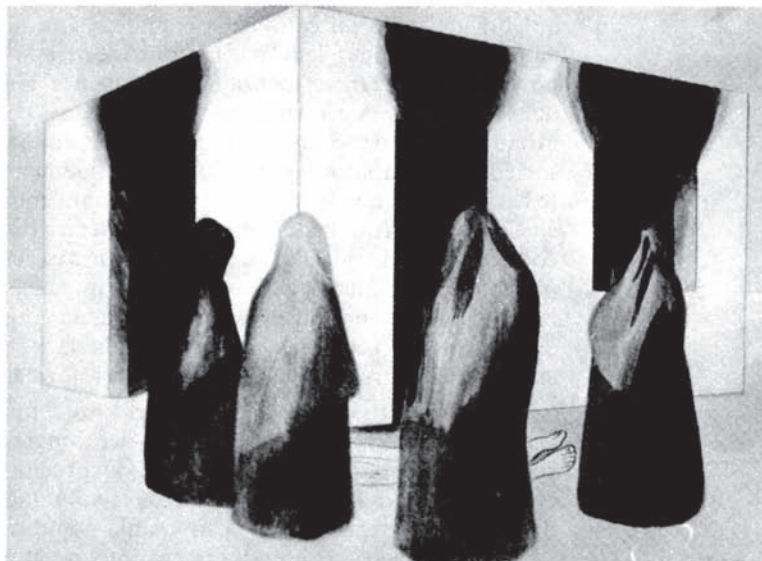
Las fuerzas armadas se han ido convirtiendo en esta forma en mecanismo esencial de funcionamiento cotidiano del poder. Ellas son imprescindibles para controlar protestas, realizar esquirolaje frente a las huelgas obreras, responder al creciente clamor de sectores subordinados, mediante el uso de la fuerza. Una investigación que estamos concluyendo, nos indica que la respuesta predominante del Estado frente a la reivindicación ha sido la represión. Frente a la protesta campesina, por ejemplo, en el período 1978-1986 en relación con la respuesta del Estado se llegó a las siguientes cifras: negociación 57; sin negociación 3; represión 90, negociación y represión 27; sin información 102. En relación con la protesta cívica las cifras son muy similares.

Todo ello ha ido provocando un creciente fenómeno de deslegitimación de las instituciones del régimen entre amplios sectores de la sociedad civil. Los mecanismos no institucionales de participación y reclamo sustituyen los mecanismos institucionales privatizados. La ineficacia del Estado ha dado paso al armamento de sectores poderosos —ligados en veces al narcotráfico, pero también el armamento de sectores subordinados— las guerrillas. Todo ello en un clima de generalizada impunidad y de una “clase política” totalmente ineficaz para promover el conjunto de reformas económicas y sociales, que —redistribuyendo el crecimiento económico— sean la nueva base de un pacto social y político. La necesidad de un pacto social y político nace directamente de la crisis; tal pacto debe enfrentar el proceso de construir una democracia avanzada que se refleje no simplemente en los códigos, sino que intervenga en el

proceso de crecientes desigualdades económicas y sociales. Las estructuras de un Estado centralista, que niega la vida regional y las autonomías locales, tiene que ser revisada; también debe serlo la privatización del Estado, mediante la expedición de una drástica reforma administrativa que estableciendo la carrera administrativa practique el concurso abierto y la provisión de cargos por preparación, mérito y capacidad; la ampliación de la democracia local y regional, no sólo debe abarcar la elección de alcaldes y gobernadores, sino preservar la iniciativa popular, establecer el referéndum local, el plebiscito nacional, la iniciativa legislativa por parte de un determinado número de ciudadanos; la adecuada representación de las minorías; la reforma electoral tal como se propone en uno de los artículos de esta revista y en general, el pacto social debe reflejarse en un nuevo ordenamiento jurídico de la nación que avanzando en el

compras de tierras urbanas y rurales a precios comerciales. Precisamente y desde nuestro particular punto de vista, la tendencia santanderista tiene toda su fuerza en las propuestas del actual gobierno —que propone prácticamente una constitución nueva, base de un nuevo pacto social— y por la otra, presenta y defiende unos proyectos totalmente tibios, cuando no regresivos, en materia económica y social.

Un examen de la propuesta gubernamental tiene que tener en consideración tres elementos en la coyuntura presente. La nueva constitución presentada a consideración del Congreso, las reformas agraria y urbana, y finalmente, la propuesta de un nuevo esquema de negociación con los grupos insurgentes. Aquí nos proponemos un examen de la reforma constitucional, pues, otros artículos de esta revista presentan análisis de los otros aspectos mencionados.



establecimiento de nuevas instituciones democráticas, permita la amplia participación ciudadana.

Pero, hay que avanzar en la crítica al constitucionalismo santanderista de corte liberal. Esta tendencia concibe que con la consagración de mecanismos legislativos se resuelven los problemas que está planteando la crisis. Y frente a esto hay que decir ¡NO! La crisis está demandando voluntad política para proponer reformas económicas y sociales inaplazables que favorezcan a esos 10 millones de colombianos para quienes hasta ahora no se ha gobernado. Y en la agenda de las reformas como también se destaca en los artículos de Mariano Arango —sobre reforma agraria— y de Fabio Giraldo, Helena Useche y Fabio Sandoval —sobre reforma urbana— estos dos aspectos de la realidad colombiana están demandando respuestas claras que vayan más allá de crear oficinas de

El Proyecto de nueva constitución y la secularización del Estado

“Las revoluciones de independencia enfrentan a las sociedades latinoamericanas con el mismo problema que de modo ejemplar había formulado la revolución francesa: ¿Es posible estatuir lo social a partir de sí mismo, sin recurrir a una legitimación trascendente? La revolución francesa reinstitucionaliza lo social a través del principio y de soberanía popular. En las condiciones sociales y políticas de América Latina, esta idea no consigue asentarse, en el sentido de poder ser invocada como justificación del poder oligárquico. Habrá pues una coexistencia entre la legitimación democrático-igualitaria y la legitimación divino-jerárquica, en una especie de legitimación escalonada, invocando según sea la oportunidad la “voluntad popular” o el “bien común”.

Norbert Lechner. **Responde la democracia a la búsqueda de la certeza.** En Revista Lua Nova, São Paulo, Vol. 4, No. 2. Abril-junio de 1988.

Las revoluciones burguesas de occidente resolvieron en su momento la separación del poder político y del llamado poder religioso, que era una de las características de la sociedad medieval. Es decir, las revoluciones burguesas procedieron a la secularización del Estado y respondieron de manera afirmativa a la pregunta de si la sociedad podía constituirse a sí misma creando su propia normatividad. Así pues, el fin de la religión como principio constituyente del cuerpo social marca una ruptura total. La sociedad pasa a afirmarse y a reconocerse a sí misma. La religión ya no opera como un mecanismo de neutralización de los con-

flictos y se procede así —después de las revoluciones burguesas— a una reestructuración del conjunto de las relaciones sociales. Si antes el fundamento de la autoridad estaba directamente en la divinidad ahora el sentido y la legitimación del orden se encuentran en el centro mismo del conflicto.

En Colombia esta consumación de la revolución burguesa no ha tenido lugar. La secularización del Estado en Colombia no ha sido concluida. El preámbulo de nuestra constitución invoca la autoridad divina y supone que las instituciones políticas antidemocráticas que nos rigen son la voluntad de Dios en nuestro país. “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la religión católica, apostólica y romana es la de la nación, y que como tal los



poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional..., Decreta: “. [Constitución Nacional, Preámbulo].

Este preámbulo aprobado en el Plebiscito Nacional de 1957 muestra de manera innegable el carácter confesional que las clases dominantes le han impreso al Estado en Colombia. Este mismo plebiscito que considera que los ciudadanos colombianos son obligatoriamente católicos y que considera por lo demás que deben ser liberales y conservadores —al dar la exclusiva posibilidad a estos partidos de gobernar durante 16 años que se extendió entre nosotros a un lapso de prácticamente 24 años— muestran efectivamente la utilización política de las creencias de los ciudadanos y de contera la existencia de unas instituciones polí-

ticas totalmente restringidas aún en el ámbito religioso. Y estos aspectos de la Constitución Nacional que nos rige son la continuación de una tradición que ha sido hegemónica durante la mayor parte de vigencia de las instituciones políticas llamadas republicanas. Una división de las funciones dentro del Estado en el cual la autoridad moral se entregó a la iglesia que siempre ha estado aliada a los poderes económicos, políticos y militares. La moral pública es la moral católica y la iglesia era la encargada de mantener en la sociedad el predominio moral y ético. Por esto, el Estado en Colombia nunca se ha preocupado de educar ciudadanos en una moral secular. Hoy día la crisis de valores que atraviesa de arriba a abajo la estructura social, el surgimiento por todos lados de disfuncionalidades y la manifestación de una crisis aguda de valores vienen a revelar que la moral católica no responde hoy a las aspiraciones éticas, morales, culturales y sociales de la nación. Esta quiebra de la moral católica se manifiesta en la vida cotidiana, pues, la iglesia tampoco se preocupó de modernizar su mensaje ni de asumir los nuevos valores que emergían de un proceso de urbanización y de secularización crecientes de una sociedad que cuestionó y cuestiona profundamente las ligazones que han existido tradicionalmente en Colombia entre el poder moral y el poder político. La eficacia de la iglesia en el mantenimiento del poder moral y ético funcional a las instituciones restringidas que nos rigen es hoy profundamente débil y es precisamente esta percepción la que empuja al gobierno a preocuparse por su reforma.

En el proyecto que el Gobierno del Presidente Barco ha sometido a la consideración del Congreso de la República para reformar la Constitución Nacional ésta ya no es la expresión de la voluntad divina sino la expresión de la soberanía popular: “La soberanía reside esencialmente en el pueblo colombiano, que la ejerce de modo directo a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Del pueblo emanan las competencias de que explícitamente son investidos los órganos del poder estatal” (Artículo 3, proyecto gubernamental).

En el proyecto de reforma se materializa un nuevo intento por secularizar las instituciones políticas en Colombia. Se afirma que la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico-político del Estado en Colombia es la expresión de la voluntad soberana del pueblo quien podrá reformarla mediante plebiscito. La Constitución también podrá ser reformada por una Asamblea Constituyente o por el Congreso de la República, en estos casos la población podrá pedir que las reformas constitucionales sean llevadas a plebiscito. Dos aspectos se destacan en el proyecto gubernamental: por una parte, el establecimiento del plebiscito como mecanismo de modificación del

Estatuto Jurídico de la Nación —para un referéndum modificatorio de la constitución los ciudadanos en número no inferior a 500 mil podrán tomar iniciativa para proponer una reforma constitucional; por otra parte, la Convocatoria de una Asamblea Constituyente tendrá que ser aprobada por el Congreso de la República.

Estos mecanismos pretenden desarrollar la concepción nueva en el derecho público colombiano —pero tan viejo en occidente— del principio de soberanía popular, y pretenden una secularización mayor de las instituciones políticas, procediendo a una separación del poder eclesiástico del poder político. Este es indudablemente un aspecto progresivo del proyecto gubernamental. El problema reside en que tiene pocas probabilidades de aprobación en el Congreso pues el Partido Social Conservador ha anunciado su oposición, y por el contrario, en el proyecto de contrarreforma sometido también a consideración del Congreso se propone mantener el carácter confesional del Estado en Colombia. De suerte pues que parece poco probable que se culmine en Colombia, por lo menos en la actual reforma, la secularización de las instituciones políticas. Esta secularización dependerá también de las negociaciones que el Gobierno Barco adelanta con la Santa Sede sobre el concordato. Entre tanto, la crisis ética y el diseño de una propuesta civilista y democrática de ética secular seguirán siendo tareas no asumidas por las instituciones estatales.

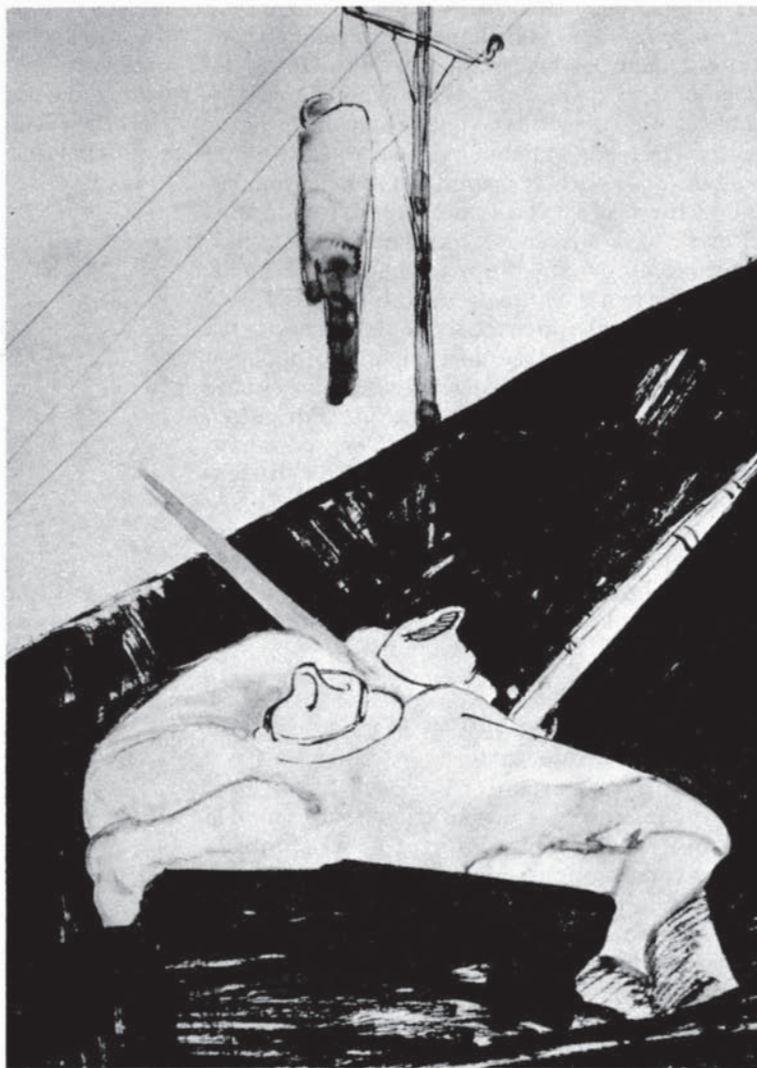
Los Derechos Humanos: El trecho del dicho al hecho

El proyecto gubernamental propone introducir en la Constitución Nacional un nuevo título "*de los Derechos Civiles y Políticos*", en el cual se consagrarían las más modernas normas de la legislación universal y latinoamericana sobre derechos humanos. El proyecto se detiene en la enumeración de derechos tales como el respeto a la vida, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la integridad física, psíquica y moral y le da el carácter de delito a la tortura, los tratos crueles e inhumanos, delitos que no serán objeto de indulto o amnistía y tampoco serán beneficiados con la excarcelación. Se detiene el proyecto en describir el derecho a la libertad y la seguridad individuales, la prohibición del juzgamiento de civiles por tribunales militares; el derecho a la defensa y la protección contra la detención arbitraria.

Dos objeciones principales se han hecho a la propuesta gubernamental en esta materia. El expresidente Alfonso López Michelsen ha hecho una crítica formal: "(...) en tratándose del título III de la Constitución, se habría podido reducir conside-

ramente el enunciado de los derechos ciudadanos con solo referirse a los pactos internacionales de que es signataria Colombia, como son los constitutivos de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos, amén de los múltiples convenios cuyo articulado se repite textualmente en el proyecto de reforma" (López M. Alfonso: *El tiempo*, p. 8A, 09.21. 1988).

La segunda objeción se ha hecho desde los parlamentarios de la izquierda y de algunos sectores



liberales. "Con ese capítulo de los Derechos Humanos, se enriquecerá la literatura política del país, pero no más... En síntesis todo ese título nuevo que reemplazaría el título III, es más extenso. Pero su extensión no garantiza su eficacia" [Gómez Méndez Alfonso. *Revista Credencial* No. 23, págs. 29-32, Bogotá octubre de 1988] Como se sabe Gómez Méndez es un parlamentario liberal integrante de la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes.

Las dos cosas son ciertas, aunque a nuestro juicio, en un país azotado por la violación diaria y cotidiana de los derechos humanos, no sobra de ninguna manera que en la Carta Política se dedique un espacio a subrayarlos y desde esta perspectiva nos parece acertado el proyecto gubernamental. Pero también hay otra razón y es que el Estado Colombiano no siempre hace compatible su legislación con los compromisos internacionales —una muestra son los acuerdos suscritos por el Estado Colombiano en el marco de la Organización Internacional del Trabajo—. Así pues no me parece un exabrupto que se dediquen unos cuantos artículos a recordar cuáles son las obligaciones del Estado. Pero, no podemos dejar de señalar la contradicción de un gobierno que se empeña en hacer de los Derechos Humanos norma constitucional cuando nos rodea el mayor clima de impunidad que se haya registrado en los últimos treinta años en este país. Y nos asaltan las siguientes preguntas: ¿Qué mecanismos se proponen para castigar a los autores de masacres, que según informes de prensa han dejado en lo que va corrido de este año cerca de 300 muertos? ¿Qué instrumentos propone el gobierno para que se respeten los derechos humanos garantizados en la constitución? ¿Por qué en los acuerdos políticos entre liberales y conservadores se ha eliminado el defensor cívico y el defensor de los Derechos Humanos?

Ahí está el quid de la cuestión. La sola consagración de los derechos fundamentales en las normas constitucionales no va a significar ni mejora ni despolarización del conflicto social existente.

La reforma del Congreso y del sistema electoral

Del conjunto de la propuesta gubernamental la que más posibilidades tiene de ser aprobada sin mayores modificaciones es la parte correspondiente a la reforma del Congreso. Esta reforma busca dotar al Congreso de la República de mayor funcionalidad e incrementa los mecanismos de control político de este organismo sobre el Ejecutivo Nacional. De manera sucinta la reforma amplía la duración de las sesiones y crea dos períodos ordinarios, a la vez establece la posibilidad de que el Congreso de la República se reúna por iniciativa propia. Crea una Comisión Legislativa permanente que servirá como órgano de Consulta y de Control durante el receso del Congreso. Aumenta el control político del Congreso sobre el Ejecutivo dotándolo de capacidad para establecer un voto de censura y moción de observaciones a los Ministros del Despacho. Al mismo tiempo trata de hacer viable la reforma de 1968 en relación con el papel del Congreso en la Planificación Nacional y

propone un régimen disciplinario interno que busca que los congresistas asistan a las sesiones. Finalmente, el proyecto establece funciones específicas para cada una de las cámaras.

La principal crítica que se formula y en la cual hay plena razón es que el proyecto no se decide por cuál es el sistema de gobierno que quiere establecer en Colombia. Si un régimen parlamentario en cuyo caso el papel del parlamento no es sólo el de establecer mociones de censura sino establecer mecanismos de responsabilidad del parlamento no sólo en relación con los Ministros sino —como funcionan las democracias parlamentarias de occidente— en relación con la orientación política general del gobierno. Pero tampoco se decide por el Presidencialismo que es el sistema vigente en Colombia, pues, entrega parte vital de sus funcio-



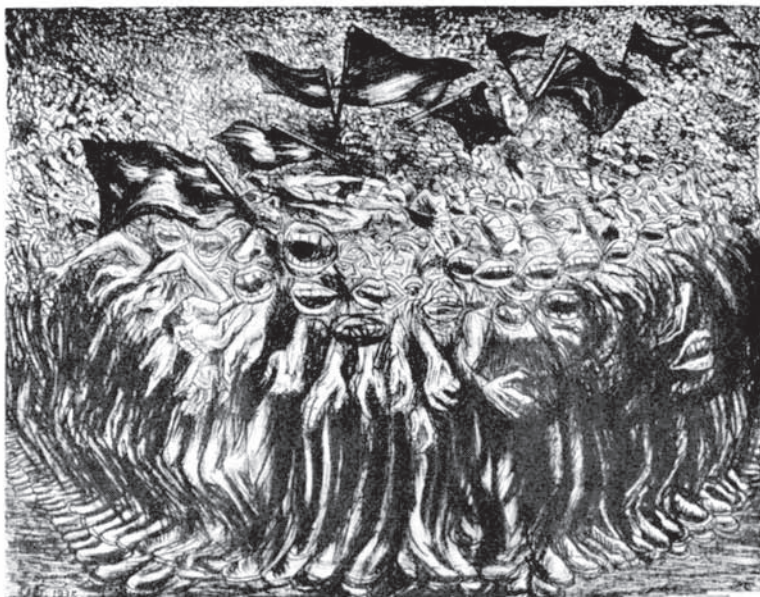
nes a la institución del vicepresidente. De paso valga decir que ésta figura del vicepresidente ha sido ya hundida por el ponente senador Hernando Durán Dussán y por la subcomisión que estudia los acuerdos políticos sobre la reforma.

El proyecto avanza también modificaciones en el plano de la composición del Congreso, pero, de manera muy tímida y totalmente improvisada en algunos aspectos. Al proponer el sistema uninominal para la elección de la Cámara se buscaría dotar a este organismo de una representación menos clientelista —menos de bolígrafo, por lo menos. Pero al dejar intacto el sistema electoral y la propia mecánica de votación no se avanza un ápice en el combate al clientelismo que es la forma predominante del ejercicio de la política en el país. Al

proponer la circunscripción nacional para las minorías buscaría ampliar la representación de los distintos sectores políticos en el parlamento, pero, arma un total embrollo al proponer representación parlamentaria para los colombianos residentes fuera del país.

La propuesta de establecer la doble vuelta para las elecciones presidenciales —como se señala en el artículo de Samuel Jaramillo— es importante sobre todo para los grupos de oposición y para evitar gobiernos de minorías, lo que también facilitaría los acuerdos políticos.

El problema fundamental reside aquí en que se dejan de lado mecanismos de control y normas punitivas contra el sistema de compra de votos, la inmoralidad y el tráfico de influencias y la utilización del erario público y del aparato estatal como



métodos de ejercicio corriente de la política en Colombia. Lo propio debe decirse en relación con el financiamiento de los partidos y de las campañas políticas. El proyecto gubernamental apenas se ocupa de aspectos formales sin entrar en el fondo de los problemas que han llevado a la crisis de las instituciones. Una reforma del sistema político debería avanzar en el establecimiento de mecanismos como la carrera administrativa, la financiación de las campañas políticas —la eliminación de los llamados subsidios parlamentarios—, un régimen de sanciones a la compra de votos, la automatización y el carácter privado y libre de las votaciones, etc. En pocas palabras, se trataría de avanzar en la democratización real de las instituciones estatales y en la apertura de las mismas a la participación de las mayorías excluidas hasta el presente.

La reforma a la administración de justicia

No hay duda que la administración de justicia requiere una reforma profunda tanto en los organismos que la componen como también en los recursos asignados a ella. El proyecto plantea la creación de un organismo máximo de control Constitucional —La Corte Constitucional. Mantiene la Corte Suprema y el Consejo de Estado estableciendo como modificaciones el período fijo para magistrados y eliminando el sistema de libre cooptación. El propósito declarado desde la reforma de 1979 es el de lograr una mayor injerencia del Ejecutivo y del Congreso de la República en la composición de la rama jurisdiccional que en el proyecto se materializa en la creación del Consejo Superior de la Administración de Justicia quien pasará al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia los candidatos a magistrados para que éstas corporaciones resuelvan sobre su designación. La Corte Constitucional estará integrada por siete magistrados del siguiente origen: dos elegidos por el Senado, dos nombrados por la Cámara de Representantes, dos nombrados por el Presidente y uno que tendrá investidura de Presidente de la Corte elegido por el Congreso en pleno para un período de cuatro años. Como lo ha señalado recientemente el Presidente de la República el Ejecutivo busca con ello un mayor acercamiento entre ejecutivo, legislativo y judicial, pero, lo evidente es que resulta muy molesto para el primero la independencia de criterio de la rama jurisdiccional y de una o de otra manera se trata de influir en su composición. El proyecto plantea que por lo menos un 10% del presupuesto nacional sea destinado a la administración de justicia. Es bueno recordar que en 1979 se había aprobado esta norma y que mientras la reforma tuvo vigencia no se aplicó. Hay serias dudas de que en realidad ahora exista la voluntad política para ello. En cuanto a la eliminación del bipartidismo en la rama jurisdiccional los conservadores hasta ahora han mostrado su oposición a que se desmonte el bipartidismo compulsivo que caracteriza también el llamado poder judicial en el país.

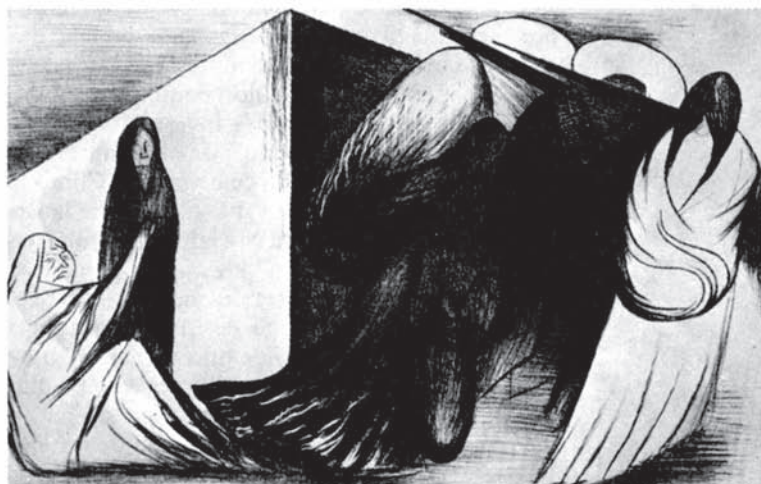
Otros aspectos de la reforma a la administración de Justicia tienen menos probabilidades de que sean considerados por el Congreso. Tal es la creación de la Fiscalía —que en buena medida asume parte de las funciones de la actual Procuraduría General de la Nación o el pasar al sistema acusatorio en el sistema judicial del país. En realidad la propuesta en estas materias es muy poco coherente y hasta contradictoria.

Otros aspectos de la administración de justicia seguirán durmiendo el sueño de los justos pues no son propiamente objeto de una reforma constitucional sino que están esperando una verdadera

reforma a la justicia que considere problemas como el atisigamiento de los juzgados, la sistematización, laboratorios de investigación criminal, etc. Allí están parte de los más graves problemas y como lo señaló recientemente el Procurador Serpa Uribe el Estado no garantiza los derechos humanos de los reclusos.

La ampliación de la participación ciudadana

Finalmente queremos decir unas cuantas cosas acerca de la llamada democracia participativa que buscaría la reforma. Lo primero que tenemos que comprobar es que la reforma avanza poco en el establecimiento de nuevos mecanismos de participación ciudadana y que el sistema que se preten-



de preservar es el de la democracia representativa con algunos retoques de maquillaje.

Las principales medidas propuestas y sobre las cuales queremos más bien esperar la ponencia y los acuerdos políticos son:

- Plebiscito, consulta y referéndum.
- Revocatoria del mandato para alcaldes y representantes a la Cámara.
- Voto obligatorio.
- Elección popular de gobernadores.
- La doble vuelta para la elección presidencial.
- Primarias de partidos para escoger los candidatos.
- Circunscripción uninominal para representantes a la Cámara.
- Elección de las Juntas Administradoras Locales y participación de éstas para el nombramiento de Alcaldes Menores —para las cabeceras urbanas— y de corregidores —para las áreas rurales.

- Iniciativa popular para proponer proyectos de leyes al Congreso (50.000 ciudadanos) y para proponer reformas constitucionales (500.000 ciudadanos).

Estas son las propuestas que buscarían ponerle pueblo a la democracia. Por lo pronto diremos que el ponente ha anunciado ya, que no incluirá en su propuesta, la elección popular de los gobernadores y que considera que las propuestas de referéndum, consultas, etc. deben ser acuerdo de los partidos. Por su parte los conservadores no se muestran muy entusiastas con algunos de los mecanismos propuestos como circunscripción nacional y otras que buscarían ampliación de la representación para las minorías. Dejemos que sea el propio ponente quien nos muestre la línea de pensamiento más tradicional que caracteriza al sector de la derecha liberal en la cual él está inscrito. En carta de respuesta a las observaciones de López Michelsen dice "Entiendo la preocupación de ustedes por la circunscripción nacional, la circunscripción uninominal, y de los colombianos residentes en el exterior para la futura representación en el Congreso... El régimen de las provincias, los prefectos, la misma circunscripción uninominal ya mencionada, y materias concomitantes sobre los departamentos y municipios, deberían ser objeto probablemente de reforma separada, pues no parece posible, a no ser que se llegue a un completo acuerdo entre los partidos al respecto, alcanzar a estudiar al lado de las otras instituciones propuestas, materias de tanta importancia". (Durán Dussán Hernando: *El Tiempo*, p. 1A.09.23. 1988).

Así pues, al proyecto descuadrado en muchos sentidos —presentado por el Gobierno Barco— le han salido unos defensores poco convencidos de la necesidad de ampliar la base de participación democrática, pues, lo que propone Durán Dussán es dejar de lado los aspectos más progresivos que el proyecto contempla. La vía complementaria ya la ha impuesto el nuevo jefe del Partido Liberal Julio César Turbay: negociación bipartidista para la reforma. Tendremos todavía cerca de dos años para ocuparnos de la reforma por lo que no hay prisa en su consideración, para lo que sí hay prisa es para clamar por las reformas verdaderas, aquellas que claman los cientos y miles de campesinos sin tierra o los deudores morosos de los programas de vivienda que requieren resolver problemas como los de la tierra urbana y también las medidas que el país reclama para el castigo a tanta impunidad, para ello sí no hay mucho tiempo. Alvaro Gómez el nuevo, después del síndrome de Estocolmo, ha dicho que para resolver estos problemas solo falta gobernar y para ello se requiere voluntad política agregamos nosotros. ●

Eduardo Pizarro, sociólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de la U. Nacional de Colombia.

Barco y las perspectivas de la paz

Eduardo Pizarro Leongómez

Aun cuando Alfonso López Michelsen (1974-1978) denominó a su propio mandato el “gobierno-puente”, para simbolizar que constituía la última de las administraciones regidas por las normas del Frente Nacional, la realidad sería otra. Los dos gobiernos ulteriores, el de Julio César Turbay y el de Belisario Betancur, continuaron inmersos en esa institución en virtud del artículo 120 de la Constitución. Sólo será con la instauración del llamado “esquema gobierno-oposición” por parte del actual gobierno, que puede comenzar a hablarse en realidad del desmonte de las administraciones compartidas.

Un grupo de asesores provenientes de los círculos académicos y empresariales jugaron inicialmente un rol destacado tanto en la estructuración del esquema gobierno-oposición como en la elaboración de las líneas que animaron su cuestionable política de pacificación, y recientemente la iniciativa para buscar introducir cambios sustanciales en la Constitución Nacional. Estos proyectos del gobierno se fundan en un acertado diagnóstico del Frente Nacional. Recoge sus aspectos positivos como el de haber permitido superar los “odios heredados” y la confrontación pasional de los partidos tradicionales, como el de haber creado un ambiente que favoreció la modernización económica del país. Pero, ante todo busca superar sus aspectos negativos: la inadecuación de las instituciones políticas frente a las expectativas de participación ciudadana, la clientelización y privatización de los beneficios sociales del Estado, el taponamiento autoritario de las demandas sociales, el divorcio de los partidos tradicionales en relación con las formas no electorales de participación política y social, el desbordamiento



de la violencia en múltiples formas. En otras palabras, así el balance del Frente Nacional tuviese aspectos positivos, su desmonte era sin duda una necesidad inaplazable.

La ampliación del espacio democrático y la dinamización de la vida política se perciben como las mejores terapias para los males que aquejan la dinámica política nacional: de una parte, la “democracia del bostezo” producida por los gobiernos compartidos y de otra, el empleo de la violencia como único recurso de acción política por parte de la izquierda.

El esquema gobierno-oposición

En relación con el esquema gobierno-oposición, en su Mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1987, Barco sintetizó los beneficios que el gobierno veía en la instauración de este esquema, después de 28 años de gobiernos compartidos:

- a. El voto ciudadano adquiere mayor valor porque se forma un gobierno y se descarta otro; se escogen unas políticas y se rechazan otras;
- b. El gobierno tiene que rendir cuentas a los ciudadanos. Las propias elecciones se convierten en un elemento de fiscalización;
- c. Se desestimula la corrupción y la ineficacia por la vigilancia de los partidos de oposición;
- d. Se presiona la modernización de los partidos políticos y se fomenta su cohesión interna;
- e. Las colectividades deben diferenciarse en sus programas y ejecutarlas desde el gobierno o presentarlas al país desde la oposición;
- f. Se fortalece el Congreso, como principal foro de la oposición y diálogo entre los partidos¹.

Ahora bien, el riesgo del esquema gobierno-oposición para la estabilidad institucional no parece nacer de un renacimiento del sectarismo pasional entre los partidos. La terapia frentenacionalista cumplió al parecer bien y con eficacia su tarea. El riesgo nace más bien de los dos retos centrales que debe enfrentar este esquema: el primero, la capacidad del gobierno de articular en torno suyo un verdadero partido de gobierno, como soporte de la acción del Estado; y el segundo, la posibilidad de generar un clima político favorable para la emergencia de una auténtica oposición civilista y democrática.

Indudablemente, el marginamiento del partido conservador de los gajes del poder, lo cogió de sorpresa y sin preparación para ejercer un rol de oposición. Dos años después de iniciada esta experiencia este partido ha revelado una impotencia total, una desnudez impúdica para convertirse en una oposición programática. Dos hipótesis permiten a nuestro modo de ver dar cuenta de este fenómeno: primera, que la enorme identidad de intereses con el partido de gobierno, le permita sólo convertirse en una oposición táctica, jamás estratégica, es decir, fundada en programas alternativos. En otras pala-

bras, que la verdadera oposición no se encuentra allí y que, el conjunto de maniobras del partido conservador no sean más que un simple *divertimento*. O, segunda hipótesis, que el partido conservador esté jugando a la oposición a ultranza con objeto de convertirse en una opción de poder a corto plazo². Para usar un lenguaje centenarista, que esté colocando los intereses del partido por encima de los intereses nacionales. Creemos que se trata de uno y otro factor, que se refuerzan mutuamente. Es indudable que ante la desaparición de las fronteras entre ambos partidos, la oposición real se halla por fuera del bipartidismo. En todo caso, un observador tan lúcido como López Michelsen afirmó en alguna entrevista que esa actitud del conservatismo los estaba llevando a revivir las os-



curas épocas de la oposición de Laureano Gómez en los años treintas y cuarentas la "oposición obstruccionista":

A mí me parece que es una oposición, con distinto nombre, de la escuela de la que hacía el doctor Laureano Gómez. Yo se lo decía

1. Virgilio BARCO, *Diálogo democrático: ni hegemonía ni sectarismo*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1987.

2. Las recientes reuniones entre el presidente de la República y los jefes de las dos colectividades tradicionales pueden estar simbolizando el paso de la oposición a ultranza a unos "acuerdos sobre lo fundamental". Es decir, a una cohabitación política. Todavía es demasiado pronto para determinar con suficiente claridad el rumbo que tomarán estos encuentros.

hace algunos momentos, no se participa en el gobierno, después se declara que es que uno está perseguido, poco a poco se va adquiriendo carta blanca y manos libres para desatar una campaña de acusaciones y de sindicaciones, muchas veces sin fundamento contra los funcionarios del Estado³.

Si el esquema para que funcione requiere al menos un partido de oposición, no es menos importante la presencia de un verdadero partido de gobierno. La realidad es que éste no existe en la actualidad, pues el partido liberal vive el drama de su total fragmentación en tendencias, la crisis de autoridad, el predominio de los jefes políticos regionales, todo lo cual tiene su reflejo en una aguda crisis parlamentaria. Los proyectos de reforma política y de democracia social (tales como la reforma urbana) siguen bloqueados ante la indiferencia de la clase política. De los veinte proyectos considerados como fundamentales para el gobierno en el año de 1987, sólo el de reforma agraria tuvo curso y si logró ser aprobado no fue gracias a las mayorías liberales, sino a un vergonzoso fraude.

La viabilidad del esquema gobierno-oposición depende, igualmente, de la capacidad de integrar a las fuerzas opositoras extraparlamentarias al sistema político. Este objetivo no era alcanzable debido a la ausencia de una política de paz durante los dos primeros años de esta administración. La iniciativa de paz reciente abre, en este sentido, amplias expectativas.

¿Política de pacificación o política de paz?⁴

En efecto, el nuevo gobierno buscó durante sus dos primeros años cambiar las líneas centrales de estrategia de paz de la anterior administración: no se trataba ya de buscar la paz mediante la negociación con los grupos guerrilleros, sino de atacar las llamadas "causas objetivas" de la subversión (ausencia del Estado en zonas de colonización, mala distribución de la tierra, desprotección de las minorías nacionales, pobreza absoluta). Es decir, el Estado buscaba cambiar de interlocutor: pasar de la guerrilla, a quien se le desconoce su representatividad, a dialogar directamente con las comunidades afectadas por la miseria y el abandono estatal. Para ello, las políticas de rehabilitación de las zonas afectadas por la

violencia y la lucha contra la pobreza absoluta se constituían en los pilares de esta estrategia estatal. La paz dejaba de ser un objetivo inmediato, para convertirse en un resultado tras la recuperación de la legitimidad estatal. De otra parte, se buscaba reinstitucionalizar el proceso de paz cambiando las



3. *El Tiempo*, 24 de julio de 1987, pág. 9-A.

4. Es indispensable diferenciar rigurosamente dos nociones: política de paz y política de pacificación. La primera parte del reconocimiento del adversario como un interlocutor válido, sujeto de negociación política. La segunda, le desconoce toda legitimidad y busca su liquidación ya sea militar (como ocurre con la "pacificación" que desarrollan los grupos paramilitares en el Magdalena Medio), ya sea "política" (como pretendía el PNR).

comisiones *ad hoc* del anterior gobierno (comisión de Paz, Comisión de Verificación de los Acuerdos de Cese al Fuego, Comisión de Diálogo Nacional, Altos Comisionados de Paz), por entidades del Estado y por asesores directamente vinculados con el gobierno. La actual Comisión de Rehabilitación, Normalización y Reconciliación, dependiente directamente del ejecutivo, tenía a su cargo la conducción del proceso de paz. La jerarquización de los pasos a seguir: rehabilitación en primer término, normalización a continuación y luego una eventual reconciliación, ponía en evidencia el desarrollo "lógico" de este proyecto gubernamental. Sólo que, este coherente esquema de pacificación adolecía

municipios "rojos" —, sólo sirvió para ahondar la crisis presupuestal del PNR, su desorganización administrativa y el caos en su programación; d) estos programas se encuentran por fuera del modelo de desarrollo económico implementado en el país desde hace ya varias décadas, que es en sí mismo un generador de profundos desequilibrios regionales y sociales. ¿Cómo realizar una "economía social" desde el Estado, si el modelo de desarrollo global ahonda los desequilibrios sociales? e) en este sentido, se puede afirmar que ni el PNR ni el PPA (Plan contra la Pobreza Absoluta) están seriamente integrados en la política global del Estado, apareciendo como añadidos marginales, y



de un problema mayúsculo: era absolutamente ineficaz.

En efecto, al transcurrir la primera mitad de este gobierno se puso en evidencia que su estrategia de pacificación había sido un grave error. No sólo era regresiva, en comparación con la de Betancur, sino inadecuada para alcanzar sus objetivos. Varias críticas se le podían formular al Plan Nacional de Rehabilitación: a) los recursos existentes y la capacidad operativa del Estado son a todas luces insuficientes para responder a los graves problemas acumulados por décadas de desidia oficial; b) pero, aun si estos ingentes recursos existiesen, su impacto sería a muy largo plazo y el país en la situación actual no da espera; c) la extensión de los programas para casi todo el país —y no sólo para los

no como una política gubernamental central. En pocas palabras, la ingenuidad tecnocrática subyacente en el PNR sólo sirvió para borrar de un plumazo años de esfuerzos en la búsqueda de escenarios para la reconciliación nacional.

Ni la "política sin economía" de Betancur, ni la "economía sin política" de Barco eran consistentes como fórmulas de solución para la violencia política interna. En la primera, debido a la disociación que introduce entre el reformismo político y las medidas económicas, que en esa administración ahondaron los desequilibrios sociales, y por tanto los "factores objetivos de la subversión". En la segunda, se pretende liquidar la insurgencia, que tiene una dimensión eminentemente política y una composición y dirección de ori-

gen urbano, con medidas de corte tecnocrático, de indudable importancia e interés, pero ineficaces para el objetivo que se propone.

De hecho, en los últimos dos años se agravó la crisis nacional en sus múltiples dimensiones: ausencia de liderazgo presidencial, crisis del partido de gobierno, inexistencia de propósitos nacionales que convocaran al país entero, aumento dramático de la violencia multiforme, etc. Al menos, cuatro indicadores expresan esta "crisis en la crisis", que ha desbordado su carácter específicamente político obligándonos a plantear una pregunta dramática: ¿estamos los colombianos nuevamente, como en los años cincuentas enfrentados más que a una crisis política, a una crisis de sociedad?

1. La primera expresión de esta nueva dimensión de la crisis es la agudización de las violencias, en sus múltiples expresiones, con sus innumerables actores y con su enorme capacidad de retroalimentación. Situación que está generando, de una parte, una perturbadora percepción colectiva de inseguridad, que puede alimentar proyectos autoritarios en la sociedad civil; de otra parte, está conduciendo a una desaparición del estado de derecho, acompañado de un clima de total impunidad, ineficacia de la justicia y por tanto, a un florecimiento de la justicia privada; y finalmente, en este ambiente de violencia generalizada, se están creando barreras objetivas para el impulso de las iniciativas democráticas;

2. Una segunda dimensión de esta crisis es, sin duda, la creciente incapacidad del Estado y de sus partidos-apoyo, para servir de mediadores en los conflictos que afectan hoy a nuestra sociedad, por lo cual, éstos se expresan en forma desnuda, directa, agravándose así las confrontaciones en todos los planos. Hoy, hasta los conflictos laborales están adquiriendo una dimensión militar, como ocurre en las zonas bananeras de Urbá y en las empresas cementeras en el Magdalena Medio;

3. El aumento de la capacidad desestabilizadora del narcotráfico, su impacto corruptor en las Fuerzas Militares y ante todo, su participación abierta y creciente en la "guerra sucia" contra los sectores democráticos;

4. Finalmente, el fortalecimiento de una cultura de la intolerancia cuya más dramática expresión es la "guerra sucia" generalizada que vive el país.

La reforma constitucional y la "iniciativa de paz"

Las insuficiencias tanto del esquema gobierno-oposición, como de la mal llamada política de paz, aunado al dramático deterioro tanto interno como externo de la imagen del actual gobierno, lo condujeron a lanzar dos iniciativas de indudable interés y oportunidad: de una parte, una reforma constitucional tendiente a adecuar las insti-



tuciones políticas al ritmo de los nuevos tiempos. Y de otra parte, una propuesta de paz orientada a la reincorporación de los alzados en armas al régimen democrático. Es así como, nuevamente se hace evidente que la paz y la apertura democrática son las dos caras principales de cualquier proceso de reconciliación nacional. O sea, que se retoma con sus necesarios ajustes la experiencia vivida en la administración Betancur.

En relación con la reforma constitucional, es claro para los sectores más lúcidos del país

que no puede tener un carácter cerradamente bipartidista. Si el actual sistema político colombiano tuvo como origen el plebiscito bipartidista de 1957 su renovación requiere hoy, por el contrario, de un pacto social pluralista que defina el nuevo marco institucional de la vida política. No se trata como quiere la ingenuidad liberal hacer creer que los cambios constitucionales mágicamente actúen sobre los conflictos y estos desaparezcan como por arte de birlibirloque. Este "cretinismo jurídico" busca ocultar que sin una real voluntad política para convocar en torno a las reformas al conjunto de los actores de la vida nacional, las innovaciones constitucionales pueden terminar siendo la raíz de una nueva frustración nacional. Si en 1957 el bipartidismo pudo realizar un plebiscito a su



medida, hoy cuando los dos partidos no representan al conjunto de la nación, pretender repetir un pacto excluyente sería el inicio de una definitiva polarización nacional.

Las cosas no son hoy, por tanto, tan simples como en 1957. En un país que está viviendo una creciente polarización de sus fuerzas políticas, la propuesta de reforma constitucional ha puesto al descubierto las tres perspectivas en torno a las cuales se está tejiendo el futuro del país. Para los sectores reaccionarios, esta reforma es una oportunidad para convocar a las fuerzas del bipartidismo, tendiente a buscar una recomposición de las actuales instituciones mediante una modernización autoritaria del Estado. Es decir, es un sector que cree que es posible en la Colombia de hoy regresar a un pacto

bipartidista estrecho y excluyente, que le permita buscar una solución militar a los conflictos que afectan al país. De otra parte, para los grupos guerrilleros más radicalizados la reforma constitucional es un simple embeleco insustancial, que no debe desviarlos del único camino que perciben: la guerra civil. No son pocas, pues, las coincidencias entre el sector militarista de derecha y el sector militarista de izquierda, ambos levantando las banderas de la guerra total, de la intolerancia y de las reformas excluyentes. Finalmente, para los sectores democráticos, ésta es una oportunidad única para buscar impulsar un cúmulo de reformas que sirvan para abrirle paso a una nueva institucionalidad más abierta y fundada en una modernización democrática de la sociedad colombiana. O sea, se trata de un sector que cree que es posible hacer de la reforma constitucional un nuevo episodio en el proceso de reconciliación nacional, mediante un pacto nacional fundado en la apertura democrática y en la solución política negociada a los conflictos que polarizan hoy al país.

El debate entre una constituyente restringida y una constituyente nacional, entre un proyecto de reorganización autoritaria del Estado y un proyecto de recomposición democrática del mismo, entre una salida militar o una salida política negociada a la crisis actual del país, son los grandes dilemas que dividen a la opinión pública y que se hallan en la base del destino nacional en los próximos años.

En este sentido, la reciente iniciativa de paz presentada por el gobierno del presidente Barco, es enormemente positiva para el país, ya que permite llenar el gran vacío existente en este campo. No sólo se ha evidenciado la total bancarrota del PNR como política de paz, sino que la ambivalente política de "mano tendida y pulso firme", es decir, ni paz ni guerra, para manejar las relaciones del Estado con la guerrilla, sólo llevó a un agravamiento total del orden público. Un proyecto coherente con fases, objetivos y condiciones en un clima de anarquía social generalizada y de una total ausencia de un liderazgo nacional, puede constituir un eje articulador que convoque a la inmensa mayoría del país. En otras palabras, que aun cuando se trate de un proyecto con innumerables insuficiencias, puede constituir la columna vertebral en torno a la cual se construya —en la medida en que recoja otras iniciativas— un gran acuerdo de convergencia nacional. ●

Mariano Arango Restrepo.
Economista, investigador del Centro
de Investigaciones Económicas (CIE)
de la U. de Antioquia. Profesor univer-
sitario.

Mariano Arango R.

La Reforma Agraria y alcances de la nueva ley

I. Resultados de la reforma agraria

Las reformas agrarias pueden clasificarse en los siguientes tipos: marginal, que sólo contempla la colonización sin afectar la tenencia; convencional, afecta ligeramente la tenencia de la tierra; integral, transforma masiva y rápidamente la tenencia y compromete al Estado en acciones complementarias de crédito y asistencia técnica, y la revolucionaria, que conlleva un cambio total en la estructura política, social y económica. "Hasta ahora, Colombia se ha movido en las dos primeras tipologías"¹.

Entre 1962 y 1982 los resultados de la reforma agraria pueden resumirse así: se entregaron 648.234 hectáreas del Fondo Agrario Nacional a 34.918 familias campesinas, y 2'111.236 hectáreas de extinción de dominio a 27.933 familias. El Censo Agropecuario de 1970 estimaba las familias sin tierra en 800.000, lo que indicaría que la reforma agraria sólo benefició al 4.36% de las familias potenciales —sin incluir los minifundistas— y al 7.9% si se considera la titulación por extinción de dominio².

El problema es actualmente más grave, pues en 1984 había 1'504.215 predios menores de 10 hectáreas con un promedio de 2.14 hectáreas, frente a las 22 requeridas como mínimo según INCORA; de ellas 636.255 eran menores de 1 hectárea. A las anteriores deben agregarse 157.691 familias sin tierra³. Entre 1962 y 1982 el INCORA adjudicó 225.125 títulos de baldíos por



6'534.472 hectáreas, pero esta no es propiamente reforma agraria. Absalón Machado resume así los resultados de la reforma:

"En síntesis, sólo un máximo del 15% de las tierras otorgadas provinieron de acción de reforma agraria... es decir, la acción del INCORA estuvo más orientada a la colonización que a la redistribución de la propiedad al interior de la frontera agrícola"⁴.

Ahora bien, el INCORA invirtió la mayor parte de sus recursos de inversión en la construcción y adecuación

1. González Guillermo Alberto. *Reforma agraria: una decisión política*. Economía Colombiana No. 186. Bogotá, octubre 1986. p. 8.

2. Machado Absalón, *La reforma agraria: una mirada retrospectiva*. Cartagena, junio de 1984. Mec. p. 21.

3. López Luis Fernando. *Reforma Agraria y realidad nacional*. Economía Colombiana No. 186. Bogotá, octubre de 1986. p. 22.

4. Machado Absalón. *Op. cit.*, pp. 26-27.

de 25 distritos de riego, con una superficie total de 176.652 hectáreas. Se beneficiaron en 11.557 agricultores, de los cuales el 35% eran adjudicatarios de programas de reforma agraria, el 50% eran minifundistas privados y el 15% restante eran medianos y grandes propietarios. La tenencia permaneció altamente concentrada, pues mientras el 53% de los propietarios con menos de 3 hectáreas poseían el 5.1% de la superficie y el 1% con más de 50 hectáreas poseían el 30.4% del área total. Sólo el 24% de la superficie de los distritos fue parcelada⁵.

Una idea de los recursos invertidos entre 1962 y 1983 por el INCORA en los distritos de riego y en gastos de funcionamiento la da la extensión de tierras que podría haber comprado en esos años con el presupuesto total de dicho instituto: serían 5'700.000 hectáreas, a razón de \$30.000 por hectárea, con un presupuesto total de \$172.000 millones de 1983⁶, frente a escasas 407.968 hectáreas que entraron al Fondo Agrario Nacional por compras en este período (14%).

El período 1962-66 fue de montaje institucional y adecuación de tierras. En el último año llegó a la presidencia Carlos Lleras Restrepo, principal promotor de la Ley 135 de 1961, impulsando considerablemente la reforma desde 1967: las tierras ingresadas al Fondo Agrario Nacional aumentaron a 63.293 hectáreas anuales (68.4% por compra y 7.4% por expropiación), reflejando el notable esfuerzo estatal; la extinción de dominio aumentó un 113% a 267.819 hectáreas anuales⁷. Los cambios institucionales fueron considerables en este gobierno: en 1968 se expide la ley 1a. sobre aparcería, que hace afectables por el INCORA los grandes predios explotados por aparceros, en los cuales el propietario no ejerciera la dirección de la explotación, ni tuviera a su cargo más del 75% de los gastos. La inscripción ordenada por el INCORA fue de 71.325 y abarcó 514.600 hectáreas en septiembre de 1968; sin embargo, el INCORA sólo logró adquirir 105.762 hectáreas y los beneficiarios sólo llegaron al 12% de los aspirantes⁸. La mayoría de los campesinos fue expulsada por los terratenientes a raíz de los posibles efectos de la ley.



Otra medida, de la mayor importancia, de la administración Lleras Restrepo fue la creación, en 1966-67, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC— que tuvo un notable avance hasta 1971, cuando había en el país 496 asociaciones con personería jurídica y 968.490 asociados. La ANUC lideró a comienzos de la década de 1970 numerosas invasiones de tierras, particularmente intensas en 1970-1971: 812 predios localizados principalmente en Córdoba, Sucre, Magdalena y Huila fueron invadidos en esos años.

La estructura de la tenencia de la tierra empeoró sensiblemente en la primera década de reforma agraria: de un lado, la notable expansión de la frontera agrícola (cerca de 3.5 millones de hectáreas) favoreció principalmente a los medianos y grandes propietarios; de otro lado, en las mejores tierras del Valle del Cauca, Tolima y Cesar se transformó el latifundio en empresa capitalista, y en tercer lugar, la Ley 1a. de 1968 produjo la expulsión masiva de arrendatarios y aparceros. Las condiciones anteriores produjeron una considerable concentración de la tierra entre 1960 y 1970/71, que se manifiesta en la reducción del número y superficie de las explotaciones menores de diez hectáreas. Las condiciones anteriores produjeron una considerable concentración de la tierra entre 1960 y 1970/71, que se manifiesta en la reducción del número y superficie de las explotaciones menores de 10 hectáreas, el estancamiento de las de 10 a 20 y el fuerte aumento de las más grandes.

La reforma impulsó la agricultura capitalista, porque el temor de afectación aumentó la oferta de tierras en venta y arriendo, moderando los cánones de arriendo y el precio de la tierra. Esto se dio a través de sociedades amañadas entre terratenientes y capitalistas que dejaban a salvo la propiedad de los primeros. Este efecto de las reformas agrarias ha sido general en Améri-

5. *Ibid.*, pp. 32, 33 y 41.

6. Delgado Oscar. *Clases sociales y políticas agrarias*. Economía Colombiana. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. pp. 55-56.

7. Machado Absalón. *Op. cit.*, p. 16.

8. *Ibid.*, p. 28.

ca Latina, según Alain de Janvri⁹. Ahora bien, el Decreto 444 de 1967 dio un potente impulso a esta agricultura, particularmente a banano y flores de exportación y azúcar y algodón, que disponían de excedentes exportables, mediante el Certificado de Abono Tributario, crédito a las exportaciones y devaluación permanente de la tasa de cambio. Moncayo señala que el avance de la agricultura capitalista no fue de igual intensidad a la concentración de la tierra¹⁰.

El fracaso del tímido proceso reformista, el avance de la agricultura comercial y la creciente insurgencia de la ANUC, que estaba creando un permanente estado de zozobra entre ganaderos y empresarios agrícolas, llevaron a los partidos tradicionales a replantear en 1972 la reforma agraria, mediante el Acuerdo de Chicoral. Las Leyes 4a. y 5a. de 1973 y 6a. de 1975 fueron la implementación de dicho acuerdo.

La Ley 4a. de 1973 legisló sobre renta presuntiva, procurando la transformación mediante medidas fiscales del latifundio improductivo en empresa capitalista. La reforma tributaria del gobierno de López Michelsen la reglamentó en 1974, pero, con criterio fiscalista dio un igual tratamiento a la tierra, a las mejoras de ésta y a los activos productivos, desanimando el progreso agropecuario.

En cuanto a reforma agraria, la Ley restringe la afectación de grandes predios, estableciendo unos mínimos de productividad fijados por el Ministerio de Agricultura. La fijación de unos mínimos de productividad, según el promedio regional de los últimos 3 años, en lugar de hacerlo con el potencial productivo de las tierras, convertía en adecuadamente explotadas la mayoría de los grandes predios; así, si lo usual en una región era explotar las tierras con una cabeza de ganado por hectárea, sólo los que practicaran una ganadería más extensiva explotarían inadecuadamente sus tierras; se trataba, de esta manera, de eliminar la calificación subjetiva de los predios por el INCORA, de acuerdo con la Ley 135 de 1961.

Las tierras ingresadas al Fondo Agrario Nacional cayeron de 63.293 hectáreas anuales por medio 1967-1972, a sólo 14.032 en 1973-1982, y por



extinción de dominio, respectivamente, de 267.819 a 27.307 hectáreas anuales en promedio. Es difícil establecer responsabilidades entre los partidos tradicionales por el desmonte de la reforma agraria: el gobierno de Misael Pastrana suspendió las afectaciones mientras establecía los mínimos de productividad, y la reforma tributaria de López Michelsen privó de recursos al Fondo Agrario Nacional en 1974¹¹. Hernán Vallejo Mejía acusa al gobierno de López Michelsen de no fijar los mínimos de productividad en el segundo semestre de 1974, pese a que el gobierno anterior le entregó un proyecto que los establecía detalladamente "...el Consejo de Estado anuló posteriormente las afectaciones del INCORA que no cumplieran los mínimos de productividad"¹². Guillermo Benavides explica que la decisión del Consejo de Estado se basó en que el establecimiento de los mínimos de productividad de los últimos 3 años harían retroactiva la Ley 4a., "...porque no sería posible demostrar si los propietarios obtuvieron los mínimos de productividad los años anteriores, en que eran desconocidos, quedando así indefensos"¹³.

No solo se buscaba incentivar la agricultura capitalista, bajando la renta de la tierra mediante la renta presuntiva, sino que la Ley 5a. de 1973, que creaba el Fondo Financiero Agropecuario, dotaba masivamente de recursos de crédito subsidiado a la misma y a las ganaderías de crías y leche. Un avance importante es que condiciona el crédito a la asistencia técnica.

La Ley 6a. de 1975 suprimió la Ley 1a. de 1968, desafectando los predios afectados por el INCORA por razones de aparcería, procurando restablecer esta modalidad de contrato. Además, reglamentó el gran arriendo capitalista. Un avance considerable en la legislación agraria de estos años, establecido por la Ley 4a., es la asignación prioritaria de tierras a empresas comunitarias, más bien que a campesinos individuales.

El plan de Pastrana Borrero, "Las 4 estrategias", se decide por fomentar la agricultura capitalista, promoviendo la migración campesina a actividades urbanas. La aceleración de la inflación le hizo volver a considerar a los campesinos, a través del programa DRI, cuyo estudio se inició en este gobierno.

El plan "Para cerrar la brecha" del gobierno de López Michelsen da un nuevo sentido al programa DRI, que se concibe como la principal estrategia productiva del Programa de Alimentación y Nutrición —PAN— dirigido a resolver el problema de desnutrición de las clases populares. Lo anterior se sustenta en la concepción según la cual los campesinos pueden modernizarse y tienen considerable importancia económica (55% de alimentos de consumo directo y 30% de materias primas en 1975).

9. Janvri Alain de. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press.

10. Moncayo Víctor Manuel. *Política Agraria y Desarrollo Capitalista*. En: *Problemas Agrarios Colombianos*. CEGA-Siglo XXI. Bogotá, 1985.

11. Betancur Juan Sebastián. *Los proyectos de reforma agraria*. Debates sobre coyuntura económica, No. 3. Bogotá, octubre de 1986.

12. Vallejo Mejía Hernán. *Reforma agraria: ¿Deben o no calificarse las tierras?* Economía Colombiana No. 186. Bogotá, octubre de 1986, p. 12.

13. Guillermo Benavides. *Otra vez la Reforma Agraria*. Nueva Frontera No. 651. Septiembre 21-27 de 1987.

El programa DRI se mantuvo como estrategia productiva en el período 1975-1979. A partir del último año las dificultades fiscales del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) producen un considerable recorte de los recursos asignados al Programa, que se asignan milimétricamente entre los campesinos, con un criterio de beneficencia del Estado y no como estrategia productiva¹⁴.

La reforma agraria se paraliza desde 1973 y a partir de 1976 todo el esfuerzo estatal hacia los campesinos se concentra en el DRI, que presupone la tenencia de la tierra. La presión campesina por la tierra se resuelve a través de la adjudicación de baldíos en regiones de frontera, que conserva la importancia de años anteriores pero no es reforma agraria, y la adjudicación de tierras adquiridas antes de 1973, que se acelera mientras se reduce el ingreso de tierras al Fondo Agrario Nacional, lo que refleja, según Machado, la lentitud burocrática del INCORA¹⁵.

Con posterioridad a 1982, en relación con la política de paz del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el Plan Nacional de Rehabilitación empieza a repartir tierras en zonas de violencia, pagadas a sus propietarios a elevados precios: la Ley 4a. consideraba el avalúo catastral de la tierra como indemnización, de acuerdo con el Decreto Ley 2895 de 1963. El decreto reglamentario de la Ley 35 de 1982 sobre amnistía varió el criterio, acogiéndose al Decreto Ley 222 de 1983 sobre compra de bienes de la Nación, según el cual es el precio comercial; en efecto, es el avalúo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en un plazo de 20 días; pasado éste se nombrarán 3 peritos, 2 por las partes y 1 por el juez¹⁶.

La tregua con las FARC a fines de 1984 llevó a las diversas organizaciones campesinas a proponer un proyecto de reforma agraria. Posteriormente, las organizaciones campesinas, congresistas de los partidos tradicionales, Partido Comunista, Sociedad de Agricultores de Colombia, Centro de Estudios Liberales, excepto Fedegan, adoptaron un proyecto conjunto, que pese a que modificaba sustancialmente el anterior, no fue considerado por la legislatura de 1985.

El presidente Virgilio Barco (1986-) adoptó la reforma agraria como uno de los puntos de su programa político y presentó un Proyecto de Ley a fines de 1986. Los elementos más novedosos de la misma son la no calificación de tierras, las mejores condiciones de pago de las mismas (30% al contado y el resto a 5 años con intereses del 80% del costo de la vida) y la asignación de recursos especiales al Fondo Agrario Nacional.

El congresista Guillermo Alberto González Mosquera sustentó otro más progresista por la misma época, que contemplaba, además del anterior, un plan de reforma agraria que compensaría el efecto negativo de la no calificación en los empresarios agrícolas. En segundo término, contemplaba la asignación del 3% del presupuesto de entonces —unos 30.000 millones de pesos— al Fondo Agrario Nacional. Y, en tercer lugar, elimina el poder de veto del ministro de Agricultura en la junta del INCORA y mejora notablemente la participación campesina en la misma.

Al mismo tiempo, la Unión Patriótica presentó otro proyecto, que contemplaba el 6% del presupuesto nacional a la reforma agraria y conservaría formas de pago similares a la Ley 135, con bonos a largo plazo y bajos intereses, que harían más viable la reforma. Otro punto novedoso es la extensión del programa DRI a todos los adjudicatarios del INCORA, tendiendo a una reforma integral y reduciendo las necesidades de tierras.

Finalmente, el gobierno presentó un proyecto más conservador a la legislatura de 1987, aunque incorpora elementos progresistas del proyecto de González Mosquera, como es el plan de reforma agraria. Este proyecto fue convertido en ley a fines del año pasado, y se comentará más adelante.



14. Fajardo Darío. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Ed. Oveja Negra. Bogotá, 1983.

15. Machado Absalón. *Op. cit.*, p. 22.

16. Benavides Guillermo. *Otra vez la Reforma Agraria (VI)*. Nueva Frontera 654. Octubre 12-18 de 1987.

II. Potencialidad de la economía campesina

El mayor interrogante a la reforma agraria es si no sería mejor no hacerla y seguir fomentando el desarrollo de la agricultura capitalista, que supuestamente habría satisfecho bien las necesidades del desarrollo económico colombiano. Las posiciones van desde la más moderada de Absalón Machado, que se pregunta si el establecimiento de nuevas pequeñas propiedades en algunas áreas no estaría acelerando el deterioro de la economía campesina¹⁷, hasta la más extrema de Oscar Delgado que sostiene que el Estado debe entregar un millón de hectáreas a diez mil capitalistas privilegiados y dirigir hacia ellos el incremento del gasto público real en el campo¹⁸.

El problema es que en Colombia no ha habido nunca una reforma agraria integral, sino una estrategia de repartir tierras con un criterio de preservar el orden público: la reforma ha pasado de marginal en 1962-1966 a convencional en 1967-1972 y a marginal en 1973-1987; la mayoría de las tierras que ingresaron al Fondo Agrario Nacional eran mal explotadas y las por extinción de dominio inexploradas, y en general, tierras poco productivas y/o alejadas de los centros de consumo, según Machado¹⁹, y la reforma se ha concentrado en los trabajadores sin tierra, con poca experiencia empresarial, en lugar de los minifundistas —propietarios y precaristas.

Entonces no se puede culpar a los campesinos del mediocre resultado productivo obtenido por la reforma agraria. En los escasísimos casos en que se dotó a los productores de buenas y suficientes tierras, y posteriormente se les suministró crédito y asistencia técnica, a través del INCORA o del programa DRI, ellos respondieron satisfactoriamente. Se me ocurren dos ejemplos ilustrativos: el uno, los campesinos del sur del Atlántico, con buenas tierras y bien comunicados con Barranquilla, quienes han logrado establecer una próspera industria lechera y una horticultura rentable; y el otro, una asociación

de campesinos en Betulia (Sucre), con buenas y suficientes tierras —resultado de una afectación del INCORA de un latifundio después de una invasión— han elevado considerablemente los rendimientos de sus cultivos, instalando una eficiente planta de secado de yuca y comprado 2 tractores.

Ahora bien, cuando no se entregan buenas tierras para agricultura, deben admitirse otros usos de la tierra; así, a una empresa comunitaria de Corozal (Sucre) se le entregaron principalmente tierras ganaderas; ésta fracasó inicialmente en los cultivos, pidiendo refinanciación del crédito para ganadería. El grueso de las tierras se dedican actualmente a ganado de carne y cada asociado cultiva un cuarto de hectárea para autoconsumo.

Existen también regiones del Tolima, donde se dio a los campesinos buenas tierras pero no se les suministró crédito y asistencia técnica para explotarlas adecuadamente, viéndose obligados a arrendarlas a empresarios capitalistas.

Fabio Bermúdez, gerente del INCORA, señalaba como realizaciones notables del INCORA en sus 25 años:

“...Realizaciones que han producido profundos cambios en los lugares donde se han cumplido y que en algunos casos han sido el catalizador de la paz para regiones que habían sufrido por muchos años el desasosiego y la intranquilidad. Díganlo si no el suroriente del Tolima en Cunday, Villarrica, Icononzo, Cabrera y Viotá, Cundinamarca, la zona del Río Chiquito entre el Huila y el Cauca, el Sur del Atlántico, en Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Santa Lucía, Suan y Repelón en donde el triángulo de conflictos entre pescadores, agricultores y ganaderos fue resuelto con beneficio de todas las partes por acciones del INCORA...”²⁰.

En cuanto a tendencias de la economía campesina, en ocho países latinoamericanos las explotaciones menores de 20 hectáreas pasaron de 4.7 millones a 6.5 millones entre 1960 y 1970, lo cual indicaría que las unidades

más representativas de la economía campesina están en expansión. Una tendencia estructural es a la disminución en el tamaño medio de las explotaciones, que se reduce de 55.8 hectáreas a 48.7 para el total y de 4.9 hectáreas a 4.7 en las menores de 20 hectáreas²¹.

Colombia presenta una tendencia diferente a la de América Latina, pues hubo reducción de las unidades menores de 10 hectáreas y estancamiento en las de 10-20 hectáreas. Mientras, durante el período 1970-1984 se registra un notable aumento en los predios pequeños, 277.559 adicionales en los menores de 50 hectáreas, que representó un 31.2% en número y 40.3% en superficie. Los investigadores del CEGA atribuyen dicho aumento al proceso de herencia, que no pudo ser compensado por compras y englobe debido al alto precio de la tierra en el período; la compra debió verse sustituida por arriendo o por diversas formas de compañía.

La hipótesis de la partición por herencia está desvirtuada por el crecimiento en el tamaño medio de los predios de todos los rangos de tamaño menores a 50 hectáreas, que aumentaron en promedio, de 5.14 hectáreas en 1970 a 5.9 en 1984.

Más adelante se complementa la explicación de la dinámica de la pequeña propiedad por la actividad del INCORA al comienzo del período y la renta presuntiva, que desalentó la compra de tierras. El efecto de la reforma agraria parece real, pese a Chicoral en 1972, pero debido a que a partir de 1974 se aceleran las adjudica-

17. Machado Absalón. *Interrogantes sobre la reforma agraria*. En: *Debates sobre coyuntura económica* No. 3. Op. cit., pp. 15-16.

18. Delgado Oscar. *Op. cit.*

19. Machado Absalón. *La reforma agraria: una mirada retrospectiva*. p. 14.

20. Bermúdez Fabio. *El proceso de reforma agraria integral*. En: Jorge Bustamante Roldán (compilador). *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*. Paipa, junio 3-6/87. Bogotá, noviembre 1987. p. 369.

21. Ortega Emiliano. *La agricultura campesina en América Latina: situaciones y tendencias*. Revista de la CEPAL. Abril de 1987. p. 127.

22. Luis Llorente, Armando Salazar y Angela Gallo. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Ministerio de Agricultura. Bogotá, 1985.

ciones del INCORA mientras disminuye el ingreso de tierras, lo que apunta, según Machado, a la lentitud en la adjudicación del INCORA²³.

Dado que la partición por herencia es un factor explicativo poco importante en la proliferación de pequeños predios, se abre la posibilidad de venta de predios mayores de 500 hectáreas, que se redujeron 14.5% en número y 25% en superficie, en las regiones del país donde se expandió el área predial.

En las regiones de expansión media y alta del área predial, son más intensos los aumentos en número y área de los predios pequeños y grandes. Aquí es muy factible que la colonización sea un factor importante en la ampliación de los predios.

Sobre la colonización señala Bejarano:

“Los estudios que se han hecho sobre esta materia muestran que los procesos de colonización pueden haber ampliado la frontera productiva en los últimos 10 ó 15 años en algo más de 3 millones de hectáreas, que quizás esto haya absorbido una población equivalente al 9 ó al 10% de la población rural total”²⁴.

El fenómeno del semiproletariado campesino también avanza en Colombia; así, los minifundios menores de 1 hectárea crecieron en 117.541 entre 1970 y 1984, 47% en número y 47.8% en superficie, bastante más que los predios menores de 50 hectáreas (31.2% y 40.3% respectivamente).

En síntesis, parecen factores importantes en la expansión de los pequeños predios en 1970-1984, la colonización, la venta y la reforma agraria. De esto, el 11.7% es resultado de la acción del Estado y 88.3% restante fue fruto del mercado de tierra²⁵.

La importancia de la economía campesina es considerable en América Latina. Así, en Brasil, el 80% de las explotaciones son campesinas, y con el 17.5% del área censada dan cuenta de más de la mitad del área cosechada en productos básicos de alimentación, productos de transformación industrial y horticultivos. La contribución campesina a los alimentos básicos es muy importante en México, alcanzando el 69.6% de la producción de

maíz, 66.7% de frijol, 32.7% de trigo y 48.9% de frutales, en 1970. En Colombia llegaba al 55% de los alimentos de consumo directo y 30% de las materias primas, en 1975, según Planeación Nacional.

El aporte campesino a los productos de exportación no es despreciable. Así, en café, contribuía con el 40% en Brasil, 30% en Colombia, 53.8% en México y 63% en Venezuela; en cacao, el 30% en Brasil, 65% en Ecuador y 46% en la producción de algodón en México²⁶.

La participación campesina es también significativa en la actividad

El aporte de la economía campesina es mayor en el empleo, donde tiene una función de refugio de fuerza de trabajo, que si no es absorbida por ella emigraría a los sectores marginales urbanos, porque la agricultura empresarial es muy intensiva en capital. Unos estiman el empleo campesino en América Latina en 65% y el empresarial en 35% en 1980²⁹. Para otros, la participación de las unidades familiares y subfamiliares llega al 52.1% de la población económicamente activa, mientras las medianas y grandes tienen el 47.9% restante³⁰.

Al parecer, la economía campesina ha venido perdiendo importancia en la



pecuaria: en bovinos, 20% en Brasil, 35% México y 17% Chile; en caprinos 60% Brasil, 50% Venezuela y 80% Perú, y el 37.4% de la producción pecuaria total en México²⁷.

La actividad pecuaria es un importante complemento de la actividad agrícola en las economías campesinas colombianas y juega un papel de significación creciente en las mismas. Así, el 65.6% de los campesinos del Oriente antioqueño tenían vacunos, el 30% porcinos y el 79.5% aves de corral; los pequeños productores de Córdoba tenían respectivamente 51%, 69% y 92%, y los de Sucre 42%, 54% y 80% en cada uno de los casos.

La participación del ingreso pecuario ha crecido fuertemente en años recientes, del 15.8% del ingreso agropecuario en 1978 al 40% en 1983/84 en Oriente antioqueño, del 39.4% al 48.6% en Sucre y del 26.2% al 40% en Córdoba, para los mismos años²⁸.

producción de alimentos básicos en Colombia. Tarsicio Siabato considera que su participación se redujo del 55% de la oferta de alimentos en 1975 al 28% en 1982. Esto es a todas luces

23. Machado Absalón. *Reforma agraria: una mirada retrospectiva*. Op. cit.

24. Bejarano Jesús Antonio. *La economía campesina, una opción de desarrollo*. En: Seminario de Economía Campesina y Pobreza Rural. Op. cit., p. 62.

25. Grupo de Investigadores CEGA. *Alternativas de anexo a la propiedad rural*. En: Separata Lecturas de Economía, Medellín, enero-abril, 1987.

26. Ortega Emiliano. Op. cit.

27. Ibid.

28. Mariano Arango, et. al. *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del programa DRI*. L. Vieco. Medellín, julio 1987. pp. 103, 191 y 193.

29. Luis López Cordovez. *Agricultura y alimentos: Evolución y tendencias más recientes en América Latina*. Revista de la CEPAL. Abril 1982.

30. Emiliano Ortega. Op. cit.



exagerado, y resultado en parte de la comparación de alimentos de consumo directo en un año y alimentos totales en el otro, pero alerta sobre las dificultades de los campesinos en la producción de alimentos básicos. La política estatal se ha orientado a promover la producción campesina de estos productos, pese a que son poco elásticos al crecimiento del ingreso y sufren agudos cambios en precios.

Cuando la economía campesina ha incursionado en la producción de otros bienes distintos a los alimentos tradicionales, tales como café, cacao, ganado, hortalizas y frutas ha obtenido resultados más favorables.

Los nuevos productos de la economía campesina deben tener de un lado, un mercado dinámico, y del otro, permitir un uso adecuado de los factores de que dispone la economía campesina, la fuerza de trabajo familiar y tierras no mecanizables.

Siabato menciona como casos destacados de actividades nuevas de economía campesina en Colombia las siguientes: la producción de granadillas en Urrao, Antioquia; los pequeños productores de caucho en Caquetá, organizados por INCORA y los cultivadores de hortalizas para el mercado de Bogotá, en Cúcuta, Cundinamarca. Respecto a productos con ven-

tajas comparativas en Colombia, menciona las frutas exóticas (cítricos, mangos), especias (pimienta, vainilla, cardamomo, flores exóticas, esencias, perfumes, bebidas distintas al café (té, cacao) y plantas medicinales³¹.

Otras experiencias destacadas en Colombia son: la agroindustria de secado de yuca en la Costa Atlántica, destinada a alimentos concentrados para animales, que ha demostrado viabilidad económica y demanda nacional. La producción de bovinos de doble propósito es otro renglón promisorio de las economías campesinas, como lo indica la capacidad de carga de ganado de cría en la Costa Atlántica y la lechería de Oriente antioqueño, donde los campesinos tienen más de 2 cabezas por hectárea frente a solo uno de los terratenientes, así como el gran dinamismo del sector pecuario campesino de esas regiones en años recientes³².

La política estatal ha sido altamente discriminatoria de la economía campesina a favor de la agricultura capitalista, y si ésta funciona es por los subsidios masivos de crédito y los precios políticos; además, a la agricultura capitalista de exportación se la subsidia con el Certificado de Reembolso Tributario —CERT—, la devaluación de la tasa de cambio, el crédito subsi-

diado de Proexpo y el Plan Vallejo. En cuanto al crédito: los desembolsos del Fondo Financiero Agropecuario fueron de \$80.825 millones en 1985 y el presupuesto aprobado por la Junta Monetaria para 1986 fue de \$107.500 millones. En contraste, las inversiones totales del programa DRI en 9 años (1976-1985) fueron \$40.000 millones de 1983. Hace un decenio la Caja Agraria atendía 250.000 explotaciones campesinas y actualmente sólo 100.000, incluidas 15.000 DRI³³.

En cuanto a precios políticos para esta agricultura, comenta Oscar Delgado:

“En 1983 el precio interno del azúcar excedió al internacional en un 73.9%; el del arroz, en el mismo año, llegó a ser superior en un 67.3%... También el sobreprecio del algodón, pagado por la industria textil, ha sido transferido al consumidor por ésta; el del sorgo ha variado entre un 10% y 30%...”³⁴.

De todas formas, lo que el gobierno hace con una mano lo deshace con la otra: la devaluación acelerada de la tasa de cambio desde 1985 ha encarecido los insumos agrícolas, y se han aumentado sustancialmente los aranceles de éstos en años recientes. En este campo se nota también la discriminación contra la agricultura campesina, pues los aranceles de las herramientas, usadas por ésta, son sustancialmente mayores que los de maquinaria de la agricultura empresarial³⁵.

El enfoque de hacer agricultura comercial a través del gran arriendo capitalista ha sido equivocado, pues los productores no introducen mejoras a la tierra; sería acertada la tesis de CEGA sobre unidad de la propiedad y la explotación.

31. Tarsicio Siabato. *Crisis de la funcionalidad tradicional de la economía campesina y su nuevo espacio económico*. En: *Separata Lecturas de Economía* No. 22. Medellín, enero-abril 1987. p. 28.

32. Mariano Arango. et. al. *Op. cit.*

33. Delgado Oscar. *Op. cit.*, pp. 50 y 53.

34. *Ibid.*, p. 50.

35. Jairo Ramírez Rojas. *Análisis de la adopción de tecnología en la economía campesina colombiana*. En: *Revista Nacional de Agricultura* No. 877. Diciembre 1986. pp. 92-99.

El desempeño de las dos agriculturas en zonas fronterizas con Venezuela, favorece a los productos de economía campesina. Así, en Cesar y Guajira, los productos de ésta, representados por maíz, frijol, yuca, plátano, ajonjolí y tomate prácticamente no se traen de ese país, mientras los huevos, pollos, aceites y leche en polvo de la agricultura comercial abarrotan los mercados, llegando hasta Bogotá³⁶. El sorgo, de esta agricultura, entra periódicamente en forma masiva a las industrias de concentrados para animales de la Costa Atlántica.

El desempeño reciente de las dos agriculturas favorece a los campesinos: así, el ingreso a precios constantes en 1978-1984 crece en un 3.1% anual en el Oriente antioqueño, 4.6% el agropecuario y 7.8% el total en Sucre y 1% el agropecuario y 4% el total en Córdoba, para economías campesinas³⁷. Esto contrasta favorablemente con el escaso dinamismo del ingreso agropecuario nacional del 1% en 1980-1984³⁸.

La ganadería de carne, que ocupa la mayor parte de la superficie agropecuaria del país, ha sido tradicionalmente muy ineficiente: en los últimos 20 años el aumento de la productividad ha sido mínimo, con una capacidad de carga de una cabeza por hectárea. Una proporción muy importante de los pastos son naturales (70% en Antioquia³⁹). El manejo de los potreros es muy deficiente, lo que se manifiesta en que los pastos naturales tengan más capacidad de carga que los importados, como ocurre en las óptimas tierras ganaderas de Urabá⁴⁰. El mestizaje de las razas nativas con las importadas ha sido muy irracional, con el solo criterio de aniquilar las razas autóctonas y no con el de aumentar la natalidad, la precocidad y el peso por animal del hato ganadero⁴¹. La tasa de natalidad es del 50%, frente al 75 a 80% en los países desarrollados. El renglón pecuario de la economía campesina muestra mejor desempeño que la gran ganadería en algunos índices importantes: la capacidad de carga de los campesinos de Córdoba, Sucre y Oriente antioqueño, excedía las 2 por hectárea frente a 1 de los terratenientes, y la componente más dinámica del ingreso campesino es el pecuario, en

Córdoba, Sucre, sur del Atlántico, Magdalena y Oriente antioqueño⁴². Los campesinos nariñenses aumentaron la producción de leche en el 22% anual en 1976-1983⁴³.

III. Consideraciones sobre la nueva ley de reforma agraria

A. Aspectos favorables

1. La asignación de rentas específicas

Se ha señalado como un aspecto favorable de la nueva ley la asignación de rentas específicas al Fondo Agrario Nacional, consistente en el 2.8% del impuesto a las importaciones, que equivaldrían a unos \$5.000 millones anuales.

Pueden hacerse varias observaciones a lo anterior: de un lado, los recursos resultan muy modestos respecto a las necesidades y muy inferiores a los \$30.000 millones presupuestos por González Mosquera y a los \$60.000 millones de la Unión Patriótica. De otra parte, se financia la reforma con un impuesto indirecto, que es regresivo desde el punto de vista redistributivo. Es verdad que la propuesta inicial era peor, pues contemplaba un gravamen a los alimentos importados, afectando más directamente a los pobres de las ciudades, que habrían financiado la Reforma; y, en tercer lugar, señala Ocampo que esta forma de financiación contradice la teoría de las finanzas públicas:

"...En efecto, las rentas con destinación especial sólo se pueden defender cuando existe una clara relación entre el impuesto o la tarifa correspondiente y el objeto al cual están destinados. Este principio claramente no se cumple en los casos en mención. De hecho, la única renta atada que podría justificarse en este caso es un impuesto a la riqueza —una sobre-tasa al impuesto al patrimonio o al predial, por ejemplo—, ya que el objetivo de la reforma es precisamente redistribuir la propiedad"⁴⁴.

2. La eliminación de la calificación de tierras

Otro aspecto señalado como favorable es la no calificación de tierras, entre incultas, insuficientemente explotadas y bien explotadas. En opinión del ponente de la ley, la calificación de tierras tuvo el efecto de estancar las adquisiciones del INCORA desde 1973. Según el mismo, la eliminación de la calificación de tierras tiene el propósito de hacer más ágil la reforma⁴⁵.

Se ha argumentado sobre la conveniencia de mantener la calificación de tierras, para dar ciertas garantías a los agricultores modernos más eficientes e incentivar así el buen uso de la tierra⁴⁶.

El ponente de la ley opina que ésta prevé mecanismos que impiden la afectación de tierras bien explotadas: de un lado, el proyecto contempla el pago de los predios con base en el avalúo comercial de los técnicos del Instituto Agustín Codazzi, que distingue entre las tierras en sí y las mejoras. Estas se pagan en términos más favorables y más rápidamente que la tierra. De ahí que los predios que venían siendo calificados como mejor explotados van a tener mayor inversión en infraestructura y será menos interesante adquirirlos por el INCORA. Y de otra parte, de los 5 millones de hectáreas aptas para agricultura hay un

36. CIE. *Estudio para el establecimiento de los distritos DRI de Cesar y Guajira*. (Investigación en curso).

37. Mariano Arango, et. al. *Op. cit.*

38. González Guillermo Alberto. *Op. cit.*, p. 36.

39. Barreneche Alfonso. *Ganado de carne en Antioquia*. Med. Secretaría de Agricultura de Antioquia. Medellín, 1963. Mec. p. 19.

40. ICA-FADEGAN-CORPOURABA. *Diagnóstico del subsector ganadero en Urabá*, Medellín, agosto 1983. Mec.

41. Pinzón Martínez Emigdio. *Historia de la ganadería bovina en Colombia*. Bogotá, Banco Ganadero, 1984.

42. Grupo de Evaluación del DRI del CIE de la Universidad de Antioquia.

43. Jairo Ramírez Rojas. *Op. cit.*, pp. 105-106.

44. Ocampo José Antonio. *El financiamiento de la Reforma Agraria*. En: CEGA. Coyuntura agropecuaria. "Reforma Agraria: elementos para el debate". Suplemento Especial No. 1.

45. López Caballero Alfonso. *La reforma y el actual proyecto*, Revista Nacional de Agricultura No. 881. Diciembre de 1987.

46. Vallejo Mejía Hernán. *Op. cit.*

millón en café y 700.000 en cultivos modernos. De manera que la calificación de tierras vendría orientada a defender un sector no muy grande, y que de por sí está protegido por el alto costo de la tierra⁴⁷.

El grupo de investigadores de CEGA considera que la calificación de tierras se elimina de acuerdo con dos criterios, la sujeción a un plan de reforma y la agilidad administrativa. Dado que la intervención del INCORA se justifica por fines de utilidad pública e interés social, y de que se propone el desarrollo socioeconómico de la zona afectada, la selección de predios no puede estar condicionada por otras razones.

Agregan que si hay alternativas en las zonas de reforma agraria los predios adecuadamente explotados no serán expropiados: si el estudio de una zona previa al plan de reforma demuestra que hay otras tierras disponibles y el predio en cuestión genera empleo y servicios que convienen a la zona, se presume que no será expropiado. Así lo sugiere el artículo 22 (complementado por los 1, 2, 3 y 21) cuando faculta al INCORA a adquirir cualquier predio o parte de él que sea necesario, aunque indicando que se compruebe antes si hay baldíos fácilmente accesibles y que se prefieren las tierras ofrecidas voluntariamente, siempre y cuando reúnan las condiciones necesarias.

Ahora bien, en ciertas circunstancias la ley es mejor para los predios bien explotados que el criterio de productividad reciente establecido por la Ley 4a. de 1973, cuando por razones de inseguridad no pudieron administrar los predios directamente o tuvieron que reducir la producción por razones coyunturales⁴⁸.

Guillermo Benavides considera la eliminación de la calificación de tierras como favorable, pero considera que puede verse frustrado por los criterios indicativos antes señalados⁴⁹.

3. El establecimiento de planes de desarrollo

Se establece como función del INCORA la preparación de un plan anual, especificando las zonas donde se adelantará la reforma agraria, que



describa los programas y proyectos de desarrollo regional necesarios como complemento a la redistribución de tierras. El plan es garantía contra la improvisación y su carácter anual proporciona flexibilidad para enfrentar nuevos problemas.

El artículo 24 concibe la reforma agraria como un plan de desarrollo regional para la zona afectada a través de una serie de actividades e inversiones que no se agotan en un año.

En opinión de CEGA, es criticable que se asigne al CONPES la determinación del crédito de fomento a los beneficiarios. Habría sido conveniente asignar al Ministerio de Agricultura buena parte de las funciones de crédito de fomento de la Junta Monetaria.

Es criticable que los recursos contemplados en el Plan solo sean para adjudicatarios del INCORA y no para todos los campesinos⁵⁰.

4. Integralidad de la reforma

La ley amplía las funciones del INCORA, a la vez que asigna una buena parte de la ejecución a otras entidades. En los artículos 3 y 4 se precisan las actuales funciones, dando un mayor papel a la coordinación del INCORA, orientando la Reforma a la integralidad, desplazando el centro de atención de la simple dotación de tierras hacia un mejoramiento del nivel de vida de las comunidades.

5. El proceso administrativo de adquisición ha resultado mejorado, lo mismo que el proceso de expropiación.

6. El ponente de la ley considera favorable la facilidad en la venta de los predios: los adjudicatarios quedarían en pie de igualdad a los demás propietarios, con la sola excepción de que ahora al vender el predio deben consignar una proporción del valor en el INCORA por 5 años, con una tasa de interés del 100% de la inflación. Los

47. López Caballero Alfonso. *Op. cit.*

48. Grupo de Investigadores CEGA. *Observaciones al Proyecto de Ley de Reforma Agraria*. CEGA. Coyuntura Agropecuaria. Octubre. pp. 39-40.

49. Guillermo Benavides. *Otra vez la Reforma Agraria*. En Nueva Frontera.

50. Grupo de investigadores CEGA. *Op. cit.*

nuevos propietarios quedan en pie de igualdad con los demás al terminar de pagar sus predios a los 15 años⁵¹.

Para CEGA este punto no es tan favorable: de un lado, no se puede vender sin autorización del INCORA y éste puede responder al cabo de 3 meses; de otra parte, el adquirente debe ser tal que pudiera ser adjudicatario del Instituto, y en tercer lugar, establece una sanción de la consignación del 30% del valor del predio, que no tienen que hacer los grandes adjudicatarios de baldíos, lo que viene a castigar la desgracia de ser pobre. En caso de caducidad se establece un doble castigo, 30% de contado y 5 cuotas anuales, sin preguntarse por las causas de incumplimiento⁵².

7. Los distritos de riego vuelven a tener sus objetivos originales: mejorar la productividad y redistribuir la tenencia de la tierra.

B. Aspectos desfavorables

1. Avalúo de las propiedades a su valor comercial mientras las leyes anteriores establecían el avalúo catastral.

El antecedente de esta medida es la compra de tierras para los amnistiados del Plan Nacional de Rehabilitación a sus valores comerciales. Por este medio logró el gobierno de Belisario Betancur comprar para reforma agraria más tierra que los dos gobiernos anteriores⁵³.

El avalúo será el comercial, establecido por el Agustín Codazzi, teniendo en cuenta el valor de la tierra y el de las mejoras. Ahora bien, se establecen dos precios, uno para los que vendan voluntariamente y otro para los que no lo hagan, pues los primeros quedan eximidos de la ganancia ocasional, lo que podría significar el 18.2% del precio nominal del predio⁵⁴.

2. Formas de pago

El valor de la tierra se pagará en bonos de deuda pública a 5 años, a una tasa igual al Índice de Precios al Consumidor. Las mejores se pagarán así: de contado el equivalente a los primeros 200 salarios mínimos mensuales,

los 300 salarios mínimos siguientes un tercio de contado y el resto en tres contados anuales, y lo que excede 500 salarios mínimos la sexta parte de contado y el resto en tres contados anuales sucesivos. Los intereses serán iguales al IPC.

Los bonos de deuda pública pagados por tierras afectadas por compra o expropiación serán convertibles a su valor nominal en acciones de entidades financieras nacionalizadas o en otros activos que pertenezcan o se encuentren a disposición del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Las formas de pago son mucho más favorables a la legislación anterior en tierras inadecuadamente explotadas y de arrendatarios y aparceros, pues los plazos son inferiores y los intereses más altos a las tierras adecuadamente explotadas.

Pero, lo más aberrante es que las tierras que se hallan incultas, sobre las que no existe ninguna explotación también van a ser canceladas en la misma forma, mientras hasta hoy se pagan con bonos de la clase B a 25 años y el 2% anual. En vez de significar un progreso, la norma es más regresiva que las otras que integran el proyecto⁵⁵.

CEGA hace una comparación de las implicaciones de las formas de pago con la Ley 4a. vigente entonces y el proyecto de ley, para un predio de un valor equivalente a 850 salarios mínimos, de los cuales 500 en tierras y 350 en mejoras, tomando el porcentaje del valor presente de los pagos respecto al avalúo comercial de las tierras. Los resultados son los siguientes:

a. El proyecto es equivalente a la Ley 4a. en tierras adecuadamente explotadas, 83.2% y 84.1% respectivamente;

b. El proyecto establece condiciones mucho más favorables en tierras inadecuadamente explotadas (77.8% y 51.1%) y en tierras incultas (75.4% y 25.9%), desvirtuando el propósito de diferenciar productores y tenedores de tierras;

c. La conversión de bonos en acciones del Fondo de Garantías a su valor nominal: con inflación del 20% y descuento real del 10% a 5 años, el valor actual de los bonos es 75.3% del valor nominal. La conversión de los bonos

de tierras en acciones equivale a adquirir éstas con descuento del 25%. Esta conversión favorecería más a quienes menos mejoras tengan en el predio y más que todo a las tierras incultas, y

d. Exención de la ganancia ocasional para quienes venden voluntariamente, es decir, en la fase de negociación directa: el valor presente de un predio con pocas mejoras serían el 77.8% del avalúo comercial; si el catastral fuese el 30% del comercial, la exención sería del 18.2% del valor nominal, quedando el valor presente en el 96%. En el caso de tierra inculta, el valor presente sería mayor del 100% del valor nominal⁵⁶.

3. Los criterios indicativos para que el INCORA proceda a adquirir tierras teniendo en cuenta determinadas circunstancias, muy seguramente serán una traba a la adquisición de tierras, compensando el efecto favorable de la no calificación.

Lo anterior significa que si hay alternativas en la zona de reforma agraria, en el sentido de que hay tierras inadecuadamente explotadas o incultas, éstas serán afectadas preferentemente a tierras bien explotadas.

4. No afectación de predios invadidos: el parágrafo del artículo 21 que condiciona la posibilidad de adquisición a circunstancias ligadas a problemas de ocupaciones ilegales o invasiones, teniendo en cuenta, además, las fechas para proceder de una manera u otra, dificultarán las adquisiciones y las condicionarán a la voluntad de los propietarios, que pueden manejar artificialmente estos fenómenos⁵⁷.

5. Se permite a quienes ocupan baldíos con anterioridad a la nueva ley,

51. López Caballero Alfonso. *Op. cit.*

52. Grupo de Investigadores CEGA. *Op. cit.*, pp. 42-44.

53. Miguel Diego. *Criterios de afectación en Reforma Agraria. La calificación de tierras.* Coyuntura agropecuaria. Suplemento Especial No. 1. p. 45.

54. Si el avalúo catastral fuera el 30% del comercial.

55. Guillermo Benavides. *Otra vez la Reforma Agraria (XII).* Nueva Frontera.

56. Grupo de Investigadores CEGA. *Op. cit.*, pp. 48-49.

57. Guillermo Benavides. *Otra vez la reforma agraria.* En: Nueva Frontera.

adjudicaciones hasta de 600 hectáreas para agricultura y 800 para ganadería, y hasta 800 y 1.500 respectivamente en casos excepcionales. Esto contribuirá a la expansión del latifundio ganadero a medida que se expande la frontera agrícola, como ha ocurrido a lo largo de la historia nacional: es el ciclo del pequeño colono que siembra cultivos de pan coger y deja sembrado el pasto, que compra el terrateniente que viene detrás, frecuentemente en forma coactiva. Lo anterior es deplorable, en unas condiciones en que cerca del 10% de la población rural del país se ha orientado a la colonización.

6. La ley contempla la adjudicación de baldíos antes de la posesión, a particulares y lo que es más grave, a sociedades comerciales; el adjudicatario se compromete a explotar las dos terceras partes en 5 años. Las adjudicaciones a particulares serán hasta 450 hectáreas y hasta 1.500 hectáreas a sociedades, las cuales podrán obtener 3.000 adicionales en usufructo de 10 a 30 años; al vencer el usufructo pueden ser ampliadas hasta un máximo de 6.000 hectáreas⁵⁸. Esta medida está entregando de antemano las mejores tierras colonizables a los terratenientes, sin un compromiso real de éstos, pues el Estado no dispone de mecanismos administrativos para el cumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios.

Lo anterior permite presagiar la concentración de las mejores tierras colonizables, como se desprende de los comentarios del ponente de la Ley 070 sobre dicho artículo, en relación con 2 millones de hectáreas de tierras fértiles que abrirá la Carretera Marginal de la Selva entre Arauca y Florencia y 500.000 adicionales en el Magdalena Medio y Bajo Cauca de otras dos nuevas carreteras⁵⁹.

7. La ley anterior daba un plazo a los campesinos de 15 años al 4% anual, y la nueva ley lo deja en manos del INCORA, con los siguientes parámetros: 15 años, que se pueden abreviar a solicitud del beneficiario, 2 años muertos y tasa de interés que no supere la inflación.

8. El costo de la parcela será la parte alícuota del precio de adquisición del INCORA más los costos de adecuación, lo cual es discutible:



cuando sólo se ha adquirido la tierra es razonable, pero si se pagaron mejoras al antiguo propietario, el precio de la parcela puede verse inflado por mejoras que no sirven para la producción a escala familiar.

Las grandes mejoras, como casas, corrales, pistas de aterrizaje deberían quedar en la parte del fondo amparado por el derecho de exclusión; pero cuando esto no suceda, debería ubicar allí el INCORA centros de servicios, granjas demostrativas, etc.⁶⁰.

9. Se deja la posibilidad de adecuación de tierras sin redistribución de la propiedad, según criterio de la junta del INCORA⁶¹.

10. Se reduce drásticamente la junta del INCORA, que queda en manos del gobierno. Según el proyecto, el gobierno nombra 5 de sus 7 miembros y los otros 2 serían auditoría gremial de los grandes propietarios y de los campesinos. El ponente de la ley dice que lo que había era un pequeño parlamento, donde se diluían las decisiones, mientras ahora el gobierno se responsabiliza de la Reforma. Este punto de vista no es cierto, pues anteriormente el ministro de Agricultura tenía poder de veto.

C. Alcance de la Ley 070 y políticas complementarias

El gobierno aspira comprar y distribuir durante su mandato 470.000 hectáreas que deben beneficiar alrededor de 25.000 familias campesinas. Hasta ahora el gobierno ha adquirido 60.000 hectáreas y negociado otras 80.000, dentro del Plan Nacional de Rehabilitación⁶².

58. Grupo de Investigadores CEGA. *Op. cit.*, pp. 48-49.

59. López Caballero Alfonso. *Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo para el Campo*. Reforma Agraria 1987. Oveja Negra, 1987, p. 39.

Allí se habla de ubicar 80.000 familias en un caso y 20.000 en el otro, pero, a razón de 450 Has solo cabrían 5.540 latifundios en esas tierras.

60. Grupos de Investigadores CEGA. *Op. cit.*, pp. 51-54.

61. Guillermo Benavides. *Op. cit.*

62. López Caballero Alfonso. *La Reforma Agraria y el Actual Proyecto*. *Op. cit.*

En la concepción del ponente de la ley, el problema agrario puede medirse por 262.000 familias campesinas en la pobreza absoluta⁶³; con esos parámetros, el actual gobierno resolvería el 9.54% del problema agrario.

Pero, si se considera el problema agrario desde el punto de vista productivo, habría 157.691 familias sin tierra y 1'504.215 minifundistas con 2.14 hectáreas por predio, de los cuales 636.255 menores de 1 hectárea, en 1984, que requerirían según INCORA 22 hectáreas en promedio. Entonces en las 470.000 hectáreas previstas se asentaría a 21.364 familias campesinas, el 1.3% de los minifundistas y trabajadores sin tierra o el 2.7% de éstos y los menores de 1 hectárea. Si se considera que entrarán \$5.000 millones del

políticas que permitan aliviar sus difíciles condiciones de trabajo y de vida:

1. En años recientes han ganado importancia los minifundistas sobre los trabajadores agrarios sin tierra (en 1970-1984). Esto justificaría concentrar el esfuerzo de reforma agraria en los minifundistas —propietarios y precaristas— más bien que en los trabajadores sin tierra. Adicionalmente se podría argumentar la mayor experiencia empresarial de los minifundistas y el menor costo de la reforma.

2. La colonización ha significado una alternativa para cerca del 10% de la población rural. Es muy conocido que los pequeños colonos tienen un difícil acceso a la propiedad de la tierra en zonas de colonización, y lo más común es la compra de las mejoras por

pecto a las necesidades. Se debe dejar claramente establecido que el arriendo y la aparcería no motivarían por sí mismos la afectación para reforma agraria.

4. Es necesario reformar la renta presuntiva, haciéndola más gravosa para la tierra pelada y menos para las mejoras permanentes, maquinaria y cultivos permanentes, a fin de estimular el arriendo de tierras, pues éstas se compran frecuentemente para especular sobre su valorización futura, prácticamente sin costo de mantenerla ociosa.

5. En zonas de minifundio sin posibilidades de refuncionalizarse o hacer reforma agraria, se debería buscar en áreas marginales subsidiar la población por el Estado (un programa PAN), mientras se la reubica, y en regiones complementarias con la agricultura capitalista se deben propiciar mejores contratos de trabajo y prestaciones sociales a los trabajadores asalariados.

6. Se deberían promover productos altamente intensivos en trabajo familiar que permitan compensar el reducido tamaño de las parcelas campesinas, que la reforma agraria no resolvería a mediano plazo. Se trata de convertir parcelas de infrasubsistencia en cultivos extensivos a unidades viables en otros intensivos. En lugar de fomentar sistemas de cultivo campesinos mejorados, que a veces son extensivos, se podría proponer cultivos nuevos, intensivos en mano de obra y con mercados dinámicos.

7. Es conveniente impulsar productos donde tengan un peso considerable las inversiones realizadas por los propios campesinos, como es el caso de los cultivos permanentes (cacao, frutales, caña panelera) y hortalizas, donde los campesinos mejoran la tierra con su trabajo.

La ganadería bovina es otro renglón importante, donde los campesinos invierten su trabajo en pastos de corte y potreros —como se ha visto en el sistema de arriendo por pastos— y la inversión en crías para aumentar el hato ganadero ●



impuesto de importación al Fondo Agrario Nacional durante 10 años, se podría suponer una compra de 1'566.000 hectáreas en ese período, que permitirían asentar 71.212 familias, el 4.3% de las necesidades en un caso o el 9% en el otro.

Por todo lo anterior, es previsible que la reforma agraria después de la Ley 070 siga siendo marginal y orientada a mantener el orden público en zonas del Plan Nacional de Rehabilitación, con el inconveniente de ser altamente regresiva en cuanto a colonización.

El tímido proceso reformista de la nueva ley y la necesidad de apoyar productivamente a los campesinos, invitan a reflexionar sobre medidas de

los terratenientes, que expanden el latifundio a las nuevas regiones. Entonces, deben agilizarse la extinción de dominio y la titulación de baldíos a pequeños colonos e impedir la concentración de las mejoras de éstos en manos de terratenientes. Infortunadamente, la Ley 070 prevé grandes adjudicaciones sin ocupación económica.

3. El pequeño arriendo y la aparcería han avanzado en los últimos años en varias regiones. Se ha observado en los distritos DRI de Córdoba y Sucre la triplicación de los cánones de arriendo e insuficiencia de las tierras ofrecidas, en 1984-1987. Entonces, en las zonas donde no opere el Plan de Reforma Agraria se debería obligar a los grandes propietarios a arrendar una parte suficiente de sus tierras res-

63. López Caballero Alfonso. *Hacia un nuevo modelo de desarrollo en el campo*. Op. cit., p. 8.

Orlando Fals Borda,
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales, Universidad Nacional.

Ante la Reforma Barco **La región como entidad territorial**

Orlando Fals Borda



Cuando los nueve coautores publicamos el libro *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* en mayo pasado, con el auspicio del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, comentamos que muy probablemente habría buena discusión pública, pero poca receptividad en el gobierno, por razón de la alta sensibilidad política del tema. Hoy, al cabo de tres meses, sorprende que haya ocurrido todo lo contrario: no ha habido casi discusión pública, a excepción de comentarios de prensa; y, en cambio, se destaca la protuberante inclusión de la Provincia como entidad territorial, o asociación de municipios, en el proyecto gubernamental de reforma constitucional presentado en agosto pasado a las actuales sesiones del Congreso. Queda por fuera todavía la Región.

Por supuesto, la discusión de las posibilidades de organizar provincias autónomas, establecer regiones político-administrativas que suplantén los actuales departamentos, y vivificar en la práctica las recientes disposiciones sobre descentralización de funciones del Estado, se ha venido adelantando de todos modos, que sepamos, especialmente en la Costa Atlántica (las primeras propuestas de Luis Manuel Espinosa sobre el Con-

pes), Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá. Han surgido movimientos locales para reconocer provincias antiguas, como las de Ricaurte, Ocaña, Márquez (Boyacá) y Robledo (alrededor de Cartago), deslindar las problemáticas como Urabá y Caguán, o crear y reconocer las que ya se sienten como tales (Kogi-Arhuacos en la Sierra Nevada de Santa Marta, Puerto Tejada, Túquerres, Obando, Tequendama, Almaguer, Panzenú, Bajo Cauca, Magdalena Medio, etc.). Se han realizado varios seminarios para promover la constitución de la Región de Obeso (nombre provisional) con las provincias de El Banco, Magangué, Mompox y el San Jorge, lo que llevaría a eliminar los artificiales límites existentes entre los departamentos de Bolívar, Magdalena, Cesar, Sucre y Córdoba y resolver, de paso, los absurdos problemas de la "lengüeta" del sur de Bolívar. A juzgar por lo ocurrido en estos tres meses, tales movimientos pro-reordenamientos territoriales y organización de provincias van a continuar y acelerarse si las circunstancias políticas lo permiten.

La inclusión del asunto en el último proyecto gubernamental de reforma constitucional puede propiciar este inesperado aceleramiento. Los artículos pertinentes del

proyecto son el 2, 44-49, 69, 134, 139-157 y otros parcialmente relacionados. Pero esta inclusión parece que se hizo de manera tan rápida o improvisada que es urgente llamar la atención desde ahora a aquello que ha resultado a todas luces incongruente tanto con la idea inicial de los ajustes territoriales propuestos por nosotros y otras personas, como con otras disposiciones del mismo texto del proyecto. El presente artículo se dirige a señalar cuatro incongruencias importantes, como se ven desde el punto de vista de los colegas que editamos el libro mencionado; y a sugerir algunos pasos adicionales para la incorporación de la Región como ente territorial formal, además de la Provincia ya aceptada.

Algunas incongruencias

1. *Se ordena la descentralización, pero se sigue centralizando*

El Artículo 2 del proyecto es taxativo: la República de Colombia se constituye como Estado descentralizado. A las entidades territoriales reconocidas, según los Artículos 46 y 47, se les dota de "órganos representativos que gozan de autonomía para la gestión de los intereses propios de las poblaciones respectivas", lo cual indicaría que la República se constituiría por actos autónomos de voluntad colectiva decididos por los entes territoriales, a saber: departamentos (regiones según nuestro esquema), provincias y municipios. Pero esta voluntad autónoma de asociarse o federarse no se reconoce específicamente, siendo expresión fundamental del principio de soberanía popular reconocido en el Artículo 1.

A contrapelo de la descentralización, se propone establecer "departamentos especiales e insulares" (Artículos 44 y 45) cuyos gobernadores serían todavía de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Además, a los gobernadores de todos los departamentos se les asigna la función de nombrar a los prefectos de las provincias (Artículo 149) que así se reducen a ser simples agentes de los primeros (Artículo 147). Los gobernadores quedan como delegados del presidente de la República para determinados servicios (Artículo 139). Y, por último, a los gobernadores se les dan poderes de intervención a través de mecanismos de planeación departamental y regional (Artículo 140) y a las asambleas los de la

creación y suspensión de provincias (Artículo 142).

Todas estas disposiciones centralizadoras de la gestión pública y del poder político ignoran el origen popular de los órganos de administración de provincias y municipios y la autonomía que les consagra el Artículo 47. Además, en cuanto a lo "regional" caerían en el vacío legal absoluto, por no reconocerse a la Región como ente territorial, en el actual proyecto.

Sorprende esta insistencia en mantener departamentos, asambleas y gobernadores en la nueva estructura descentralizada. Siendo que éstos ya no tienen funciones administrativas o fiscales a partir de las Leyes 14 de 1983, 12 y 14 de 1986 y otras que han reforzado a los municipios, ¿para qué mantener tan inútil burocracia? No se justifica para nada, ni aun fomentando la demagogia de elegir gobernadores popularmente. La única explicación de esta insistencia, aparte de indicar cierta pusilanimidad, es la inercia política que ha caracterizado a los partidos políticos tradicionales y al caudillismo colombiano, especialmente a partir del Frente Nacional.

2. *Se autorizan límites relativos, pero se mantiene la actual división general*

El Artículo 48 permitiría dividir el territorio nacional de manera especial en "lo judicial, lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la regionalización, la planificación y el desarrollo económico y social", y estos límites "podrán no coincidir con la división general" que seguiría sin reformar. ¿Cuál división general? Pues la de los departamentos, intendencias y comisarías actuales, es decir, la que funciona para la elección de senadores, representantes y diputados. ¡Con razón! Son aquellos límites que un buen número de estudios (incluyendo el libro mencionado al principio) han denunciado por inconvenientes, obsoletos y absurdos, de cuyo manejo se derivan las actuales estructuras de poder ineficaces y abusivas, sobre cuya expresión en los cuerpos legislativos existe pleno consenso negativo nacional.

En cambio, es evidente que los límites especiales estipulados en el Artículo 48 cubrirían prácticamente las expresiones más importantes de la vida nacional y regional, de modo que serían mucho más reales y prácticos que los límites de la división general, puesto que reflejan necesidades sentidas de la población.



Entonces, ¿por qué no reconocer la incidencia real de estos factores y dejar flexibilidad a la regla de los límites internos que aquéllos condicionan? Nuestra propuesta se basa precisamente en proceder a organizar, mediante estudios serios de índole geográfica, cultural, social y económica, entidades territoriales mayores (Regiones) y menores (Provincias y Municipios) donde se satisfagan *todas* las necesidades básicas de los habitantes (diligencias legales, servicios de salud, educación, pagos de impuestos, servicios bancarios, servicios agropecuarios, etc.) sin depender de las capitales de departamento o de otros centros de poder.

El proyecto gubernamental no debería fijar límites a los entes territoriales, sino sentar los fundamentos técnicos para constituirlos de manera más racional y flexible, como se explica en el libro *La insurgencia de las provincias* y se explica aquí más adelante. Obviamente, habría que disponer también desde el comienzo que los actuales departamentos, intendencias y comisarias, con sus estructuras administrativas dependientes, fueron abolidos para dar paso a las nuevas entidades regionales político-administrativas.

3. *Se autorizan provincias autónomas, pero se fomenta el gamonalismo*

El Artículo 146 limita al fenómeno geográfico el alcance de las provincias. Claro que este criterio es importante, pero no es el único. Los mismos geógrafos reconocen que en estos casos la geografía asume los visos de lo cultural y humano (cf. Ernesto Guehl en el tomo aludido). De allí que, cuando se consagran las provincias sólo para prestar “servicios públicos en conjunto”, como dice el proyecto, se está castrando la idea crucial de movilización popular e identidad sociocultural que es la que, ante todo, justifica la existencia de las provincias como entes reales e históricos. Este artículo refuerza más bien el paternalismo estatal o gamonalesco que ha prestado “servicios públicos”, en lo que contradice los principios autonómicos expresados en los Artículos 1 al 7.

4. *Se acepta la consulta popular, pero se la limita drásticamente*

El Artículo 69 desarrolla el principio de la soberanía popular en relación con la expedición de leyes a través de referéndums y con-

sultas populares. Esta admisión de la soberanía popular queda limitada en el mismo artículo cuando se le niega al pueblo el derecho a decidir sobre impuestos, tributación y presupuestos legales, así como sobre tratados internacionales. Esto equivale a seguir considerando al pueblo como menor de edad. Si recordamos que fue por estas razones como empezó la Revolución Americana contra Inglaterra, hay razón para preocuparse por la falta de visión de quienes redactaron este artículo. Además, ¿cómo va el pueblo a defenderse de las exacciones que se le vienen imponiendo con tasas abusivas, impuestas por el Fondo Monetario Internacional para pagar una deuda pública que no ha beneficiado sino principalmente a grupos reducidos de la población?



Para ser justos, hay desarrollos positivos en el proyecto gubernamental, como los relacionados con las funciones de los ayuntamientos provinciales y de los prefectos (Artículos 150 y 151); la revocatoria del mandato a funcionarios electos indignos (Artículo 136); el reconocimiento de la autonomía universitaria y elección propia de rectores (Artículo 95); el respeto a la vida de las personas (Artículos 8 y 9). Irrita que se siga hablando de “seguridad nacional” cuando esta doctrina está siendo desplazada por tozudas realidades internacionales; que se omita toda referencia estructural limitante de las Fuerzas Armadas; que siga la obligatoriedad del servicio militar, una práctica que se está archivando en países civilizados; y que se cree una innecesaria vicepresidencia de la República (hasta en los Estados Unidos

se la ve como algo artificial y antidemocrático) cuando en realidad deberían proponerse otras formas de representación de la Nación distintas de la presidencia individual, como la fórmula colectiva y rotatoria de la Confederación Helvética.

En resumen, en el último proyecto de reforma constitucional deberían reconocerse todavía más los principios generales de soberanía y autonomía populares, descentralizar de verdad, eliminar los departamentos con sus gobernadores, asambleas y burocracia respectiva, estimular la democracia directa con suficientes controles populares, y reorganizar el territorio con base en Regiones ecológico-culturales técnicamente delimitadas, conformadas por Provincias vinculadas económica, histórica y socialmente entre sí. Estas conclusiones se basan en las tres tesis centrales expuestas en *La insurgencia de las provincias* (Parte I): 1) las convergencias y diferencias entre límite y frontera para entender la dinamicidad que tienen en la vida real; 2) la incidencia de factores ecológicos, culturales y sociales en los entes territoriales para construir bien el poder del pueblo; y 3) la reconstitución del gobierno a nivel regional (Estado-Región) para hacer más real la democracia y reducir la alienación que ha resultado con el Estado-Nación actual.

Cómo incorporar técnica y legalmente a la Región

En nuestro país de leyes, nos apabulla siempre la tradición santanderista. Aunque las Regiones existan o hayan existido en la realidad sociocultural e histórica, no podrán registrarse ni reconocerse en la práctica sin que queden incorporadas en normas legales. Pues bien: hemos avanzado tanto hacia la solución regional —a raíz de las últimas disposiciones descentralizadoras— que sería lamentable no poder coronar las reformas con el acto constitucional que consagre a las Regiones como una de las tres entidades territoriales básicas de la Nación, junto con la Provincia y el Municipio.

Tenemos una ventaja para empezar: así se hizo en Francia en un proceso que comenzó en 1955 y culminó con las leyes de 1982 y 1983*. Esto lo estribo, no por colonialismo intelectual, sino porque calma las suspicacias de nuestros principales constitucionalistas, que son francófilos. Veamos, pues, un poco cómo se hizo en Francia, según Lambert.



En primer lugar, el proceso tomó tiempo e implicó una serie de transiciones formales entre la antigua estructura departamental y la nueva supradepartamental regional. Aclaremos enseguida que “departamento” en Francia es el equivalente a “provincia” en Colombia como lo hemos propuesto. En ambos casos se ha querido que la figura pivotal sea el llamado “prefecto” que entre nosotros sería el jefe de la administración provincial. El de la Región aquí sería un administrador más técnico que político, debido a la naturaleza de los problemas a su cargo.

En segundo lugar, se tomaron en cuenta en Francia ciertas reglas administrativas que se discutieron y aplicaron en una Cámara Regional de Cuentas. Allí se fijaron los montos de las transferencias fiscales del Estado a la Región, mediante convenios específicos.

En tercer lugar, se ampliaron las competencias de las colectividades territoriales, reduciendo las del Estado central. Así, según Lambert, se “desmitificó un poco el Estado” y se propició que “las gentes de provincia realizaran su propia prosperidad *in situ*... sin estar obligados a ir cada vez a París”.

De esta manera se crearon en Francia 95 departamentos (provincias) en 22 regiones. En Colombia, según cuentas de Angel Masirís, habría alrededor de 130 provincias y un número todavía indeterminado de regiones. Estas propuestas refuerzan las de 1969 de los profesores Guhl y Miguel Fornaguera (fuentes citadas en el libro *La insurgencia de las provincias*).

Los procedimientos técnicos para estos fines son aquellos diseñados desde hace treinta años por científicos sociales colombianos y extranjeros, tales como encuestas sobre mercado, epicentrismo urbano, vínculos culturales de los habitantes, características geoeológicas, desplazamientos por vías existentes, etc. En algunas secciones del país se ha recogido bastante información pertinente, pero habría que formalizar la creación de una entidad competente, como una Comisión Corográfica especialmente dedicada a esta tarea a nivel nacional. Esta comisión tendría elementos de juicio para hacer inmediatamente la propuesta reorganizativa inicial y adelantar los sucesivos ajustes. Es factible localizar esta comisión en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en la Universidad Nacional. Se pueden realizar las primeras experiencias en regiones como la de Obeso, ya mencionada, donde hay estudios preliminares y movimientos populares

a favor de la iniciativa del reordenamiento territorial local.

Como queda dicho, los artículos respectivos del proyecto constitucional sólo deberían sentar las bases de esta transición, dejando el concepto de "límites" como elemento variable, tal como es en la realidad. Las Regiones, las Provincias y los Municipios cambiarán de límites al cabo de determinado número de años según el desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes; por ejemplo, la construcción de vías de acceso y de mercados se sabe que tiene incidencia directa en los límites de los entes territoriales. Tal como se hace en otros países, la Constitución podría ofrecer el marco para ir revisando los límites internos. Por ejemplo, ello se podría hacer cada diez años cuando se realizan también los censos nacionales. La institucionalización de estos ajustes territoriales sería así una evolución ordenada y un reconocimiento práctico de la realidad cambiante.

En cuanto a los textos legales mismos, habría que eliminar los Artículos 44, 45 y 142 del proyecto gubernamental más toda referencia a departamentos y gobernadores en las disposiciones conexas para incluir en cambio a la Región y a su Administrador, respectivamente. El Administrador sería elegido por los prefectos provinciales según criterios de idoneidad profesional.

Una posible redacción de los dos artículos básicos pertinentes sería como sigue:

"Artículo 46o. El inciso 1o. del Artículo 5o. de la Constitución quedará así:

Son entidades territoriales del Estado la Nación, las Regiones, las Provincias y los Municipios o Distritos Municipales".

"Artículo 48o. El inciso 2o. del Artículo 7o. de la Constitución quedará así:

Los límites de las entidades territoriales serán fijados de manera técnica por una Comisión Corográfica y revisados cada diez años con base en encuestas ejecutadas junto con el Censo Decenal de Población.

Parágrafo 1o. (transitorio). Mientras se determina la nueva delimitación territorial, subsistirán las actuales divisiones departamentales, intendenciales, comisariales y municipales con todos sus efectos legales. La Comisión Corográfica fijará plazos razonables para ir estableciendo las nuevas entidades territoriales progresivamente en toda la Nación, dentro de cinco años a partir de la promulgación de la presente Constitución".

También se puede aprender mucho de lo que vienen haciendo a este respecto países como Costa Rica, Nicaragua y Ecuador (en

realidad este movimiento reorganizativo es casi universal y se ha ejecutado casi en su totalidad en países como España, Bélgica, Italia, Francia como queda dicho, etc.). En Costa Rica se está en pleno esfuerzo organizativo de provincias. En Nicaragua cabe estudiar el Estatuto Autonómico de la región atlántica en la antigua Mosquitia. Para el Ecuador, acaba de publicarse un excelente estudio de Jean Paul Deler, *Del espacio al Estado nacional* (Banco Central del Ecuador) que combina historia, geografía y sociología para determinar claves para la formación del territorio y organizar el espacio ecuatoriano contemporáneo.

El cambio propuesto por nosotros, con la abolición de los departamentos, serviría para realizar avances necesarios para nuestro pueblo. Afirmaría la autonomía de éste en sus regiones y en sus contextos. Enriquecería la vida cultural nacional por el estímulo al intercambio de sus diversidades. Paradójicamente, haría más fuerte aún el espíritu nacional. Haría de Colombia y sus regiones un espacio más amable y acogedor que aquel que hemos venido descomponiendo con la violencia múltiple y el irrespeto a la naturaleza y al medio ambiente.

Si no son éstas metas factibles y deseables para un pueblo como el nuestro, ¿cuáles otras? Los nuevos movimientos políticos y sociales regionales y suprarregionales, tienen la palabra. Estas banderas del cambio racional, que no pueden ser asumidas por los partidos tradicionales culpables del desgobierno que nos ha venido afectando desde hace tiempo, pueden dar base a grandes movilizaciones populares de las que, por fin, salga la nueva Colombia, la que han venido persiguiendo los luchadores populares auténticos desde hace varias generaciones. ●



Fabio Giraldo Isaza
Economista, Vicepresidente
Técnico de Camacol

Fabio Giraldo Isaza

Reforma Urbana y Sociedad

Aspectos Generales

El Gobierno Nacional, cumpliendo prácticamente con un rito, ha presentado por intermedio de los Ministros de Desarrollo y Gobierno, a consideración del Congreso Nacional para su discusión, un Proyecto de Ley sobre planes integrales de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y otras disposiciones.

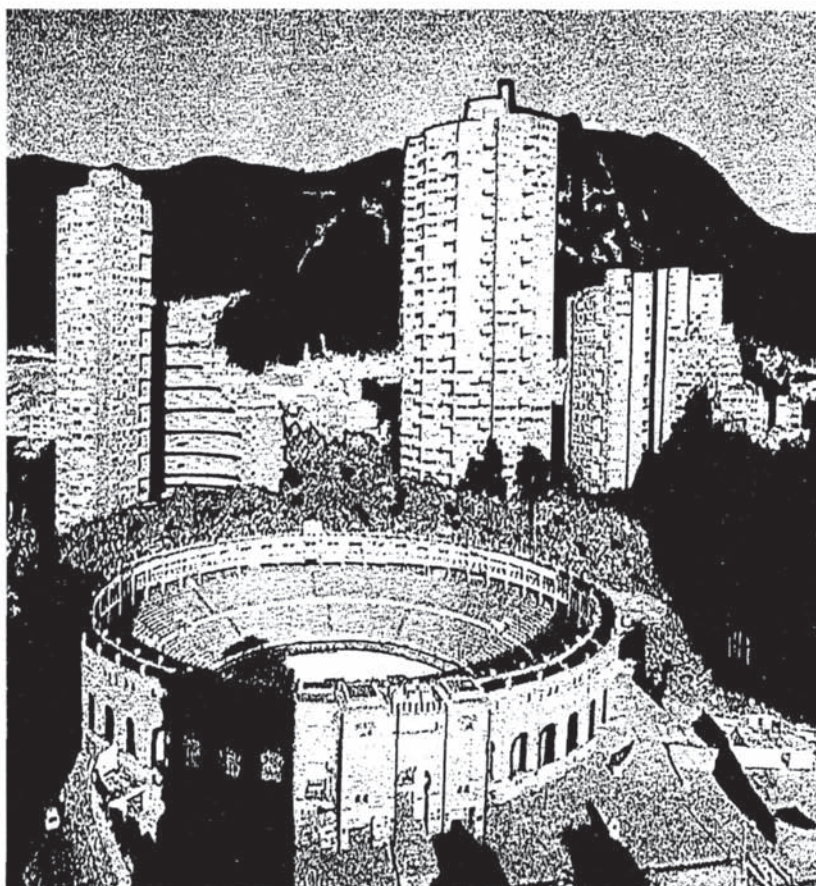
Este proyecto, que seguramente se conocerá como la Reforma Urbana en que se ha comprometido la actual administración, se inscribe aunque a medias, en las promesas que el Presidente Barco realizó durante su campaña política: "El Liberalismo considera que es razonable —desde el punto de vista del interés social y de la eficiencia económica— que todos los terrenos de las ciudades y de sus inmediaciones puedan ser oportunamente incorporados al desarrollo urbano, según la conveniencia colectiva definida por los planes municipales. También es razonable que el mayor valor de los terrenos, generado por la acción estatal, revierta, al menos en parte, a la comunidad.

En consecuencia, propone facilitar la oportuna adquisición de aquellos terrenos que sean definidos como de uso prioritario para programas de interés social en los planes locales de desarrollo.

Para desestimar la tenencia de la tierra ociosa se introducirá un cambio progresista en lo referente al régimen tributario del suelo urbano.

La captación social de la plusvalía generada por las obras públicas o el desarrollo urbano global, puede y debe lograrse mediante el régimen de valorización, utilizándolo en forma plena, eficiente y selectiva¹.

La legislación puesta a consideración del Congreso de la República, presenta una estrecha coincidencia con las ponencias de origen parlamentario elaboradas por los senadores Irigorri Hormaza y Samper Pizano y



desarrolla muchas de las sugerencias que CAMACOL y FEDELONJAS le han venido realizando a los proyectos y muy en especial, aquellas planteadas en el Foro Nacional sobre la Reforma Urbana, adelantado en la Comisión Tercera del Senado en marzo 25 de 1987².

1. Virgilio Barco: "Hacia una Colombia Nueva". Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986, No. 96.

2. Las Ponencias de CAMACOL y FEDELONJAS se pueden consultar en: a) Revista CAMACOL No. 31 - junio de 1987, p. 11 a 22 o b) Revista JAVERIANA, año 55 No. 535 - junio de 1987, p. 371 a 395.

Los análisis que se quieran realizar sobre el proyecto que nos ocupa, han de partir de la base que éste es básicamente un estatuto de expropiación y enajenación de bienes urbanos, en el que se obliga a los municipios del país a que formulen un plan integral de desarrollo. El proyecto busca básicamente establecer los mecanismos de unificación de los usos del suelo urbano, agilizando y ofreciendo estímulos efectivos para la realización de los trámites para la enajenación voluntaria y la expropiación de los bienes urbanos, ofreciendo procedimientos para hacer efectiva la negociación directa y voluntaria de inmuebles o en su defecto, para aplicar la expropiación, o en el peor de los casos y cuando se demuestre que los predios no cumplen con su función social, para decretarles la extinción del dominio.

Hay estímulos en efectivo y generosas exenciones tributarias para quien se acoja a la negociación directa y se garantizan los derechos de defensa del propietario; este puede acudir ante el Tribunal Administrativo competente cuando considere que el acto administrativo es susceptible de reproche por alguna de las causas consagradas en el Código Contencioso Administrativo. El proceso además, se adelantará ante el Juez Civil, juez del derecho de propiedad por excelencia, procurando que ante este queden también protegidos los derechos patrimoniales del particular³.

Al igual que los anteriores, este no tiene el alcance de una reforma urbana integral, pero sí tiene el indudable mérito de llegar al corazón del problema urbano del país; pretende dotar al Estado y a la comunidad de herramientas ágiles, para que puedan manejar el bien más escaso de nuestras ciudades: el suelo urbano.

Cuando se entra a legislar sobre el universo urbano, lo verdaderamente importante es que se generen herramientas para el uso y el manejo de la tierra. No hay duda, la asignación del suelo para usos prioritarios, su disponibilidad forzosa para estos mismos usos y el control de las ganancias de monopolio que obtienen unos pocos, es una acción prioritaria en países como el nuestro, donde las presiones que genera la urbanización son excesivas.

Ahora bien, es claro que una ley de tierras no se puede limitar a resolver los trámites jurídicos para la compra de tierras de utilidad social, como han pretendido muchos sectores del país, sino que debe entrar como lo demostraremos más adelante a morigerar

las transferencias gratuitas ínsitas, en la formación de las diversas rentas del suelo urbano.

El país, con la experiencia de los dos últimos años, ha podido entender que la táctica de exigir reformas urbanas integrales, escamotean la posibilidad de atacar en su raíz el problema urbano. Muchos de los elementos de la reforma integral, como se ha señalado por varios de los participantes en el debate, ya poseen fuerza de ley por estar incluidos en el Código del Régimen Municipal, y en el estatuto de descentralización administrativa.

Los extremos del problema

En la discusión desatada en torno a los Proyectos de Reforma Urbana que han venido presentando el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, se han escuchado los más variados comentarios, que oscilan entre aquellos para los cuales "...el poseer la tierra, al igual que cualquier otro bien es un derecho natural. O sea un derecho inherente a la naturaleza humana. A la personalidad del hombre... que por ser natural, la propiedad sobre la tierra urbana es un derecho anterior al Estado. Razón por la cual éste no lo otorga ni lo niega, pues nadie puede dar ni quitar lo que es anterior y está por encima de sí"⁴. Y aquellos que piensan socializar la tierra urbana con más de 5 hectáreas en un año y el resto en tres o embargan su uso: "se extinguirá el derecho de dominio de los inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano de las ciudades en el término de un año a partir de la fecha en que comience a regir la presente ley, para los previstos en la prioridad primera a que hace relación el artículo 4o. —Predios mayores a 5 hectáreas dentro del perímetro urbano— y a tres y a seis años respectivamente, para los predios de una a 5 hectáreas y para los ubicados en zonas altamente desarrolladas, indispensables para la conformidad del espacio público y la conservación de sectores de interés histórico o arquitectónico"⁵. No es neces-

Cuando se entra a legislar sobre el universo urbano, lo verdaderamente importante es que se generen herramientas para el uso y el manejo de la tierra. No hay duda, la asignación del suelo para usos prioritarios, su disponibilidad forzosa para estos mismos usos y el control de las ganancias de monopolio que obtienen unos pocos, es una acción prioritaria en países como el nuestro, donde las presiones que genera la urbanización son excesivas.



3. Ver, exposición de Motivos, mimeógrafo, p. 7 y 8.

4. Germán Holguín Z.: *Guerrilla y Pobreza vs. Democracia y Propiedad Privada*. Conferencia al X Congreso de Lonjas y Profesionales inmobiliarios, Cartagena, mayo 15. 1987. Mimeógrafo.

5. Anales del Congreso: "Proyecto de Ley No. 025 de 1986 por el cual se establecen las Normas Básicas para una Reforma Urbana... Presentado por la Unión Patriótica, p. 6, agosto 13 de 1986.

sario situarse en ninguno de los extremos, para reconocer la necesidad que tiene el país y particularmente sus municipios, de buscar mecanismos ágiles e idóneos que faciliten la adquisición de terrenos urbanos.

Defender la propiedad como un derecho natural, es desconocer el carácter histórico de nuestras sociedades, omitiendo el complejo proceso de la conformación de la propiedad territorial. Por más que nos situemos en una perspectiva antropológica en la cual se plantee que no ha sido el hombre quien fundó la institución de la propiedad, esto no quiere decir que tal institución no se deba reestructurar en cada nuevo momento del proceso de desarrollo social. Toda ley jurídica, por su propia "naturaleza" es de origen humano y no natural; debe ser analizada en la perspectiva del desarrollo económico y social, buscando que ella responda a las nuevas circunstancias. Las leyes no son de orden natural y por lo tanto, todo texto legal, no es instrumento que deba petrificarse como las rocas, sino que se debe modificar y actualizar de acuerdo con el decurso histórico: la ley jurídica sobre la propiedad, no es natural ni eterna, corresponde a las necesidades sociales y a los arreglos que se establecen entre los hombres. A cada forma de realidad social le debe corresponder una específica forma de organización legal, y viceversa.

A su turno, querer alcanzar reformas donde se pueda relativizar la acción del sistema económico vigente, con argumentos que desconocen la marcha de la realidad concreta y que pretenden hacer funcionar la economía con paradigmas extraídos de la utopía socialista, tampoco resulta ser el camino más adecuado, para alcanzar las reformas que demanda la Sociedad Colombiana.

En este contexto, puede afirmarse, que el Proyecto de Ley, se inscribe en la actitud reformista que inspira buena parte de las líneas gruesas de la actual política económica. El proyecto, ciertamente, señala en forma categórica el principio constitucional según el cual la propiedad es una función social que implica obligaciones con la comunidad y donde el interés colectivo debe primar siempre sobre el interés personal.

Tierra y Construcción

El propio sector de la construcción es uno de los más favorecidos con este tipo de iniciativas. El empresario de la vivienda como productor por excelencia de riqueza que es, no tiene ningún interés en coadyuvar al

mantenimiento del monopolio sobre uno de los insumos básicos con que trabaja. Se encuentra, como casi toda la sociedad, interesado en que la tierra salga de activo de valorización y especulación a cumplir una acción productiva: la tierra en Colombia, como bien lo señala uno de los más importantes y destacados industriales del país, "más que un activo de producción, es un activo de acumulación de patrimonio y por qué, mientras esto sea así, la producción nacional de bienes salario, es decir la vivienda, los alimentos y el vestuario, será deficiente. La inversión en tierras no consume recursos de producción, puesto que lo que vende uno lo adquiere otro. La tierra es siempre la misma. Lo que perjudica la acumulación de activos reales de producción y el desarrollo de la comunidad es el efecto que, produce la inversión en tierras, con miras a obtener valorización, en la actividad productiva de la clase dirigente. Si ésta pueda vivir cómodamente e incrementar su patrimonio invirtiendo en tierras, deja de invertir en activos de capital"⁶.

Si no se precisan aunque sea de una forma rápida las relaciones entre construcción y tierra y economía, no se puede entender la razón elemental de por qué es necesaria la intervención del Estado para morigerar en parte las transferencias que la tierra usada como alcancia produce: es una verdad de a puño, que en el mercado de la tierra, el esfuerzo de la comunidad beneficia a los menos, y que no hay razón alguna de peso para que no sea la comunidad quien se apropie de los resultados de su propio esfuerzo. En la búsqueda de estos logros debe orientarse la reforma urbana.

La dificultad para acceder a terrenos adecuados ha sido tradicionalmente una de las mayores restricciones para la construcción⁷.

Esta restricción ha operado sobre programas oficiales y privados y es, en altísima proporción, causante de los asentamientos subnormales en zonas generalmente de costosa, cuando no de imposible adecuación. Es, por lo tanto, una grave causal de desórdenes y segregación en las ciudades.

Las presiones sobre la tierra, se intensifican en la medida en que lo hacen los programas de vivienda. La demanda, por otra parte, no es la misma en toda el área urbana.



6. Hernán Echavarría Olóza: "La Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Económico y Social". Revista CAMACOL. Septiembre 1987, p. 27 y 33.



Varía según algunos determinantes; entre ellos, principalmente, las decisiones de política del Gobierno Nacional, que finalmente canalizan los recursos financieros disponibles según niveles socioeconómicos y, por ende, hacia sectores urbanos específicos.

Estas demandas porcentuales se traducen en especulación inmediata por parte de los propietarios, y el encarecimiento resultante actúa como factor adicional de segregación en la medida que hace accesibles terrenos cada vez más alejados.

En esta forma la tierra urbana se vuelve cada vez más escasa. El proceso de expansión se acelera. Con él crece la segregación y las municipalidades se ven enfrentadas a costos desproporcionadamente crecientes para satisfacer las demandas de infraestructura de las nuevas comunidades.

Todo el proceso tiende a incorporar áreas, originalmente agrícolas, al crecimiento de las ciudades. Áreas que, por otra parte, cambian de precio por su cambio de uso, con beneficio injusto y gigantesco para sus propietarios, quienes apropian el esfuerzo de la comunidad en su ventaja exclusiva.

El mecanismo es de alta rentabilidad, no sólo desde el punto de vista económico. Algunos de los mayores capitales políticos de nuestro país han crecido y se mantienen a través de este medio, el cual pretende resolver el problema de la vivienda para grupos marginados, a cambio de sus votos; el resultado es situarlos en posición de menesterosos de los servicios y facilidades urbanas, a costa de la comunidad y, de cuyas peticiones se convierte en líder y vocero desde las corporaciones públicas quien, a la luz de la más elemental equidad, debería ser perseguido como reo de empobrecimiento comunal y de deterioro continuado de las finanzas de las empresas de servicios públicos. El esquema de la "urbanización pirata", generalmente desarrollado a través de la autoinvasión, o de las asociaciones de vivienda, o cooperativas cuya formación ha sido inducida por el interesado, ha respondido en no pocas oportunidades a objetivos tan ruines como los descritos.

No parecería necesaria más justificación que la contenida en los párrafos anteriores para comprender la necesidad de legislar sobre el manejo de la tierra urbana y de hacerlo, poniéndole, como se dice, "dientes", a las leyes que buscan hacer cumplir una función social a la propiedad.

Es explicable, en esta perspectiva, que amplios sectores hayan visto con ánimo posi-

vo los diferentes proyectos de ley que en esta materia, ha tratado de impulsar el Gobierno Nacional. En el corazón del problema urbano está el control y disponibilidad de la tierra, y superado éste, se facilita inmensamente el aproximarse a la solución de otros aspectos vinculados a él.

Todo lo anterior nos debe llevar a tomar conciencia clara de que la Reforma Urbana es una pieza clave para adelantar coherentemente una política de vivienda y desarrollo urbano, pues con ella se puede lograr una racionalización en la inversión de redes de servicios públicos, vías, dotaciones comunales, etc. Sin Reforma Urbana en un país como Colombia, es muy difícil irrumpir agresivamente, con medidas de política en la solución del problema de la vivienda de los más pobres.

La Reforma Urbana, además de jugar un papel central en el desarrollo urbano, es el vehículo expedito para que se pueda consolidar una empresa constructora más democrática. Los logros que se pueden alcanzar en la productividad del sector y en la eficiencia de nuestras ciudades se pueden asociar positivamente a la necesidad de una Reforma Urbana.

Un sector como el de la construcción, partidario como es de la iniciativa privada, debe definirse como un sector productor de riqueza y en este sentido se debe diferenciar claramente de los grupos de especuladores urbanos demandando la acción del Estado para que el principal instrumento con el cual desarrolla su trabajo, la tierra, salga de activo de inversión en busca de valorización, a convertirse en factor de producción y desarrollo. El apoyo que se le debe dar al proyecto de ley, parte del imperativo de hacer conjugar los intereses privados con los fines de utilidad pública.

Todo lo anterior nos lleva necesariamente a plantear que sectores productivos como el de la edificación urbana, vistos en su conjunto, son los más beneficiados con una ley de ordenación y liberación del mercado de tierras; con esta reglamentación se crean, mejores condiciones para las inversiones de capital en el sector y se puede esperar que haya mejores posibilidades para acceder a la tierra destinada al proceso de construcción urbana.

Los constructores del país, deben apoyar todas aquellas políticas de tierras y de desarrollo urbano que estén encaminadas a poner a disposición de la producción el máximo posible de tierra urbana.

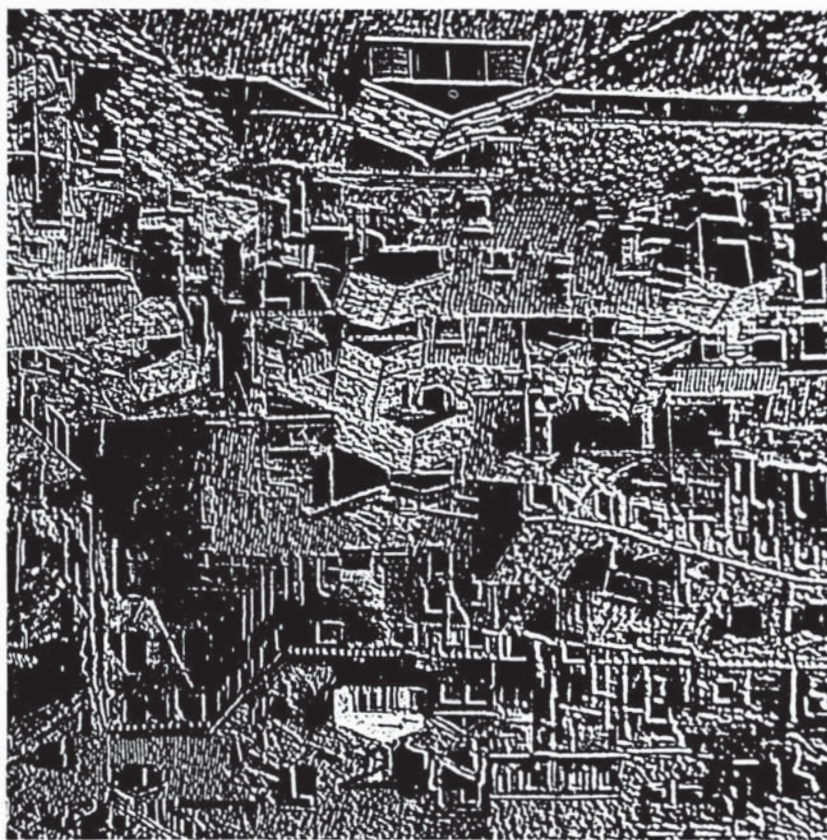
Tierra y Economía

En una sociedad donde funciona un sistema de economía mixta, esto es, donde se garantiza y promueven las posibilidades y potencias de la propiedad privada, es indispensable como lo insinuamos, que el Estado intervenga en el manejo de aquellos recursos que no se pueden reproducir a voluntad, como es precisamente el caso de la tierra urbana. El mecanismo de los precios y la asignación de recursos que de él se desprende, no puede asegurar el uso "mejor" y más "eficiente" de la tierra en la gran mayoría de los centros urbanos del país: el alza relativa de los precios del suelo, no sirve ni para asignar más eficientemente los recursos ni para alcanzar una mejor distribución del ingreso y el patrimonio, en razón a que cualquier aumento que se presente en el precio de la tierra, este no puede traducirse en un incremento de la oferta de tierra urbana, considerada ésta en su expresión material.

El propietario de un insumo de oferta inelástica, cuando los precios relativos de este suben, como lo ha enfatizado fuertemente el profesor L. Currie en nuestro medio⁸, obtienen una ganancia monopólica pura, siendo su pago en términos globales, un *pago de transferencia*, del conjunto de la sociedad, a un puñado de afortunados y privilegiados propietarios que no han realizado ningún esfuerzo, para apropiarse para sí, un porcentaje de la riqueza nacional.

La intervención del Estado a través de una ley de tierras, en una situación como la descrita, es absolutamente necesaria, pues el mecanismo de los precios con que opera el mercado, para un insumo como la tierra es inoperante: una demanda creciente dirigida a una oferta limitada, ocasiona transferencias masivas de recursos del conjunto de la sociedad a una minoría de propietarios que no contribuyen en nada a la generación de riqueza. Estas transferencias, como es obvio, se multiplican excesivamente cuando nos encontramos frente a un dinámico proceso de crecimiento urbano, como precisamente el que ha venido ocurriendo en el país, en la mayoría de las ciudades en los últimos años.

Una política de vivienda y particularmente una política de tierras, debería estar orientada a asegurar que los pagos de transferencia que se originan en la configuración de las diferentes rentas urbanas, le sean devueltos a la comunidad, pues es ella, la que con su esfuerzo, ha creado las condiciones para valorizar las tierras urbanas. Los ban-



cos de tierras, en la medida en que dispongan de grandes bloques de terrenos con prioridades urbanísticas, pueden ser instrumentos óptimos de regulación en un mercado de suyo imperfecto. Los aumentos presentes y futuros en el precio de la tierra por la acción del sólo crecimiento urbano, serían adquiridos con estos instrumentos por la comunidad y ella, a través de los mecanismos de planeación previstos en los planes de desarrollo municipal, los podrían transferir, no a un grupo minoritario de propietarios monopolistas, sino como una contribución financiera para desarrollar una política urbana más democrática y equilibrada. En estas circunstancias, se podría construir una ciudad menos segregada y más amable. La condición, es que existan instrumentos de políti-

La lucha contra la pobreza absoluta, es una comedia ridícula, si ella no viene acompañada de la implementación de la Reforma Urbana y de la Reforma Agraria, que permitan que las clases marginadas del campo accedan a ella como factor de producción, y a que las clases marginadas de la ciudad, puedan contar con viviendas bien localizadas, con facilidades de transporte y acceso a todos los servicios del Estado. Las Reformas Urbana y Agraria, son necesidades urgentes para atacar la pobreza absoluta y romper en parte la iniquidad que caracteriza el proceso de crecimiento en nuestro medio.

7. Lo que sigue, recoge los criterios presentados por CAMACOL, durante el Foro Nacional de Reforma Urbana. Ver, Revista CAMACOL No. 31, junio 1987, p. 14.

8. Se puede consultar: a) *La economía del Crecimiento Urbano*. Revista CAMACOL. No. 30, marzo de 1987, p. 142 y ss. b) *La política urbana en un marco macroeconómico*. B.C.H. 50 años. Bogotá-junio de 1982, especialmente cap. IV., p. 73 y ss. c) *Urbanización y Desarrollo*. Próximo a publicarse por el Fondo Editorial CAMACOL.

ca urbana a través de una ley de tierras, en la cual las municipalidades y las autoridades urbanas creen mecanismos por medio de los cuales la sociedad como un todo, pueda apropiarse de los mayores precios de la tierra que una oferta limitada, prácticamente fija, genera frente a una creciente urbanización.

No corregir una situación como la anterior, significa mantener inalterados los criterios de urbanización con los que hemos venido construyendo nuestras ciudades. ¿Pero esos criterios en un país como el nuestro se deben mantener?

¿La vivienda popular se ha de seguir construyendo en la periferia de las ciudades, donde la tierra es más barata y carece de todos los servicios públicos? Se puede seguir permitiendo que la vivienda popular se tenga que construir en terrenos deleznable, sometidos a inundaciones periódicas y con unos criterios de hábitat y bienestar humano y social, dudosos?, mientras las gigantescas "plusvalías" urbanas que produce el solo crecimiento de nuestras ciudades, sean apropiadas privadamente y no por una entidad pública, un estado de cosas, como el que a diario generamos con nuestro estilo de urbanización salvaje, no podrá terminar.

Son suficientes los anteriores interrogantes, para señalar que la tierra, por su naturaleza particular de bien no reproducible a voluntad y por el peso que tiene y que adquiere cada vez más con el dinamismo urbano, no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por individuos y sujeto a los vaivenes y posibilidades del mercado.

Debemos nuevamente reiterar viejos criterios⁹. Los planteamientos del Gobierno, contenidos en su Proyecto de Ley tienen el mérito de querer facilitar y agilizar la adquisición de tierras por parte de las entidades públicas que puedan adelantar programas y planes de desarrollo urbano; este es un paso adelante que no se puede desconocer y mucho menos torpedear, con argumentos de dudosa lógica económica. El problema de fondo que aboca una Reforma Urbana es el problema de la propiedad. Defender la propiedad privada por sí misma, independientemente del necesario interés social que ésta deba tener, es un absurdo; la propiedad privada sólo se justifica si ella no impide el cumplimiento de su necesaria función colectiva. Debemos reiterar que en el centro mismo del programa liberal, se señalan a la Reforma Agraria y Urbana así como a la lucha contra los monopolios y la concentración, como los vehículos más expeditos para la satisfacción de las necesidades básicas de

la población y por ende para la lucha contra la pobreza absoluta.

El problema de la tierra urbana en condiciones de desarrollo capitalista, o lo que resulta ser exactamente lo mismo, en condiciones donde se garantiza el ejercicio de la propiedad privada como un derecho, no puede reducirse exclusivamente a un problema de distribución, pues éste por sí mismo no garantiza el uso productivo y social que la tierra ha de tener. Pero igualmente, el mantener inalteradas las condiciones hereditarias de la propiedad y el negarse a revertir para las comunidades las transferencias e inequidades que la propiedad de la tierra usada como alcancía genera, es querer mantener la inequidad propia de un estado de cosas de origen precapitalista y feudal. La tierra no puede seguir sirviendo de alcancía a aquellas personas que la mantienen ociosa para enriquecerse más, viendo cómo se valoriza e impidiendo que cumpla una función social, esto es, productiva.

La Reforma Urbana debe ir también acompañada de sistemas de tributación sobre la propiedad, para que aquellos que mantienen la tierra como inversión improductiva, paguen impuestos, o permitan que otros, el Estado o los particulares la usen para fines productivos y de desarrollo urbano; gravar la propiedad para transferir recursos al Estado y de allí a la erradicación de la pobreza absoluta, no nos puede tomar por sorpresa, pues ello fue abiertamente planteado por el partido liberal y acogido democráticamente por una inmensa mayoría de colombianos.

La lucha contra la pobreza absoluta, es una comedia ridícula, si ella no viene acompañada de la implementación de la Reforma Urbana y de la Reforma Agraria, que permitan que las clases marginadas del campo accedan a ella como factor de producción, y a que las clases marginadas de la ciudad, puedan contar con viviendas bien localizadas, con facilidades de transporte y acceso a todos los servicios del Estado. Las Reformas Urbanas y Agraria, son necesidades urgentes para atacar la pobreza absoluta y romper en parte la inequidad que caracteriza el proceso de crecimiento en nuestro medio.

9. Se puede consultar: Fabio Giraldo I.: *La Macroeconomía de la Reforma Urbana*. El Espectador, octubre de 1986. También del mismo autor, *La Política Económica del Gobierno Liberal o cómo Armonizar la lucha contra la pobreza y la propiedad territorial*. En "Obras" Ingeniería y Construcción, No. 82, 1986, pp. 19-21 y No. 83, pp. 26 y 27.



Sin embargo, y dado el nivel de urbanización del país, donde más del 70% de la población vive en áreas urbanas, el manejo de la tierra en las ciudades se convierte en una cuestión inaplazable: el crecimiento urbano lleva aparejado en su interior una manera inequitativa de redistribución o de transferencias de los pobres hacia los ricos, resultante del incremento en el precio de la tierra.

Tierra y Sociedad

Hay que dejar los argumentos del costo de la tierra para un proyecto de construcción, cuando se discute sobre Reforma Urbana, pues éstos siendo válidos para un constructor individual, no lo son para el conjunto de la sociedad. Obviamente el costo de la tierra en un proyecto de construcción no llega en la mayoría de los casos al 10% del costo total; ¿Pero quién dijo que una Reforma Urbana indaga en estos términos?; los costos ocultos de la Reforma Urbana, son los costos de la renta del suelo urbano, o de la plusvalía de la tierra; son los costos macroeconómicos que se le transfieren al propietario individual y no los costos microeconómicos de la operación de un proyecto de construcción; son los costos en que incurre la sociedad como un todo por localizar los proyectos urbanos del Instituto de Crédito Territorial en la periferia de las ciudades; son los costos en la productividad del trabajo que ocasiona la mala y distante localización de la vivienda con respecto al sitio de trabajo y en fin, las horas en que se le incrementa el trabajo a esa masa de pobladores de las grandes ciudades, que contemplan pasivamente y sin tomar conciencia clara de su situación, el lugar periférico en que se construyen sus casas de habitación.

Ese ir y venir del dormitorio al trabajo en que se consume más de la mitad de la vida de la vigilia, de más de la mitad de pobladores, de Bogotá, es lo que hace inaplazable una Reforma Urbana: Las entidades públicas, y los constructores organizados, deben tener mecanismos para poder acceder efectivamente a la adquisición de tierras urbanas, bien localizadas y aprovechables para la vivienda de menor costo y con posibilidad de obtener servicios públicos integrales; a la solución de este problema apunta el proyecto que se encuentra en consideración del Congreso, y es por eso que debe recibir el apoyo de las fuerzas progresistas del país.

La ubicación de la vivienda en lugares bien localizados de las ciudades, donde la población no gaste ni gran cantidad de tiempo ni de dinero en el transporte, y donde haya

posibilidad de suministro de todos los servicios del Estado (salud-educación-recreación, etc.), es una condición sin la cual, no se puede hablar seriamente de erradicar la pobreza absoluta. Para esto una ley de tierras ocupa un lugar protagónico.

Los costos que se tienen que analizar al discutir sobre la Reforma Urbana, son los costos macroeconómicos y los costos y efectos sociales de continuar evadiendo las reformas que demanda a gritos la sociedad colombiana; no debemos, en la discusión, limitarnos a los efectos marginales del problema de la propiedad del suelo.

El país no puede continuar observando impávido, cómo con pequeños argumentos se evaden los compromisos sociales que se le reclaman a una sociedad ciega. El problema de la tierra, no es un problema que atañe al constructor individual pues para éste, apenas representa una suma ínfima de sus costos de construcción, que después traslada al consumidor final; la tierra y el desarrollo de las ciudades, reclaman de claras políticas diseñadas desde una óptica de desarrollo urbano.

El manejo libre de la tierra, genera injustas transferencias de riqueza hacia los muy escasos propietarios; estos sin generar ningún valor al proceso productivo, se apropian por el mecanismo de la renta urbana del suelo, de una enorme cantidad de riqueza en la que no intervienen, sino en forma pasiva, para que ésta se genere.

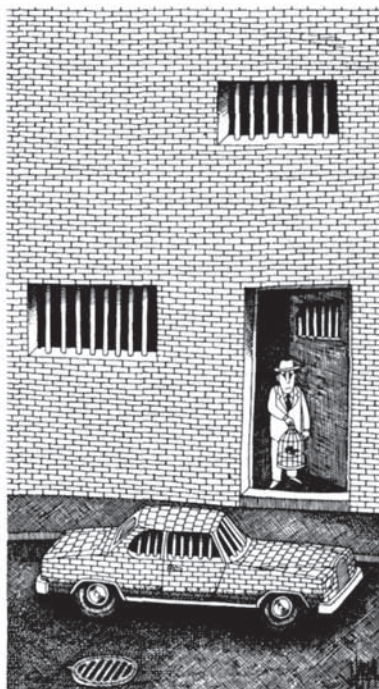
La Reforma Urbana, implica pasar de la discusión microeconómica a la discusión macroeconómica, de la discusión de los costos de construcción a la de la distribución de la riqueza, de la discusión de los porcentajes de la operación de una obra, a la discusión sobre el fin último de la propiedad, su fin social.

La Reforma Urbana implica, no la implementación de correctivos radicales como los propuestos por los grupos extremistas, sino la implementación de reformas, que corrijan la indigna y vulgar manera en que por muchos años ha tenido lugar el desarrollo económico, y esto se puede alcanzar en el contexto de la constitución y las leyes.

Para hacer Reforma Urbana, hay que salir de los estrechos argumentos microeconómicos y pensar con criterio social, esto es, nacional.

En Colombia es políticamente viable realizar una Reforma Urbana en la cual se legisle en materia de expropiación y se diseñen instrumentos ágiles para establecer gravámenes a las tierras ociosas y se capte





La ubicación de la vivienda en lugares bien localizados de las ciudades, donde la población no gaste ni gran cantidad de tiempo ni de dinero en el transporte, y donde haya posibilidad de suministro de todos los servicios de Estado (salud-educación-recreación, etc.) es una condición sin la cual, no se puede hablar seriamente de erradicar la pobreza absoluta. Para esto una ley de tierra ocupa un lugar protagónico.

para la comunidad lo que ella genera en el proceso de desarrollo.

En un sentido macroeconómico más convencional, no ha de olvidarse que un aumento en los ingresos y en la población producen un aumento generalizado en el precio de la tierra urbana, mayor en casi todos los casos, al crecimiento en el índice general de precios¹⁰. En estas circunstancias, la tierra poseída por individuos particulares permite la obtención de ganancias extraordinarias, sin haber aportado nada; mientras el propietario pueda retener la propiedad, tendrá derecho a tomar para sí una porción del ingreso nacional, el cual, como es obvio y mientras la valorización de la tierra esté por encima del crecimiento en los precios, al transcurrir de los años, se convierte en una suma gigantesca.

Como lo señalamos atrás, en el caso de la tierra, por ser un bien no reproducible a voluntad, ningún aumento en su precio puede aumentar su oferta. De este modo, no sobra insistir, el propietario del bien obtiene una ganancia puramente monopólica, que debe pagar como costo la comunidad. Quiénes pagan: "en primer lugar, será a expensas de otros consumidores que verán su poder de compra reducido en relación con el que poseerían de no existir la apropiación de una ganancia adicional derivada de la valorización de la tierra... y segundo a expensas de quienes rentan o compran una propiedad para vivienda. Una creciente proporción de la renta (o del precio de la propiedad destinada a vivienda) representa una simple transferencia de ingresos en lugar de un pago por los componentes concretos del edificio y, en las grandes ciudades, una creciente proporción de los ingresos de los sectores de menores recursos es gastado ya sea en concepto de albergue, transporte o tiempo, debido a que la tierra disponible se encuentra fuera de sus posibilidades"¹¹.

Las leyes de la Economía Urbana, señalan que cuando se presenta un alza en el precio de la tierra, esto no puede conducir a un incremento de su oferta, sino a un cambio en el uso que se le da, o a mayores economías en su utilización. El aumento del precio en la tierra no aumenta ni disminuye el PIB en razón a que macroeconómicamente la compra de las tierras representa una transferencia de fondos que se convierten en una fuente de enriquecimiento gratuito, y de mala distribución del ingreso.

Al capturar los "extraños" procesos macroeconómicos en que opera la tierra, es donde resulta que la Reforma Urbana debe

desarrollar mecanismos para la captación del valor social que la comunidad genera apropiados individualmente por los propietarios privados. Es un simple asunto de justicia social, en el cual se parte de la base de que el crecimiento general de las ciudades al presionar sobre la tierra, genera transferencias injustas de valor, que no deben ser apropiadas individualmente sino encaminadas para orientar el crecimiento ordenado y equilibrado de nuestras ciudades. Esto solo es posible, con la creación de bancos de tierra sólidos, libres de la presión política y con administradores regionales de altísimas calidades morales y éticas. La forma más eficiente para captar las "plusvalías" del suelo y aplicarlas en beneficio de la comunidad o, lo que es lo mismo, de realizar una política de tierras que llegue a la esencia del fenómeno urbano y de la política de vivienda, es la de planear a través de la intervención del Estado el crecimiento de nuestras ciudades, lo cual sólo es posible con la propiedad pública de la tierra.

Visto desde una perspectiva más general, todo el problema se reduce a establecer las relaciones económicas existentes entre la renta de la tierra y la sociedad. Este problema, es casi tan viejo como la propia teoría económica, y en él, como lo vio lúcidamente en 1817 el gran economista inglés, David Ricardo¹², se centraba el propio objeto de la ciencia económica, que no era otro, que el de descubrir las leyes que regulan la distribución del producto entre las diferentes clases: terratenientes-capitalistas y asalariados.

La discusión de Ricardo, dejó en claro que la renta apropiada por los terratenientes agrícolas constituía una rémora para el crecimiento económico y la acumulación de capital. Al ser un superávit intramarginal, no entraba en la determinación de los precios e impedía la transparencia y mejor funcionamiento del mercado. Si en el país, tenemos un desfase de casi 200 años en la discusión de estos temas, no quiere decir que no debamos abordarlos, precisamente ahora, cuando planteamos la necesidad de dialogar y buscar una sociedad más distributiva y justa, para entrar en los senderos de la democracia y de la paz ●

10. Se puede consultar a) DNP: *La Política Urbana y el Plan de Desarrollo*, Revista Planeación y Desarrollo, Volumen V, No. 3, julio-diciembre 1973, p. 61 y ss. b) Lauchlin Currie, *Urbanización y Desarrollo*, op. cit.

11. Lauchlin Currie, op. cit.

12. Se puede consultar: David Ricardo: *Principios de Economía Política y Tributación*, FCE. México.

Fabio Sandoval

Elena Useche

Sociólogos Unidad de Vivienda y Desarrollo Urbano. Foro Nacional por Colombia.

La Reforma Urbana y su viabilidad política

Fabio Sandoval Elena Useche

Durante la actual presidencia de Virgilio Barco, se han presentado por el gobierno —además de otras propuestas de partidos políticos, parlamentarios individuales y de las mismas organizaciones de vivienda— tres proyectos de “reforma urbana”, que en realidad vienen a ser un proyecto original adicionado sucesivamente. En las dos legislaturas anteriores a la actual (agosto de 1988), el Congreso no les dio curso ni aprobación.

En cierto sentido ello no es sorprendente si se tiene en cuenta que la reforma urbana constituye uno de esos temas reiterativos que en este país nunca ha contado con una real “voluntad política” para su ejecución y ni siquiera para su legislación, a pesar de que se dice, existe un unánime acuerdo sobre su necesidad, dadas las características inequitativas y caóticas del crecimiento de nuestras ciudades y población urbana.

Parece de todas maneras —por su insistencia en la presentación del actual y tercer proyecto—, que el gobierno y el partido de gobierno, están dispuestos a que finalmente salga del Congreso una ley de “reforma urbana”, que independientemente de sus contenidos, permita enfrentar el hecho político derivado del “unánime acuerdo sobre su necesidad” y que además constituye una de las más notorias promesas preelectorales del actual presidente.

Se trata entonces, en este material, de presentar una serie de observaciones sobre esos contenidos de la posible ley, así como sobre el terreno específico en el que se daría su viabilidad política y todo esto, bajo la lente de lo que

consideramos sería el aspecto central de una reforma urbana: el problema de la vivienda popular.

Una muy “ancha” interpretación de la función social de la propiedad

El primer proyecto presentado a la legislatura de 1986, es explícito en plantear que solo pretende resolver “...el entramamiento administrativo y procesal que con frecuencia frustra la culminación de importantes programas...”¹, cuando la compraventa y ex-

propiación de inmuebles se convierte en uno de sus requisitos. Se pretende así, fijar nuevas “... normas sobre compraventa y expropiación de bienes...”² con las cuales se pueda “...acelerar el procedimiento de negociación directa y agilizar los mecanismos de expropiación contemplados en el artículo 30 de la carta fundamental...”³.

En consecuencia con estos postulados, el proyecto no contiene un cuestionamiento al tipo de propiedad pri-



1. De La exposición de motivos, de la Ley 62 de 1986.

2. Del nombre de la Ley 62 de 1986.

3. Ibid.

vada sobre bienes inmuebles urbanos existente en el país y de ahí que la fijación de precios y las formas de pago contempladas para dichas compraventas o expropiaciones, si bien pueden llegar a imponerse por la norma —como lo supone el mismo concepto de expropiación—, están orientados a la agilización de un negocio que no difiere sustancialmente de análogos y cotidianos negocios privados⁴ y al contrario, se cuida muy bien de no “lesionar” a los propietarios afectados, convirtiéndose el Estado en un “buena paga”⁵ que además ofrece beneficios extras⁶. Todo esto es tan evidente, que en este primer proyecto se contemplaba también la posibilidad para los particulares de realizar esas compraventas, propuesta que quizá por recato legislativo fue descartada en los siguientes proyectos.

Se entiende mucho más esta lógica de “negocio privado y cotidiano”, si se tiene en cuenta que la compraventa y expropiación se realizaría para el cumplimiento de una serie de objetivos que se pueden considerar de desarrollo social o beneficio común y de muy diversa índole⁶ y que en sí mismos no constituyen causales de expropiación o una penalización propiamente dicha del tipo de propiedad inmueble existente. Los causales de la expropiación se refieren a problemas de procedimiento administrativo cuando la enajenación voluntaria del inmueble no puede llevarse a cabo y la penalización se reduce a la pérdida de algunos beneficios extras que supone la enajenación voluntaria⁷.

La importancia de precisar la no existencia de una penalización al tipo de propiedad inmueble existente y de reales causales de expropiación, tiene que ver con el implícito conceptual de no considerar ningún tipo de responsabilidad sobre “las características inequitativas y caóticas del crecimiento de nuestras ciudades y población urbana”. De aquí, que no tenga ningún sentido la observación que en algún momento hicieron los gremios, de que se les trataba como “delincuentes”⁸, ni siquiera a partir de la agregación en el segundo y tercer proyectos de un capítulo nuevo titulado “De la Extinción de Dominio”.

En este capítulo “De la Extinción de Dominio”, cuyo título está más acorde con el mismo significado de la expropiación, se señalan en efecto, causales para la extinción del dominio y su expropiación⁹, las que sin embargo, sólo lo son en el sentido de una penalización en un tiempo futuro del incumplimiento de potenciales “desarrollabilidades” del bien¹⁰, lo que conduce a que la extinción de dominio sea diferente a lo que podría indicar su nombre y se conciba como un equivalente, en el terreno urbano, de la renta presuntiva para terrenos rurales. Pero esto no es todo. El significado mismo del título de este capítulo, se sigue diluyendo, cuando allí mismo se precisa que los bienes adquiridos por este “mecanismo” siguen las pautas en cuanto a fijación de precios y formas de pago, contempladas en el capítulo 1 del primer y segundo proyectos y en el capítulo 2 del tercero, en lo referente a la expropiación.

Así, se puede afirmar como una primera conclusión, que desde un comienzo —lo que se reafirma en el segundo y en el actual proyecto— el proyecto de “reforma urbana” impulsa una contradictoria intervención del Estado, al apuntar a una intensificación o “liberalización” del mercado de bienes inmuebles urbanos y específicamente, de tierras urbanas.

Este tipo de intervencionismo de Estado no se contradice en sus propósitos, ni siquiera con los contenidos de otro de los capítulos agregados al proyecto original y que se llama “De los Bancos de Tierras”, que posibilita ya la intervención del Estado como controlador de tierras. Aquí también como en el de extinción de dominio y a pesar de los objetivos sociales a los cuales estarían destinados¹¹, su movimiento comercial (aquí como enajenación del Estado hacia esos objetivos), es análogo¹². Su papel es entonces, el de un reforzamiento más de la “liberalización” del mercado.

Una segunda conclusión y final de este aparte, sería: si de acentuar las fuerzas del mercado de tierras urbanas se trata y que tendría como consecuencia “social” el abaratamiento de la tierra, difícilmente se podría considerar que la pondría al alcance de los sectores populares por lo menos en sitios

diferentes y más adecuados a los que más o menos siempre han tenido acceso por cualquiera de las formas de la “informalidad”. Es probable que esa accesibilidad aumente en parte para

4. El Artículo 11 restringe un poco la “normalidad” del tipo de negocios privados, al evitar que el precio de la tierra adquiera un “plusvalor” derivado de las mismas expectativas de valorización creadas por los objetivos de desarrollo que se propone la misma entidad adquiriente o enajenadora o expropiadora. Aquí lo que se evita es en realidad un “negociado”, que sería lo mínimo que se puede pedir a un proyecto de esta naturaleza.

La otra “restricción” sería la que se supone del tipo de fijación de los precios por el denominado avalúo administrativo a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que en lo único que parece diferir de un común avalúo comercial efectuado por evaluadores privados, es precisamente en eso, que no es efectuado por evaluadores privados, lo cual sin duda evita o posiblemente evitaría condicionamientos “extraeconómicos”.

5. Ver Artículo 9.

6. Ibid. 5.

7. Ibid. 5 y 6.

8. Citado por Velásquez F., en Economía Colombiana, “La Reforma Urbana de Barco: Vieja estrategia, nueva táctica”, enero de 1987.

9. Artículo 81 del tercer o actual proyecto: “a partir de la fecha de vigencia de esta ley, habrá lugar a la declaración de extinción del derecho de dominio sobre los siguientes inmuebles que no cumplen una función social: a) los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, declarado por el alcalde como de desarrollo prioritario en los términos del Plan Integral de Desarrollo, y que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a dicha declaratoria; b) a los inmuebles organizados sin construir declarados por el alcalde como de construcción prioritaria en los términos del Plan Integral de Desarrollo y que no se construyan dentro de los tres (3) años siguientes a dicha declaratoria; c) a los inmuebles cuyos propietarios insistan o persistan en utilizarlos para fines distintos de los usos, densidades y alturas máximas permitidas en el respectivo Plan Integral de Desarrollo, o en contravención al uso autorizado mediante patente o licencia, o sin contar con estas, a pesar de las multas sucesivas y requerimientos que sobre el particular efectúe el alcalde municipal.

10. Ibid. 9 y De la exposición de motivos, del segundo y tercer o actual proyecto.

11. Se refiere a planes de vivienda para sectores de población de ingresos bajos o medianos; constitución de zonas de reserva urbana; programas de abastecimiento y regulación de aguas; provisión de espacios públicos urbanos; legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales; reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; ejecución de proyectos de reintegración o readaptación de tierras.

12. Artículo 33, del actual proyecto.

sectores sociales medios, que antes tampoco lo tenían. Esto sin embargo no depende sólo de los precios de la tierra y menos para los sectores sociales medios, ya determinados en su demanda de vivienda, por la oferta formal de vivienda en mucho mayor grado que los sectores populares, para quienes el espacio físico de la tierra es más determinante y se defienden mejor de los precios de la construcción con algunas de las formas de la "informalidad" (la autoconstrucción, por ejemplo).

¿Un proyecto ordenador o controlador del espacio urbano?

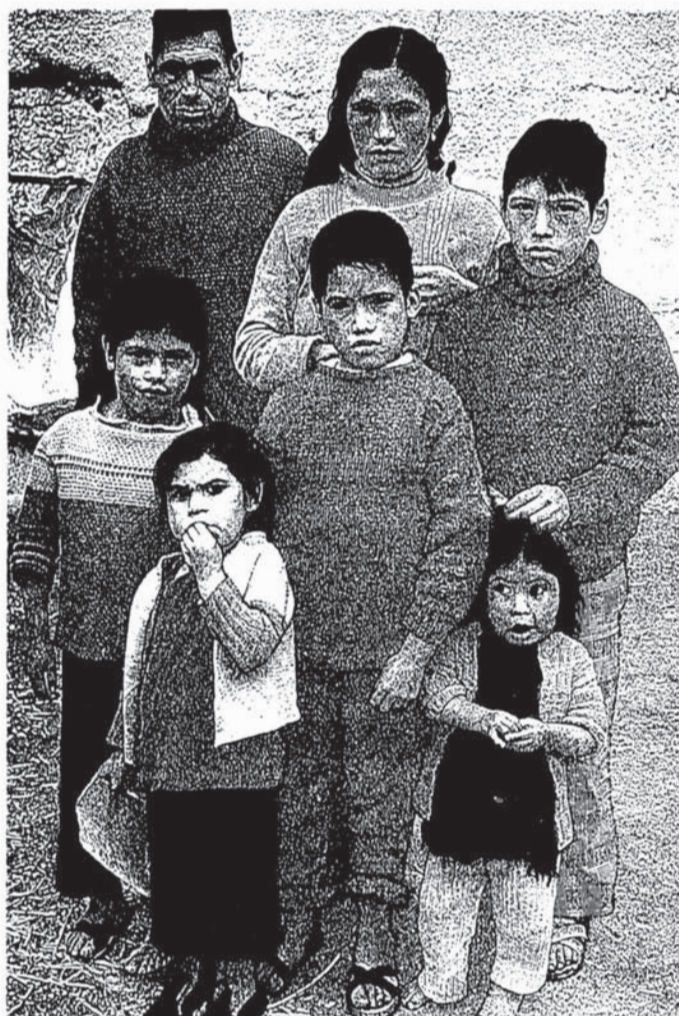
Al proyecto original se le agregaron, en el segundo proyecto, dos capítulos más: "De la legalización de títulos para la vivienda de interés social y de las sanciones urbanísticas" (que aparece en el tercer proyecto dividido a su vez en dos capítulos: "De la vivienda de interés social" y "De las sanciones urbanísticas") y "De la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana", que permanece tal cual en el último proyecto.

Podría pensarse por sus contenidos, que estos capítulos, apuntan a una mayor intervención sobre los problemas de la "informalidad" urbana, supondrían un implícito al reconocimiento de las responsabilidades que le incumben al tipo de propiedad privada de bienes inmuebles existente, causante, en últimas, del tipo de urbanización "informal".

Si esto fuera cierto, de todas formas no tendría concordancia con el contenido de los otros capítulos como "De la extinción de dominio" y "De los bancos de tierras", que sería el terreno más apropiado en donde esas responsabilidades deberían ser asumidas y en donde no se hace, como vimos anteriormente.

Pero lo que estos nuevos capítulos pretenden llevar a cabo en este sentido, no va más allá de una agilización de los trámites de legalización y, hasta cierto punto, del reconocimiento de situaciones derivadas de formas de la urbanización "informal" y no un reconoci-

La Reforma Urbana constituye hoy en día una inaplazable medida de la cual depende la suerte de millones de colombianos sin vivienda.



miento *institucional* de otras formas de la urbanización "informal" que constituyendo verdaderos procesos de autoconstrucción social y no meramente autoconstrucción de vivienda, ha venido a ser —con todas sus limitaciones— la manera como la gran mayoría de la población urbana de nuestras ciudades, ha asumido la problemática de la vivienda.

El proyecto, al no hacer una tajante diferenciación entre lo "informal" como "piratería" y lo "informal" como procesos de autoconstrucción social o verdaderos procesos de desarrollo social, termina acentuando inevitablemente las partes de las sanciones y así convirtiéndose en un simple ordenador, pero un "ordenador" desde el punto de vista de lo formal existente, dejando de lado el reconocimiento de esas otras formas de la "informalidad".

El supuesto de todo esto, quizá sea, el de que la urbanización "informal" ha venido constituyendo una rama de la evolución urbana que no tiene ninguna posibilidad y que por tanto lo que se exigiría a un proyecto de "reforma urbana", sería el ajustar cuentas con el pasado "informal" y abrir una perspectiva en términos de la urbanización puramente formal.

Esto, que no lo puede garantizar el proyecto por su misma actitud respecto del problema de la tierra y el conjunto de los inmuebles urbanos, lo pretende hacer al introducir en los mismos capítulos todo el programa de "Asentamientos Humanos" del Plan de Desarrollo de "Economía Social" el que sin embargo supondría una política de vivienda popular más que puntos de un proyecto de reforma urbana. En esta última perspectiva se define un concepto de vivienda de interés social

(hasta 135 salarios mínimos) y se elimina la utilización del sistema UPAC para su financiación; también se elaboran disposiciones referentes al papel que deben cumplir el ICT y el BCH en este programa, los cuales estarían encargados de construir vivienda, el primero hasta 80 salarios mínimos y el segundo hasta 135; y de manera aún más coyuntural, se plantea el refinanciamiento de la deuda morosa del ICT por parte del Estado a través del Fondo de Garantías.

Este último punto de la refinanciación del ICT, lleva al cuestionamiento del programa de Asentamientos Humanos, pero también al gran interrogante de la financiación de todo el proyecto de reforma en relación con su ejecución, cuestión que parece hoy más “embolada” que nunca. Y hasta diríamos que reforzada en esta condición si se tiene en cuenta todo lo dicho anteriormente sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y lo de ahora sobre el “ordenamiento” urbano que termina por bloquear alternativas diferentes de desarrollo urbano a las contempladas como “promesa” por el proyecto de “reforma urbana” o simplemente no se les da un mayor protagonismo como sucede con las organizaciones de vivienda.

En este proyecto de “reforma urbana” presentado a la actual legislatura del Congreso, las organizaciones de vivienda se reconocen explícitamente y aquí sí, se las diferencia de cualquier otro tipo de “empresa” constructora a partir del concepto de economía solidaria —lo que no es poco si se considera que sistemáticamente han sido reprimidas por medio de la supervisión de la Superintendencia Bancaria—. Estas formas de organización han constituido uno de los principales recursos utilizado por los sectores populares para enfrentar sus problemas de vivienda y sin embargo habían venido siendo tratadas como otra forma de “empresa” urbanizadora “pirata”; hay que señalar que su reconocimiento explícito en este proyecto infortunadamente no significa una previsión de sus potencialidades las que de otra parte se contemplan como aspecto muy marginal en las políticas del programa de asentamientos humanos¹³.

El problema de la “integralidad” de la reforma

En el Foro Nacional sobre Reforma Urbana (marzo de 1987), citado por la Comisión 3a. del Senado para la discusión del proyecto de “Reforma urbana”, las organizaciones de vivienda si bien insistieron en que “... el proyecto constituye una iniciativa progresista en la medida en que permite la intervención del Estado de manera directa en el control del suelo urbano... no da márgenes reales para colocar la tierra urbana al alcance del interés público y ser realmente un bien social...”¹⁴. Especialmente enfatizaron en que además de legalizar los barrios “piratas”, se deberían sentar las bases para la puesta en marcha de una política social que subsidie los sectores populares. Aquí se planteaba el “meollo” de la discusión sobre una real reforma urbana: por una parte, pone en cuestión el alcance del proyecto como solución a los problemas derivados del tipo de propiedad inmueble existente en el país y se pregunta sobre las implicaciones de su “liberalización” en cuanto que dinamización del mercado de tierras (por lo cual el proyecto en términos generales ha recibido un respaldo de los gremios de la construcción, Camacol); de otra parte, plantean la “integralidad” como “deber ser” de la reforma urbana, bajo el reconocimiento de que si bien el problema de la tierra se puede considerar como una determinante, no es suficiente, por lo cual debería complementarse con medidas que tienen que ver con la construcción de la vivienda y el “hábitat” de conjunto y cuyos costos resultan inalcanzables para los sectores populares, en términos de la permanencia del “status quo” de la industria de la construcción¹⁵.

La “integralidad” de la reforma urbana, aparece como un reclamo sobre los contenidos mismos del proyecto y a su vez por una instancia administrativa propia que no se contempla ni en el primero ni segundo proyectos. Veamos: de la variedad de objetivos para cuyo cumplimiento se realiza la compra-venta o enajenación voluntaria o expropiación, se desprende un confuso terreno institucional, puesto que esta

puede ser llevada a cabo por “...la nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores del orden nacional, departamental y municipal y las del Distrito Especial de Bogotá, al igual que las demás entidades autorizadas por leyes vigentes...”¹⁶, constituyéndose como único ordenador de todo esto, su “...conformidad con el Plan Integral de Desarrollo del lugar de ubicación del inmueble...”¹⁷. El énfasis de todas maneras, es dado para las entidades del orden nacional. En el capítulo de Extinción de dominio, se contempla, taxativamente, que es al ICT, a quien corresponde llevar a cabo la operación “comercial”.

La reivindicación de esa instancia administrativa propia, fue planteada por los gremios y considerada necesaria porque ante “...la ausencia de un ente coordinador que lleve adelante los procesos de enajenación... (se propicia) que la reforma... (pueda) crear una anarquía y un desorden urbano en la medida en que cualquier entidad oficial puede adelantar compra o expropiación de inmuebles...”¹⁸. Pero también se entendía a la manera de las organizaciones de vivienda, como una definición de las instancias del poder sobre las que deberían descansar las decisiones de la enajenación o expropiación y los otros requisitos de la reforma “integral” (los contenidos). Esta última perspectiva, desde luego se refería a un reclamo más amplio por un Estado intervencionista en el total sentido de la palabra y no en el sentido en que lo suponen estos proyectos, esto es, una intervención reglamentaria para garantizar precisamente su papel de Estado no intervencionista o “neoliberal” en el problema del desarrollo urbano.

13. Se contempla simplemente como una forma de ahorrar recursos en los procesos de autoconstrucción de vivienda o como otra forma de adjudicación de la vivienda.

14. Cenpavi, propuesta al Foro Nacional de Reforma Urbana.

15. Ibid. 14.

16. Artículo 3 del primer proyecto y 11 del proyecto final.

17. Ibid. 16.

18. Ibid. 8.

En torno a la "integralidad" como contenido y respecto del primer proyecto, son sintomáticas las "... declaraciones dadas a la prensa... (por el Min-Desarrollo Merino Gordillo) días después de dar a conocer el proyecto... (en las que) anunció que este es el primer paso de un conjunto de reformas complementarias sobre arrendamientos, inquilinatos, vivienda popular y mejoramiento ambiental, y que, además, el gobierno propondrá otros mecanismos, también complementarios, como la creación de depósitos de materiales de construcción, la reorientación de las prioridades del ICT y la revisión del sistema UPAC"¹⁹. Puede entonces considerarse que todas las ampliaciones, llevadas a cabo en el segundo proyecto y que permanecen en el actual, constituyen el máximo alcance en cuanto a la "integralidad" de contenidos, que concibe el gobierno y su partido de gobierno. Pero hasta el segundo proyecto, seguía sin resolverse el problema de la "integralidad" en cuanto al ente administrativo centralizador del mismo.

El gobierno y los mismos ponentes del Senado, continúan arguyendo que tal institución administrativa puede ser fruto de un simple acto administrativo gubernamental y que por tanto no debe ser considerado como parte del proyecto²⁰. Pero entretanto —y desde un comienzo diríamos—, comienza a darse una aproximación a la "resolución" de este problema a partir de la reforma de descentralización administrativa, política y fiscal. En realidad, toda la discusión de los proyectos de reforma urbana se ve atravesada por una permanente argumentación referente, que puede decirse, avanza paralela a la reglamentación de la Ley 11 de 1986, Decretos 1333 de 1986 y 0077 de 1987, en los que se precisan funciones del municipio respecto de los problemas del desarrollo urbano.

Ya en 1986, "El gerente del BCH, Mario Calderón Rivera... plantea que las discusiones sobre el carácter integral o no de la reforma son bizantinas y desenfocadas, pues varios de los aspectos de la supuesta reforma integral ya tienen fuerza de ley por estar incluidos en el Nuevo Código de Régimen Municipal, en particular las normas sobre planificación urbana..."²¹.

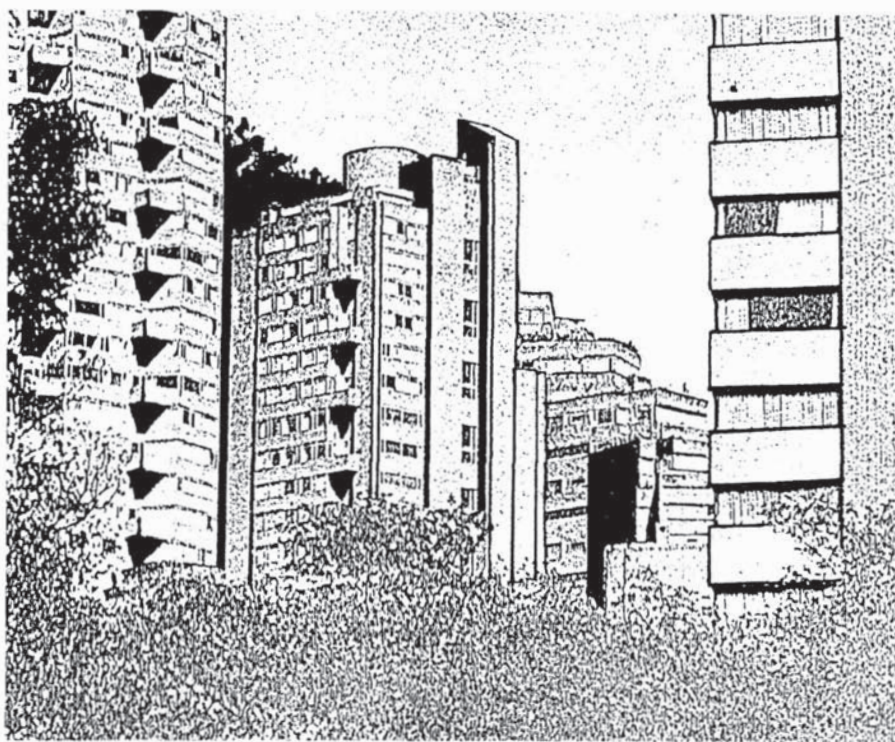
Pero es en el tercero y actual proyecto, en el cual esta argumentación "municipalista" toma cuerpo definitivo.

En el proyecto actual, toda la "reforma urbana", está condicionada a que quede incluida en los Planes Integrales de Desarrollo Municipal. Para ello se comienza precisando en su capítulo 1, todos los requisitos en cuanto a planeación del desarrollo urbano, además de fijarse su obligatoriedad para todo tipo de municipio. En el capítulo de la Extinción de dominio por ejemplo, se precisa que es el municipio y ya no el ICT, la entidad adquirente, a través de su plan de

tión y financiación de sus propias prioridades, parecería un contrasentido proponer, como se pretendía antes, quizá entonces con razón, la nacionalización de instrumentos que como este (la expropiación), están estrechamente ligados en su calificación y en el modo de utilizarlos, a las peculiaridades de cada municipio..."²².

Y más adelante, en consecuencia,

"...Es el plan de desarrollo del municipio el que fija los usos y condiciones dentro de los cuales se deben



desarrollo. Esto desde luego no va en "detrimento" de que la reforma pueda ser llevada a cabo por las originales entidades nacionales, pero "se le carga la mano" al municipio, sobre todo, en lo que tiene que ver con los posibles efectos sociales directos de la reforma.

Es bien indicativo cómo en el actual proyecto, su ponente en el Senado, senador Irigorri, sustenta este énfasis "municipalista":

"...en la medida en que nuestro régimen político se orienta hacia la municipalización, devolviéndole a nuestros municipios el poder de ges-

desarrollar cada predio dentro del perímetro urbano. O sea que el requisito anterior para llegar a establecer la extinción del dominio sobre un predio que no cumple con su obligación social de desarrollo, es la existencia de un plan donde se concrete el destino social de los espacios urbanos..."²³.

19. Ibid. 8 y 18.

20. Ibid. 10.

21. Ibid. 8, 18 y 19.

22. De la exposición de motivos del tercero y actual proyecto, Anales del Congreso, 23 de agosto de 1988.

23. Ibid. 21.

Una primera observación que puede hacerse de este condicionamiento de la reforma a la planeación municipal, sería la de que dichos planes de desarrollo municipales, juegan hasta cierto punto el papel de los entes administrativos propios que propiciarían un cierto orden y coordinación de las entidades para las cuales la enajenación o expropiación se hace necesaria.

Una segunda observación, que el acentuamiento de la municipalización se corresponde, sin duda, con la percepción de las desigualdades y diferenciaciones que existen en el país de ciudad a ciudad o de municipio a municipio y que supondrán necesariamente, particulares aplicaciones de la reforma.

Sin embargo, el proyecto actual de "reforma urbana" se inscribe dentro del contradictorio sentido de las leyes de descentralización política, administrativa y sobre todo, fiscal. En ella, el Estado en sus instituciones del orden nacional, descarga en gran parte las responsabilidades de concreción de la reforma en el municipio, sin que por otra parte, se dé el mismo proceso de descentralización de los recursos nacionales diferentes a los que se contemplan por la Ley 12 (el IVA), lo cual se puede percibir en el proyecto en el que instituciones como el ICT y el BCH, no van más allá en sus procesos de "descentralización" de lo contemplado anteriormente en el Decreto 0077 de 1987 y que no significa otra cosa que su permanencia como entidades centralizadas²⁴. Esto además tiene que ver no solamente con la descentralización de recursos económicos, sino también, con el no control de sus decisiones en el ámbito municipal por cuanto, no se contemplan como entidades descentralizadas del orden municipal, que sería uno, si no el principal, aspecto positivo de la descentralización.

La viabilidad política del proyecto de "reforma urbana"

Sólo a partir de considerar su viabilidad política, se podría entender que un proyecto como el actual colo-

que como determinante de la Extinción de Dominio y de la expropiación de inmuebles urbanos, el que estén contemplados bajo los llamados planes de desarrollo municipales. *Esto literalmente viene a significar que incluso aprobado el proyecto por el Congreso, tal cosa no signifique una ejecución de la reforma, hasta que realmente tenga una aplicación o no, de acuerdo con el respectivo plan de desarrollo.* Debemos preguntarnos ahora por las características de la "voluntad política" municipal que permitiría la concreción de la "reforma urbana" a través de esos planes de desarrollo municipales. Dos aspectos nos parecen centrales, al respecto:

—Bajo las formas de fijación de precios y de pagos que permanecen prácticamente inalterables desde el primero hasta el proyecto actual, puede pensarse que existe en principio una gran limitación a la "voluntad política" municipal de avanzar la reforma por carencia de recursos económicos —prioritariamente en lo que tiene que ver con la "vivienda de interés social"—, lo cual permite afirmar que no habrá terrenos relativamente centrales en las grandes ciudades para ese tipo de vivienda, por el inevitable alto precio de la tierra. Otra cosa sin embargo, puede ser factible a medida que disminuye el tamaño de las ciudades o municipios en donde la dinámica relativa del crecimiento poblacional es mayor que en las grandes ciudades.

En estas ciudades en formación, los aspectos puramente especulativos en la formación de los precios de la tierra urbana, juegan un papel determinante, pero hasta cierto punto podrían ser controlados por el proyecto de "reforma urbana", de donde es muy posible que los precios a pagar puedan estar más acordes con los recursos económicos municipales, que con los de las grandes ciudades.

Parecería deducirse de esta discusión, que el actual proyecto de "reforma urbana" y prioritariamente



24. Ver el nuevo estatuto orgánico del ICT de acuerdo con la descentralización que contempla lo previsto en el Acuerdo 0077 de 1987, "por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en favor de los municipios".

sobre la "vivienda de interés social", no tendría una incidencia decisiva en las grandes ciudades, aunque, su importancia iría en aumento de las ciudades intermedias para abajo, o lo que es lo mismo, en la medida en que el problema de la tierra tiende a disminuir como problema en los desarrollos urbanos o en la construcción de la vivienda, lo cual no deja de ser un poco irónico.

—Ya en cuanto "poder político municipal" y su actitud ante la reforma o "voluntad política" para su concreción, se puede decir algo semejante a lo anterior.

Los últimos resultados electorales en la elección de alcaldes y concejos municipales, muestran que no hubo un cambio en las fuerzas políticas expresadas en el Congreso, para las grandes ciudades. En esto, como para el conjunto de la reforma de descentralización, las últimas elecciones muestran un cambio o permiten un cambio de fuerzas "políticas" con variable importancia, aunque de signo positivo, o en las ciudades y municipios "de intermedios para abajo"²⁵, aquellos municipios donde "lo municipal" tiene algún significado como *identidad* y como reivindicación y no se confunde todavía con lo "abstracto" de "El Estado".

Puede suponerse entonces, que en este tipo de ciudades o municipios, el proyecto de "reforma urbana" viene a ser un instrumento más que debería reforzar las administraciones municipales y sobre el cual habría entonces, una actitud positiva para su ejecución.

La actitud positiva depende en últimas, de la participación ciudadana o de la "comunidad" interesada y sobre lo cual el proyecto no dice nada, siendo lo que ha supuesto la diferencia en los últimos resultados electorales en favor de las ciudades o municipios "de intermedios para abajo".

Una propuesta "integralista" a nivel municipal

Si la "reforma urbana" tal como se plantea en el actual proyecto, tiende a fortalecer las administraciones municipales, lo debería hacer en la mis-

ma dirección en que se expresa la constitución del "poder municipal" para las ciudades y municipios "de intermedios para abajo", esto es, acentuando la participación ciudadana o de la "comunidad". Si bien el proyecto no contempla explícitamente esto, si da algunos elementos que pueden llevar a la elaboración de una propuesta para este tipo de municipios, que retome en parte esa perspectiva "integralista" que siempre se ha reclamado.

Cabe la posibilidad, por el espíritu mismo participativo del "poder municipal" y las leyes de descentralización, de crear *entidades públicas descentralizadas del orden municipal* que globalizando la problemática del desarrollo urbano municipal, centralicen en un solo organismo administrativo una serie de facultades que le conceden al municipio el estatuto de la "reforma

urbana", así como por los decretos de descentralización.

Esas facultades son, entre otras, las que se contemplan en el estatuto del proyecto de "reforma urbana" para la creación de establecimientos públicos encargados de la conservación del espacio público y de la constitución de bancos de tierras, además de las de la Ley 130 de 1985 sobre creación de fondos de vivienda popular, que aquí aparecen en el capítulo de Disposiciones Varias, y las contempladas en el Decreto 0077 de 1987, sobre las que le corresponden al municipio en términos del desarrollo urbano.

La centralización municipal de todas estas facultades en un único organismo administrativo, permitiría por una parte un grado significativo de racionalidad administrativa en vista a una visión completa de la problemática del desarrollo urbano, dentro de los planes integrales de desarrollo municipal; y de otra parte, introduciría en parte una planeación participativa de la problemática urbana, al conformarse estas entidades de acuerdo con el Decreto 1333 de 1987 que supone que su junta directiva tendría que estar conformada en un tercio por una representación directa de entidades cívicas u organizaciones interesadas.

Esta propuesta, no haría otra cosa que precisar un punto de partida hacia la profundización de la reforma urbana; y al hacerlo, se sitúa en el terreno real en que se encuentran los desarrollos y la posibilidad de la participación ciudadana, a nivel local y regional, que además es el mismo terreno en que se sitúa la viabilidad política del proyecto de "reforma urbana". Por profundización de la reforma urbana, debería entenderse entonces, la "nacionalización" del proceso de reforma que implicaría ganar terrenos de movilización popular y participación ciudadana con estrategias que irían de lo local a lo nacional, puesto que parece estar claro el propósito deliberado de parte del Estado, de no asumir el "problema urbano" como problema nacional ●



25. Santana Pedro, *Foro* No. 6, junio de 1988.

Samuel Jaramillo
Economista, profesor e investigador
de la U. de los Andes

Una propuesta socialista y democrática **La Reforma del Sistema Electoral**

Samuel Jaramillo

El libre juego de las ventajas

Uno de los determinantes cruciales de la difícil situación social y política por la que atraviesa el país, radica en el anticuado y desigual sistema electoral vigente que bloquea las posibilidades de cambios institucionales y obtura la manifestación de fuerzas políticas nuevas con propuestas de cambio. A pesar de que de manera inadecuada algunos consideran que estos son aspectos puramente mecánicos, estamos convencidos que una transformación democrática de los mecanismos de participación electoral no solamente producirá cambios dramáticos en la dinámica política colombiana, como ha sido la experiencia en otros países similares al nuestro, sino que su concreción es urgente, porque de cierta manera ella precede y posibilita la introducción de otros cambios sociales y económicos que constituyen la aspiración de nuestro pueblo.

Desde hace un tiempo, estos asuntos han sido objeto de debate entre los sectores de Izquierda Democrática, una corriente de opinión que justamente, ha encontrado grandes dificultades para consolidarse como opción política organizada, en buena parte debido a los obstáculos que encuentran las fuerzas políticas nuevas en las inequitativas reglas de juego del sistema electoral actual. A continuación reseñamos las propuestas más perentorias de reforma de este sistema electoral que ha presentado a la discusión uno de los núcleos de este sector, el Socialismo Democrático. Algunas de estas iniciativas, han sido recogidas después por las propuestas de reajuste que el Gobierno ha llevado al Congreso, lo cual consideramos que es algo bien positivo, pues potencia grandemente su viabilidad política de corto



plazo y que consideramos es algo que se debe apoyar. Otras en cambio, apuntan hacia direcciones muy distintas a lo que el Gobierno propone, y aquí avanzamos los argumentos que fundamentan estas divergencias.

Los objetivos de una reforma electoral democrática

En esta etapa, una reforma electoral democrática debe apuntar a lograr las siguientes metas fundamentales:

Uno de los determinantes cruciales de la difícil situación social y política por la que atraviesa el país, radica en el anticuado y desigual sistema electoral vigente que bloquea las posibilidades de cambios institucionales y obtura la manifestación de fuerzas políticas nuevas con propuestas de cambio.

- a) La ruptura del rígido y excluyente esquema bipartidista actualmente vigente, que dificulta enormemente la emergencia de fuerzas políticas nuevas y renovadoras.
- b) La eliminación de prácticas políticas bastardas como el clientelismo, el fraude, el tráfico de votos, que desnaturalizan el contenido democrático de los mecanismos electorales y lo convierten en un factor de opresión y de reproducción de las desigualdades.
- c) El control de la abusiva influencia que tiene en la vida política el poder del dinero, que limita las posibilidades de participación en la vida política a quienes dispongan de cuantiosas riquezas, y que conduce a que las decisiones políticas y estatales se subordinan a la defensa de privilegios intolerables.
- d) La recuperación por parte de los ciudadanos de mecanismos reales de participación en la definición de los destinos nacionales, que sufren en el momento una profunda crisis de legitimidad, lo que ha hecho proliferar, de una parte, la indiferencia y el apoliticismo irresponsables, que condenan el actual sistema de privilegios, y de otra, empujan a la desesperación y a la violencia a quienes no ven otra salida para colmar sus aspiraciones de cambio social.



Sufragio universal, secreto y obligatorio

Proponemos la introducción de la obligatoriedad del voto, que no es solamente un derecho, sino que constituye una responsabilidad de los ciudadanos para la operación plena de la democracia. Esta ha sido en el plano internacional una propuesta reiterada de las fuerzas progresistas, y allí donde ha sido introducido, como es el caso de Chile, Ecuador, Argentina, para mencionar solamente ejemplos latinoamericanos, estas expresiones políticas han logrado progresos muy considerables. Sin duda esto obedece a que este mecanismo ataca raíces claves de algunas de las perversiones políticas más importantes de los mecanismos electorales. Hace mucho más difícil, ya que la evidencia, la coacción a electores de determinados grupos, a los que se les amedrenta y se les impide votar por medio de la violencia, práctica que fue muy generalizada en décadas anteriores en nuestro continente, pero que no ha desaparecido en algunas regiones de nuestro país.



El voto obligatorio va a contracorriente de otro procedimiento que tiende a cerrar los procesos de cambio: la trivialización de la vida política a través de los medios masivos de comunicación, que fomentan el apoliticismo precisamente de aquellos sectores que más requieren de movilización política para superar sus penurias. En nuestro país la abstención, que es muy elevada, es muchísimo más generalizada en los sectores populares, lo que debilita la representación de sus intereses en los organismos de decisión política. La obligación del voto no solo tiende a corregir esta distorsión, sino que relativiza el peso de quienes disponen de votos cautivos a través de la compra física del sufragio o de la constitución de feudos clientelistas.

Doble vuelta para la elección presidencial

Este mecanismo está encaminado a remover uno de los factores que reproducen de manera abusiva el bipartidismo: el temor a que la diferenciación de tendencias programáticas e ideológicas en los partidos, conduzca a divisiones que indefectiblemente abran el paso a competidores políticos aún más distantes. Esto ha determinado que las distintas fracciones en los partidos tradicionales resignen sus planteamientos ideológicos en favor de verdaderos contubernios puramente mecánicos, que no solo esterilizan la acción política de estas formaciones, sino que ha terminado por borrar su identidad, alimentando aún más el escepticismo de la ciudadanía. Para las fuerzas políticas que apenas están en proceso de consolidación el actual sistema es muy desfavorable, pues en el elector se impone el criterio del voto útil, que se deposita no en respuesta de sus verdaderas preferencias, sino en función de contrarrestar los peores males.

Para algunos la doble vuelta electoral favorece a las posiciones de centro y está diseñada para prevenir la eventual victoria de expresiones que están en el margen del espectro político, particularmente de izquierda. Pero rigurosamente lo que este mecanismo dificulta es que se erijan gobiernos que representen fuerzas minoritarias. Los sectores de izquierda que implícitamente identifican sus posiciones con situaciones estructuralmente minoritarias, tienen un pobre concepto de su proyecto; este no es el caso ni de la Izquierda Democrática, ni del Socialismo Democrático ya que tenemos confianza

en que, en condiciones leales de competencia política, sus propuestas serán aceptadas por la gran mayoría de la nación, y este es nuestro objetivo fundamental. La experiencia internacional nos ha enseñado además que el control meramente formal del Estado, sin un verdadero respaldo mayoritario en la población, ya sea a través de partidarios directos o del establecimiento de acuerdos y alianzas, se convierte en victorias pírricas que desembocan en las peores derrotas. La historia de nuestro país muestra además, que los gobiernos minoritarios tienen una peligrosa tendencia a perpetuarse en el poder mediante la persecución de sus oponentes y a desencadenar dolorosísimos procesos de violencia y represión.

La doble vuelta electoral favorece la negociación entre fuerzas afines, lo que potencia el pluralismo, e incluso acrecienta el poder parcial de los grupos no mayoritarios, dado que siendo su concurso importante para decidir los certámenes electorales, permite que desempeñen un papel relevante en el desarrollo político.

Elección del Senado con listas nacionales

Después de las múltiples transformaciones que ha sufrido nuestra estructura institucional a lo largo de la historia, la composición de las dos cámaras de nuestro Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, han terminado por tener un mismo origen, las circunscripciones departamentales. Esto desvirtúa el principio de la bicameralidad que postula la conveniencia de que las decisiones nacionales sean examinadas por cámaras de distinta composición que reflejen puntos de vista distintos pero complementarios del interés nacional, razón por la cual algunos proponen adoptar el sistema de cámara única.

Aunque los actuales senadores y representantes formalmente representan al conjunto de la nación, a pesar de ser elegidos seccionalmente, el hecho de que su continuidad dependa exclusivamente del voto en sus regiones induce a que en la práctica actúen con referencia manifiestamente privilegiada a estos intereses: esto crea un riesgo permanente de distorsión en los criterios de acciones que deben atender fundamentalmente intereses nacionales.

Lo anterior además, favorece claramente la constitución de feudos seccionales cons-

truidos sobre la base del clientelismo: en nuestro país los barones electorales regionales se reeligen una y otra vez a pesar de su inocultable incapacidad de actuar como verdaderos estadistas y de ofrecer alternativas de interés nacional. Esto genera una frecuente y manifiesta distancia entre su competencia y la trascendencia de las decisiones en que participan, lo que no solamente desprestigia con razón a nuestro Congreso ante la opinión pública, sino que conservaduriza la acción de los partidos, y desdibuja aún más su identidad ideológica.

Paradójicamente este es un sistema que discrimina contra los líderes y las fuerzas políticas que se inician en la provincia y que legítimamente aspiran a tener una trascendencia nacional. Para obtener relevancia a nivel del país, se ven obligados a actuar políticamente en la Capital de la República. E introduce una dinámica desestructuradora que dificulta a estas agrupaciones convertirse en fuerzas nacionales.

Los socialistas democráticos proponemos que los representantes a la Cámara sigan siendo elegidos con el sistema actual y que los senadores sean elegidos con listas por las que se vote en una circunscripción única que abarque todo el territorio nacional, y que utilice el cociente electoral, que es el sistema que mejor garantiza los intereses de las mayorías y de las minorías. Además proponemos que se delimiten las competencias de las decisiones, de tal manera que aquellas que requieran la consideración simultánea desde un punto de vista nacional y seccional sean examinadas por las dos cámaras, sean de la competencia del Senado, y los aspectos de mayor incidencia regional correspondan en lo fundamental a la Cámara.

Con lo anterior no solamente creemos que se aumentará la eficiencia del Congreso y se podrá aprovechar de manera genuina las potencialidades democráticas de la bicameralidad, sino que esto contribuirá a profundizar la fluidez y el pluralismo de nuestra estructura política. Será un poderoso incentivo para que los partidos políticos definan proyectos de alcance nacional y se revitalice política e ideológica la vida política en nuestro país, la cual ha devenido en simples maquinaciones electorales. Para los partidos nacientes esta será una oportunidad de emerger como fuerzas con significación en todo el país, y de esta manera se multiplicarán las opciones que se presentan al pueblo colombiano. Actualmente la única concurrencia electoral que se define como nacional es la atinente a la elección presidencial,

En nuestro país la abstención, que es muy elevada, es muchísimo más generalizada en los sectores populares, lo que debilita la representación de sus intereses en los organismos de decisión política. La obligación del voto no solo tiende a corregir esta distorsión, sino que relativiza el peso de quienes disponen de votos cautivos a través de la compra física del sufragio o de la constitución de feudos clientelistas.



lo que hace que los partidos que no tienen la magnitud necesaria para ser decisivos, prácticamente no pueden ir acumulando en este plano. Con el sistema que proponemos las propuestas nacionales de los partidos minoritarios tendrán relevancia, y la competencia por el Senado será un espacio de consolidación de verdaderos dirigentes y fuerzas políticas que realmente estén en capacidad de dirigir la nación.

Es necesario explicitar que es en este punto en el que existen mayores discrepancias con los criterios que inspiran la propuesta de reforma presentada por el gobierno, que explícitamente plantea su aspiración de encaminarse hacia el sistema de elección uninominal. Alrededor de este último método (en que los electores votarían para elegir representantes a las corporaciones públicas solamente por un nombre, y sería elegido el que obtuviera la mayoría en cada circunscripción), existe un gran equívoco, por no decir que una falacia. En efecto, se presenta como un avance democrático, pues aparece privilegiando una relación más directa del elector con el elegido, y favoreciendo la elección de los más capaces, al evitar los "arrastrés" de personajes secundarios que están implícitos en los sistemas de listas. Sin embargo en la práctica, y lo confirma la experiencia de muchos países que lo tienen o lo han tenido vigente, este es un sistema que discrimina substancialmente a las minorías y consolida el bipartidismo, o sea el polo opuesto de los objetivos que se declara buscar. Si su repartición es homogénea en las distintas circunscripciones, una fuerza con apenas una mayoría relativa puede alcanzar la totalidad de los representantes elegidos. El caso de la Gran Bretaña es bien ilustrativo: allí la Alianza Social-Demócrata y Liberal, que tiene entre el 20% y el 25% de la votación total, tiene menos del 5% de la representación, y la oposición al thatcherismo, escindida entre esta alianza y el Partido Laborista, aunque es mayoritaria, solo tendrá posibilidades si reedita el bipartidismo y se funde en un solo polo. En las circunstancias actuales de Colombia, adoptar este sistema significaría condenarnos por décadas adicionales al monopolio Liberal-Conservador.

Financiación estatal de las campañas y control de los fondos de los partidos

La igualdad política formal se desvirtúa completamente cuando en términos rea-

les los concurrentes tienen posibilidades distintas. Esta es una circunstancia que no requiere mayor explicación ya que es tal vez la principal limitación de nuestro sistema democrático, en tanto que la radical desigualdad económica, y la subordinación de la estructura política al poder del dinero, constriñe muy seriamente las posibilidades de participación para todos. Uno de los campos en donde esto se manifiesta con especial agudeza es en el terreno electoral. El costo de las campañas electorales ha alcanzado cifras astronómicas, debido esto tanto a la necesidad de construir pesadísimos aparatos logísticos ante la complejidad y anacronismo del sistema electoral, como al papel cada vez más decisivo que desempeña la propaganda masiva y el control de los medios de información. Esto se traduce claramente en que a pesar de que teóricamente todos los colombianos tenemos por igual el derecho de ser elegidos, solo quienes disponen de enormes sumas tienen posibilidades reales de serlo, y el poder político está en directa relación con el poder económico. Las distorsiones que de aquí se desprenden son bien claras: los grandes intereses económicos tienen cada vez más un control directo sobre el manejo del Estado, y son por supuesto sus intereses exclusivos los que resultan beneficiados. Se aumentan las tentaciones de corrupción de los políticos, tanto en lo que se refiere a comprometer su gestión a patrocinadores económicos, como en lo relativo a apoderarse de dineros públicos para resarcirse de los gastos electorales. Todo esto se ha acentuado con la presencia de muy poderosos capitales ilegales que se caracterizan por la falta de escrúpulos. Se comprenderá las difícilísimas condiciones que en este contexto enfrentan las fuerzas nuevas y renovadoras, que no están comprometidas con el gran capital y que pretenden adelantar una gestión honesta e independiente.

Para empezar a transformar esta inequitativa situación, los socialistas democráticos proponemos una activa intervención del Estado en los aspectos financieros de las campañas electorales, con el fin de amortiguar la dependencia de la actividad política de las desiguales disponibilidades económicas. De una parte proponemos una serie de regulaciones para disminuir el costo de las campañas, como son la limitación del tiempo en que se puede hacer propaganda, el acceso gratuito o a muy bajo costo a los medios de comunicación directamente controlados por el Estado, y sobre todo, la subvención



directa por parte del gobierno a quienes aspiran a ser elegidos. De otra parte proponemos acciones encaminadas a limitar la influencia política del poder económico, como son el establecimiento de toques máximos de presupuesto en las campañas, la limitación en la cuantía de las donaciones por parte de donantes individuales, la publicación y auditoría de las finanzas electorales.

Papeleta única electoral y cabina de votación secreta

La introducción de estas dos sencillas reformas no solo permitirán la modernización y racionalización del anticuado y costoso proceso de escrutinio actual, sino que apuntan tanto a equilibrar las condiciones de la competencia electoral como a impedir la venalidad en este terreno. En efecto, uno de los gastos más elevados de las campañas electorales en la actualidad consiste en la producción, y sobre todo la distribución de las papeletas de votación por parte de las agrupaciones políticas, que las obliga a crear un ejército de pregoneros el día de las elecciones. El disponer de esta maquinaria es decisivo para los resultados y en esto el dinero es crucial. Los electores encuentran restringidas sus posibilidades de escogencia a las alternativas que puedan hacerles llegar su papeleta respectiva. Esto se eliminaría con el suministro por parte del Estado de una papeleta única en la cual se encuentren todas las opciones legalmente inscritas entre las cuales el elector pueda escoger. Si a esto se agrega el suministro por parte del Estado de una cabina en la que el elector pueda ejercer su derecho al sufragio sin ser observado por nadie, cumpliendo a cabalidad el mandato constitucional de que el voto debe ser secreto, se dificultaría en gran medida la inmoral práctica del tráfico de votos, pues si el comprador no puede ejercer el control de entregar el voto y comprobar que el elector lo deposite, esta operación se torna impracticable.

Esperamos que estas consideraciones contribuyan a enriquecer el debate sobre estos puntos que tienen hoy una importancia tan crucial, y ayuden a todos los sectores democráticos y progresistas a precisar sus posiciones para que puedan participar de manera activa en estas decisiones ●

Puntos de venta revista Foro

BOGOTA

Almacenes Carulla

El Laberinto del Papel

Avenida 42 No. 14-80

La Comuna

Avenida 19 con Carrera 8a.

Librería Cultural Colombiana

Calle 72 No. 16-15

Librería Contemporánea

Carrera 15 No. 78-40

Librería Quimera

Carrera 15 No. 81-38

Librería Ciencia y Derecha

Carrera 6 No. 8-74

Librería Temis

Calle 13 No. 6-45

Librería Nueva Epoca

Avenida Jiménez No. 4-88

Librería La Gran Colombia

Calle 18 No. 6-30

Librería Sindical Colombiana

Carrera 7 No. 19-38 Oficina 202

Librería Feria del Libro

Carrera 11 No. 96-45

Librería Rayuela

Avenida 42 No. 14-90

Librería El Taller

Avenida 42 No. 14-94

Librería Nacional

Puente Aéreo

Unicentro

Centro Carrera 7 Calle 17-51 Interior 1

Librería Uniandes

Carrera 1 No. 18A-10/70

Librería América Latina

Avenida Caracas No. 55-16

Librería Buchholz

Centro Internacional

Carrera 7 No. 27-68

Librería Oveja Negra

Terminal de Transportes

Librería Oveja Negra

Calle 18 No. 6-08

Librería El Mimo

Caseta Avenida 19 con Carrera 7 y 8a.

Librería Popol-Vuh

Caseta Avenida 19 con Carrera 7 y 8a.

Librería Oma

Carrera 15 No. 82-60

Librería Lerner

Avenida Jiménez No. 4-35

Librería Tercer Mundo

Carrera 7 No. 16-91

Librería Enviado Especial

Centro Granahorrar Calle 72

Carrera 11 (Frente a el Caballo)

Pavan Ltda.

Carrera 8 No. 18-27 Interior 1

CALI

Diego Jaramillo

Teléfono: 68-29-27

Alberto Orozco

Calle 62A No. 2BN-39 Alamos

Roesga

Carrera 4 No. 8-20 Int. No. 8

MEDELLIN

Librería América

Calle 51 No. 49-58

Librería Continental

Pálace No. 52-06

Librería Aguirre

Carrera 47 No. 53-48

Librería La Polilla

Caseta U. de Antioquia

Librería Lecturas

Calle 57A No. 46-13

PEREIRA

Reflexionar Pedagógico

Calle 21 Bis No. 19-07

Librería El Nuevo Libro

Carrera 4a. No. 19-09

IBAGUE

Librería Oveja Negra

Carrera 4 No. 11-14

BARRANQUILLA

Distribuidora Ollantai

Calle 50 No. 41-82

Librería Norte

Carrera 43 No. 41-13

BUCARAMANGA

Librería Ciencias y Cultura

Calle 101 No. 21A-36

Librería Alegría de Leer

Carrera 19 No. 36-20

Librería Tres Culturas

Calle 37 No. 12-32

Vincent Goueset
Geógrafo urbano. Investigador del Instituto Francés de Estudios Andinos. Convenio IFEA-Foro Nacional por Colombia.

Las Elecciones Municipales de marzo en Bogotá

Estudio de geografía electoral

Vincent Goueset

La elección de Alcaldes de marzo de 1988 constituyó una gran novedad electoral. Fue particularmente disputada en Bogotá, que además de ser la capital del país, se constituye ampliamente, con un potencial de cerca de tres millones de electores, en el primer centro electoral del país.

¿Cuál fue el impacto de esta nueva elección y la movilización del electorado? ¿Los resultados electorales están conforme con las tradiciones electorales de Bogotá? Y sobre todo, ¿qué disparidades espaciales se observan en la distribución del voto, y, están estas disparidades ligadas a las diferencias sociales internas en Bogotá? (Ver mapa No. 1).

I. Una fuerte movilización para este estreno electoral

Bogotá está caracterizada, en la escala nacional, por una fuerte abstención electoral (del orden de 60 a 80%), en general superior de 10 a 20% al promedio del país. Pero la participación electoral no es la misma según la naturaleza de la elección (ver diagrama No. 1): los electores bogotanos se movilizan mucho más en los años de elección presidencial que en los años de mitaca.

Ahora bien, la elección de alcaldes de 1988 es la primera elección que ha logrado movilizar masivamente a los electores en un año de mitaca: con más de 940.000 votantes, el número de electores fue netamente superior al de los de mitaca anteriores (cerca del doble en relación con 1984 y del cuádruple en relación con 1980), y superior al escrutinio presidencial de 1982. Solamente la elección presidencial de 1986 recogió cerca de 200.000 votos suplementarios. Es por eso que la tasa de participación en Bogotá es elevada —59.8%— y no es inferior sino en 6,8% a la del promedio nacional en 1988, un verdadero récord. Parece que la participación electoral en Bogotá está aumentando significativamente con el tiempo.

Es claro que los bogotanos se movilaron masivamente para esta primera elección de alcaldes, lo

que testimonia el éxito de la reforma electoral del gobierno Betancur y prueba que las implicaciones locales, con sus consecuencias directas en materia de urbanismo, de servicios públicos, de calidad de vida, etc... pueden ser también movilizadoras electoralmente, como lo son las elecciones presidenciales.

El éxito de esta elección de alcaldes, que tendrá lugar cada dos años, puede reforzar de manera significativa la participación electoral en los años de mitaca. Nos podemos alegrar de ver aumentar la movilización electoral en Bogotá como en el resto del país.

¿Pero a cuáles candidatos ha beneficiado esta fuerte participación electoral, no siendo los aspirantes menos de 21, de horizontes y envergaduras políticos tan diferentes?

II. Un contexto político abierto y unos resultados electorales menos abiertos

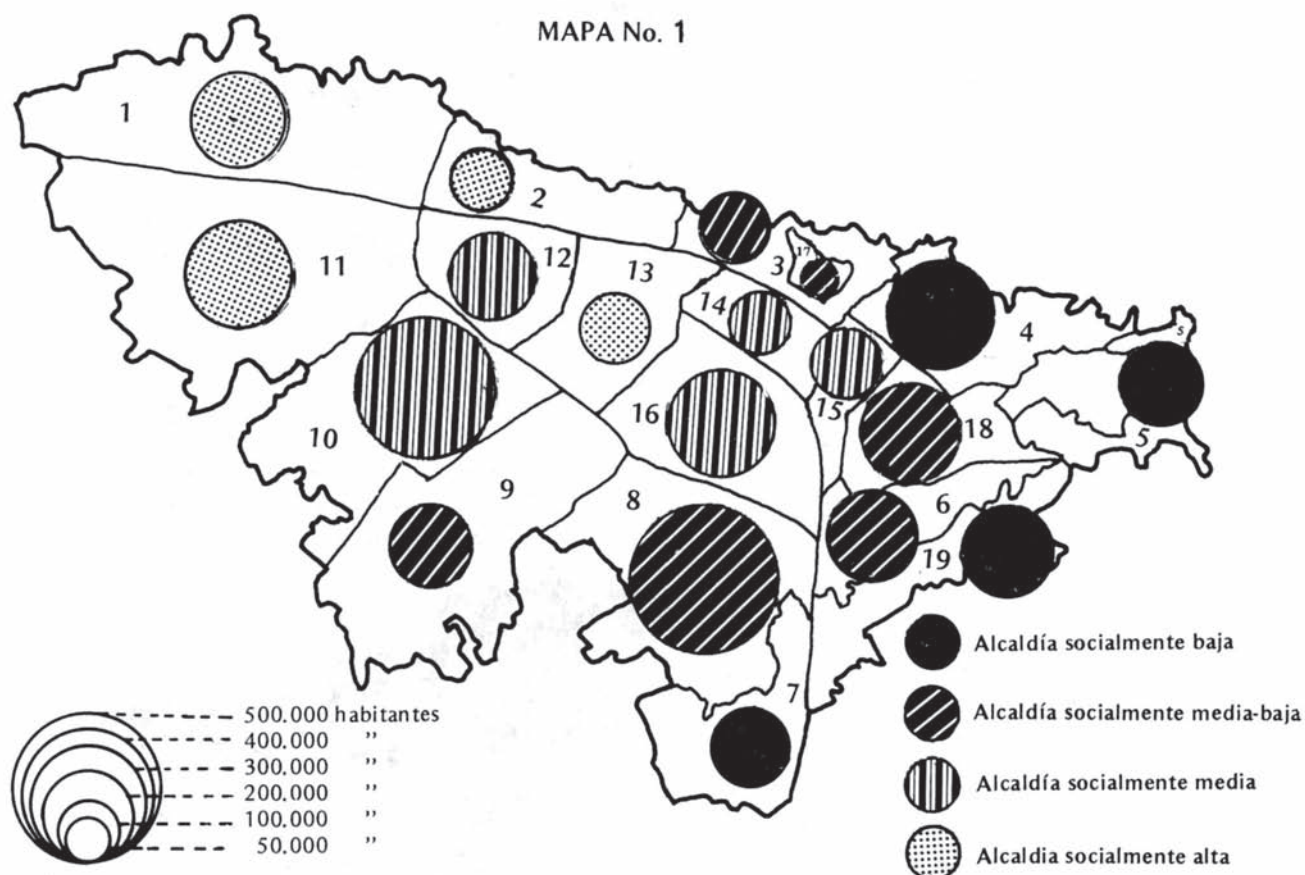
A pesar de las elecciones la larga tradición bipartidista en Colombia y del dominio del liberalismo en Bogotá, la situación política de la víspera de las elecciones presentaba una interesante margen de apertura del juego político tradicional. Primero porque el Partido Liberal estaba dividido alrededor de dos candidatos de fuerza comparable, Juan Martín Caicedo Ferrer y el neoliberal Carlos Ossa. Luego porque los sondeos situaban al candidato conservador, Andrés Pastrana, en buena posición. Finalmente porque el número de los otros candidatos era elevado (18) y porque dos de ellos eran importantes: La comunista Clara López Obregón y María Eugenia Rojas de Moreno, del Movimiento Cívico.

En este contexto político, los resultados electorales estuvieron marcados por el peso de las dos personalidades fuertes: Pastrana y María Eugenia.

¿Cuál fue el impacto de esta nueva elección y la movilización del electorado? ¿Los resultados electorales están conforme con las tradiciones electorales de Bogotá? Y sobre todo, ¿qué disparidades espaciales se observan en la distribución del voto, y, están estas disparidades ligadas a las diferencias sociales internas en Bogotá?

EL PESO DEMOGRAFICO Y EL NIVEL SOCIO-ECONOMICO DE CADA ALCALDIA MENOR (1987)

MAPA No. 1



ALCALDIAS MENORES:

- | | | |
|------------------|--------------------|---------------------|
| 1. Usaquén | 7. Bosa | 13. Teusaquillo |
| 2. Chapinero | 8. Kennedy | 14. Los Mártires |
| 3. Santa Fe | 9. Fontibón | 15. Antonio Nariño |
| 4. San Cristóbal | 10. Engativá | 16. Puente Aranda |
| 5. Usme | 11. Suba | 17. La Candelaria |
| 6. Tunjuelito | 12. Barrios Unidos | 18. Rafael Uribe U. |
| | | 19. Ciudad Bolívar |

Con 320.000 votos y 34,8% de los sufragios, Pastrana resultó el gran vencedor en estas elecciones, aventajando por cerca de 10% a su rival más próximo. Esta victoria personal es además una victoria para el conservatismo, que confirma su anclaje reciente en las grandes ciudades colombianas, y su creciente presencia en Bogotá, donde recoge un tercio de los sufragios desde hace una decena de años.

Además de la división liberal, Pastrana se benefició de varios factores: el prestigio ligado a la personalidad de su padre, el ex-presidente Misael Pastrana, a su experiencia política en Bogotá (él había sido ya elegido varias veces al Concejo de Bogotá), y su buena imagen de marca, sostenida

por una campaña electoral fuerte y hábil, multiplicando lemas publicitarios voluntariamente despolitizados y susceptibles de captar el mayor número de votos ("Diciendo y haciendo", "El alcalde de Bogotá"). Su popularidad se benefició también de su pasado reciente de presentador del noticiero televisado y de su secuestro que le valió —muy a pesar suyo— una ola de simpatía suplementaria. Tantos factores hicieron, en muchos casos, del voto de Pastrana un "voto de seducción".

Con un poco más de 100.000 votos y solamente 10,9% del total de la votación, el resultado de María Eugenia puede aparecer un poco decepcionante. Sin embargo, alcanzó a trastornar la lucha triangular que oponía las tres grandes fuerzas

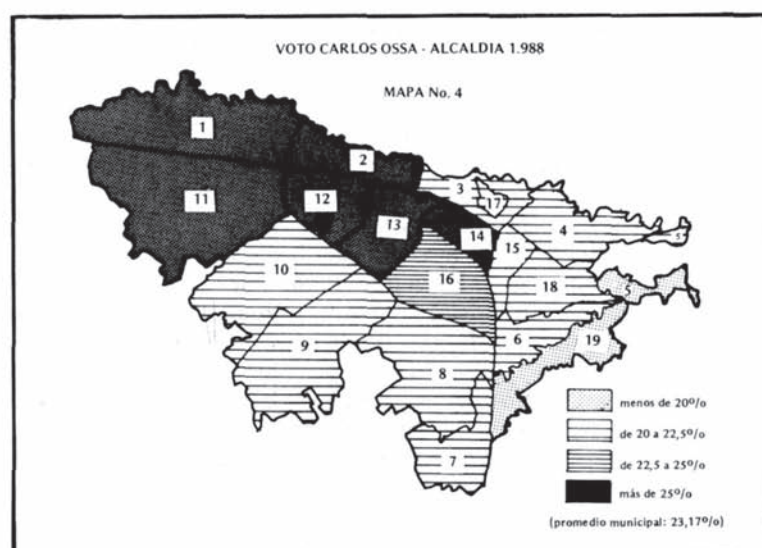
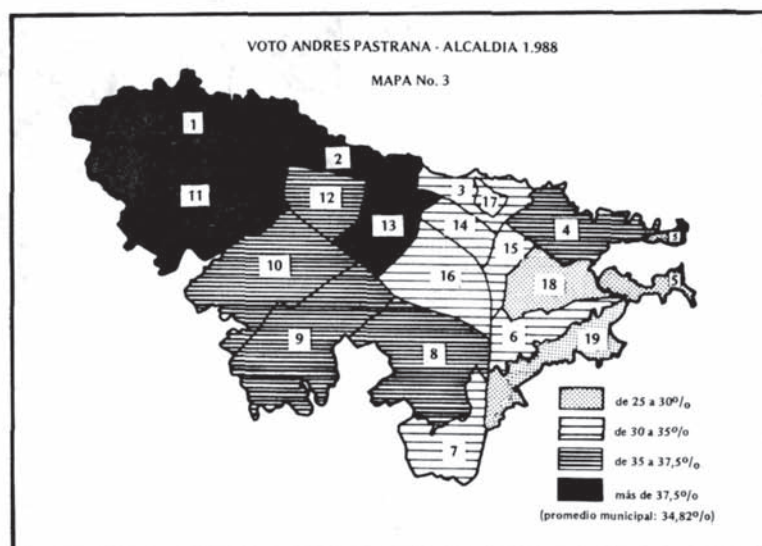
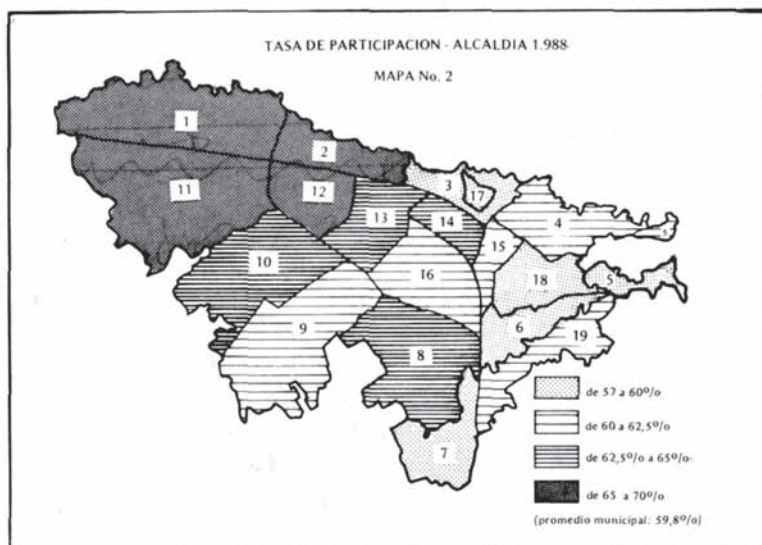
políticas de la capital desde hace cerca de 10 años, sin apoyarse en ningún aparato de partido, lo que constituye una proeza. Ella también se benefició de la imagen de su padre y se favoreció con los votos ex-anapistas: el voto María Eugenia fue un voto de protesta y de desconfianza respecto de la clase política tradicional.

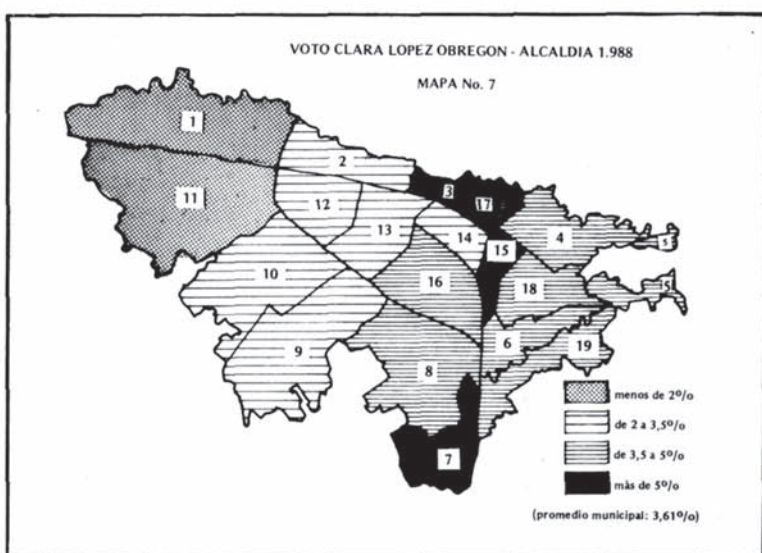
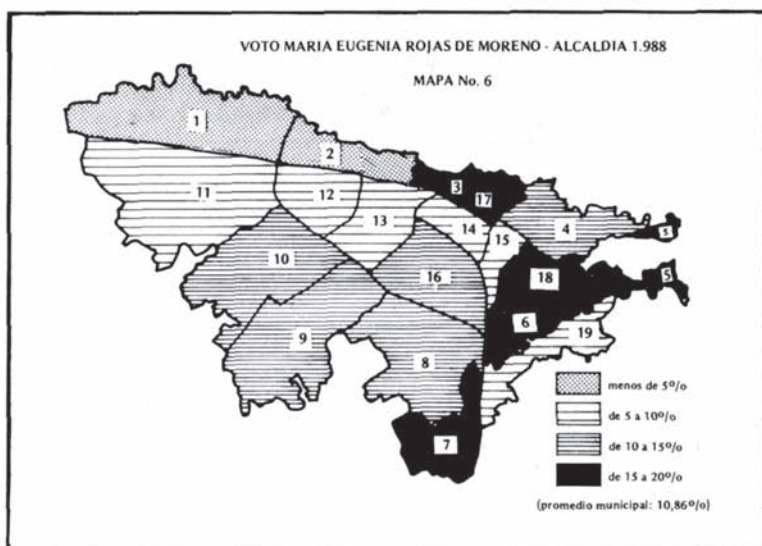
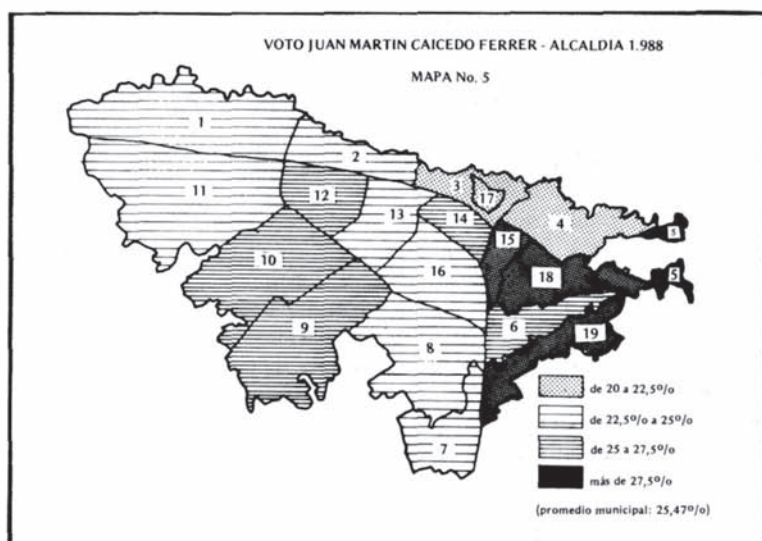
Ninguno de los otros candidatos tenía el carisma de estas dos personalidades, lo cual explica, en parte, la debilidad de sus resultados.

El Partido Liberal resultó ser el gran perdedor en estas elecciones, con menos de 50% de los votos, lo que no había pasado en Bogotá desde 1980, primer año de la división liberal. El resultado de Caicedo Ferrer es, sin embargo, menos malo que el de Ossa puesto que con un cuarto de los sufragios aventaja al candidato neo-liberal y confirma el ascenso del liberalismo tradicional, iniciado en Bogotá en 1986 (ver tabla No. 1). El resultado de Ossa, por lo contrario, es mediocre: con el apoyo de los Samperistas en el seno del pacto de Sagasa, se esperaba que aventajara a Caicedo Ferrer, pero obtuvo cerca de 22.000 votos menos. Es un fracaso personal y un fracaso para el Nuevo Liberalismo. El pacto de Sagasa y el resultado de Ossa ocultaron, además, el descenso real del Nuevo Liberalismo: Galán no tiene sino 14,8% de los votos al Concejo, lo cual confirma y amplía la caída de 1986 (19,6% de los votos al Concejo).

El resultado de los otros candidatos es decepcionante. Solamente 3,6% de los votos para Clara López Obregón (1% menos que Carlos Romero Jiménez al Concejo), lo que marca un estancamiento de la influencia comunista en Bogotá después del apogeo de 1978-80 (cerca de 10% de los votos) y el escalón de 1982-84 (5%). El conjunto de los otros 16 candidatos no recoge sino 2% de los votos.

En vista de estos resultados electorales, la apertura política que se podía esperar antes de marzo de 1988 no se tradujo en forma concluyente en las urnas: los tres candidatos principales totalizan 83,5% de los sufragios. El bipartidismo permanece abrumador en Bogotá. Pero si se toma el problema a la inversa, son sin embargo 16,5% de los votos que pasaron a otros candidatos, y el fenómeno no es en sí una novedad ya que en 1980, 20% de los votos escapaban al bipartidismo. Existe, pues, en Bogotá, un voto "establemente contestatario" que recoge entre un décimo y un quinto de los electores al Concejo según los años. Y sobre todo, este voto contestatario está muy desigualmente distribuido en el espacio y es altamente significativo de las diferencias socio-económicas que dividen a Bogotá: es un voto del sur popular y del centro (agrupa un cuarto de los sufragios en Santa Fe, la Candelaria, Usme, Tun-





juelito, Bosa y Rafael Uribe Uribe), mientras que el norte de Bogotá vota casi exclusivamente bipartidista (con 90% o más en Usaquén, Chapinero, Suba y Teusaquillo).

De una manera general, y es tal vez la principal enseñanza de estas elecciones, el voto no es homogéneo en el interior de la ciudad, y el comportamiento electoral de los bogotanos varía fuertemente con su nivel socio-económico.

III. Las variaciones del comportamiento electoral al interior de Bogotá

El carácter clasista del comportamiento electoral en Bogotá se encuentra en todos los parámetros electorales, sin excepción.

a) Una participación electoral que aumenta con la escala social

La lectura del mapa No. 2 es explícita: las tasas de participación más elevadas son las de las 4 Alcaldías Menores más al norte: Usaquén, Suba, Chapinero y Barrios Unidos, cerca de 70%. A la inversa, las 4 tasas más débiles están todas en el sur: Usme, Tunjuelito, Bosa y Rafael Uribe Uribe (menos de 60%). La realidad es simple, y la explicación es fácil: las poblaciones burguesas del norte, bien integradas a la sociedad bogotana y a su vida política, votan masivamente; por el contrario, las poblaciones modestas del sur, marginadas económica y socialmente, votan mucho menos. Esta tendencia no es nueva, además, Gabriel Silva ya había señalado, en 1982, que los estratos sociales altos votaban más que los bajos.

b) Hacia un aburguesamiento del voto conservador

El voto Pastrana está también distribuido de manera clasista. Sus 4 mejores resultados (cerca de 40% de los votos) provienen de las 4 zonas más ricas: Usaquén, Suba, Chapinero y Teusaquillo. Su resultado es bueno en los sectores de clases medias al oeste de la ciudad (cerca de 36% de los votos) y se vuelve malo en el sur: menos de 30% en Usme, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe. Esta distribución podría parecer lógica si no fuera nueva: durante las elecciones anteriores el norte de Bogotá votaba poco conservador (y Chapinero, que tiene el más alto resultado conservador en 1988 es la Alcaldía que tenía el más débil en 1984 al Concejo), y el voto conservador era bueno en el sur y sobre todo en las clases medias del centro-oeste de Bogotá. Si este voto se mantuvo en éste último caso, se asentó considerablemente en el sur y el centro.

¿Por qué se reforzó el voto conservador en el norte y se debilitó en el sur? Se pueden invocar dos factores electorales:

— la fuerte caída del Nuevo Liberalismo en el norte (que obtenía más de 50% de los votos en Usaquén y Chapinero en 1982 y 1984), que había captado una parte del voto de todas las otras formaciones políticas, y del cual una parte del electorado debió trasladarse a la candidatura de Pastrana;

— la competencia de María Eugenia en el sur. Así, en San Cristóbal, la caída del conservatismo no beneficia a los dos candidatos liberales sino a María Eugenia, que obtiene 13,7% de los votos. Tendencias similares son observables en Usme y Rafael Uribe Uribe (ver tabla No. 2). Sin duda alguna, la candidatura cívica captó una fracción del electorado conservador popular.

c) Nuevo Liberalismo y Liberalismo tradicional: cimientos electorales complementarios

Ciertamente el Nuevo Liberalismo y el Liberalismo tradicional compiten políticamente. Sin embargo, los mapas No. 4 y 5 nos muestran que en términos electorales son relativamente complementarios: el mapa del voto Ossa es prácticamente el negativo del de Caicedo Ferrer. Este último obtiene sus mejores resultados en el sur (es plebiscitado en las dos zonas más pobres de la ciudad, Usme y Ciudad Bolívar) y en el oeste (Fontibón, Engativá). Sus resultados en el norte son medianos (excepto en Barrios Unidos). Por el contrario, Ossa obtiene resultados débiles o muy débiles en el sur y el oeste, y buenos resultados en el norte. Dicho de otra manera, los dos líderes se distribuyeron los votos liberales de manera clasista. Aun allí, la tendencia no es nueva puesto que ésta distribución es estable desde 1980, año de la aparición del Nuevo Liberalismo.

Las capas populares parecen más sensibles a los discursos sencillos y a menudo populistas de los liberales tradicionales que al lenguaje reformista y, en resumidas cuentas, complejo de Galán. En estas condiciones, ¿no son los dos corrientes liberales complementarios para recoger más ampliamente los electores, social y espacialmente?

d) El voto no bipartidista: un voto contestatario del centro y del sur

El voto no bipartidista, esencialmente el voto María Eugenia y Clara López Obregón es el más desigualmente distribuido espacialmente (ver mapas No. 6 y 7): los resultados comunistas y cívicos más elevados son 4,5 veces superiores a los

más débiles. Asimismo, 15,3% de diferencia de votos separan el resultado más alto de María Eugenia (en la Candelaria) del más bajo (en Usaquén), o sea una gama más grande que la de Pastrana, aun cuando su resultado es, sin embargo, más débil que el del candidato conservador (10,9%, contra 34,8%).

Dicho de otra manera, las candidaturas de María Eugenia y Clara López Obregón no dejaron a nadie indiferente y provocaron sea un fenómeno de rechazo en el norte (un rechazo que se vuelve alergia en el caso de Usaquén, Suba y Chapinero), y el interés, incluso una aprobación relativa en el sur y el centro. En los barrios modestos del centro (Santa Fe, la Candelaria) y pobres del sur, las dos candidatas totalizaron un resultado de 20 a 25%

Distribución del Voto por Grupo Político - Bogotá

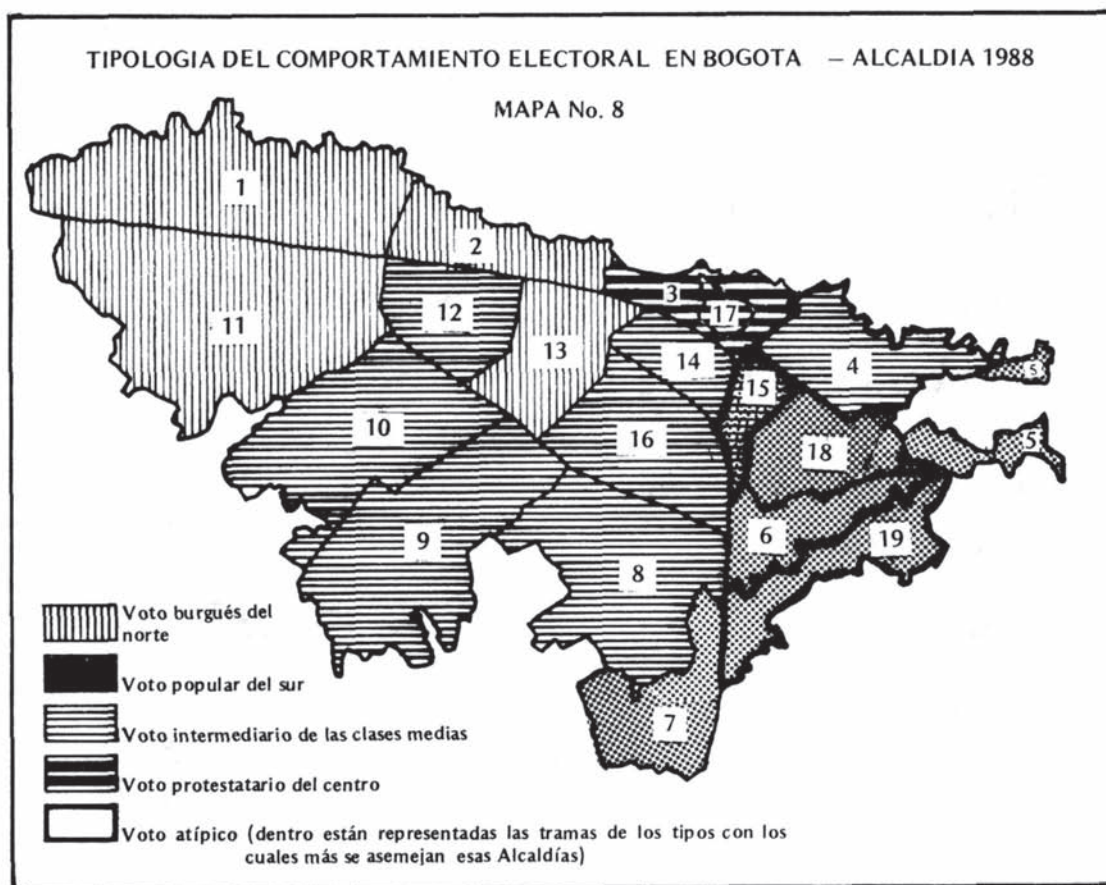
	Concejo 1982	Concejo 1984	Concejo 1986	Concejo 1988	Alcaldía 1988
Unión Patriótica e Izquierda	5,5%	5.6%	4.1%	4.4%	3.6%
Nuevo Liberalismo	35.9%	34.7%	19.6%	14.8%	23.2%
Liberalismo	22.5%	23.7%	41.0%	35.3%	25.5%
Conservatismo	33.0%	30.6%	30.6%	33.8%	34.8%
Movimiento Cívico	—	—	—	9.1%	10.9%
Otros	3.1%	5.4%	4.7%	2.6%	2.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Registraduría Distrital - Cálculos del autor.

de los votos, lo cual es considerable y manifiesta un evidente signo de desafío respecto de la clase política tradicional; es un voto contestatario y anti-bipartidista.

Sin embargo, es necesario traer matices que distingan los dos votos:

— el voto María Eugenia puede dividirse en dos categorías: un voto central masivo proveniente de puestos electorales populares y otras veces Pinillistas, que es una herencia directa de la Anapo; y un voto periférico del sur, proveniente de barrios que no existían en 1970 y que es más una forma de protesta de las poblaciones pobres y sub-integradas a la economía y a la sociedad urbanas.



El carácter clasista del comportamiento electoral en Bogotá no se atenuó en 1988, y hay pocas posibilidades de que lo haga en el futuro. La evolución urbanística de Bogotá, donde los contrastes sociales se acentúan entre un norte que se enriquece y un sur donde los pobres son cada vez más numerosos, no puede sino reforzar esta tendencia.

— El voto comunista es ciertamente más importante en el sur que en el norte, pero más que un voto clasista, es un voto de feudos. En efecto, los dos mejores resultados, en Antonio Nariño y Bosa, son debidos a los excelentes resultados en los dos barrios de invasión comunista que son Policarpa Salavarrieta (59,1% de los votos a Clara López Obregón) y Nuevo Chile (35,8%). El mismo fenómeno es observable en el barrio Quindío (Alcaldía de San Cristóbal; 31,2% de los votos).

A manera de conclusión: tipología del comportamiento electoral en Bogotá

El comportamiento electoral de los bogotanos es, pues, evidentemente clasista y la primera elección de alcaldes de 1988, que sí logró movilizar masivamente a los electores, no modificó en nada esta situación.

Las variaciones del voto al interior de Bogotá son tales que nos permiten definir varios tipos de comportamientos electorales directamente ligados al nivel socio-económico de las poblaciones afectadas (ver mapa No. 8):

— el voto burgués del norte se caracteriza por una fuerte participación electoral, un gran apoyo a Pastrana y al Nuevo Liberalismo, y un rechazo masivo a los candidatos no bipartidistas;

— el voto popular del sur por el contrario es enormemente abstencionista, contestatario (cf. el éxito de María Eugenia), poco conservador y sí liberal oficialista. Es un voto de recelo y de desconfianza respecto de la clase política tradicional;

— por oposición a estos dos extremos, el voto de las clases medias del centro-oeste de Bogotá es neutro electoralmente, es decir siempre vecino al promedio municipal;

— finalmente, el dúo Santa Fe-la Candelaria ocupa un lugar aparte, puesto que es el voto más contestatario, que cuestiona al bipartidismo a la vez desde el exterior (cf. los logros cívicos y comunistas) como desde el interior (el Nuevo Liberalismo es preferido al Liberalismo tradicional).

El carácter clasista del comportamiento electoral en Bogotá no se atenuó en 1988, y hay pocas posibilidades de que lo haga en el futuro. La evolución urbanística de Bogotá, donde los contrastes sociales se acentúan entre un norte que se enriquece y un sur donde los pobres son cada vez más numerosos, no puede sino reforzar esta tendencia ●

Daniel García
 Político, Director del Departamento
 de Historia de la U. de los Andes de
 Bogotá.

Estados Unidos y América Latina desde los setentas

El narcotráfico y las relaciones internacionales*

Daniel García

Paradójicamente, en los últimos quince años, mientras la presencia e influencia de los latinos en Estados Unidos ha incrementado notablemente, las relaciones interamericanas políticas y económicamente se han vuelto cada vez más tensas y distantes. A la vez, aunque la complejidad de estas relaciones es el resultado de múltiples factores de diferente índole, es cada vez mayor la importancia que adquiere un elemento en particular: el narcotráfico.

La historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es larga, compleja y se ha caracterizado tanto por el fortalecimiento continuo de los lazos estrechos entre sus pueblos así como las tensiones periódicas entre sus gobiernos. Paradójicamente, en los últimos quince años, mientras la presencia e influencia de los latinos en Estados Unidos ha incrementado notablemente, las relaciones interamericanas política y económicamente se han vuelto cada vez más tensas y distantes. A la vez, aunque la complejidad de estas relaciones es el resultado de múltiples factores de diferente índole, es cada vez mayor la importancia que adquiere un elemento en particular: el narcotráfico. ¿Cómo ha sido el proceso de "latinización" de la sociedad estadounidense y cuál es su relación con la formulación de la política exterior de Estados Unidos frente a América Latina? ¿Qué papel juega el tema del narcotráfico en estas relaciones? ¿Cuáles son los efectos de todo esto sobre nuestras naciones latinoamericanas? ¿Qué efectos tendrá sobre el proceso electoral en Estados Unidos?

Esta ponencia es una reflexión sobre varios aspectos que buscan ser un acercamiento inicial a estas complejas preguntas. Con tal propósito, este trabajo se ha dividido en tres partes, tres ensayos distintos: el primero acerca del proceso de "latinización" de Estados Unidos y su relación con la política exterior frente a América Latina; el segundo, sobre las consecuencias de la droga y el nar-



cotráfico en las relaciones interamericanas; y el tercero, sobre el narcotráfico y la campaña electoral en Estados Unidos. Finalmente, se harán unas conclusiones de los efectos de todo esto sobre nuestros países.

I. La "latinización" de USA

Aunque la cultura hispanoamericana estaba arraigada en el territorio que hoy es el Oeste estadounidense mucho antes de la llegada de los americanos angloparlantes en la primera mitad del siglo XIX, ha sido solo en los últimos años que los latinos han adquirido gran influencia social y política en

* Ponencia presentada en la vigésima reunión de la Asociación Argentina de Estudios Americanos, los días 11, 12 y 13 de agosto de 1988.

algunas partes de Estados Unidos. Hoy, los 19 millones de ciudadanos norteamericanos de origen hispano, según el Censo Nacional¹, constituyen la segunda minoría étnica más numerosa del país, que a su vez está creciendo a un ritmo cinco veces más acelerado que la población general. Esto, en gran parte es la consecuencia del flujo continuo de inmigración ilegal —permanente o estacional— que según algunos expertos podría subir la cifra de la población hispana total a más de 25 millones. De esta manera, se estima que para el año 2000, los latinos desplazarán a los negros como la minoría más grande, cambiando radicalmente la composición y naturaleza cultural y política de Estados Unidos.

Diversidad y desunión

Sin embargo, la población latina en Estados Unidos todavía no ha adquirido la cohesión y la unidad necesarias para desarrollar plenamente su potencial social y político, como sí lo han hecho otros grupos, como los negros y los judíos. Por un lado, hay que recordar la diversidad y heterogeneidad de la población latina en USA, así como sus disímiles razones por haber llegado a incorporarse a la nación norteamericana. El grupo más numeroso —cerca de 12 millones— es el de los chicanos, los norteamericanos de origen mexicano, que se pueden subdividir en dos grupos: los que son descendientes de los habitantes de los territorios mexicanos anexados por Estados Unidos hace siglo y medio, y los que han llegado como inmigrantes en las últimas cuatro décadas, en búsqueda de oportunidades de trabajo en su mayoría ilegalmente. De esta manera, la población chicana, que está concentrada en los estados del sudoeste, particularmente California y Texas, cuenta con una larga y fuerte tradición cultural que ha permitido la consolidación de una identidad cultural mexicana estadounidense, pero, a la vez, se ha convertido en mano de obra barata, explotada por el carácter ilegal de su origen y marginada de “mainstream America”.

El segundo grupo en número —2.3 millones²— es el de los puertorriqueños, que son un caso diferente. Si bien es cierto que así como los chicanos también llegan para buscar mejores condiciones de vida, provienen de un territorio de Estados Unidos, el “Estado Asociado Libre de Puerto Rico”. De esta manera arriban legalmente a los centros urbanos estadounidenses, particularmente Nue-

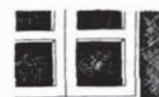
va York, y por lo tanto su discriminación tiene rasgos distintos. Sin embargo, el nivel de marginamiento de los puertorriqueños en Estados Unidos es aún mayor que el de los chicanos y sus condiciones de vida está muy por debajo del promedio nacional.

El tercer grupo en tamaño —1 millón— es la población de origen cubano. Así como la de los puertorriqueños, su llegada también fue legal pero por otra razón: la Revolución Cubana. Es así que a diferencia de los otros grupos latinos, los cubanos en Estados Unidos constituyen, en gran medida, parte de las clases media y alta, y en el sur de la Florida se han convertido en el sector dominante política y económicamente.

De esta manera, las diferencias y particularidades de los 3 grupos más importantes del país han contribuido a la falta de unión y cohesión de hispanos a nivel nacional. Esta situación se complica aún más si se toma en cuenta que el resto de la población latina en USA —cerca de 4 millones— está compuesto por una mezcla bastante heterogénea proveniente de muchos países distintos, dentro de los cuales sobresalen: República Dominicana, Colombia y las naciones centroamericanas. Estos latinos, que en su mayoría también están ubicados en California, Texas, Nueva York y la Florida, son, en términos generales, los más recientes en llegar y, a la vez, el grupo con la más alta tasa de crecimiento. Sus “colonias” se han consolidado dentro de las zonas de predominio hispano y cada vez adquieren mayor importancia en las comunidades latinas. Aunque un porcentaje significativo son integrantes de la élite latinoamericana —particularmente en el caso de los nicaragüenses— la inmensa mayoría son de las capas medias y bajas de la población, que entran ilegalmente buscando encontrar su versión propia del “American Dream”. Así como sus hermanos chicanos, su mano de obra es remunerada bastante por debajo de la norma nacional.

El voto hispano

A pesar de todos estos factores adversos, la población latina en Estados Unidos ha empezado a consolidarse y a ejercer mayor poder social y político. Ya desde finales de la década de los sesenta, inspirados por el activismo pacífico de los negros y otros grupos, los chicanos en el sur de California, encabezados por César Chávez, se organizaron para exigir —y lograr— reivindicaciones laborales y de ahí nació una fuerte red de



CREO QUE
DEBERÍA TENER
UN ACERCAMIENTO
CON EL VECINO DE
LA PLANTA BAJA



UNA

trabajo cívico y político. En los setentas, la presencia chicana en la política local aumentó significativamente en los estados del suroeste. Así mismo, en el sur de la Florida, los cubanos y los otros latinos se apoderaron de las maquinarias políticas. Aunque su medio millón de votos sólo representa el 10% de la votación total del Estado, su participación es la más activa de todo el país (mientras la abstención fue de 47% a nivel nacional en 1984, fue menos de 10% para los cubanos³), dándoles gran poder político. De hecho, dos importantes representantes a la Cámara de Representantes en Washington, Claude Pepper y Dante Fascell, deben sus puestos en gran parte a la votación latina. Finalmente, en los últimos años, los puertorriqueños en Nueva York se empezaron a movilizar políticamente, gracias en gran parte al proselitismo de Jesse Jackson y su Alianza del Arco-Iris.

De esta manera, el actual proceso electoral ha sido muestra clara de que el "voto hispano" ha empezado a madurar como factor crucial, con repercusiones a nivel nacional. Si se toma en cuenta que la votación latina es un elemento determinante en por lo menos ocho estados (California, Nueva York, Texas, Florida, New Jersey, Arizona, Colorado y Nuevo México), que en su conjunto tienen 169 votos electorales, es decir el 62.5% de los 270 que se necesitan para ser elegido presidente, se empieza a entender por qué las campañas de ambos partidos se han concentrado de una manera muy abierta en el intento de captar la votación de la población hispana. A la vez, las diferencias entre los distintos grupos latinos se han reflejado en su comportamiento electoral. Mientras la gran mayoría de los chicanos, los puertorriqueños y otros latinos están en las filas del Partido Demócrata y tendieron a votar por Dukakis y Jackson en las elecciones primarias, los cubanos, así como otros sectores latinos fuertemente anticomunistas, son miembros activos del Partido Republicano y partidarios de Bush.

Pero, indudablemente, han sido los demócratas, y concretamente Dukakis, los que han cultivado más eficientemente el voto latino. Tanto el candidato presidencial como el vice-presidencial, Bentson, hablan español; por primera vez en la historia de una convención nacional, el candidato incluyó unas frases en castellano en su discurso de aceptación. Bush, por su lado, queriendo no quedarse atrás, ha prometido nombrar un hispano dentro de su eventual gabinete presidencial. Dukakis, sin embargo, no se dejó;

el día siguiente y al mismo público, afirmó que mientras Bush se comprometía a crear oportunidades por sólo un hispano, él lo hacía por veinte millones de hispanos. Este duelo por el voto hispano demuestra la fuerza política que ha adquirido en el debate electoral. Y es aún mayor la fuerza que se puede adquirir con una mayor participación; de hecho, con excepción de los cubanos, los hispanos votan en menos proporción que el nivel nacional. A pesar de los avances recientes, la presencia política hispana sigue siendo bastante inferior a su potencial.

La "latinización": sus frutos, problemas y la política exterior

Sin embargo, el impacto social y cultural de los hispanos es cada vez mayor. La presencia latina es evidente en muchos aspectos de la vida cotidiana del pueblo norteamericano. La comida mexicana se ha convertido en una industria nacional, en las palabras de un gringo en Nueva York: "el burrito es tan americano como la pizza o la hamburguesa". La música latina, desde hace décadas muy popular en Estados Unidos, está hoy más de moda que nunca. Más estadounidenses están aprendiendo español que cualquier otra lengua y son cada vez más numerosos los centros de estudios sobre nuestros países.

Pero esta fuerte penetración latina en la sociedad estadounidense ha generado varios efectos distintos. Por un lado, es indudable que se ha enriquecido la "Melting Pot" cultural estadounidense. Pero también es cierto que esta "latinización" igualmente ha generado las fricciones y tensiones sociales que normalmente acompañan los procesos de asimilación cultural. En este sentido, en la medida en que aumenta la presencia hispana, aumentan también los sentimientos nacionalistas y racistas de algunos sectores de la población estadounidense. En Miami, se ven frases anti-hispanas en los guardabarros de los autos ("el último americano en salir favor no olvidar llevarse la bandera") que reflejan el clima de agresividad y violencia que ha caracterizado el enfrentamiento triangular entre cubanos, negros y "anglos" en la última década en esa ciudad. Tanto en la Florida como en California, el sentimiento anti-latino se expresó en la declaración, popularmente apoyada, del inglés como el idioma oficial único. Aunque los efectos prácticos de este acto —más que todo sim-



bólico— fueron relativamente mínimos, si se ha constituido en un obstáculo para muchos programas de educación bilingüe y, aún más importante, representa un claro ejemplo del carácter cerrado y agresivo que hace parte del nacionalismo extremo y que contradice los principios de tolerancia y libertad de la sociedad estadounidense. Pero la historia de la inmigración a Estados Unidos nos demuestra que el dinámico y complejo proceso humano de encuentros de culturas diferentes tiene su lado conflictivo y confrontacional que hace parte de la evolución de las relaciones interculturales en una sociedad multi-étnica y pluralista.

Quizá el mejor ejemplo de la vigencia actual del debate sobre la identidad nacional estadounidense es la discusión que se ha generado en torno a la ley Simpson-Rodino que fue aprobable por el Congreso en 1986. Aunque todavía no es muy claro cuáles serán los resultados finales de la medida⁴, se ha revivido saludablemente el análisis e interés sobre las raíces inmigrantes de la sociedad estadounidense. Sin embargo, más que definir el asunto, el debate ha despertado polémica e interés en torno al papel e influencia de los latinos en Estados Unidos con todas las implicaciones —positivas y negativas— que esto puede tener.

Todo esto tiene un curioso efecto sobre la discusión y formulación de la política exterior estadounidense frente a América Latina. A diferencia de otros temas de política exterior, las relaciones con Latinoamérica tienen fuertísimas connotaciones internas que hace que temas aparentemente de carácter “doméstico”, como la inmigración, adquieran relación con determinaciones y políticas de naturaleza externa. Igualmente, asuntos de política internacional son frecuentemente el reflejo de presiones internas más que el resultado de una estrategia sólida y coherente. Quizás el mejor ejemplo de esto puede ser la negación rotunda del gobierno de Reagan de un acercamiento con Cuba —a pesar de la distensión con el resto del mundo comunista— en gran parte por la tremenda resistencia vocal de los cubanos en la Florida. De la misma manera, el debate en torno a la ayuda a los contras nicaragüenses también tiene su relación con la situación interna estadounidense; de hecho algunos partidarios de los contras han argüido que es necesario detener los procesos revolucionarios en América Latina para reducir el flujo de entrada de personas “expulsadas” por el cambio social, como fue el caso en Cuba y Nicaragua.

Como consecuencia de todo esto, en Estados Unidos cuando se habla de la política frente a América Latina también se está hablando de asuntos internos, ya que USA también es un país “latinoamericano”, en la medida en que su población hispana es mayor a la de todas las naciones latinoamericanas, con solo la excepción de México, Argentina y Colombia. Este factor jugará un papel cada vez mayor en las relaciones entre el Estados Unidos latinizado y las naciones de América Latina.

II. La droga, el narcotráfico y las relaciones interamericanas

En este contexto, es importante ubicar el tema de la droga y el narcotráfico. Por razones muy distintas, también es un tema con repercusiones tanto internas como externas para Estados Unidos. Por un lado el consumo de drogas presenta un difícil e inmenso problema social para la nación norteamericana, mientras sus intentos de detener la entrada de la droga al país tiene un impacto directo sobre sus relaciones con las naciones de América Latina.

Vale la pena aclarar que el narcotráfico es solo uno de los muchos elementos que determinan y condicionan las relaciones interamericanas. Problemas en las relaciones económicas —la deuda externa y el comercio— así como diferencias políticas —la Doctrina Reagan vs. las propuestas latinoamericanas de Contadora y el Plan Arias— han causado un distanciamiento entre Estados Unidos y América Latina y constituyen los factores principales de la diplomacia hemisférica. Sin embargo, en los últimos años, el dilema de la droga y el narcotráfico ocupa cada vez un lugar más destacado dentro de las preocupaciones de las naciones americanas.

Orígenes y consolidación del imperio de la droga

Aunque el hombre siempre ha utilizado diferentes sustancias para alterar su ánimo —el alcohol y el tabaco son los más populares ejemplos— el fenómeno actual del consumo de drogas tiene sus raíces en la historia reciente de Estados Unidos. Durante la “revolución cultural” de la década de los sesenta, el uso de drogas se generalizó dentro de la juventud como un símbolo de la protesta y como una búsqueda de nuevos horizontes del conocimiento. Las drogas de los sesenta



—marihuana, LSD, hongos, alucinógenos— eran relativamente baratas y fáciles de producir en casa. Sin embargo, el uso masivo de drogas creó un importante mercado que rápidamente generó un comercio apreciable de tráfico ilícito de opio y heroína de Birmania, Tailandia y Turquía y de marihuana de Colombia, Jamaica y México.

Para la década de los setenta, muchas de las drogas “psicodélicas” habían perdido su popularidad, pero el consumo de marihuana incrementó notoriamente, llegando a adquirir un cierto grado de aceptación dentro de la sociedad estadounidense. De hecho, muchos estados empezaron a descriminalizar el consumo de marihuana. Este aumento en la demanda de marihuana permitió la consolidación de las primeras organizaciones de tráfico de drogas hacia Estados Unidos, particularmente desde México y Colombia. A la vez, durante los setentas se dio un cambio determinante en los gustos de los consumidores de drogas en Estados Unidos con la creciente popularidad de la cocaína. A la diferencia del carácter “anti-establishment” y contestatario de las drogas de la generación “Woodstock”, la cocaína es un símbolo de status y éxito económico. Los altos costos que el consumidor estadounidense está dispuesto a pagar y los bajos costos de producción en América Latina convirtieron rápidamente a la cocaína en uno de los negocios más lucrativos del siglo.

Aprovechando la infraestructura transportadora que se había establecido para llevar marihuana a Estados Unidos, donde se encuentra un importante número de sus compatriotas, los narcotraficantes colombianos rápidamente se apoderaron del negocio de la cocaína. Obtienen la coca en Perú y Bolivia, la procesan en Colombia y de ahí sale vía México, las Bahamas o Centroamérica con destino USA. Para finales de los setentas y comienzo de los ochentas, los mafiosos colombianos también habían podido penetrar y dominar la distribución interna en Estados Unidos a nivel mayorista.

El crecimiento extraordinario y la consolidación del negocio del narcotráfico están alimentados por un mercado insaciable y muy adinerado en los Estados Unidos. La DEA habla de 26 millones de “usuarios regulares” de drogas (20 millones usan marihuana y 6 millones, cocaína) y de 10-12 millones más de “usuarios ocasionales”. Según un informe especial de la revista *Fortune*, este inmenso mercado representa un negocio de 100 mil millones de dólares anuales, el doble



de lo que los estadounidenses gastan en petróleo. El mercado mundial del narcotráfico es de 500 mil millones de dólares, o el doble del valor de todos los dólares estadounidenses en circulación en el mundo⁵. Aunque algunos consideran estas cifras un poco exageradas, todos coinciden en que las ganancias son astronómicas.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, mientras el consumo de la droga en USA llegaba a niveles alarmantes y el narcotráfico consolidaba su sangrienta empresa multimillonaria, los esfuerzos del gobierno estadounidense para combatir la droga fueron pocos en número y en efectividad.

El narcotráfico y la política exterior

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, mientras el consumo de la droga en USA llegaba a niveles alarmantes y el narcotráfico consolidaba su sangrienta empresa multimillonaria, los esfuerzos del gobierno estadounidense para combatir la droga fueron pocos en número y en efectividad. Mientras algunos sostienen que esta relativa inactividad del gobierno se explica por el hecho de que el problema cogió a todos por sorpresa, por su tamaño y complejidad, otros, entre ellos Dukakis, afirman que el gobierno de Reagan le prestó demasiada atención a la lucha antisandinista como núcleo central de su política frente a América Latina y que esta obsesión no solo desvió la

atención del gobierno de asuntos más importantes sino que también lo llevó a una complicidad tácita con el narcotráfico. Por un lado, se han revelado contactos entre el Cartel de Medellín, enviados del coronel Oliver North y los contras nicaragüenses que permitieron la financiación de estos últimos con dineros provenientes del tráfico de cocaína. Además, hasta comienzos de este año, el gobierno de Reagan mantuvo muy estrechas relaciones con el general Noriega en Panamá, a pesar de tener amplio conocimiento de sus actividades de lavado de dólares para el narcotráfico (según algunas versiones, Noriega recibió pagos regulares de la CIA por su "colaboración" en la guerra del gobierno Reagan contra Nicaragua).

Sin embargo, cualquiera que fuera la razón detrás de la actitud que asumió el gobierno en los primeros cinco años del mandato de Reagan, las cosas empezaron a cambiar en 1986. Ese año el Congreso sancionó una ley mediante la cual el presidente ha de certificar anualmente ante el Congreso que los principales países en la producción y tránsito de la droga han "colaborado plenamente" con las autoridades estadounidenses en su lucha contra el narcotráfico; de lo contrario se exponen a perder toda ayuda económica y militar de USA así como el respaldo norteamericano para préstamos internacionales de desarrollo que soliciten. Esta certificación requiere la aprobación del Congreso y ya se ha convertido en uno de los principales focos de debate en torno a la droga y la política exterior.

Así mismo, a finales de 1986 estalló el escándalo Irán-contragate, en el cual se empezaron a revelar los nexos que se habían establecido entre los narcos y las autoridades norteamericanas. Durante todo el año pasado, el tema de la droga y el narcotráfico fue adquiriendo cada vez mayor importancia.

Para comienzos de 1988, con el inicio de la campaña electoral, los demócratas, particularmente Dukakis y Jackson, atacaron fuertemente el manejo de Reagan al problema de la droga. Los candidatos prometieron incrementar la lucha contra la droga. De esta manera, con la intensificación del debate, el gobierno endureció su posición. Rompió con Noriega en Panamá y empezó a ejercer presiones para removerlo del poder. Ayudó a capturar al narcotraficante Matta Ballesteros en Honduras y se lo llevó para Estados Unidos a pesar de haber violado la Constitución hondureña. Promovió la aprobación

por parte del Congreso de una ley que permite el uso de la fuerza militar en la lucha contra el narcotráfico en el exterior. Así mismo, apoyó otra determinación del Congreso de imponer la pena de muerte para los narcos culpables de asesinatos. Sin duda, el gobierno, intentando dejar atrás la imagen de la inacción, optó por aplicar la mano dura.

Sin embargo estas primeras muestras de mano dura frente al narcotráfico han creado una fuerte reacción en las naciones latinoamericanas, que consideran que la vía represiva del gobierno estadounidense es una intervención en sus asuntos internos y que solo está dirigida hacia la producción y el tráfico de la droga, mas no su consumo. Es así que las medidas tomadas en Panamá y Honduras han despertado fuertes sentimientos nacionalistas y anti-norteamericanos que han causado un distanciamiento entre esas naciones, tradicionalmente aliadas, y Estados Unidos. La discusión sobre el posible uso de la fuerza militar estadounidense en América Latina para combatir el narcotráfico, idea ampliamente apoyada en Estados Unidos, no ha sido bien recibida en nuestros países, que consideran que el problema requiere no solo la eliminación de la producción sino también de la demanda en USA que es el motor del negocio. De esta manera, entre más se endurece la posición de Estados Unidos frente al narcotráfico, más se fortalece el nacionalismo latinoamericano, y crece más la brecha entre las naciones americanas.

Pero a pesar de las diferentes perspectivas frente al problema, todos están de acuerdo en la naturaleza internacional del dilema. Y en ese sentido, en la responsabilidad compartida en la búsqueda de soluciones. Recientemente, el gobierno colombiano patrocinó una campaña publicitaria en Estados Unidos para resaltar el tremendo sacrificio y esfuerzo que Colombia está realizando en vidas humanas y recursos en contra de la droga, para combatir la idea errada de que los colombianos son "culpables" del auge en el narcotráfico. De hecho, según datos de las revistas Time y The Economist, de los 20 mil millones de dólares que genera la cocaína en Estados Unidos, alrededor de 4 mil millones le entran a los capos colombianos, de los cuales más de la mitad se queda en bancos estadounidenses, panameños o europeos⁶. Es decir, la gran mayoría de las ganancias las obtienen los intermediarios y distribuidores al nivel local en Estados Unidos, y no los carteles colombianos, mientras solo un 10% de las utilidades generadas por

Para comienzos de 1988, con el inicio de la campaña electoral, los demócratas, particularmente Dukakis y Jackson, atacaron fuertemente el manejo de Reagan al problema de la droga. Los candidatos prometieron incrementar la lucha contra la droga. De esta manera, con la intensificación del debate, el gobierno endureció su posición. Rompió con Noriega en Panamá y empezó a ejercer presiones para removerlo del poder. Ayudó a capturar al narcotraficante Matta Ballesteros en Honduras y se lo llevó para Estados Unidos a pesar de haber violado la Constitución hondureña. Promovió la aprobación por parte del Congreso de una ley que permite el uso de la fuerza militar en la lucha contra el narcotráfico en el exterior.

la cocaína llegan a parar en la economía colombiana. Lo que pasa es que la porción colombiana está concentrada en pocas manos —produciendo fortunas personales increíbles— mientras el grueso de las ganancias están repartidas entre muchísimas manos, produciendo una acumulación de riqueza menos notoria. La penetración del narcotráfico en el comercio y la economía no es solo un problema en Colombia, lo es en todo América Latina y en Estados Unidos.

El Narcotráfico y el Debate electoral en U.S.A.

De esta manera, el tema de la droga y el narcotráfico es actualmente uno de los elementos centrales de la campaña electoral estadounidense. Ambos partidos se han pronunciado de manera enérgica aunque con enfoques distintos a la vez que los dos candidatos, Bush y Dukakis, han empezado a precisar sus ideas sobre la materia.

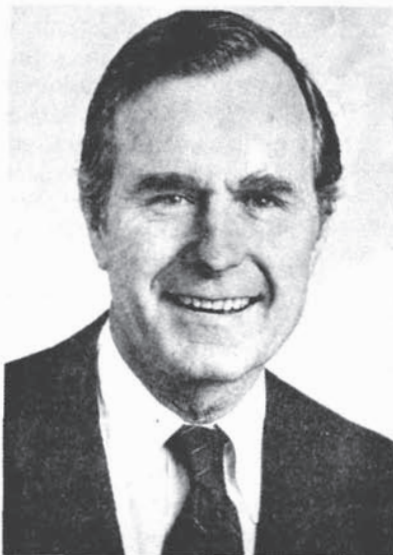
En términos generales, Bush es el portavoz del continuismo en la política exterior y de esta manera, es un defensor de las líneas centrales de la política internacional de Reagan: apoya a los contras, la Guerra de las Galaxias, la Doctrina Reagan y se opone al proteccionismo. Se ha mostrado de acuerdo con el manejo que se le ha dado al tema de la droga y el narcotráfico, aunque afirma que se incrementarían los esfuerzos con un eventual gobierno encabezado por él.

Cuando el debate sobre la droga cogió fuerza, Bush asumió una posición bastante agresiva al pronunciarse a favor de la pena de muerte para los narcos. Sin embargo, esto ya ha empezado a tener un efecto de "boomerang" en la medida en que entre más se habla acerca de la droga en la campaña, más se despiertan los interrogantes sobre el papel de Bush en las actividades turbias del escándalo Irán-Contras y el embrollo de Noriega. No hay duda que las investigaciones que se adelantan en estas materias obligarán a Bush en el mejor de los casos a mantener una posición defensiva durante la campaña, o en el peor de los casos a aceptar cierta responsabilidad en los escándalos, que prácticamente garantizaría su derrota.

Por eso, es vital para Bush enfatizar temas de carácter "global", como el desarme, e intentar evitar en lo posible sus puntos vulnerables como Centroamérica y el narcotráfico. Así mismo, durante la campaña, Bush

tendrá dos poderosos aliados en el debate sobre política exterior: la popularidad de las ideas conservadoras y nacionalistas de la política reaganiana y el rechazo generalizado de la opinión pública a cualquier planteamiento que se identifique de alguna manera con la inexperiencia, la ingenuidad y la debilidad que caracterizaron los años de Carter.

Es ésta, precisamente, la crítica más dura que Bush le ha hecho a Dukakis. Su inexperiencia, idealismo y ambigüedad hacen pensar en el impopular antecesor de Reagan. Sin embargo, sus firmes principios liberales y su compromiso activo en el campo de reforma social ofrecen una clara alternativa al populismo conservador del presidente actual. Como Dukakis le afirmó a *El Tiempo* en una entrevista publicada el 9 de junio: "... después de ocho años de carisma en la Casa



Blanca, ya es hora de aportar un poco de competencia".

Tiene, además un gran conocimiento e interés en América Latina con la cual ha tenido una relación especial. De joven, vivió en el Perú donde aprendió español y donde, en 1954, recuerda haber presenciado el repudio generalizado que se sintió con el derrocamiento del gobierno democrático de Arbenz en Guatemala por parte de la CIA, así como el total desconocimiento que esta intervención tuvo para el pueblo de USA⁷. Desde esos días, Dukakis le ha prestado particular atención a América Latina y es de los políticos estadounidenses que más nos conoce. Si bien es cierto que Dukakis carece de la experiencia formal en la diplomacia oficial de Bush, se puede afirmar que su contacto personal con Latinoamérica, así como sus raíces inmi-

El tema de la droga y el narcotráfico es actualmente uno de los elementos centrales de la campaña electoral estadounidense. Ambos partidos se han pronunciado de manera enérgica aunque con enfoques distintos a la vez que los dos candidatos, Bush y Dukakis, han empezado a precisar sus ideas sobre la materia.

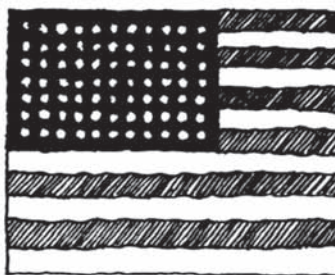
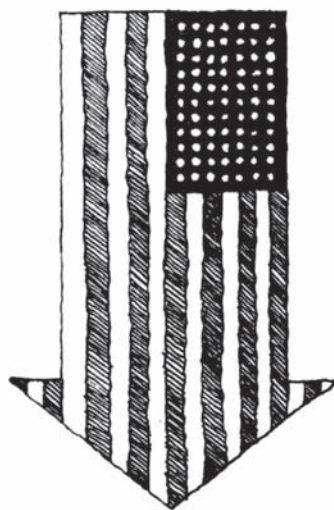
grantes griegas, le han dado al aspirante demócrata una gran sensibilidad frente a la problemática internacional.

Dukakis ha despertado mucho interés en los latinoamericanos de todas partes, incluyendo esos que viven en la nación que cuenta con la cuarta población hispanoparlante del hemisferio, los mismos Estados Unidos. En estados claves, como Texas, California y Nueva York, el voto hispano ayudó a darle victorias importantes a Dukakis en las elecciones primarias. Ha hecho uso frecuentemente de su buen manejo del castellano para utilizar los medios de comunicación latinos, tanto en USA así como en países como Colombia.

Por otro lado, Dukakis le ha otorgado gran énfasis a los temas de América Latina dentro de sus planteamientos de política internacional. Se opone rotundamente a la política reaganiana en Centroamérica y a su creación, los contras.

A la vez, propone dedicar los esfuerzos de la política exterior de Estados Unidos hacia el desarrollo económico y social de las naciones afectadas por la guerra, incluyendo a Nicaragua, y hacia el diálogo y cooperación con los líderes democráticos latinoamericanos en la búsqueda de salidas negociadas a los conflictos políticos. En sus palabras: "Si los norteamericanos escuchamos a estos líderes, entenderemos que el gran peligro que enfrentamos en este hemisferio no es Nicaragua o Cuba, sino el deseo insatisfecho de mejorar sus condiciones de vida que albergan los latinoamericanos que viven en condiciones de pobreza, sin trabajo, sin tierra o desnutridos"⁸. En este sentido, ha respaldado enérgicamente el Plan Arias, los esfuerzos de los países de Contadora y las negociaciones actuales en Nicaragua.

Quizá lo más determinante es que Dukakis considera que el comunismo no es una amenaza para Estados Unidos en América Latina: la principal amenaza hoy es la droga. Ha propuesto nombrar un "Comandante en Jefe de la Guerra contra la Droga", una especie de superministro para coordinar los esfuerzos de lucha contra el narcotráfico, de rehabilitación y de educación preventiva. Promete fortalecer las leyes contra el consumo en las ciudades de Estados Unidos y modernizar tecnológicamente a la Guardia Costera y a la policía tanto federal como local. Ha dicho que cortaría la ayuda económica a naciones que no cooperan con el gobierno estadounidense en la lucha contra la droga, de acuerdo con la ley de 1986. Pero



a la vez, le brindará asistencia a esas naciones que sí están haciendo esfuerzos en esa dirección. Finalmente, como afirmó Dukakis en la entrevista con *El Tiempo* anteriormente citada: "No soy partidario de la intervención de las Fuerzas Militares de Estados Unidos en la lucha contra los narcóticos. Solo lo haría en casos extremos y bajo circunstancias determinadas".

Esta última afirmación es una excelente ilustración de cómo el tema de la droga se ha convertido en uno de los elementos centrales del debate electoral. A la vez, señala la aparición de una nueva actitud fuerte de la sociedad estadounidense frente al problema de la droga y el narcotráfico que tendrá un efecto profundo sobre la política de la próxima administración en América Latina, y Colombia en particular. El hecho de que un anti-intervencionista convencido, como Dukakis, se niegue a excluir la posibilidad de utilizar la intervención militar en la lucha contra la droga en "casos extremos" —para salvarse de los ataques de la derecha— es una clara muestra de la creciente radicalización que se está dando en Estados Unidos en el debate sobre la droga. Paradójicamente, mientras las declaraciones del alcalde de Nueva York —sobre el bombardeo de Medellín para combatir el narcotráfico— produjeron repudio, incredulidad y rabia en nuestro medio, las locuras de Koch no están muy lejos de lo que están opinando muchos norteamericanos: la votación en el Senado al aprobar el uso de la fuerza militar en la lucha contra la droga fue de 83 votos contra 6.

Todo parece indicar, entonces, que la intervención militar en América Latina continuará siendo posible en la próxima administración, independientemente de quien sea el nuevo presidente, pero ya no para detener el comunismo, sino la droga. Se está consolidando un gran consenso nacional en contra del narcotráfico, así como se desarrolló en contra del comunismo hace cuarenta años. Con amplio apoyo bipartidista y con fuertes rasgos de nacionalismo, este fervor anti-narco podría convertirse en uno de los pilares de la futura política exterior estadounidense.

Esto, a la vez, probablemente produciría resultados similares a los que han traído los primeros ejemplos de esta política anti-narco, en Panamá, Honduras y aun en Colombia, como en el caso de las represalias aduaneras tras la liberación de Ochoa: un fuerte sentimiento anti-norteamericano y el despertar de un nacionalismo latinoamericana-

no que lleva a un mayor distanciamiento en las relaciones con Estados Unidos.

Estas situaciones tan opuestas —el nacionalismo intervencionista antinarco en USA y el nacionalismo anti-USA en América Latina— le ofrecerán al nuevo presidente estadounidense una combinación difícil de manejar.

Indudablemente, un gobierno de Bush tendería hacia la mano dura y la intervención frente a América Latina mucho más que uno encabezado por Dukakis. Sin embargo, aun a un gobierno de Dukakis, fuertemente comprometido con el no-intervencionismo, le tocará enfrentarse a las fuertes voces de oposición en el Congreso que claman por una política antinarco agresiva que provienen de todas las gamas políticas: de la derecha; como los senadores Helms, de Carolina del Norte, D'Amato de Nueva York y de la izquierda, como el senador Kerry de Massachusetts y el representante Rangel de Nueva York.

De hecho, al respecto este año ya se han dado varias discusiones agitadas en el Congreso. La ley de 1986, anteriormente mencionada, que estableció la "certificación de la cooperación de las naciones productoras de droga en la lucha contra el narcotráfico", se ha convertido en un dilema delicado para el gobierno de Estados Unidos: la no certificación de ciertas naciones traería consecuencias desastrosas, como el caso de México cuya economía podría sufrir tremendamente, imposibilitando aún más el pago de su deuda externa. Aún así, el Congreso se opuso tenazmente a la certificación de México y estuvo próximo a derrotar al gobierno que reconoció la necesidad de dar la certificación. La administración Bush o Dukakis tendrá el mismo problema en los primeros meses de cada año de su presidencia. Para América Latina, esas votaciones anuales adquirirán cada vez más importancia.

Al inicio de la recta final del maratón presidencial en USA, es claro que el tema de la droga y el narcotráfico se destacará en el debate electoral, particularmente en lo referente a América Latina. Y aunque muchas cosas pueden pasar de hoy a noviembre, ya se empiezan a esclarecer algunas de las perspectivas de la política estadounidense para los noventa. Por un lado, una victoria de Bush probablemente significaría una continuación de la mano dura actual, expresada en la *Doctrina Reagan*. Por el otro, una presidencia de Dukakis buscaría un acercamiento constructivo con las naciones latinoamericana-

nas. Sin embargo, cualquiera de los dos tendrá que entenderse con un sentimiento popular cada vez más fuerte, más nacionalista y más intervencionista en contra del narcotráfico que podría traer mayor tensión en las relaciones con América Latina.

III. Conclusiones

Lo que se puede deducir claramente es la gran complejidad del problema. Como se planteó anteriormente, el narcotráfico, siendo un elemento crucial de la discusión de política exterior estadounidense frente a América Latina, tiene a su vez fuertes con-



notaciones a nivel interno en USA. El racismo y el sentimiento anti-latino que se mencionó en el primer ensayo como parte del proceso de "latinización", se ven exaltados por las posiciones anti-narco de la mano dura. En efecto, películas y series de televisión muy populares en Estados Unidos como "Caricortado" y "Miami Vice" presentan a los latinos como los "malos" que están detrás del comercio de la droga, y esto solo puede agudizar las tensiones sociales existentes.

En el fondo, más que un problema político, económico o delictivo, la droga es un asunto social y cultural. Hay que diferenciar entre el consumo de la droga, la drogadic-

La lucha contra la droga en los Estados Unidos a incluido el control sistemático a las mercancías importadas de Colombia, control que ha ocasionado pérdidas considerables y restricciones a los exportadores colombianos.

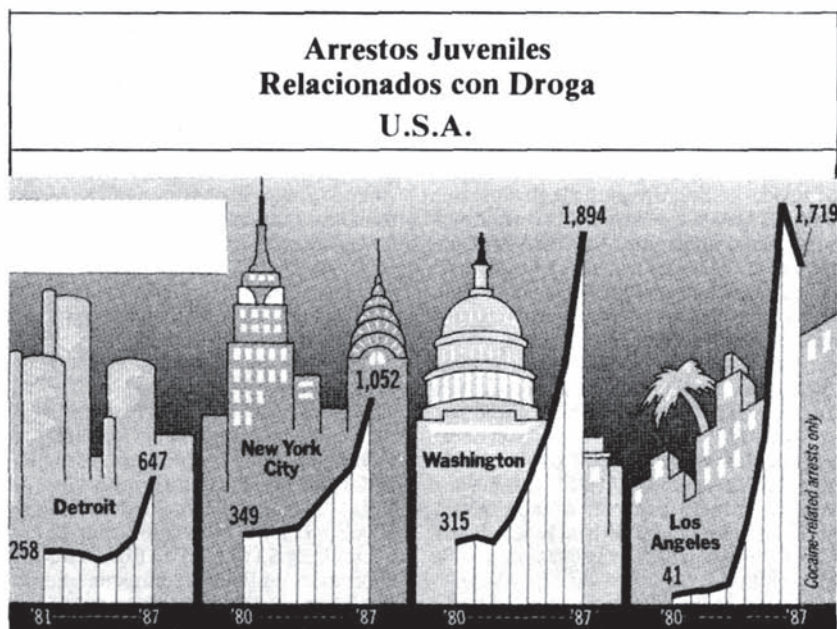
ción y el narcotráfico; cada uno es un problema muy distinto que debe recibir trato muy diferente. Las experiencias hasta ahora ponen en tela de juicio la viabilidad realista de acabar con el problema por la fuerza; ni la producción ni el consumo se pueden combatir únicamente por la represión. Antes de entrar a proponer grandes estrategias militares o policivas para combatir el narcotráfico, se debe empezar a analizar las raíces del problema: ¿por qué se consume droga? Como ya se ha visto, existe una amplia aceptación del uso de la droga dentro de importantes sectores de la población estadounidense que no se puede erradicar con más policías. Además, la gran influencia cultural que Estados Unidos ejerce sobre América Latina ha facilitado que esta aceptación del uso de la droga también se haya proyectado a las otras naciones americanas. Ya en Colombia se habla de 300.000 adictos a la cocaína y sus derivados que aunque esto solo representa el 1% de la población (mientras en Estados Unidos cerca del 10% son usuarios regulares de drogas ilícitas), es un indicio claro de que el consumo no es problema solo de los norteamericanos. En este sentido, la problemática de la droga en América Latina está sufriendo un proceso de "americanización" en la medida en que los males sociales del consumo los empieza a afectar cada vez más. Así mismo, Estados Unidos también empieza a padecer las consecuencias negativas que hasta ahora solo habían afectado a América Latina. Por un lado, USA es hoy un importante productor de marihuana y la DEA calcula que para 1990, será el principal productor a nivel mundial⁷. Además, la violencia y corrupción que genera el narcotráfico cada vez cobran mayor ímpetu en Estados Unidos: más del 55% de los homicidios en 1987 en Los Angeles fueron relacionados con la droga⁸.

De esta manera, ya no se puede hablar de unos países productores y traficantes y de otros países consumidores, ni se trata de dividir a las naciones entre los "culpables" y las "víctimas". Tanto Estados Unidos como América Latina somos países productores, traficantes y consumidores, todos somos tanto "culpables" como "víctimas"; el problema es de todos.

Por lo tanto, las soluciones no pueden ser unilaterales ni simplistas. En la medida en que se han planteado salidas de mano dura, de respuestas netamente represivas y de confrontación, se aumentan las tensiones entre

las naciones del hemisferio, así como entre los distintos sectores de la población estadounidense. En vez de la confrontación, se debe desarrollar la cooperación que empieza con el auto-reconocimiento de la responsabilidad colectiva y la complejidad del asunto, así como la búsqueda conjunta de alternativas en el manejo del problema.

En ese sentido, ya se empiezan a vislumbrar algunas ideas en esa dirección. Tanto los candidatos a la presidencia como el gobierno de Estados Unidos han empezado a darle mayor importancia a la asistencia indirecta a los países latinoamericanos en sus luchas contra la droga. Aun más significativo, se ha ampliado la discusión sobre la droga y por primera vez importantes medios a nivel na-



cional empezaron a discutir la posibilidad de legalizar la droga. Mientras para unos esto sólo es muestra de la desesperación y frustración de la opinión pública con la infructuosa lucha contra la droga, para otros la legalización de por lo menos algunas drogas —la marihuana, por ejemplo— podría ser una solución viable aunque hay mucho desacuerdo en torno a las posibles consecuencias. Esta discusión también se ha empezado a tratar con seriedad por la prensa colombiana. La prominente revista *SEMANA* le dedicó su portada al tema de la legalización. Así mismo, columnistas en varios periódicos del país han empezado a desarrollar la polémica. Una, en *EL MUNDO* de Medellín, afirmó: "Tal vez nosotros mismos seamos capa-

USA es hoy un importante productor de marihuana y la DEA calcula que para 1990, será el principal productor a nivel mundial. Además, la violencia y corrupción que genera el narcotráfico cada vez cobran mayor ímpetu en Estados Unidos: más del 55% de los homicidios en 1987 en Los Angeles fueron relacionados con la droga.

ces de la atrevida innovación de legalizar al droga". Aunque esto no quiere decir que se optará por esta solución, sí indica que el análisis del narcotráfico se ha elevado a nuevas posibilidades y que se ha empezado a dejar atrás la inútil discusión sobre quiénes son los "buenos" y los "malos", para dirigir contra estos últimos la fuerza de la represión.

Sin embargo, todo parece indicar que el narcotráfico y la droga dominarán las relaciones interamericanas, así como las relaciones intra-estadounidenses, en los próximos años. Si se mantiene la actitud de la mano dura por parte de Estados Unidos como única respuesta a la droga, es probable que el resultado sea un mayor distanciamiento con las naciones latinoamericanas y tensiones más agudas en el proceso de latinización de la sociedad estadounidense. Pero, si se opta por un esfuerzo conjunto basado en el respeto mutuo y el compartir de las responsabilidades, es posible que el problema de la droga pueda unir a los pueblos del hemisferio en una causa común y realista por el bien de todos los pueblos de las Américas. El

manejo que se le dé al problema de la droga será fundamental en determinar si América Latina y Estados Unidos se van a acercar o a distanciar en los próximos años en torno al narcotráfico. Así mismo, tendrá un efecto profundo sobre el proceso de "latinización" de Estados Unidos, que para América Latina también tiene graves consecuencias ●

1. Cifras sobre la población hispana en Estados Unidos tomadas de "Boletín de Prensa", USIS, Bogotá, julio 11, 1988.

2. No incluye a Puerto Rico, cuya población es 4 millones.

3. Ibid.

4. Mientras el Servicio de Inmigración y Naturalización había previsto la presentación de 2 millones de solicitudes, solo la mitad se ha presentado, llevando a la ampliación de los plazos. "Boletín de Prensa" USIS, Bogotá, marzo 9, 1988.

5. *FORTUNE*, 20 de junio de 1988, p. 15.

6. *THE ECONOMIST*, 2 de abril de 1988, p. 59 y *TIME*, 30 de mayo de 1988, p. 24.

7. Revista "Mother Jones", diciembre de 1987, p. 26.

8. Revista "Estratégica", noviembre de 1987, p. 26.

Sin embargo, todo parece indicar que el narcotráfico y la droga dominarán las relaciones interamericanas, así como las relaciones intra-estadounidenses, en los próximos años. Si se mantiene la actitud de la mano dura por parte de Estados Unidos como única respuesta a la droga, es probable que el resultado sea un mayor distanciamiento con las naciones latinoamericanas y tensiones más agudas en el proceso de latinización de la sociedad estadounidense.

**Estamos también
en la U.**

**Revista Foro de venta
en las librerías
de Sociología,
Economía y Derecho
de la U. Nacional
y en la U. Distrital
sede de la Macarena**

**Incorpore Revista
Foro a su canasta
familiar.**

**Para los intelectuales
y lectores que hacen
mercado, nos encuentra
en todos los almacenes
CARULLA de Bogotá**

Rossana Rosanda

Periodista, fundadora de el diario *Il Manifesto* de Italia, profesora de Sociología de la U. de París.

La Perestroika y la XIX Conferencia del PCUS

El regreso del poder a los 'soviets'

Rossana Rosanda

La XIX Conferencia del Partido Comunista de la Unión Soviética, conferencia nacional que no se realizaba desde finales de los años 30, celebrada en Moscú entre el 28 de junio y el 10 de julio del presente año, significó la consolidación de la Perestroika y de su gestor Mijail Gorbachov.

Los críticos han dicho que un Congreso de estas características, sin retóricas, sin rituales y a los ojos de la prensa nacional e internacional, no se había llevado a cabo en la Unión Soviética desde los años veinte. Las radicales críticas al aparato de partido y su burocratización, así como a la excesiva estatización de la sociedad soviética con seguridad reabrirán el debate, aireándolo con nuevas ideas y realidades, sobre los destinos del socialismo en la Unión Soviética y el mundo entero.

La propuesta de devolver el poder a los soviets, y democratizar su constitución, hasta ahora controlada por el "todopoderoso" partido, mediante la elección popular de sus miembros y reglamentada constitucionalmente, son transformaciones políticas de gran calado que invitan a la reflexión sobre lo que está pasando en la Unión Soviética y sus repercusiones políticas hacia el futuro.

Como una contribución a tan importante análisis en nuestro medio presentamos a nuestros lectores cuatro artículos sobre el tema, realizados por especialistas como Rossana Rosanda y Agnes Heller.

Los artículos fueron publicados inicialmente por el diario *EL PAIS*, de Madrid (España), en su separata "Temas de nuestra época", de donde han sido tomados. **EL EDITOR.**



“**M**irad, somos 18 millones de funcionarios, que le cuestan al Estado 40 millones de rublos, y tenemos el país en estas condiciones”. Esta intervención de Mijail Gorbachov en una de las oportunidades que retomó la palabra durante el curso de la 19a. Conferencia del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) ha sido la más cruel y significativa en estas insólitas jornadas, en las que casi 5.000 delegados —4.991 para ser exactos— se habituaron a decir y escuchar la verdad. Un congreso de estas características, sin retórica, sin rituales, sin adjetivos, durante el cual el único delegado

que intentó decir que en general las cosas iban bastante bien fue bombardeado por todos aquellos que le escucharon con atención, no se llevaba a cabo en la Unión Soviética desde los años veinte. Incluso el 20o. Congreso, cuando Jruschov reveló amargas historias del pasado, tuvo como premisa que ese pasado había sido superado, que a partir de ese momento el partido era lo suficientemente fuerte como para recuperarse mirando las cosas cara a cara, y que desde entonces en adelante todo mejoraría y el partido se convertía en el aval de su propia democratización y de la del Estado.

Esta vez no ha sido así. El secretario del PCUS ha dicho que quien no funciona es, ante todo, ese mastodóntico partido que pretende absorber todos los poderes y que se ha apropiado de demasiadas funciones que no le pertenecen. Ese partido representado precisamente por los delegados participantes en la conferencia. A ellos les ha dicho que no se trata de mejorarlo o de ponerlo a punto, sino de cambiar radicalmente el sistema político, quitándole al PCUS todos los poderes del Estado. Y, en consecuencia, devolviendo esos poderes a las personas, a ese inmenso pueblo que hasta ahora ha sido solamente gobernado y que debe gobernarse por sí mismo, a través de una red de *soviets* a todos los niveles elegidos por sufragio universal, por medio de voto directo y secreto y con posibilidad de escoger entre una pluralidad de candidatos. El partido / Estado ha fracasado y como tal no debe existir más.

Algo parecido había dicho en 1965 un personaje totalmente distinto, Mao Tse Tung cuando exhortó a las bases y a las masas a bombardear el cuartel general, haciendo sublevar a un movimiento que no pudo dominar. Mijail Gorbachov pertenece a una cultura occidental moderna, menos radical y espontánea —aunque sus referencias a la democracia directa han sido muchas y todas ellas absolutamente insólitas en relación con el típico ámbito de un congreso comunista—, y lo que pretende es dar al partido un papel exclusivamente ideológico, de motivador y propulsor de ideas. “Ideas de las cuales hoy está totalmente desprovisto”, añadió en un tono imperturbable.

En cuanto al resto, tanto las acciones legislativas como los aparatos del Estado han sido estructurados a través de una rígida división de poderes. El Soviet legisla en diversos niveles. Elige el ejecutivo no de entre sus miembros, sino de fuera, entre aquellos expertos, personal competente, técnicos de varios sectores que responden al mismo Soviet. Dentro del Soviet pueden estar comunistas, naturalmente, pero no lo dirigen a través del partido, sino que se adaptan a las reglas de autonomía de este organismo, que es el único soberano.

El Congreso de los Soviet elige al Soviet Supremo, reducido a no más de

400 a 450 miembros que trabajan a tiempo completo, lo mismo que un Parlamento occidental. La Magistratura es independiente. La Unión Soviética se convierte en un Estado de derecho en el cual cada ciudadano está sujeto a la ley. Este modelo ha despertado un mar de opiniones encontradas —consenso y disensiones— tanto en la asamblea como en todo Moscú, pegado a los televisores, que con bastante frecuencia retransmiten en directo, y en los periódicos, cada vez más críticos, que reproducen enteramente las intervenciones. Según los partidarios

externa también intervienen, y todo ello hace que la 19a. Conferencia del PCUS haya derivado en un debate abierto, áspero en los contenidos aunque correcto en el tono, con delegados que se dividen en torno a críticas y aplausos, algo que no tiene precedentes. No se sabe siquiera, ya en el cuarto día de trabajo, cuánto durará esto. Pero a estas alturas lo que interesa es examinar el modelo político que presenta a Gorbachov.

Un proyecto que apunta a la creación de una República de los Soviets, adscrita al derecho y fundamentada



Con Gorbachov y la Perestroika la historia reciente y pasada de la Unión Soviética ha sido sometida a la crítica abierta y a los ojos de todo el mundo. Una crítica al pasado y al presente cuyos desenlaces aún no terminan de perfilarse.

más radicales de Gorbachov, el poder del partido es demasiado todavía: el candidato comunista, a pesar de que se presente a competir entre muchos otros que no tienen partido, parte con la ventaja que le proporciona ser miembro del partido comunista. (Pero piensa Gorbachov con malicia que en realidad parte con desventaja por el recelo y desconfianza que el partido ha cosechado en estos decenios). Por su parte, los conservadores piensan que al partido se le han quitado demasiados poderes. Los sectores de opinión

por el sufragio universal: algo que la muestra muy diferente de los *soviets* de 1917, con vanguardias sociales jacobinas y expresada bajo la forma de dictadura del proletariado.

En este nuevo modelo, el pluralismo de las posiciones —aparte de las expresiones muy usadas por el líder del PCUS— refleja más bien a los grupos de intereses o de opiniones que a una canalización nacional de partidos: el propio Frente del Pueblo, que algunos radicales quieren crear, es fundamen-

talmente una organización horizontal que quiere volver a politizar al país, en el ancho y complejo ámbito donde hoy sólo existe una auténtica corriente política junto a la del PCUS, que es la derecha del Pamiat; por cierto, muy fuerte.

Este modelo tampoco carece de interés para aquellos que actualmente, entre los politólogos, muestran la crisis de los partidos, la separación del aspecto político y social y, en general, ofrecen un modelo diferente de representatividad dentro del nuevo marco de una sociedad compleja. El nuevo modelo que propone Gorbachov no es imaginable dentro de ese arquetipo, sino más bien dentro del cuadro evolutivo de la historia de la URSS desde 1917 hasta nuestros días. Pero aun desde esta perspectiva se trata de un proceso inédito, como lo sería para cualquiera de los países del Este, por esa explícita reducción de sí mismo de la cual el propio PCUS deberá ser el promotor y por la capacidad de persuasión de Gorbachov, fortalecida incluso de cara a sus propios sostenedores, como lo ha hecho con el economista Abalkin, cuando señala que el punto

de partida no es la reforma económica, sino la reforma del sistema político.

Esta prioridad de lo político, este sentimiento profundo de la necesidad de restituir el poder que el partido había confiscado y, junto a ello, la visión de que no se puede confiar en el exclusivo movimiento de apoyo a la democracia directa e informal es la novedad teórica más relevante del proyecto de Gorbachov. Su leninismo es sinceramente reconocido en esta idea del poder popular que se expresa e informa en 1988. Y existe una pasión moral auténtica cuando insiste en la *alienación* repentina de cada uno y de la sociedad durante medio siglo.

Ahora se les presentan a todos dos grandes interrogantes: ¿aceptará el partido convertirse por sí mismo en esta superorganización de cultura política, en este laboratorio de ideas que se le propone sea actualmente, renunciando al poder concreto y a los muy concretos privilegios que hoy posee? El partido no es sólo una red o entramado de gobierno; es también una casta. ¿Sabrá y querrá convertir a sus integrantes en ciudadanos entre los ciudadanos y correr el riesgo de elecciones por voto secreto para ser elegi-

do diputado municipal, o regional, o de una República, o de la Unión, después de haber padecido una penosa selección interna? La moción final de la conferencia, más lo que resta del debate y, sobre todo, el voto darán la respuesta.

La otra interrogante no es menos grave. Este pueblo alienado durante tanto tiempo, ilusionado por falsas promesas o por promesas verdaderas nunca llevadas a cabo, para el cual el lenguaje de la política no tiene ya un sentido, ¿aprovechará la ocasión que Gorbachov le ofrece de asumir el poder? De todas las propuestas, ésta no puede ser formulada desde la cumbre. Gorbachov lo sabe. Tal vez por ello interviene repetidas veces durante la conferencia, ha querido que ésta fuera en gran parte pública, participa con un lenguaje directo, sabiendo incluso sonreír y hacer sonreír, y sobre todo sabiendo dejar abiertos algunos problemas. Sabe iniciar el juego y hacer participar. No sé si Gorbachov tendrá éxito en su intento, pero lo cierto es que su proyecto es el más honesto que desde hace décadas se le ha presentado al pueblo soviético ●

La Unión Soviética bajo la Perestroika

Otro paisaje

Rossana Rosanda

No creo exagerar si afirmo que, después de la XIX Conferencia del PCUS, Moscú vive entre la sorpresa, la perplejidad y la desconfianza. La desconfianza es vieja y tiene sus razones: desde hace muchísimos años, como me lo dicen los más ancianos, las palabras han perdido su propio sentido, es decir, que lo que se decía no tenía ninguna relación con lo que se hacía, y la gente se habituó a considerar la política como un ritual compuesto de signos que no valía la pena descifrar.

Esta vez las palabras han atravesado las paredes de la sala de los congresos y la grisura anodina de las páginas de los periódicos,

porque la Conferencia ha renunciado al secreto y los medios han comenzado a transmitir en directo las intervenciones, los sucesos, las entrevistas a los delegados. La prensa escrita publica íntegras las intervenciones y un tercer canal televisivo pone en contacto al público para que haga peticiones o solicitudes a quienquiera de los miembros del partido. Las preguntas formuladas son severas y las respuestas débiles son rechazadas enérgicamente, lo que determina una situación muy embarazosa para los cuadros políticos, los cuales no están acostumbrados a ser interpelados sin formalidades de respeto, y mucho menos a

ser replicados de este modo: "Basta de patrañas, decid la verdad de una buena vez".

Hasta las propias resoluciones de la Conferencia conocidas, no dejarán de sorprender. Es que no sólo dentro de los partidos comunistas, sino en todos los partidos en general, las mociones finales suelen ser menos claras que el propio debate, tienden al compromiso y terminan siendo entendidas, incluso con aburrimiento, por los especialistas. En esta oportunidad las cosas no serán así. Las resoluciones son claras, detalladas, articulan algunas de las tesis debatidas en la sala y precisan muy bien tanto las formas de ejecución como los plazos.

Un escéptico —y los escépticos abundan en Moscú "*Et pour cause*"— me decía, durante la conferencia, que probablemente Mijail Sergeievich Gorbachov pretende simplemente cambiar un aparato ineficaz, el del partido, por otro, el de los *soviets*. Es decir, un órgano que responda con mayor flexibilidad y adaptación a su política. Dudo que sea así.

Cuando Gorbachov fundamenta la construcción del sistema político sobre dos aspectos cardinales, los *soviets* elegidos por sufragio universal y secreto y entre una pluralidad de candidatos, y en las resoluciones finales señala la necesidad de encontrar de inmediato un "mecanismo eficaz y dúctil" para "que se identifiquen y expresen", fuera de las organizaciones existentes, que son casi todas oficiales u oficiosas o de castas controladas por el partido —como la Unión de Escritores—, "los intereses y la voluntad de todas las clases y los grupos sociales", quienes son llamados a participar con sus candidatos en las elecciones de los *soviets*, no es un aparato lo que se construye, sino un articulado sistema de centros de decisión política.

Mucho más si tenemos en cuenta que estos *soviets* tendrán funciones legislativas, a las cuales el partido —como tal— deberá respetar y no estar por encima de ellas, como tampoco podrá imponer sugerencias preventivas y vinculantes. Del mismo modo, cuando de la *glasnost* se da una definición de tipo anglosajón en cuanto protege los derechos de cada ciudadano en particular —se tiene derecho a "conocer todos los asuntos de interés público" con la excepción de aquellos "protegidos por el secreto militar" y se está protegido por una reforma de los códigos que se basa en la presunción de inocencia y en el debate público—, y para la sociedad no se considera una

concesión, sino una condición que un pueblo y un país se conozcan a sí mismos —y esté preparado para obrar por su propia elección "no de un modo voluntarista"—, resulta, por todo esto difícil reducir esta compleja renovación a una simple manobra.

Es cierto que cada proyecto político presume de construirse sobre una base de consenso, pero precisamente en este caso se trata de llevar o extender al conjunto del tejido social aquella esfera de lo político de la cual el partido se había apropiado. Estas resoluciones tienen un sentido muy preciso, ya que las condiciones para llevar a cabo su realización son que el pueblo se apropie de ellas y las asuma, las haga suyas



y practique un proceso de subjetividades nuevas y múltiples, seguramente diferentes, que deberán producirse dentro de las reglas del juego y que por tanto implicarán, ciertamente, una dosis de conflictividad.

Ni siquiera los sectores más avanzados se esperaban esta reforma política y menos en plazos tan estrechos como los que marcan las resoluciones. Le golpea a alguien como yo, que he vuelto a Moscú después de muchos años, la intensa división de la sociedad en compartimientos definidos en los cuales cada uno tiene una especie de régimen propio, sus privilegios y dificultades, y bastante poca relación de unos con otros. Desde el extranjero suele simplificarse y se piensa en una gran y única división: el

Desde los febriles primeros años de la revolución bolchevique, escenas como ésta eran impensables en la URSS: delegados a la 19ª Conferencia Nacional del PCUS discutiendo y manoteando en un receso de la reunión. Los soviéticos están perdiendo el temor a decir lo que piensan, a defender sus ideas. (APN).

partido comunista, hasta ahora identificado con el Estado, por una parte, y el pueblo, por otra.

En otras palabras, ésta es una nomenclatura que se le ha legado al partido / Estado y a los ciudadanos comunes. Las cosas no son tan sencillas. Principalmente en la vida práctica. No sólo el partido y su enorme aparato viven vidas diferentes y separadas —casas diferentes, negocios diferentes, posibilidades diferentes de acceder a la información, a los viajes al extranjero, a las vacaciones, incluso a las propias clínicas y atenciones médicas—, sino que también viven formas diversas de vida las propias organizaciones partidarias (jóvenes, mujeres, sector deportivo y similares), y las



“La prensa debe reflejar la opinión del pueblo: Pensar y obrar de otra manera sería antidemocrático”, dice Gorbachov. Y los periodistas soviéticos se lanzan a las calles a indagar la opinión del transeúnte: la “glasnost” los lleva de la mano a hacer sus “pinitos” en reportería, que es pilar del periodismo occidental. (APN).

corporaciones de intelectuales (Unión de Escritores, Unión de Cineastas, periodistas no políticos, periodistas internacionales) y sea cual sea el centro de trabajo de algún relieve (las grandes fábricas tienen sus propios espacios, sus casas y centros de vacaciones, sus propios accesos a espectáculos, y se podría agregar mucho más). El resultado es que el valor del dinero varía mucho respecto al simple concepto de cantidad, e incluso, más allá de la corrupción, existen verdaderos ricos y verdaderos pobres, y, en cierto sentido, el ámbito de los más o menos ricos, de la *middle class*, es muy articulado y difuso.

Sea quien sea con quien se hable, todos son antiestalinistas y partidarios de Gor-

bachov (salvo la extrema derecha eslavófila), pero todos aspiran a un poco más de medios y a un poco más de libertad para su casta o corporación. Fui por azar un domingo a Peredelkino, residencia de los escritores, de la cual es propietaria la Unión de Escritores, donde *dachas* hermosísimas se ocultan en bosques también hermosísimos y cada día aparece llena de flores la tumba de Pasternak. Todos han seguido con entusiasmo la conferencia, a todos les resulta muy bueno Gorbachov, y mucho más aún Eltsin, ninguno es partidario de que el mandato de Gorbachov no pueda superar los 10 años, y absolutamente nadie se interesa por los *soviets*.

El ideal de sociedad de esta gente es aquella en la cual los obreros trabajen, los científicos estudien y sean bien remunerados, los escritores vendan una media de un millón de ejemplares y reciban sus derechos de autor, ahora incluso del extranjero. Más seriamente aun me han alabado a los campesinos que compran un camión del Estado a bajo precio y lo utilizan para adquirir albaricoques en Armenia al precio de un rublo por kilo, que después venden en el mercado libre, en Moscú, a 14 rublos el kilo, es decir a unas 28.000 liras italianas al cambio normal, a 10/14.000 al cambio *negro*: de 3 a 10 veces más de lo que resulta el negocio más precioso de Roma. “Ellos amortizan el precio del camión con dos viajes, los campesinos están contentos y nosotros también, puesto que podemos conseguir albaricoques”, me han dicho con alegría.

Cuando yo misma fui al mercado libre, donde pueden entrar todos, me di cuenta de que allí van sólo aquellos que poseen esos especiales “réditos de casta” y los extranjeros, mientras que junto a éste se encuentra el mercado estatal, que está desabastecido, tiene precios mucho más bajos, pero en compensación no se encuentra más que manteca, leche, huevos y coles. Mi alma italiana es rebelde y me sentí azorada de que las mujeres que entran al mercado estatal no invadieran el mercado libre y lo saquearan: en Roma no habría un día en que no se formara una bronca. Aquí, en cambio, todos se resignan a mantenerse en su lugar, y por su parte los “empresarios libres” estafan a más no poder y entienden cualquier idioma cuando se les dice: “Pero, usted está loco, quédese con sus albaricoques”. Entonces corren detrás tuyo y te los ofrecen a mitad de precio.

Esta sociedad feudal y estratificada, que se refleja hasta en los cementerios, divididos en los que son para gente muy importante, para gente importante, y para gente "de a pie", ha aspirado hasta ayer a un "príncipe bueno", y lo tiene sinceramente en Gorbachov, que como tal se prepara. Así lo estiman incluso los economistas, que proponen la redituabilidad de la empresa sin preocuparse demasiado de la mano de obra excedente. Muchos de ellos me dicen muy seriamente que su ideal es Japón, y cuando les respondo indignada que ninguno de ellos quisiera ser obrero, y mucho menos obrera, en Japón, me conceden como posibilidad aceptar a Suecia como su ideal, El Dorado, el sueño, el paraíso de la *intelligentsia* y de la clase media soviética.

Pero, ¿y el *soviet*? ¿Es un verdadero sistema de equilibrio y justa evaluación? Entre las muchas sombras de la sociedad posestalinista permanece, también, la sombra protectora de los muchos estratos diferenciados y poco adeptos a enfrentarse en un debate libre y transversal. Se puede observar que este pueblo no ha conocido jamás la democracia en un sentido auténtico, y en los años del estalinismo las palabras que conocía —fraternidad, solidaridad, igualdad de derechos— han perdido el sentido. La reforma política, tanto como la elección y el control de las empresas, no echará por tierra solamente los privilegios del partido: enseñará un lenguaje político que se ha perdido y que no resulta cómodo para todos. La democracia no es una fiesta absoluta ●

Hacia una reconstrucción de la historia política de la URSS

La rehabilitación de Bujarin

Roy Medvedev
Historiador soviético

El 13 de marzo de 1938, en Moscú, en la Casa de los Sindicatos, concluyó un proceso muy especial que había captado la atención de nuestro país y la del mundo entero. A las cuatro de la madrugada, el presidente de la comisión militar del Tribunal Supremo de la URSS, V. V. Ulrich, tomó la palabra para pronunciar la sentencia acusatoria contra los miembros del así llamado Bloque Trotskista-Derechista-Antisoviético. Nicolás Bujarin, que, según, decían, encabezaba este bloque inventado por Stalin, escuchó de pie su sentencia de muerte. Un día más tarde, en la noche del 15 de marzo, Bujarin, Rikov, Rakovski y sus compañeros de desgracia fueron fusilados. Antes de ser fusilados Bujarin pidió lápiz y papel para escribir a Stalin. Este último deseo suyo fue satisfecho. La carta empezaba con estas palabras: "Koba, ¿para qué te fue necesaria mi muerte?". Stalin guardó toda su vida esta última carta de Bujarin en uno de los cajones de su escritorio.

Veinte años después de que tuviese lugar este juicio falsificado, en nuestro país, de Bujarin se hablaba y se escribía como si de un *enemigo del pueblo* se tratase, de un *espía de la Gestapo*, de un *trotskista* y de un *traidor* o de un *agente imperialista*. Cuando Jruschov, en su informe *secreto* del XX congreso, tocó el problema de los procesos judiciales teóricamente *abiertos al público* de los años 1936-1938, quedó claro que éstos no habían sido más que una espeluznante falsificación. Sin embargo, bajo la presión de los elementos conservadores del movimiento comunista de entonces, Jruschov se vio en la imposibilidad de anular, por lo menos formalmente, las sentencias del Tribunal Supremo. Bujarin, Rikov, Zinoviev, Kamieniev, no fueron rehabilitados ni jurídica ni políticamente. Los acusados, víctimas de los procesos de los años treinta, cayeron en el *olvido*, como si nunca hubiesen formado parte de nuestra historia.



Nicolás Bujarin

Se sabe que, hace 10 años, el hijo de Bujarin, Yuri, envió una carta *abierta* al líder del partido comunista italiano, Berlinguer, en la que pedía que le ayudasen a lograr la rehabilitación de su padre. La Sociedad Russell lanzó a la par una campaña de apoyo a esta petición dirigida a la opinión pública europea, en la cual tomaron parte más tarde numerosas organizaciones, periódicos y revistas, así como grandes figuras de la política y de la ciencia. Pero esta campaña se fue debilitando poco a poco, sin que los dirigentes soviéticos se diesen por enterados. Ni Breznev ni incluso Suslov se dignaron dar contestación alguna a estos llamamientos hechos desde Occidente. Sin embargo, no se logró sofocar del todo este asunto, y son muchos los indicios que muestran que vuelve a adquirir en estos momentos una gran resonancia política.

Ahora también es cuando se habla, ya no sólo en Occidente, sino en la prensa soviética, del valor de las reformas de la NEP, introducidas por Lenin para ser llevadas a cabo en profundidad y por un largo período de tiempo, y suspendidas por Stalin sin motivaciones convincentes. Se cuestiona asimismo la definición estalinista de los *kulaks* y el sentido de la colectivización obligatoria de las tierras, sin hablar ya del traslado forzoso de millones de familias campesinas acomodadas hacia el norte o el este del país o de la muerte trágica de millones de campesinos.

Todas estas cuestiones habían sido planteadas ya por Bujarin hace 60 años. El nombre de Bujarin aparece cada vez más a menudo ahora en distintas publicaciones, sin que vaya por ello acompañado de epítetos negativos o positivos. En la obra de teatro de Shatrov *La paz de Brest* (en *Novy Mir*, número 4, 1987), Bujarin queda retratado como el oponente de Lenin, sí, pero también como un joven y acalorado político que tiene toda la simpatía de Lenin, aunque critique su verborrea revolucionaria. La editorial Sovetskaya Entsiklopedia ha recibido orden del Comité Central del PCUS de incluir en las nuevas enciclopedias los nombres de todos los grandes políticos del PCUS, hombres de Estado y participantes de la revolución, sin excepción alguna. Dentro de poco ha de salir la segunda edición de la *Enciclopedia de la Gran Revolución Socialista de Octubre*, y podremos ver si se ha cumplido la orden.

Cualquier observador político puede cerciorarse de que, en lo que va de este año,



la ideología y la cultura, aun al margen de disposiciones oficiales e informes secretos, adoptan un carácter cada vez más antiestalinista. En lo que a la revelación de los crímenes de Stalin se refiere, la Prensa soviética y el mundo de la cultura han ido mucho más allá desde enero a junio de 1987 que durante los años 1962-1963, después del XXII congreso del PCUS. Hace 25 o hace incluso dos años no hubiese sido posible la aparición en las pantallas soviéticas de una película como *Pokayanie* (*Arrepentimiento*), de T. Abuladze; la de una novela como *Dieti Arbata* (*Los niños de Arbat*), de Ribakov, o poemas como *Rekvjem* (*Requiem*), de A. Ajmatova. La lógica continuación de esta línea no puede darse sin la denuncia de los falsificados procesos *abiertos* de los años 1936-1938, y, como consecuencia, la total rehabilitación jurídica, y por lo menos parcial en cuanto al partido, de Bujarin y muchos otros brillantes miembros del PCUS.

M. Gorbachov tiene esto muy claro y se apoya tanto en el ámbito de la justicia como en el de la política, en las teorías de Lenin, a la hora de formular su proyecto de reformas potencialmente radicales. Los cínicos abusos de poder no se remontan únicamente a la época del terror estaliniano, sino que toman raíz también en el libertinaje político y la corrupción del período Breznev. Si el sistema socialista ha de seguir desarrollándose en el marco de la más completa justicia, la nueva dirección del partido no podrá ignorar la necesidad im-

Antes de ser fusilado, el 15 de marzo de 1938, Bujarin pidió lápiz y papel para escribir a Stalin. Este último deseo suyo fue satisfecho. La carta empezaba con estas palabras: "Koba, ¿para qué te fue necesaria mi muerte?". Stalin guardó toda su vida esta última carta de Bujarin.

perante de rehabilitar a todos los dirigentes del PCUS, cosa que Jruschov no pudo llevar a cabo y que Breznev se aplicó a dejar caer en el olvido.

Aunque las serias transformaciones ideológicas ocurridas en este corto espacio de tiempo se hayan visto reflejadas sobre todo en la literatura y en el arte, no dejarán de ejercer su impacto en el dominio de las ciencias humanas y acarrear serios cambios en el estudio de la historia de la Unión Soviética o del PCUS. Es cada vez mayor el número de personas, y esto en las más altas esferas, que exige la eliminación de los períodos o temas prohibidos en nuestra historia, la desaparición del concepto de *silenciamiento* de ciertos hechos, porque comprenden que sin un estudio exhaustivo y veraz de la historia del país resulta prácticamente imposible educar una nueva generación cuya meta sea la honestidad y la participación activa en la vida política.

La historia de nuestro país ha perpetrado tantos engaños que la gente ha dejado de creer en ella. Será muy difícil conseguir cambios radicales en este ámbito, ya que son pocos los historiadores cuya honestidad y preparación en la materia no presenten dudas. Pero los *vacíos* en la historia de la URSS serán muy difíciles de llenar si no se hace una evaluación objetiva del papel que en ella han desarrollado figuras líderes como las de Stalin, Jruschov, Breznev o Bujarin. Existen, por supuesto, muchos otros motivos, y de los más serios, para que el partido vuelva a ocuparse de la rehabilitación de Bujarin. Es sabido que no fue Bujarin quien inició la política de la NEP. En su corta vida, Bujarin llegó a pertenecer a muy distintas tendencias dentro del partido bolchevique. En 1918 fue Bujarin quien, después de haberse opuesto a la conclusión de la paz de Brest, organiza el grupo de los *bolcheviques de izquierda*, que presentan una serie de reivindicaciones económicas y políticas completamente irrealizables en el joven Estado soviético de entonces.

De nuevo, en 1920 Bujarin defiende teóricamente el *Comunismo de guerra*. En uno de sus libros publicado en aquellos años, *La economía de la etapa de transición*, Bujarin intenta concretar su teoría acerca del paso del capitalismo al socialismo en Rusia, apoyándose esencialmente en métodos no económicos, como la violencia e incluso el terror. He aquí un extracto de esas páginas: "...desde un punto de vista más amplio, los

métodos proletarios coercitivos bajo todas sus formas, empezando por los fusilamientos y terminando por la obligatoriedad del trabajo, son, aunque esto pueda parecer paradójico, la base para el surgimiento de una humanidad comunista a partir del *material* capitalista de la época". En los márgenes, al acabar la lectura de este párrafo, Lenin había subrayado tres veces la última frase, y añadido: "¡Exactamente!". Pasaría tan sólo un año, y en la primavera del año 1921 Lenin llegaría a conclusiones totalmente contrarias en este tema y haría quizá una de sus mayores aportaciones a la teoría del socialismo: ha-

La derrota de Bujarin en su polémica contra Stalin no se debía a la debilidad de sus argumentos o de su programa, sino a su falta de envergadura como político, a su desconocimiento de la lucha política, sobre todo frente a oponentes tan astutos como Stalin.



bía elaborado su teoría de una nueva política económica, cuyo eje habría de ser la creación y la puesta en funcionamiento de una economía mixta.

Giro a la izquierda

Bujarin se pasó casi inmediatamente al lado de Lenin. Y fue con él con quien más discutió Lenin estos problemas a finales de 1922 y principios de 1923. El 21 de enero de 1924 Bujarin entró el primero en la habitación del líder. Después de la muerte de Lenin, Bujarin no escatimó esfuerzos

para llevar a cabo la NEP; al mismo tiempo fundó una *escuela* de jóvenes teóricos con talento filosófico, economistas y sociólogos. Las opiniones de Bujarin a este respecto quedan formuladas en otro de sus libros: *El camino hacia el socialismo y la unión de los obreros y de los campesinos*, que fue publicado en 1925 y estuvo a la base de la línea general adoptada por el partido entre 1925 y 1927, así como de la lucha contra la oposición *izquierdista* de Trotski, Zinoviev y Kamieniev.

Cuando Stalin, sin que nadie se lo esperase, impuso un nuevo giro hacia la *izquierda* a la política del partido, Bujarin tomó partido contra él pero no supo imponerse en la intrincada lucha política que se desencadenó después. Sin embargo, el hecho de que Bujarin quedase derrotado, y con él el posterior desarrollo de la NEP, no significa que la opción que él defendía fuese errónea. Ahora podemos juzgar los resultados a los que nos llevó la dirección de Stalin en los años treinta: colectivización forzosa en el campo, destierros masivos de los campesinos más acomodados pero también más productivos, muertes cifradas en 10 millones de campesinos a raíz del hambre y de los destierros, pérdida de la mayor parte del ganado necesario al trabajo del campo (la totalidad casi de los caballos), desaparición de decenas de miles de técnicos y especialistas en las ciudades, conflictos entre Stalin y la antigua dirección del partido y, para colmo, el espeluznante terror de los años 1936-1938, que se cobró no menos de cinco-seis millones de vidas humanas, sin olvidar la implantación de un sistema totalitario centralizado al máximo en todas las esferas de la vida social del país. Es verdad que la industria, esencialmente la industria pesada, se desarrollaba satisfactoriamente en los años treinta, pero el precio que por ello hubimos de pagar resultó, sin duda alguna, exagerado. El programa de Bujarin, era evidente, representaba la única alternativa razonable frente al terrible y cruel planteamiento estaliniano.

La derrota de Bujarin en su polémica contra Stalin no se debía a la debilidad de sus argumentos o de su programa, sino a su falta de envergadura como político, a su desconocimiento de la lucha política, sobre todo frente a oponentes tan astutos como Stalin, sin olvidar su imperdonable, para un líder político, tendencia a la indulgencia, que Lenin había anotado hacia tiempo ya. ("Es blando como la cera", diría de él).

Lo propio de Bujarin era elaborar programas, escribir libros y redactar artículos; era un teórico, no un luchador, y seguramente ésta fuese la causa de su derrota. En la época de crisis en el Politburó, Ríkov y Tómski se pusieron del lado de Bujarin. Pero no sólo ellos; también tendieron a apoyarle, en 1928, Kalinin y Voroshilov, Rudzutak, Kuibishev y Uglanov, aunque éste, a la sazón, era sólo candidato a miembro del Politburó. Asimismo, Kírov, Petróvski y Kosiór también manifestaron su apoyo a un programa menos extremista. Hubo momentos en que las propuestas de Stalin fueron aceptadas de forma incondicional únicamente por Kaganovich y Molotov. El programa de Bujarin mantuvo sus posiciones firmes en el seno del Pleno del Comité Central del partido, así como en las filas de éste, entre la clase obrera y el campesinado. Siendo la situación lo que era, de haber vivido Lenin, él hubiese sabido imponerse y, en caso de necesidad, hubiese echado mano del partido en su totalidad y de la clase obrera. Bujarin, sin embargo, quiso salvaguardar *la unidad del partido*, y para ello fue aceptando compromisos cada vez peores, y al final perdió la batalla.

Es evidente que la mayoría de las reformas económicas que se han venido desarrollando durante los años 1986-1987 en la URSS están directa o indirectamente ligadas a la NEP de Lenin. Los puntos claves de la nueva política económica de la actual dirección del PCUS son: limitación del centralismo y de la planificación centralizada, ampliación de los métodos económicos de administración, mayor papel de la relación de mercado entre el producto y su coste material, diversificación de las formas de organización de cooperativas, incremento del número de empresas pequeñas y locales, de su independencia efectiva, mayor democracia en el sistema de producción, con especial hincapié en las actividades laborales de tipo individual, etcétera. Se encuentran también, es verdad, con la oposición de los sectores conservadores. Hoy día, sin embargo, parece muy poco probable que esta lucha dé paso a los *centralistas* y estalinistas.

En esto me baso para asegurar que la dirección del partido tendrá que llevar a cabo una nueva valoración de las luchas en el seno del partido en los años 1928-1930, así como del papel de Bujarin, defensor y continuador de las ideas de Lenin, en concreto de la NEP ●

Agnes Heller.
Filósofa, profesora de la U. en Austria.
Ensayista e ideóloga del Movimiento
feminista internacional.

Cambios de élite y de sistema
económico en las propuestas de Gorbachov

Peligros del mito

Agnes Heller / Ferenc Feher

Uno de los más sorprendentes fenómenos del actual fervor (de la izquierda y de la derecha) por Gorbachov en Occidente está en la razón inversa entre el entusiasmo que se muestra por el nuevo equipo soviético y los hechos que apoyarán una respuesta tan entusiasta. Esta actitud, bastante irracional, es fácilmente explicable por la frustración que han sentido tantos actores y observadores del *primer mundo* por la visiblemente conservadora e inmóvil sociedad del largo período glacial de Brezhnev. Sin embargo, mientras que los hechos importantes no sean aislados, identificados y clasificados en grupos, no es posible teorizar sobre la nueva situación y el campo está abierto a la imaginación de los creadores de mitos.

Durante el corto período de gobierno del nuevo equipo ha aparecido un grupo claramente identificable de hechos socialmente significativos: la prueba creciente y ya irrefutable de la *ofensiva hacia un cambio de la élite*. Y si llega a realizarse éste, será la tercera ola de cambio de élite en la historia soviética tras el gran terror de Stalin y la *limpieza* incruenta, pero a fondo, que completó el legado de Jruschov, aunque al mismo tiempo la desviará de su objetivo inicial.

El cambio de élite que está siendo preparado por el nuevo equipo es la única tendencia visible, el único grupo de acontecimientos identificables del que se puede decir ha tenido una importancia social generalizada. Si son capaces de completar su proyecto, la estructura social y económica de la sociedad soviética seguirá siendo fundamentalmente la misma, pero la *calidad de vida* será diferente. Aunque el término *modernización* es demasiado ambiguo y tiene muchos matices, su significado —que intentaremos definir brevemente a continuación—, un régimen soviético modernizado, será, pese a todas las ambigüeda-



des del concepto, diferente del gobierno gerontocrático de Brezhnev.

Hay varios grupos de acontecimientos que están típicamente en el primer plano de la curiosidad de los medios de información y que nos dan una imagen totalmente diferente. Son percibidos con alivio por la *intelligentsia* soviética, pero en sí mismos carecen de importancia social. A menos que estos acontecimientos semánticos, legales e ideológicos formen parte de un programa con empuje social, carecerán de consecuencias, serán enterrados en una fosa común con otras tantas explosiones de la voluntad reformista en Rusia y en la Unión Soviética.

Se pueden identificar en el presente contexto tres grupos de hechos, no significativos, pero sí

Rodeado de la mayoría del Partido y asegurado el control de los principales cargos del Estado soviético, Gorbachov ha logrado sacar adelante su política de Perestroika.

mitigantes. Estos son: la liberación de unos pocos centenares de presos políticos por una amnistía selectiva; la política de *orientación de lenguaje* (para usar el término acuñado por el experto americano A. Arato), que incluye la política de la *glasnot*, y, finalmente, algunos hechos aislados sobre una más realista reinterpretación de la historia soviética.

La interpretación de la clemencia de Gorbachov puede variar según los observadores. Puede ser considerada como un engaño con vista a los empréstitos occidentales o como algún tipo de *captatio benevolentiae* hacia la *intelligentsia* en oposición plena o parcial y destinada a convenirla de las ventajas que sacaría acercándose al sistema. Puede incluso verse como una muestra de la excesiva generosidad personal del gobernante. Por último, también podría ser una combinación de los tres aspectos. Cualquiera matiz que el analista elija, incluso si es la combinación de ellos, es difícil no llegar a la conclusión de que la clemencia de Gorbachov sigue siendo un acto aislado dentro del sistema soviético. Hasta ahora no ha producido la más leve reforma del sistema legal o del código penal. Si llegara a producirse, sería naturalmente, un cambio tan importante como el cambio de la élite.

Algo similar ocurre con la *reorientación del lenguaje*. Este término tiene, aproximadamente, la misma extensión que *glasnot*, esto es, la posibilidad de contar con una constante corriente de información confiable, disponible para el público, sobre acontecimientos internos y a través de los medios oficiales de comunicación (entendiéndose que no sean los canales confidenciales del partido), lo cual sería una importante novedad en la historia soviética. *Glasnot* incluye, igualmente, informes críticos sobre hechos sociales —por ejemplo, escasez de artículos indispensables, amenazas ecológicas, etcétera— en los medios informativos y no sólo en los de la oposición (los *samizdat*). Hay que subrayar la importancia de la *glasnot* para aquellos que nunca experimentaron los encantos de la *información pública* en la era estalinista y posestalinista y lo que significa para la calidad de vida de un pueblo que ha sido mantenido durante décadas en la ignorancia total de los problemas importantes. Sin embargo, la interpretación de la *reorientación del lenguaje* varía en cada uno de los analistas. Se puede alegar que esta nueva política es lo único que el equipo de Gorbachov puede ofrecer a cambio de los empréstitos occidentales. Se puede afirmar asimismo que los dirigentes necesitan también de la *glasnot*, ya que en esta oscuridad causada por ellos mismos también los jefes tienen problemas de visión: Chernobyl lo demostró plenamente. Finalmente, hay un argumento más sofisticado: se necesita simbólica-

mente el espíritu de la *glasnot* para poder modificar la moderna sociedad soviética. A menos que uno acepte este último matiz de significación como el único válido, la *reorientación del lenguaje* seguirá siendo un hecho aislado sin significación social general.

Se ha registrado una reinterpretación parcial, pero realista, de la historia soviética en dos casos destacados. La rehabilitación de Pasternak está en camino, y se puede incluso predecir su *nacionalización*, de manera similar a la de Lúkacs en Hungría. Más llamativo es que Trotsky y Bujarin hayan aparecido en un drama escrito en 1962, pero publicado sólo recientemente en *Novi Mir*, no como la figura de Lenin, paradigma de la perfección, pero, pese a ello, revolucionarios, lo que significa un serio paso hacia la restauración



del sentido común en una sociedad a la que le ha faltado completamente. También habrá interpretaciones diferentes de este cambio. Se puede afirmar que el gesto tiene un valor simbólico: anuncia la era de la restauración de un sentido de la justicia en la sociedad soviética. Puede, igualmente, ser una medida pragmática superlativamente astuta. Con todos sus oscuros dramas y sus sutilezas teóricas, la historia soviética, hasta el momento, ha perdido toda su importancia doctrinaria para la inmensa mayoría de un pueblo nacido o incorporado a la sociedad después de la II Guerra Mundial. Sirve tan sólo como un mito genésico en el cual las figuras, en vez de representar diferentes opciones políticas, cumplen una misión en un gran cuadro. Si Trotsky es aceptable dentro de la mitología dominante con

Para la Perestroika no está en cuestión el legado leninista de la revolución rusa. El Stalismo y la era Brezhnev son sus blancos principales.

sus vicios y virtudes revolucionarios, también podría serlo Stalin. La interpretación de la historia política soviética perderá su tensión política transformando más bien una actividad ritualista y ceremonial. Se puede inferir de todo ello que se va a aclarar el clima intelectual de la URSS, pero no es creíble un cambio estratégico.

La opción particular que el nuevo equipo podría aceptar como su nueva estrategia política parece ser la de la mera reforma tecnológica, probablemente, tras largos y vehementes debates internos. Los *jóvenes turcos* de Gorbachov se consideran como históricamente predestinados por la historia para ser los ejecutantes únicos de esta importante revisión. El problema a solucionar se puede concretar en el peligroso retraso —causado por el *conservadurismo* de Brezhnev— en la competición tecnológica con Occidente.

Programas de reforma

El programa de reforma de los intelectuales es la modernización como reforma tecnocrático-económica. Su actor hipotético es *la intelligentsia como clase*. Aunque el actor es hipotético, puede uno pensar, viendo la rápida aceptación sin crítica de los principios del nuevo equipo por Sajarov, que este particular actor está *ante portas*. Los analistas de la opción intelectual sitúan la fuente del mal más profundamente que la mera obsolescencia de la actual tecnología soviética. Su objetivo es la introducción de los mecanismos de mercado en la economía, actualizando los sistemas de gestión y, en términos generales, permitiendo una *limitada ilustración*, es decir, la restauración de un sentido común elemental en la sociedad, pero sin fomentar ningún tipo de cambio.

La iniciativa de crear artificialmente una asociación socioeconómica con la omnipotente autoridad política es el programa en el cual el actor inicial, el aparato del partido, alumbra, como si dijéramos, de sí mismo un socio minoritario: el sistema de autogestión de los trabajadores. Este último es estrictamente *económico*; no es una autoridad política, pero tiene implicaciones políticas. Cuando un particular sistema comunista ha avanzado bastante en el camino de la reforma económica, pero sin la menor intención de compartir el poder con otros grupos, puede, pero no lo hará necesariamente, compensar este poder incompartido con la creación de un socio económico minoritario (ficticio o real). Pero esta opción puede surgir sólo tras un período de reformas económicas y por ello no es de gran actualidad en la agenda política soviética.

La modernización por los militares (el último guión hipotético) tiene un actor fácilmente iden-

tificable: el Ejército en el poder. No ha habido hasta ahora un solo precedente de gobierno por el Ejército en la historia soviética. Desde la corta, caótica y mucho menos que absoluta dominación política de los *streltsy* durante la regencia de la hermana de Pedro el Grande, la historia de la vieja Rusia ha conocido tan sólo un ejemplo de gobierno del Ejército —encubierto y breve—. Por unos pocos años, tras la gran reforma de 1861, cuando el campo estaba sacudido por las rebeliones y la alta sociedad enemistada con la corte, Alejandro II pudo tan sólo gobernar con el apoyo militar. No obstante, la falta de precedentes no es un argumento absoluto contra la posibilidad de que ocurra en el futuro. Además, la tesis de C. Castoriadis, la teoría de la *estratocracia*, da



por supuesto que el poder militar, aun sin *hombres de uniforme* en el timón, no es una opción de futuro, sino la realidad presente. Incluso si no estamos de acuerdo con este diagnóstico, la posibilidad de un golpe militar, si la modernización por vías civiles se atasca nuevamente, está lejos de ser imposible. ¿Cuál es el rumbo más probable?

El problema con todas las posibles respuestas que se han dado a esta cuestión, sólo nos la puede proporcionar una historia hipotética. Esta última no es necesariamente un completo disparate o una mera adivinanza. Tiene dos bases objetivas de extrapolación: el pasado, la frecuencia de ciertos acontecimientos similares a los que predecimos (pensando que creemos en

A la muerte de Stalin sobrevino una etapa de desestalinización que tuvo en Kruschov su iniciador. Con la Perestroika se ha profundizado dicho proceso.

un cierto grado de continuidad histórica), y las tendencias culturales de la actualidad. Basándonos en estos parámetros, los guiones uno y dos (la modernización como reforma tecnológica y el proyecto de los intelectuales) parecen ser los más probables candidatos, mientras que el tres y el cuatro parecen los menos verosímiles. El quinto (la modernización por los militares) no es el favorito. La principal debilidad de todas las predicciones dentro de una historia hipotética es, no obstante, que funciona con un modelo estático y no dinámico. Cuando el nuevo actor aparece en la realidad histórica engendra nuevas dimensiones, nuevas estrategias y nuevas reacciones. Y esto no puede ser calculado con los parámetros de la historia hipotética.

Incomparablemente más complejo sería el concepto multiforme de modernización en la segunda vía, el proyecto de los intelectuales (o tecnocrático). Como este actor particular se preocuparía de la perpetuación de la capacidad soviética para la competitividad tecnológica (que es precisamente el significado de la reforma económica frente a la tecnológica), los intelectuales intentarían forzar cambios más profundos. La complejidad creciente de su concepto de modernización daría al mismo tiempo las mejores posibilidades e impondría graves limitaciones en este programa número dos. Su serio y complejo enfoque de los problemas sociales inherentes a esta versión daría una enorme fuerza económica a su fase inicial, pero su casi total indiferencia hacia el cambio político llevaría a un callejón sin salida desde el primer momento.

No obstante, nuestra tipología de los posibles programas no estaba enteramente basada en parámetros hipotéticos. Realmente, las distintas versiones fueron tomadas de una historia muy real, la de los europeos del Este. Es fácil identificar el primer programa con el modelo germano oriental de modernización. El cuarto programa, el sistema de la asociación doble (socioeconómica) creada desde arriba es claramente idéntico a la estructura del experimento yugoslavo desde hace ya más de 20 años. El equivalente de la tercera opción, el comunismo reformista, es la Checoslovaquia de Dubcek, pero tendencias similares se podrían detectar en las primeras fases del Gobierno de Gomulka. El quinto programa, la modernización basada en el Ejército, es el proyecto que se está realizando en Polonia.

Es discutible hasta qué punto el Ejército es un poder social distinto en este contexto (es decir, distinto del partido) y hasta qué punto ha disminuido su participación en el poder. Sin embargo, sería difícil negar completamente su presencia actualmente masiva tanto en la dirección política como en la función de modernización econó-

mica del régimen. El segundo programa es la copia del modelo húngaro. La introducción de los mecanismos de mercado, el creciente papel de una *intelligentsia* —ante todo tecnocrática—, el énfasis en la racionalidad para alcanzar objetivos junto a una estructura de poder sin cambios esenciales, pero cuya conducta es la de tolerancia cauta y realistamente represiva, todo esto tiene un fuerte parecido con la Hungría de Kadar. El propio Gorbachov, así como su equipo, podemos creer que perciben el hecho de que sus posibles caminos de *modernización* son las versiones de Europa oriental, reales y alternativas, del cambio posestalinista. Se encuentran referencias, aunque debido al chovinismo paneslavo no muchas, al estímulo de aquellos países. No obstante, aquellos que animan a los jefes soviéticos a seguir uno de estos modelos (el más recomendado es el húngaro) no parecen percibir las enormes complejidades que tiene trasladar la historia hipotética a la acción.

El primer problema, o más bien peligro, lo resume un chiste político de origen checo (y en la sociedad soviética los chistes son los mejores indicadores del clima político, particularmente en tiempos de cambio): el Politburó de Moscú está en sesión plenaria tratando del problema de cómo dismantelar el sistema de *koljozi* para promover la modernización de la agricultura. La secretaria de Gorbachov aparece y susurra algo al oído del primer secretario, que, pálido y tembloroso, interrumpe la sesión y dice: “Camaradas: los ejércitos del Pacto de Varsovia se aproximan a Moscú. ¿Qué hacemos?”. Lo absurdo del chiste lleva el siguiente mensaje. Primero, si se sigue adelante con la modernización, y en la medida que siga algunos de los caminos más allá de las engañosas apariencias (en especial si adopta el programa reformista comunista), entonces el Politburó de Moscú sería imposible de distinguir de aquel centro de *pacífica contrarrevolución* que fue la jefatura de Dubcek en 1968. Pero incubar planes para una *pacífica contrarrevolución* fue el momento histórico en el que las fuerzas del Pacto de Varsovia, cuyo núcleo es, naturalmente, el Ejército soviético, intervinieron para salvar los *logros socialistas*. Sin embargo, ¿quién intervendrá si el Politburó de Moscú se transforma en el centro de la *contrarrevolución* a fin de salvarlos de ellos mismos? La cómica esquizofrenia de la historia oculta un serio y amenazante dilema para los jefes soviéticos, un peligro que no han experimentado los modernizadores de la Europa Oriental. Cuando aquéllos recibían luz verde de Moscú, echaban para adelante sin volver la cabeza, porque la última carta en caso de fracasar —a saber, la intervención soviética— la tenían como suprema garantía. Pero ¿qué carta jugaría Gorbachov en caso de crisis?

El segundo dilema es el siguiente: todas las tentativas de modernización de los europeos orientales se registraron en países no étnicamente homogéneos y que no eran imperios. Y mientras que ninguno de los posibles caminos contiene implícita o explícitamente una solución para los problemas del imperio, todas y cada una de estas vías, y en particular la quinta, la de la modernización por los militares, llevaría implícitamente estos problemas a una situación crítica.



El XXVI Congreso del PCUS marcó el ascenso de Gorbachov en los destinos de el comunismo soviético... La XIX conferencia simplemente ha consolidado los nuevos rumbos establecidos desde entonces.

El tercer dilema

El tercer dilema y peligro es el siguiente: las dimensiones, el potencial económico, así como las disfunciones y el poder militar de la URSS, son enormes y la diferencia entre él y el de cualquier país de la Europa oriental *jugando* a la modernización es cualitativa. Si la enferma, pero

tremenda economía soviética, fuera integrada orgánicamente en la economía mundial, esta integración produciría la aparición del mayor país deudor del mundo, con una conducta económica impredecible y apenas influenciable. El impago de sus deudas podría desencadenar el hundimiento de la economía mundial. Su posible transición a una dictadura militar volvería la tecnología occidental contra sí misma y pondría al mundo al borde de una guerra global. Si, en otra hipótesis, la URSS paga sus empréstitos con obediencia y abandona sus proyectos expansionistas, esta conducta equivaldría a lo que en lenguaje económico se llama *integración dependiente* en el sistema mundial, lo que cuestionaría la legitimización del sistema.

Por el contrario, la vía más beneficiosa es la que proyecta una asociación doble, el sistema de la autogestión de los trabajadores que complementaría el poder monolítico del Estado. Una salida (altamente improbable) del gorbachovismo que favoreciera la autogestión sería un tremendo estímulo para la izquierda del Este y Oeste, entendidas en sentido lato. Un acontecimiento políticamente neutral para el liberalismo occidental, pero, ciertamente, un tipo de cambio que no amenazaría al *establishment* con una ola más agresiva de expansionismo.

El segundo y tercer camino, el de los intelectuales y la alternativa reformista comunista, podrían tener diversos resultados. La primera versión, en particular, favorecería el elemento ruso dentro de la URSS y aumentaría con toda probabilidad las tensiones étnicas. Por lo menos, a corto plazo mejoraría la efectividad económica. Ambas versiones prepararían el terreno para una más amplia distensión, y no necesitamos mencionar el efecto beneficioso que ésta tendría sobre la economía y la política social del Oeste. Al mismo tiempo, tenemos que anotar dos rasgos negativos de este hipotético camino. Primero: estas vías aumentarían inevitablemente las diferencias sociales en la URSS. Segundo: si una de estas fuerzas tiene éxito y la economía soviética se fortalece y no se registran cambios en el sistema político, el principal beneficiario sería un aparato expansionista del partido, que volvería a sus proyectos de dominación global.

Hay, evidentemente, un camino beneficioso para todos y eminentemente ficticio, según el cual los actores de la sociedad soviética, existente hasta ahora en su mayor parte tan sólo en forma embrionaria, se reunirían para unas conversaciones sin espíritu de dominación y tratarían en ellas de los proyectos de modernización más generalmente aceptables. Este acontecimiento, el más pacífico de todos, sería el día de la más radical revolución rusa.

Ricardo Sánchez
Profesor Universidad Nacional de Colombia
Universidad Externado de Colombia

El Movimiento Sindical en los 80 y el surgimiento de la CUT*

Ricardo Sánchez



En este trabajo, se explican las tendencias del movimiento sindical en la década de los ochentas y el surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, en el contexto de la relación de las crisis y transiciones de la economía, de las relaciones sociales y del Estado, con la crisis del sindicalismo y sus organizaciones. Se destaca el surgimiento de un nuevo proletariado producto de la revolución tecnológica, el cambio del Estado intervencionista al Estado neo-liberal y las nuevas relaciones capital-trabajo en el marco de los cambios laborales. Se ubican las condiciones históricas, políticas y organizativas que propiciaron el proceso de conformación de la CUT, proponiendo una evaluación sobre su significado y limitaciones.

El análisis de las tendencias del movimiento sindical en los años ochentas y la evaluación sobre lo que significa el surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, exige ubicar las coordenadas económicas y estatales por las que atraviesa el capitalismo colombiano. De lo contrario, estaríamos haciendo un análisis puramente “superestructural” o “político formal”. Esfo, es tanto más cierto, en cuanto la década de los ochentas se caracteriza por cambios y situaciones que la diseñan como diferentes dentro de un proceso de prolongaciones y ruptu-

ras frente al período anterior. Dicho período se caracteriza por la combinación de la *crisis generalizada de la economía y de todas las relaciones sociales; de transición del capitalismo en sus formas de reproducción y del Estado; y de la crisis del movimiento obrero y sus formas de organización sindical y partidista.*

* El presente artículo fue presentado al Seminario sobre Régimen Político organizado por ILSA Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, abril de 1988.

Podemos ubicar el nuevo período histórico del capitalismo como el que aparece en los años 1974-1975 con la ruptura del largo período de expansión económica y de estabilidad, inaugurado en la segunda post-guerra. Al mismo tiempo en que se asistió a una crisis recesiva general —la más importante desde la crisis de 1929-1930— se dieron, simultáneamente, sin que lo uno tuviera relación necesaria de causalidad con lo otro, la derrota de los Estados Unidos en Indochina, poniendo en crisis el propio sistema imperialista de dominación global, la caída del último imperio colonial en África (Portugal) y la presencia de luchas obreras masivas en los países metropolitanos, prácticamente inexistentes desde antes de la segunda guerra mundial, las cuales se desarrollaron principalmente en Portugal, España, Italia, Inglaterra y Francia¹.

Crisis y política económica

En Colombia, tal crisis y su fase posterior de reactivación vacilante, desigual y no acumulativa tuvo su expresión, principalmente, en las actividades industriales. Se presenció una caída del sector externo de manufacturas incrementándose la acumulación de inventarios, una crisis de liquidez en varias empresas, lo que a su vez, alimentaba la caída del mercado exterior y despidos que comenzaron en la industria textil, confecciones y calzado y se extendieron a otras ramas de la actividad industrial. Las exportaciones manufactureras habían tenido un crecimiento de 560.9% entre 1970 y 1974, una tasa de crecimiento anual del 41.2%, la cual se redujo al 15% en 1975. No obstante, al igual que los países petroleros, Colombia en virtud del “boom” cafetero, marimbero y coquero, pudo evitar relativamente los efectos desastrosos de la crisis, mantener en funcionamiento libre los capitales, fortaleciendo el sector financiero facilitando la captación a través de la danza de las altas tasas de interés, el lavado de capitales provenientes del narcotráfico y la orgía especulativa. En el plan *Para Cerrar la Brecha* del gobierno del presidente López Michelsen, se diseñó la nueva política de fortalecimiento del sector financiero bajo los parámetros de un mercado financiero amplio y libre, apoyado en intermediarios competitivos; tasas de interés flexibles, eliminando las antiguas restricciones; captación del ahorro en el mercado mediante la competencia de las instituciones bancarias, imponiendo la libertad de capitales que se canalizaron al sector especulativo. Explícitamente se dejaba atrás la necesidad del llamado modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y el proteccionismo del Estado intervencionista, liberando las im-

portaciones, manteniendo el crecimiento hacia afuera mediante la promoción de exportaciones y, buscando modernizar la pequeña producción parcelaria. Acudiendo a la declaratoria de emergencia económica (art. 122 de la Constitución Nacional) el gobierno dictó una reforma tributaria que eliminó los incentivos que estaban contemplados en la reforma tributaria de 1960, con la tesis de que no se podría seguir privilegiando a la industria a costa de la agricultura y del sector de los servicios, y señalando la ineficiencia y altos costos de la producción industrial interna, declarando en una palabra, la obsolescencia del modelo industrializador y de la forma estatal que lo amamantó².

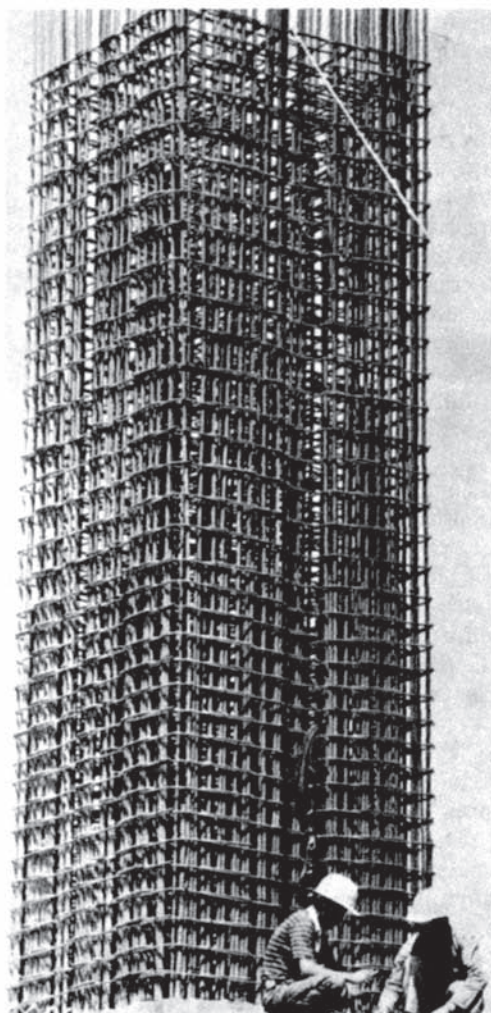
Además, planteó ese gobierno, la necesidad de cambiar las relaciones capital-trabajo rompiendo el régimen de prestaciones y la estabilidad laboral. Es lo que López denominó “salario integral”, planteamiento este que venían haciendo los gobiernos desde la administración Lleras Restrepo que buscó eliminar la retroactividad de las cesantías. En su discurso, ante el congreso de la Asociación Nacional de Economistas reunido en Cúcuta en 1976, López afirmó: “Tenemos que luchar por un salario integral, por un salario inmediato más elevado, con menos prestaciones y avalorios que los actuales, en donde con prestaciones paternalistas se seduce a los obreros como se hacía con los aborígenes con espejitos y chucherías... dentro de las actuales perspectivas el empleo no crece con suficiente rapidez debido, en parte no despreciable, a la incertidumbre acerca de la legislación laboral futura, que de día en día, y muchas veces sin cálculos actuariales, arroja nuevos compromisos sobre los patronos... los pasivos invisibles (...) que no son un secreto para nadie sino muchas veces para los propios patrones”³.

1. Mandel, Ernest. *La Crisis 1974-1980*. Editorial Era. México, 1977. Para Colombia Fernando Rojas ubicó también el año de 1974 como el comienzo de una nueva fase. Ver su ensayo: *El Estado Colombiano desde los Antecedentes a la Dictadura de Rojas Pinilla hasta el Gobierno de Betancur*. Pág. 21. Documento Ocasional No. 15. Cinep. Fotocopia.

2. Kalmanovitz, Salomón. *Auge y Receso del Capitalismo en Colombia en Ensayos sobre el Desarrollo del Capitalismo Dependiente*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 1980.

3. Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978, D.N.P. “para conseguir tales propósitos se requiere que el mercado satisfaga, entre otros, las siguientes condiciones: libertad de movimiento en los flujos de ahorro; tasas de interés flexibles en la captación y asignación de recursos; y una mayor participación en la actividad financiera de los intermediarios vigilados por el Estado...” Pág. 6. Ver igualmente, la presentación de López Michelsen al mismo plan. Pág. V-VI. Perry, Guillermo, *El Sindicalismo Frente a la Política Económica*. Pág. 73-74. Fondo Editorial Cerec. Bogotá, 1986.

El gran peso obtenido por los sectores industriales en el bloque de clases dominantes; el diseño de un Estado intervencionista que los favoreció durante décadas; la identificación de los partidos tradicionales con los modelos tradicionales y su posterior división entre los partidarios del nuevo modelo y sus opositores; la complementariedad política experimentada e institucionalizada durante el Frente Nacional de negociaciones y transacciones entre clases y élites dominantes; la dura oposición de los industriales



Con el surgimiento de la CUT el movimiento obrero ha logrado entrar en la senda de la superación de su crónica división sindical y en la búsqueda de un mayor protagonismo social y político.

organizados en la ANDI y, la apertura de una oposición y movilización sindical y popular que incluyó el paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977, impidieron la aplicación ortodoxa del modelo neoliberal monetarista que con tanta intensidad se aplicaba en Chile, Argentina y Uruguay.

El modelo de fortalecimiento del sector financiero, que había comenzado en el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero, con la creación del sistema UPAC, se vio enormemente

fortalecido durante las administraciones de López Michelsen y Julio César Turbay Ayala. Se generó una inmensa cantidad de ahorro transferible, o capital circulante, que se originó en una mejor captación bancaria del saldo corriente ocioso del dinero, mediante el halago de altos intereses que vinieron a retroalimentar una inflación de costos, desatando un proceso inflacionario. Este dinero se convirtió en una herramienta para especulaciones que condujo a un mayor control monopólico, de los autopréstamos encubiertos y no irrigaron el sector productivo de la economía. De ahí que en 1982 se pudiera comprobar que el 5% de los accionistas de la Bolsa de Bogotá fuera propietario del 95% de las acciones⁴.

Una nueva crisis recesiva de la economía internacional, la cual mostró cuán inestable y vacilante había sido la recuperación, se inauguró en 1979-1980. En Colombia, de un crecimiento promedio del 5% en el período 1975-1980, se desciende a menos del 2% en 1981, al 1% en 1982-1983, se recupera levemente en 1984, logrando un 2% en 1985. Para 1986, con la recuperación industrial, se llegó a una tasa ascendente del 5%. El período se vio afectado por recesiones en la industria textil, de la confección, calzado, metalmecánica, cementos y otras. Durante todo el período, hasta el primer semestre del 86, la tasa de desempleo abierto alcanzó la cifra de 15% de la fuerza de trabajo, más de un millón cien mil personas en las ciudades. De este desempleo abierto, el mayor en muchas décadas, hay que desagregar sus componentes para entender el enorme peso de la crisis cíclica en su composición. El desempleo cíclico —producto directo de la crisis— llega hasta el 7%, el desempleo estructural —permanente por razones de la estructura económica— al 8% y el llamado desempleo friccional, producto de la movilidad de la fuerza de trabajo, al 4% pero este agregado forma parte de la variable de desempleo estructural, lo cual equivale a 100.000 desempleados anuales entre 1980-1985. La relación entre la tasa de desempleo y la actividad productiva es evidente, el “sobrante” de la fuerza de trabajo en el ciclo recesivo es factor principal en la estructura del desempleo⁵.

4. Child, Jorge y Arango, Mario. *Bancarrotas y Crisis*. Pág. 127-156. Editorial Biblioteca El Espectador. Bogotá, 1984.

5. Informe Final de la Misión de Empleo (Chenery). Pág. 28, 80, 81. Revista Economía Colombiana. Separata No. 10. Bogotá, 1986. Igualmente, del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad de Antioquia: *La Macroeconomía de un "Auge" Breve: 1986 y las Perspectivas para 1987*. En Memorando de Coyuntura Económica de la Revista Economía Colombiana. Feb. 1987. Kalmanovitz, Salomón: *La Crisis de los Ochenta*. Pág. 515-551 en Economía y Nación. Editorial Siglo XXI. Bogotá, 1985.

Durante los finales de los 70 y lo que va de los 80, la economía ha visto desarrollar el llamado "sector informal", cuya característica principal es la pequeña escala y que en 1986 superó (54.1%) a los sectores "formales" (45.9%) en la generación de trabajo remunerado. Cinco de cada nueve trabajadores en las grandes ciudades está laborando en establecimientos de menos 10 trabajadores. En las 10 principales ciudades existen 1.200.00. unidades. La "economía informal" no opera aislada tal como lo proclamó el dualismo económico. Está interconectado al conjunto de la actividad económica a través de la compra-venta de insumos y productos, subcontratación de procesos de empresas y obtención de ingresos suplementarios. Además, globalmente considerado, afecta el comportamiento de los salarios, el empleo y la producción⁶.

Las políticas económicas de los gobiernos de Turbay Ayala y Belisario Betancur se movieron en la línea de aplicar el desmonte del Estado intervencionista. La del actual gobierno de Virgilio Barco se mueve en igual dirección. Es cierto que Betancur, ante la gravedad de la recesión, intentó aplicar políticas proteccionistas de corte Keynesiano, pero pronto sucumbió a los embates del déficit fiscal, el peso de la deuda externa y las exigencias del Fondo Monetario Internacional⁷.

Un nuevo proletariado

Un rasgo del capitalismo contemporáneo es la acentuación superlativa de la concentración internacional de capital y de su centralización. La forma que adquiere esta centralización y concentración de capital es la de la empresa transnacional o multinacional. Se da una internacionalización del capital. Estas empresas multinacionales producen y distribuyen una parte cada vez más importante del volumen total de mercancías del capitalismo, y controlan el mayor porcentaje internacional de capitales. Son de hecho, los principales agentes de proceso de acumulación capitalista a escala internacional. La tasa de ganancia de estas empresas en el capitalismo periférico es mayor (24.1%) a la lograda en el capitalismo metropolitano (16.6%) y a la alcanzada a nivel mundial (18.4%). Las multinacionales extrajeron de los países del capitalismo semicolonial o periférico en la década del 70-80, mil millones de dólares, y su inversión fue de 8 mil millones de dólares, es decir 7 dólares extraídos por cada dólar neto de inversión⁸.

Las relaciones de explotación del capitalismo internacional sobre el "Tercer Mundo" operan de manera compleja y combinada: manteniendo una fuente agrícola y minera abastecedora de materias primas, minerales y alimentos; mante-

niendo inversiones en plantaciones y latifundios; realizando inversiones en el comercio y la industria; ejerciendo el monopolio tecnológico y de dotación de equipos, lo que toma predominantemente la forma de ganancia extraordinaria tecnológica (renta tecnológica). La multinacional se ha desarrollado implantando el sistema de matriz-filiales, aprovechando la existencia de mano de obra barata y abundante y legislaciones permisivas a sus intereses. Estas empresas filiales de las multinacionales, funcionan con alta dependencia de componentes importados y realizan parte de un producto cuya elaboración se haya desconcentrado geográficamente, reteniendo el mando centralizado sobre todo el proceso y el lanzamiento del producto final. Se busca la maximización de ganancias mediante la utilización de fuerzas de trabajo barata, tecnología simple, muchas veces obsoleta, en virtud del traslado de equipos y del sistema de cambio intrafilial. Con este proceso denominado *redespliegue industrial* se busca crear productores de manufacturas simples. *Proceso que opera como una verdadera "desindustrialización" y que viene a generar nuevas formas de acumulación de capital*. Proceso que funciona también, en regiones de los centros metropolitanos como el sur de los Estados Unidos.

Además, en los últimos 17 años —desde 1970— se destaca la aparición de una nueva forma de explotación, de tipo financiero por la vía del endeudamiento externo. El capital privado, que entonces representaba el 40% de las corrientes financieras hacia el capitalismo periférico, en 1980 representaba el 65%. Se combinó con el hecho de que del total de las corrientes privadas de capital, las representadas por inversión directa, retrocedieron de un 56% en 1970 a un 28% en 1980, mientras que los préstamos y créditos fueron creciendo hasta generar, por concepto de intereses, según la UNCTAD, una cantidad tres veces mayor que las ganancias ocasionadas por la inversión privada extranjera⁹.

6. Informe de la Misión de Empleo. Pág. 60-64. Igualmente, Parra, Ernesto: *Microempresa y Desarrollo*. Editorial Sena-Unicef. Bogotá, 1984.

7. Informes del Fondo Monetario sobre Colombia 1983-1984. Igualmente, Memorando del Fondo Monetario Internacional de 1985. Pág. 169-176 en *Disciplina Fiscal y Desarrollo*. Biblioteca del Pensamiento Liberal Colombiano. Bogotá, 1985.

8. Castro, Fidel. Las Empresas Transnacionales. Págs. 14-155 en *La Crisis Económica y Social del Mundo*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 1983.

9. Según Abdón Espinosa, la deuda externa total de Colombia en 1987 es de US\$16.653 millones, así: US\$12.626 millones del sector oficial y US\$3.547 del sector privado. El servicio de la deuda, amortización e intereses, para el mismo año es de US\$2.513 millones. Espuma de los Acontecimientos. El Tiempo, 9 de abril, 1987.

Hay otra línea de desarrollo del capitalismo en los países periféricos en el contexto de mayor internacionalización de sus economías. Es la extensión de las relaciones sociales de producción propiamente capitalistas hacia las distintas ramas de la actividad económica. Los países de América Latina, y Colombia en particular, han visto generalizar las formas de explotación y producción del capital. No sólo en la industria, también en la agricultura, el comercio y el transporte. Se ha extendido el sector de servicios públicos y privados, han crecido los aparatos económicos del Estado, ha aumentado la urbanización, y la modernización cultural y técnica. El caso de la industria colombiana es ilustrativo. Con el Frente Nacional se correspondió una *nueva fase* de industrialización. La Ley 1a. de 1959 instauró un nuevo régimen cambiario estableciendo bases favorables al capital extranjero. Se buscaba un nuevo auge de la acumulación que no podía provenir de las exportaciones, las cuales estaban en crisis. La industria de bienes intermedios y de capital se desarrollaron: metalmecánica, metales básicos, papel, caucho, petroquímica, derivados del petróleo; posteriormente, electrodomésticos y automotriz. Líneas estas que ven crecer su participación en el producto interno bruto. Se trata de una reorientación industrial, como lo señalan Víctor Moncayo y Fernando Rojas, bajo el signo de la concentración monopólica y, por ende, va unido a una elevación sustancial de la productividad, lo cual implica una utilización intensiva de capital constante y un ahorro importante de capital variable¹⁰. *Este proceso está acompañado de un crecimiento del proletariado, de hecho un nuevo proletariado, más joven y calificado. De una extensión de la actividad sindical y huelguística y de una alza sostenida del salario.* Los salarios aumentan entre 1959 y 1970, de un 19.7% de participación en el valor agregado de la industria a un 25.1%. Esta situación es drásticamente invertida desde 1970, al punto que, para 1975, el salario medio real era igual al de 1962¹¹.

De acuerdo con el informe del Consejo Nacional Sindical (UTC, CTC, CSTC y CGT) que convocó al paro del 14 de septiembre de 1977, el salario real de la clase obrera colombiana cayó en 22.6% entre septiembre de 1970 y marzo de 1977. El precio de los alimentos, solamente entre mayo del 76 y mayo del 77, aumentó en 41.7% y el poder de compra de los trabajadores que ganaron salario mínimo disminuyó, 45%, entre 1963 y 1977. Esta nueva fase de la industrialización implica una aplicación tardía de los medios de la tercera revolución industrial y guarda sus características hasta los comienzos de los años 80. Tal como lo señala Juan Ignacio Arango, el grueso de la inversión está centrada en el sector

manufacturero, que a lo largo del período, conserva una participación del 67% del capital extranjero registrado hasta 1980. A partir de este año comienza un repunte de las inversiones en el sector minero del níquel (Cerro Matoso) y del carbón (El Cerrejón), además de las nuevas inversiones en el petróleo. Los sectores privilegiados van a ser los de "punta", como el de la metalmecánica y el de los químicos y dos sectores de consumo masivo de gran participación en el mercado interno: alimentos y textiles. Se calcula que la mitad de la producción fabril es controlada parcial o totalmente por el capital extranjero. Su asociación con capitalistas nacionales, "los



La constitución de la CUT atravesó un intenso proceso de acercamiento entre las distintas vertientes del sindicalismo de izquierda y los desprendimientos de las centrales patronales tradicionales. Acercamiento que estuvo acompañado de acciones conjuntas de movilización y protesta.

trece mayores grupos económicos" y con el Estado, se hace manteniendo su supremacía tecnológica y controlando las relaciones internacionales de mercado y producción. El capital extranjero paga salarios más altos que la industria nacional, pero a costa de una mayor tasa de explotación en razón de la mayor composición orgánica de capital vía tecnológica. El tamaño de planta es tres

10. Moncayo, Víctor y Rojas, Fernando. *Luchas Obreras y Política Laboral en Colombia*. Pág. 199. Editorial La Carreta. Bogotá, 1978.

11. Kalmanovitz, Salomón, ob. cit. Págs. 140-141.

veces mayor para el capital extranjero que para la industria nacional¹².

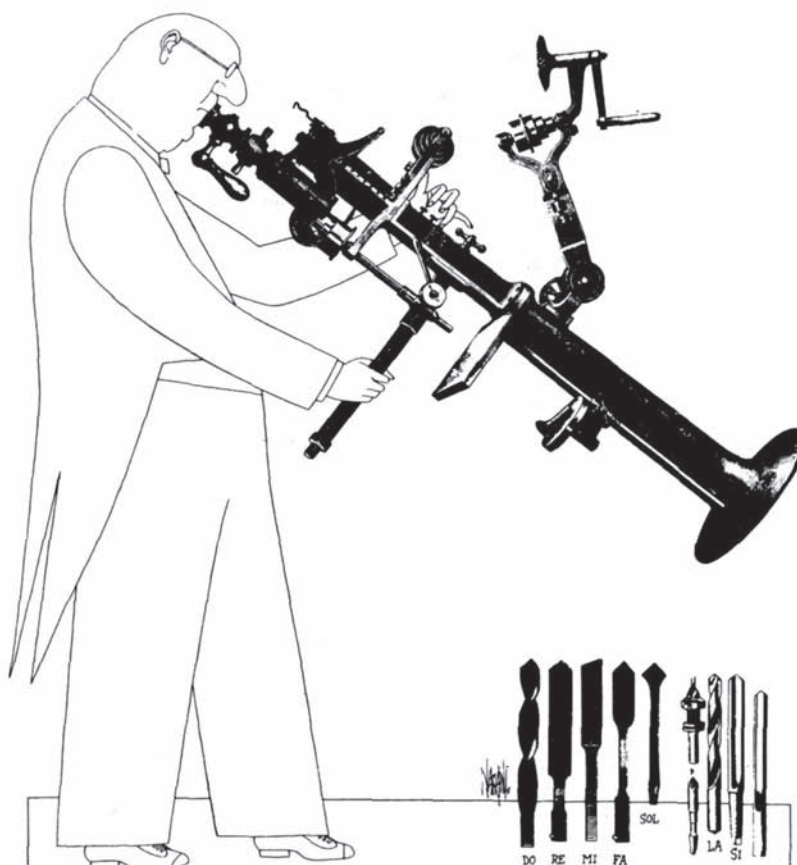
Pero los procesos de renovación tecnológica y los cambios en la esfera de la producción y en la relación capital-trabajo no dejan de suceder. En una reciente investigación, para el caso del Valle del Cauca, en las empresas de artes gráficas, papel y cartón, siderúrgicas (producción de acero y derivados para construcción y metalmecánica), alimentos concentrados para animales, animales y grasas vegetales, productos químicos para el hogar y teléfonos, se estudiaron los cambios en maquinaria y equipo y en procesos productivos; cambios en la composición de los niveles de calificación de los trabajadores y cambios en formas de organización y supervisión del trabajo. Las conclusiones son significativas:

1. Reducción de la demanda de trabajadores semi-calificados y no calificados y la generalización para éstos, de la forma de contratación temporal.
2. Reducción de la demanda de trabajadores calificados vía experiencia, dándose, en algunos casos, la reubicación.
3. Presión de las organizaciones sindicales, con relativo éxito, para la calificación del personal.
4. Un incremento desde 1980 de personal calificado y altamente calificado desde el nivel de supervisión hasta el de dirección de procesos, ingenieros y técnicos en distintas especialidades y, en algunos casos, personal de formación técnica a nivel de operarios.
5. Cambio del modelo anterior de los cargos fijos a uno de movilidad en un conjunto de lugares de trabajo.
6. La supervisión incorpora, además del rendimiento del trabajador, controles de calidad lo cual involucra personal técnico.
7. Las innovaciones tecnológicas se centran en las diversas aplicaciones de la microelectrónica, la informática y de nuevas sustancias de origen químico y orgánico. Se ha acelerado la automatización intermedia y avanzada por medio de la robotización y la integración de procesos bajo sistemas electrónico-computarizados¹³.

Del Estado intervencionista al Estado neoliberal

El Estado capitalista que se había transformado sustancialmente después de la crisis del 29-30, de la aplicación de las políticas macroeconómicas de Keynes, y del modelo que constituyó el "New Deal" de Roosevelt, era un Estado fuertemente intervencionista tanto en la esfera

del capital como en la del trabajo. Es el modelo de Estado que se prolongará después de la segunda post-guerra, de una manera estable, dado el largo período de expansión productiva y de exitosa reconstrucción económica de las sociedades europeas y japonesa. Se desarrolla un amplio sindicalismo y una legislación social que le garantiza la integración del movimiento sindical y obrero al Estado y que es base de la estabilidad social por un largo período. Además de proveer las condiciones generales de producción —como "capitalista total ideal" o "capitalista colectivo"— al conjunto de capitalistas individuales, agregará nuevas formas de relación con el capi-



tal dada la aceleración en la innovación tecnológica con sus grandes costos que no pueden ser asumidos por los capitalistas individuales. Se trata de una socialización de costos incorporados a las condiciones generales de producción que el Estado financia, en especial en la industria

12. Arango, Juan Ignacio. La Inversión Extranjera en la Industria Manufacturera Colombiana, Págs. 329-341.

13. Urrea, Giraldo, Fernando. Efectos de la Tecnología en el Empleo Obrero. Págs. 8-27. En la Investigación sobre el Movimiento Obrero en Colombia. Memorias. Medellín, 1985. Rubio, Fanny. Rupturas en el Proceso de Trabajo y el Movimiento Sindical en Colombia. Tesis U. de Berlín, 1986.

de aviones, industria del ambiente, grandes complejos industriales, industria de armamento, suministro de insumos subsidiados y preferencias fiscales de todo orden. En este contexto, se fortalecen sus funciones de planificación y acude a la ideología de la racionalidad tecnológica, presentando al Estado por encima de las clases. La ideología del racionalismo tecnológico es el principal sustrato de la planeación pública y privada y su importancia en el papel integrador del Estado es de primer orden. Es de hecho la forma específica de la ideología burguesa en el capitalismo contemporáneo y no elimina ni antagoniza con la ideología principal del capitalismo, aquella que presenta a todos los hombres como libres e iguales "eliminando" las diferencias de clases y Estado. En verdad se presenta como un componente a veces conflictivo, pero siempre complementario de la ideología liberal. Pero no constituye una supresión del dominio político por el tecnológico como lo proclaman los partidarios de las teorías de la sociedad post-industrial¹⁴.

En Colombia se vivió un largo proceso, con fases de transición y de crisis en la formación del Estado intervencionista cuyas dimensiones y alcances, en todo caso, no pueden equiparse a las del capitalismo desarrollado¹⁵. Durante el Frente Nacional vino a consolidarse con sus múltiples aparatos, funciones, burocracia y su papel de agente del gasto social, para garantizar, a través de servicios públicos, salud, educación y normas legales la reproducción de la fuerza de trabajo y su vinculación e integración al sistema.

Como consecuencia de la crisis general de 1974-75 y de las nuevas formas de desarrollo del capital en busca del relanzamiento y expansión de éste, se han producido cambios en las formas estatales. El Estado intervencionista-benefactor ha empezado a ceder paso a un Estado neoliberal. Este fenómeno, que tiene alcances internacionales, se ha desarrollado desigualmente siendo más rápida su adopción en unos países que en otros. En Colombia, pensamos, se vive una fase de *transición avanzada* hacia el Estado neoliberal. De hecho ya hay formas estatales de este tipo.

Tales cambios se centran, entre otros, en una disminución del gasto público destinado a la reproducción de la fuerza de trabajo estable. Privatización del sector nacionalizado de la industria, e incluso, de servicios como en Inglaterra y Chile, o ejercicio de nacionalizaciones o intervención directa para salvar grupos económicos privados como en Colombia, bajo la llamada socialización de pérdidas y privatización de las ganancias. La privatización del servicio público, unas veces directamente y otras conservando el carácter oficial, en su forma jurídica, se

basa en la aplicación del criterio de rentabilidad propio de la empresa privada, en razón de la llamada "verdad de los precios", lo cual ha implicado transformaciones sustanciales en la esfera económica, en el concepto de servicio público y en la superestructura jurídico-administrativa. Las tesis macroeconómicas del intervencionismo de Estado de Keynes son abandonadas lo mismo que las del servicio público y de la propiedad social de Leon Duguit¹⁶.

El difícil camino de la movilización y la unidad

Si durante una década el movimiento obrero y sindical había estado en la postración, sin acudir a la huelga, a la movilización y además dividido, el Frente Nacional se correspondió, en sus comienzos, con un auge de la actividad huelguística, la agitación y la movilización. Durante dicho período, hasta 1977, se hicieron cuatro intentos de centralización de las luchas obreras:

1. El 25 de marzo de 1965 bajo la iniciativa de la UTC y con apoyo de la CTC se convocó un paro contra la carestía y la represión laboral, el cual no se realizó, y obró como presión para que el gobierno de Guillermo León Valencia ampliara el fuero sindical, estableciera el salario triple dominical y aboliera la cláusula de reserva hacia una mayor estabilidad (decreto 2351).
2. El 29 de enero de 1969 la UTC y la CTC llamaron a un nuevo paro contra alzas en el transporte, la carestía y mejores condiciones laborales. Sólo se desarrolló parcialmente en Antioquia y Valle, ya que se negoció, con el presidente Lleras Restrepo, frenar el alza en el transporte urbano.
3. El 8 de marzo de 1971 la UTC y la CSTC convocaron un nuevo paro con objetivos similares a los anteriores; la CTC negó el apoyo. Este paro tuvo una gestación inicial en 7 federaciones departamentales de distintas procedencias, su cobertura, fue parcial y limitada y, además, fue duramente reprimido por el gobierno del presidente Pastrana Borrero.

14. Koffler, Leo. op. cit. Págs. 92-139.

15. Evers, Tilman. El Estado de la Periferia Capitalista. Editorial Siglo XXI. México, 1979. Molina, Gerardo, Las Ideas Liberales en Colombia. Tomo III. Sobre el Estado Intervencionista. Págs. 55-95. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1977.

16. Rojas, Fernando, op. cit. Pág. 5. Igualmente, para ver concepto sobre los cambios en la esfera jurídico-administrativa, ver Vidal Perdomo, Jaime, Nacionalizaciones y Emergencias Económicas. Págs. 77-78. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1984.

4. El paro del 14 de septiembre de 1977. El 20 de agosto de ese año las cuatro centrales constituían el Consejo Nacional Sindical (C.N.S.) que proclamó el pliego de demandas y convocó a la jornada en el contexto de huelgas de los petroleros, cementeros, maestros y trabajadores de Indupalma. El pliego contenía: alza general de salarios en un 50%; congelación de precios y de tarifas de servicios públicos; levantamiento del estado de sitio; reapertura, desmilitarización de las universidades y derogatoria del estatuto docente; aplicación de las leyes 26 y 27 de 1976, las cuales ratifican los convenios 87 y 98 de la OIT; entrega de la tierra a los campesinos; jornada de 8 horas y salario básico para los trabajadores del transporte; rechazo a los decretos de reorganización de los Seguros Sociales. El paro tuvo una significativa cobertura nacional adquiriendo características de huelga de masas, siendo obrero y popular en sus componentes, con enfrentamientos entre sectores de la población y las Fuerzas Armadas. Sus dimensiones rebosaron el encuadramiento reivindicativo que le había asignado el CNS¹⁷.

La unidad de acción sindical (CNS), abrió la puerta de la unidad de los trabajadores quienes realizaron la acción del paro del 14, y a quienes se les había impuesto desde arriba la división de sus filas y organizaciones. Este hecho marcó el comienzo de los nuevos procesos de unidad sindical y constituye el antecedente histórico, el punto de partida, de la constitución de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT.

La década del 80 se inaugura con una curva descendente del movimiento huelguístico. 68 huelgas en 1978; 60 en 1979 y, 49 en 1980. El repunte de 1981 a 94 huelgas, se explica debido a que los trabajadores portuarios fueron tres veces al paro y los de ferrocarriles nacionales también acudieron varias veces. Igual ocurre con los maestros organizados en FECODE que colocan el 80% de los huelguistas. Lo anterior permite concluir que no se altera la curva de descenso y reflujo. Un factor importante que cabe destacar, ya que muestra los cambios que se introducen en la relación capital-trabajo, lo constituye el hecho que de las 94 huelgas en 1981, 57 (60%) se produjeron por violación de la convención colectiva por parte de la empresa.

El impacto del paro de 1977 fue profundo en la izquierda sindical, determinó cambios en su actitud hacia la unidad y la democracia obrera. Esta fuerza impulsó en 1987 dos intentos de paros generales. El primero, de 2 horas, convocado por la CSTC el 13 de mayo y apoyado por sectores del sindicalismo no confederado. Y el segundo, el paro cívico del 21 de octubre, por un Foro Nacional el 30 de agosto. Tanto el paro de 2

horas, como el del 31 de octubre, suscitaron un efecto limitado, parcial, circunscrito a la izquierda sindical y, sin que el grueso del movimiento sindical, obrero y las grandes masas populares participaran. Ya en este contexto el CNS había desaparecido dando paso al divisionismo de centrales. En 1984, la izquierda sindical convocó a un nuevo paro para el 21 de julio, esta vez con la particularidad de una gran hegemonía de la guerrilla y con la asistencia de cerca de 5.000 activistas provenientes de los más diversos sitios de la geografía nacional al foro preparatorio del 16 y 17 de marzo del mismo año. *La cobertura de estos movimientos fue parcial, minoritaria y más agitational. De hecho no fueron paros del proletariado*



y de las masas. Pero tuvieron el efecto positivo de realizar la unidad de acción de las fuerzas de izquierda, de ser decretados como eventos am-

17. Sobre el sindicalismo durante el Frente Nacional, ver Pecaute Daniel: Política y Sindicalismo en Colombia. Editorial. Culturales. 1982. Moncayo y Rojas. op. cit. Caicedo, Edgar: Historia de las Luchas Sindicales en Colombia. Editorial Ceis, Bogotá, 1974. Sobre el paro del 14 de septiembre de 1977, ver Moncayo y Rojas. op. cit. Delgado, Alvaro: Política y Movimiento Obrero 1970-1983. Editorial Ceis, Bogotá, 1984. Sánchez, Ricardo: Historia Política de la Clase Obrera en Colombia. Editorial La Rosa Roja. Bogotá, 1982. Delgado, Oscar: El Paro Popular del 14 de septiembre de 1977. Editorial Latina.

plios, los cuales pese a su restricción democrática, fueron representativos de la izquierda y de franjas de la vanguardia. Forjaron un entendimiento que fue luego decisivo en la conformación de la CUT, ya que la izquierda y sus componentes tuvieron la iniciativa de la unidad y han sido su columna vertebral. Al invitar a la movilización general de huelga de masas por objetivos reivindicativos, políticos y anti-imperialistas, tenían el efecto de mostrar el papel desmovilizador y de agentes del capital de las centrales UTC, CTC y CGT, lo cual contribuía a acelerar la crisis interna que tales aparatos vivían y, mostraban un camino. Su contribución fue más a nivel del factor subjetivo, de descifrar la dialéctica de la unidad en fuerzas tradicionalmente antagónicas, que en haber logrado la movilización general. Esta es la dimensión contradictoria de tales jornadas.

La otra tendencia que alimenta la unidad desde la perspectiva de las centrales es la crisis interna de la UTC, CTC y CGT, producto de rivalidades políticas y personales, malversación de fondos, negociados, corrupción en diferentes niveles y, la propia actitud hacia la unidad¹⁸. Pero, sin lugar a dudas, lo que acelera el proceso de amplios sectores del sindicalismo hacia la unidad es la toma de conciencia de que sin esta herramienta no se podrán encontrar alternativas a las crisis y a la ofensiva del capital.

Todo el discurrir de la actividad económica estatal, y de las luchas de clase señaladas, produjeron comprobaciones y cambios en la realidad del sindicalismo colombiano. Quedó claro el carácter limitado del sindicalismo. Si durante el Frente Nacional la tasa de sindicalización pasó del 5% al 13%, en la década de los 80 se redujo a un 9%, del cual, un tercio de los trabajadores está cobijado por el régimen de seguridad social. Su presencia en el sector agropecuario, en la pequeña industria y en algunos sectores urbanos es muy limitado. Su presencia se da en la gran minería (petróleo), industria, transporte, comunicaciones, en los servicios estatales de diverso orden y en sectores de la rama financiera.

De acuerdo con el censo sindical de 1984, la tasa efectiva de sindicalización en Colombia es del 10%, es decir, 700.000 trabajadores, un 7.5% de la población ocupada. Esto corresponde a 2.171 sindicatos. Según el sistema de organización contemplado en el Código Laboral (art. 356), los sindicatos de trabajadores se clasifican en gremiales, de industria, de base y de oficios varios. De estos el sindicato de base es el preponderante 53.8%, seguido por el gremial 37.5%, luego por el de industria 8.6% y finalmente está el de oficios varios, prácticamente en desaparición. En relación con la composición de los trabajadores del sector privado y estatal para 1980, la distribución del empleo fue del 91.5% para el

primero y del 8.5% para el segundo, y sindicalizados, el 11% del primer sector y el 68% del segundo. Cabe destacar, por su incidencia en la onda huelguística, el hecho de que el sindicalismo estatal es de tipo horizontal por grandes ramas y, centralizado en federaciones¹⁹.

El proceso muestra el carácter profundamente minoritario del sindicalismo, su división de centrales, su reflujo frente a la crisis y su tendencia en grandes sectores a buscar soluciones en el marco de la institucionalidad. No se dieron respuestas a la crisis ni a las nuevas imposiciones del capital en la relación laboral. En efecto, en el proceso de reorganización del capital, se busca cambiar la relación de estabilidad en el trabajo y la estructura salarial para compensar a los que no están sindicalizados (Cartón de Colombia) a través del llamado "plan de beneficios extralegales", lo cual lleva al desconocimiento del sindicato. Igualmente, en este proceso, se practica la presentación de contraplegios patronales con la pretensión de disminuir las reivindicaciones de los trabajadores; la sustitución patronal negando la unidad de empresa o produciendo "ventas" a otras empresas con todo tipo de maniobras jurídicas (caso Cicolac que se vendió a Inpa), o cambio de razón social de la empresa, o declaratoria de quiebra de las mismas de manera real o ficticia; aplicación de los tribunales de arbitramento; aplicación del cambio de la concentración a término indefinido por el trabajo temporal; aplicación del régimen de contratistas para eludir las responsabilidades laborales. En una reciente investigación sobre el período huelguístico 1977-1983 que cubrió 40 huelgas se pudieron comprobar empíricamente las aseveraciones anteriores²⁰.

Durante los gobiernos de López, Turbay y Betancur se buscó una readecuación macroeconómica y macro-laboral de las relaciones capital-trabajo. Manteniendo la división entre centrales y distinguiendo entre "sindicalismo democrático" y el comunista. Se diseñaron fórmulas de concertación entre patrono, Estado y sindicalismo. La concertación obtuvo estatuto de teoría y fue, incluso, promovida, a nivel de cánones tanto constitucional como legal. En efecto, en la fracasada reforma constitucional de 1979, impulsada por el gobierno de Turbay y, aprobada por el congreso de la época, se contempló a

18. Delgado, Alvaro, op. cit. Cap. VII. Cambios en el "sindicalismo de participación".

19. Informe final de la Misión de Empleo. op. cit. Págs. 107-110. Igualmente, Londoño, Rocio: La Estructura Sindical Colombiana en la Década del 70 y las Relaciones Laborales y el Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado en Sindicalismo y Política.

20. Rubio, Fanny. op. cit. Capítulos III, IV, V.



propósito de la planeación lo siguiente: "Artículo 17. El artículo 80 de la Constitución nacional quedará así: Habrá un plan nacional de desarrollo económico y social presentado por el gobierno y aprobado por el Congreso... Parágrafo uno. Una ley normativa definirá la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar un plan". Los organismos de concertación que la legislación establece son el Consejo Nacional de Salarios (ley 187 de 1959) y el Consejo Nacional del Trabajo (decreto 2210 de 1968), los cuales operan de una manera ineficiente. El primero ha estado circunscrito a la fijación del salario mínimo y el segundo, a pesar de una gama de funciones que se le atribuyen, ha sido completamente inoperante.

Exactamente, fuera del salario mínimo, no ha existido concertación en materia económica, laboral y social. La concertación es más ideológico-formal y política-integradora que una negociación real sobre los capítulos de lo económico, social y laboral. Más aún, durante el Frente Nacional, los gobiernos han acudido a los instrumentos represivos del Estado: ilegalización de huelgas, cancelación de personerías jurídicas, militarización de los conflictos, persecución a dirigentes y activistas sindicales, prohibición a la protesta y a la propaganda. El perfil militarista del Estado colombiano con su centralismo presidencial, su burocracia y su fuerza material, constituye junto con los mecanismos políticos del Parlamento, justicia y partidos, la forma de ejercicio del poder. El contexto económico, social y jurídico-político aquí analizado, clarifica la imposibilidad material del capital para ofrecer una integración económica-social. Los discursos ideológico-políticos integradores, pueden cambiar, pero la naturaleza de la operación y los límites de la relación del capital con los trabajadores, se mueven dentro de los contextos determinados. Así, el gobierno de Turbay Ayala, enfatizó el discurso de salvación de la democracia y sus instituciones frente a la subversión y, coherente con esto, dictó el estatuto de seguridad e inscribió a las Fuerzas Armadas en la doctrina de la seguridad nacional. El gobierno de Belisario Betancur, enfatizó un discurso de unidad nacional, de soberanía patria, y coherente con esto, desarrolló el llamado proceso de paz y la iniciativa de Contadora frente al conflicto centroamericano.

Al mismo tiempo en que se impone la *contrarreforma laboral a nivel de empresa*, con la constelación de medidas precisadas, se plantea con insistencia, la necesidad de un estatuto legal que reorganice la normatividad de acuerdo con las

nuevas relaciones que se vienen imponiendo. Los ejes de las propuestas de los gremios económicos giran en torno a la implementación del llamado "salario integral" que propuso López Michelsen en su gobierno, afectando además, el régimen de cesantías y la estabilidad laboral. Desde 1978, la ANDI formuló la propuesta del salario integral generalizado para "solucionar el problema de desempleo... para beneficio de los trabajadores de menores ingresos es necesario evitar una mayor dispersión del salario, pues la remuneración diferida impide satisfacer necesidades inmediatas... un mercado laboral ágil y dinámico... y finalmente que la negociación colectiva pudiera concentrar su atención en los aspectos salariales y en mejorar las condiciones..."²¹. Desde entonces una verdadera inflación de propuestas sobre el tema se han venido diseñando y discutiendo. En la propuesta de reforma laboral de la Misión de Empleo y que abarca, varios aspectos de la legislación laboral, se va al grano en materia del régimen de cesantías acogiendo propuestas hechas con anterioridad: "De esta manera, aunque el régimen de cesantías debe mantenerse, es conveniente eliminar la retroactividad sobre retiros parciales. Para este efecto, dichos retiros deben contabilizarse como un número de años de derecho al trabajador o, alternativamente, debe establecerse que tienen el mismo carácter de un retiro definitivo". Tal propuesta es combinada por la Misión con la restricción a la estabilidad laboral, debilitando el régimen de despidos e indemnizaciones, extendiendo el período de prueba y fortaleciendo el trabajo temporal²².

En este contexto de crisis y de luchas, de experiencias y derrotas se conforma la Confederación Unitaria de Trabajadores, CUT. El 14 de febrero de 1986 por convocatoria de FECODE y con asistencia de la CSTC y de sectores no afiliados a las centrales, se realizó un seminario que conformó la Coordinadora Nacional de Unidad Sindical. Simultáneamente, las centrales UTC, CTC y CGT, que habían conformado el llamado Frente Sindical Democrático durante el gobierno de Betancur, vieron explotar su crisis espectacularmente. De la UTC se desprendieron 15 federaciones y 14 sindicatos nacionales (el 65% de sus organizaciones) y de la CTC salieron 7 federaciones, las cuales conformaron un Comando de Unidad Sindical. Convergieron así, dos tendencias heterogéneas en el sindicalismo, cada una con su propia historia. Ambas tenden-



21. Andi. La Reforma de la Legislación Laboral. Pág. 92. Revista No. 44, 1979. Además, ver, Ismac. Proyectos de Ley en Materia Laboral Legislativa. Bogotá, 1983.

22. Misión de Empleo. op. cit. Págs. 124, 125, 126.

cias firmaron en Bogotá, el 18 de agosto de 1986, una declaración conocida como el "solemne compromiso histórico por la unidad de los trabajadores" y en la que se anuncia la construcción de una central unitaria, clasista, democrática y progresista. Se conformó también, el Comando Nacional Pro-Central y el 26 de septiembre del mismo año, se realizó una multitudinaria marcha en Bogotá para sellar los acuerdos, mediante una proclama al pueblo y a los trabajadores, y se convocó el congreso constitutivo para el 15 y 17 de noviembre del mismo año. El 15 de noviembre se reunieron 1.800 delegados en representación de 45 federaciones y cerca de 600 sindicatos, el 80% del movimiento sindical según los directivos de la CUT, quienes aprobaron:

1. La declaración de principios.
2. La plataforma de lucha.
3. Los estatutos.
4. Eligieron el Comité Ejecutivo de la central.

En la explicación de la conformación de la Central Unitaria es preciso, además, tener en cuenta, los procesos y tendencias que se han vivido en los últimos años en los diferentes movimientos sociales y populares: La realización de dos congresos de movimientos cívicos, el impulso a las organizaciones de vivienda y el fortalecimiento a la organización indígena, la búsqueda de la unidad en el movimiento estudiantil, el desarrollo de grupos feministas y ecológicos, el renacer de la movilización campesina. Aunque por limitaciones propias a este estudio, no podemos analizar dichos procesos, *sí conviene señalar que ambas corrientes, la sindical y la popular se han influenciado mutuamente en la búsqueda de la unidad y la organización y en un contexto de crisis y retroceso social para los trabajadores lo cual hace que la CUT sea una respuesta defensiva*. Veamos los principales aspectos que definen hasta ahora el perfil de la nueva central, advirtiendo que 7 meses de existencia son poco para precisar evoluciones y tendencias. Los principios que proclama la definen como una central unitaria, clasista, democrática y progresista. Se define como una organización independiente del Estado, de los patronos y de partidos políticos. Igualmente, lo hace en relación con las centrales sindicales mundiales y regionales. Afirma la democracia auténtica sindical y lo que es más importante declara: "La CUT recurrirá a la movilización como forma principal de lucha, incluida la huelga y practicará la más amplia unidad de acción con las organizaciones populares".

La plataforma de lucha engloba 13 objetivos que sintetizamos en sus enunciados así:

1. Por la democracia.
2. Por una reforma política democrática.
3. Defensa y ampliación de condiciones laborales.
4. Reforma laboral democrática.
5. Derechos de la mujer.
6. Defensa de los recursos naturales.
7. Reforma agraria.
8. Reforma urbana.
9. Democracia local.
10. Soberanía nacional.
11. Educación pública.
12. Solidaridad con las luchas.
13. Solidaridad internacionalista.



Igualmente, la Central ha planteado un análisis de la situación nacional y proyectado un plan alternativo de desarrollo social y económico. Además de haber establecido su marco organizativo en unos estatutos. Hay que señalar que estos documentos son de *compromiso* entre muy variadas tendencias ideológicas y políticas y ello puede explicar sus limitaciones.

A las propuestas más estructurales contenidas en la plataforma, sobre reforma de estructura por ejemplo, se da paso un análisis de tendencia y coyuntura contemplado en los documentos económicos. En el punto 4 de la plataforma que trata de la reforma laboral democrática, se dise-

ñan 14 puntos que incluyen aspectos para responder a la crisis como la jornada laboral de 40 horas y a la formación para la reclasificación frente a los nuevos procesos tecnológicos. Pero está ausente, en todos los documentos, la propuesta ya acogida por la antigua CSTC *de escala móvil de salarios frente a los índices de la inflación. No se aborda la naturaleza de la crisis de la organización sindical que es su razón de ser como central* y más bien se afirma una “proyección cualitativamente nueva del sindicalismo”, lo cual lleva a precisar que la unidad sindical debe abrir paso a la unidad de los trabajadores —son



dos espacios distintos—, que deben generar y apoyar procesos de auto-organización de los trabajadores por empresa, rama industrial, hacienda y establecimiento comercial o estatal. Es cierto que los documentos plantean crear “instancias e instituciones de unidad y de poder de los trabajadores” pero, no diseñan su carácter ni el camino para realizarlo. Esto se liga con la ausencia de una fórmula de gobierno o poder para el movimiento obrero y popular que sirva de horizonte, así sea de manera general. El avance en las elaboraciones de *programa* constituye una tarea planteada al conjunto de los tra-

bajadores. El énfasis de la lucha contra la deuda externa y las imposiciones del Fondo Monetario Internacional, constituyen un importante acuerdo de la CUT, por cuanto conforman un hilo de movilización masiva y plantean alternativas a la crisis general que involucren el filo de las medidas capitalistas.

La conformación de la CUT constituye un avance en la unidad y organización del movimiento sindical, en el desarrollo de niveles de conciencia sobre la crisis y forma un espacio social e ideológico-político nuevo en la Colombia contemporánea²³.

Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo hemos precisado algunas tesis o conclusiones que sintéticamente son:

1. Las crisis económicas y estatales y las transiciones en sus formas de reproducción están ligadas a la crisis de la organización sindical.
2. Se ha formado un nuevo proletariado al ritmo de la revolución tecnológica y en el contexto de nuevas relaciones entre el capital y el trabajo.
3. Se está aplicando a nivel de empresa una contrarreforma laboral y a nivel macroeconómico y macro-laboral se están impulsando cambios en la legislación sobre régimen de cesantías, estabilidad y aplicación del llamado salario integral entre otros.
4. El surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, es el producto combinado de varios factores:
 - Del proceso de lucha, movilización y unidad que significó el Paro del 14 de septiembre de 1977.
 - De los diversos intentos de unidad y paros que desarrolló la izquierda sindical.
 - De la profunda crisis de las centrales UTC, CTC y CGT.
 - Del avance unitario de los movimientos sociales y populares.

Es globalmente considerada como una propuesta defensiva, de signo positivo, de los sindicatos a las arremetidas del capital y, su formación en un nuevo espacio social e ideológico-político, debe conducir a la auto-organización de los trabajadores y a su avance programático.

23. Todos los datos y referencias han sido tomados del texto del Congreso Constitutivo, CUT. Conclusiones. Editorial Fecode-CUT. Bogotá, 1987.

Carlos Sánchez L.
Periodista.

Revista Mito

(1955-1962)

Otro prólogo al Frente Nacional

Carlos Sánchez Lozano

“Creemos que el artista no tiene lugar en la sociedad, es un desplazado. Y si uno es un desplazado, ¿por qué la sociedad tiene que meterse con uno? Para nosotros no se hizo la moral, ni la ley, ni los derechos humanos. Para nosotros existe nuestra libertad irresponsable...”

Lo singular de una declaración de este tipo no radica en la circunstancia de que haya sido enunciada con la breve intención de sintetizar los principios de un *manifiesto* intelectual y, a su vez, buscando definir de algún modo las complejas relaciones entre el artista y la sociedad burguesa moderna. No, lo singular del caso es que su concepción del intelectual colombiano —“el artista no tiene lugar en la sociedad, es un desplazado”— apareciera en 1962 en el último ejemplar de una revista que justamente en la presentación de su primer número, fechado siete años atrás, a comienzos de 1955, hubiera propuesto para la inteligencia colombiana una función antitética y radicalmente distinta:

“Rechazamos todo dogmatismo, todo sectarismo, todo sistema de prejuicios. Nuestra única intransigencia consistirá en no aceptar nada que atente contra la condición humana... Pretendemos hablar



Jorge Gaitán Durán
Fundador y director permanente de “Mito”

y discutir con gente de todas las opiniones y todas las creencias. Esa será nuestra libertad”.

Lo singular, pues, de la contradicción, reside en que el primer juicio corresponde al *Nadaísmo* y el segundo a *Mito*, o de otra forma, que el primero proviene de una retractación literaria —justificada, precisamente, en esa otra retractación política definitiva en Colombia: el Frente Nacional— y que el segundo, el de *Mito*, sea la consumación del esfuerzo más radical por lograr una “normalización intelectual” de hecho ya tardía para los años cincuenta y cuyo principio y medida, como lo anotara el más lúcido de sus integrantes, “fueron el ri-

gor en el trabajo intelectual, una sinceridad, robespierrana, una voluntad insobornable de claridad, en suma, crítica y conciencia de la función del intelectual. Demostró que en Colombia era posible romper el cerco de la mediocridad y que, consiguientemente, ésta no es fatalmente constitutiva del país” (Cfr. Rafael Gutiérrez Girardot, *Manual de Literatura Colombiana*, vol. III, 1982, p. 535).

La encrucijada de un propósito cultural

De cualquier modo, el esfuerzo de los, en sus comienzos, directores editoriales de la revista *Mito*, Jorge Gaitán

Durán y Hernando Valencia Goelkel, por tratar de regularizar progresivamente la conformación de un saber cultural medianamente actual en Colombia que le permitiese discutir sin atraso aldeano o dependencias inmediatas con el saber europeo parecía, más que urgente, absolutamente necesario. Y los mecanismos para lograrlo fueron los más evidentes y próximos: las traducciones literarias, filosóficas y científicas de estudios en lenguas extranjeras; las reseñas informativas y los trabajos especializados extractados de revistas o libros franceses, alemanes o norteamericanos; la invitación a participar periódicamente a reconocidos intelectuales latinoamericanos o españoles; y los ensayos introductorios de los editores de la revista y de sus colaboradores más cercanos sobre problemas intelectuales y políticos de Colombia. Inevitablemente, este esfuerzo renovador parecía naufragar ante el doble conflicto que suponía soportar a una sociedad tradicional-señorial, culturalmente pobre y reaccionaria, pero sobre todo, que se encontraba en una situación histórica harto ambigua y problemática: la de la transición del gobier-

no irregular de Rojas Pinilla (1953-1957) a la brutal y dogmática reacción de la oligarquía en un Frente Nacional bipartidista (1958-1974).

La sucesión cronológica de los hechos así lo confirma: en 1956, un año después de creada la revista, su principal fundador, el cucuteño Jorge Gaitán Durán, se ve obligado a contestar una extensa carta del sociólogo Darío Mesa. Este acusaba a *Mito* de ser afrancesada (según él, compartía similitudes formales e ideológicas demasiado manifiestas con "*Les Temps Modernes*", la revista que dirigía J.P. Sartre), lo que consecuentemente conducía a la cultura colombiana "al cosmopolitismo, al desdén por la Nación y a la pérdida de contacto con el mundo real" (*Mito* 5, p. 294). Gaitán Durán replicaba, sucintamente, que *Mito* era una ventana abierta a todas las opiniones, incluidas las *anti-Mito*, y que sus requerimientos seguían siendo los definidos en el primer número: "Sólo dos cosas hemos exigido: calidad e inconformismo" (*Mito* 6, p. 478). Y aunque esta doble condición de calidad e inconformismo más que definir, excusaba, pues hubiera podido ser pronunciada sin reparos diez años atrás por el insomne vate laureanista Eduardo Carranza en contra de la "poética" de *Los Nuevos*, la intención política era, parcialmente, distinta.

En el número 9 (ag-sept. 1956) continuaban los reparos. El economista Jorge Child se probaba como crítico de la cultura: "*Mito* —decía Child— no plantea nuestros problemas, sino los de Sade, las de Eliot, los del sexo de los norteamericanos" (*Mito* 9, p. 195). Darío Ruiz Gómez, otro naciona-

La revista cultural MITO fue fundada en Bogotá en 1955 e inicialmente fue dirigida por sus dos principales gestores, Jorge Gaitán Durán y Hernando Valencia Goelkel. Durante su época de aparición, es decir, hasta 1962, se publicaron 42 números con una periodicidad bimestral, bajo un diseño diagramático fijo y sencillo, y con secciones que se mantuvieron generalmente estables a lo largo de sus siete años de vida: Ensayos centrales, Reseñas literarias y cinematográficas, Notas de actualidad cultural, Correspondencia crítica y las polémicas secciones de Documentos y Testimonios sociales.

Sobra explicar que el momento político que vivía el país —violencia política heredada de la bárbara dictadura civil de Laureano Gómez, consolidación del Frente Nacional bipartidista, reacomodamiento de las clases sociales durante la presidencia de Lleras Camargo— afectó y definió más de lo que se cree, la actitud, el ethos y la labor cultural de los intelectuales colombianos que participaron y colaboraron en MITO. No es descabellado afirmar que la modernización, o más bien, la actualización de la vida cultural del país se debe a esta revista y que de allí surgieron las principales tendencias y posibilidades culturales —y sus consecuentes conflictos políticos— que mantienen hoy alguna importancia nacional.

MITO ha sido el esfuerzo más importante que se ha hecho en el país por renovar y ubicar los problemas centrales de la cultura contemporánea sin descuidar el estudio del desenvolvimiento literario y científico de Colombia. Su ejemplo, pasado habitualmente por alto durante los últimos 30 años, sigue siendo modelo de cualquier revista que busque un acercamiento correcto y desacomplejado al saber moderno.

El intento de Gaitán Durán con MITO y la crítica explícita que lo debe acompañar, fue brevemente justificado por sus compañeros de trabajo luego de morir aquel en un absurdo accidente, con un epígrafe de Píndaro en griego, publicado en el último número de la revista:

"Las cosas que hemos hecho, justa o injustamente, nadie puede anularlas. Ni Cronos, que es de todo el padre, podría forzar a que no se hubieran hecho".

lista paisa, discípulo de Mejía Vallejo, era, ingenuamente, más agresivo: "*Mito*, es una farsa. La más lamentable farsa cultural que en muchos años hemos tenido" (*Mito* 34, p. 225). En tanto, Gaitán Durán insistía en responder con tesis ambivalentes: "En Colombia reinan la intolerancia política, la intolerancia religiosa, la intolerancia moral" a las que había que

enfrentar con el presupuesto cultural de que "todo edificio estético descansa sobre un proyecto ético" (*Mito* 9, p. 182). Tampoco eran suficientes los descargos señalados por Hernando Téllez en defensa de *Mito*: "El ateo y el creyente, el anti-Sade o el anti-Sartre, el conformista o el anti-conformista, el comunista o el anti-comunista, han dicho aquí lo que han

querido decir" (*Mito* 18, p. 391).

La crisis ideológica interna de *Mito* —crisis que al contrario se creyó confirmación de sus fundamentos teóricos— se hizo más notoria el 10 de mayo de 1957, al retiro de la Presidencia de la República del General Rojas Pinilla ante el continuo boicoteo de los gremios de la producción. *Mito*, que nunca ocultó sus tendencias anti-rojistas —desconociendo así el carácter antioligárquico del gobierno de Rojas, esto es, su oposición populista, aunque inconsecuente, al santismo, al laureanismo, al llerismo y, en general, a los sectores más retardatarios de los partidos tradicionales— tampoco vaciló en apoyar de manera errática, evidentemente, el advenimiento de un provisional Frente Civil firmado en Sitges, España, por los dos grandes líderes de las oligarquías históricas, Alberto Lleras y Laureano Gómez.

"Los intelectuales hemos desarrollado en la medida de nuestras posibilidades —decía la llamada 'Declaración de los intelectuales colombianos durante el paro general', publicada en *Mito* de marzo-mayo del 57— y desde las precarias tribunas a nuestro alcance, una labor de vigilancia que ha residido en la denuncia de las sucesivas medidas contra las libertades humanas —en particular contra la libertad de expresión— dictadas de modo abierto o establecidas subrepticamente durante los últimos tres años" (*Mito* 13, p. 6). La declaración estaba firmada por los directores y colaboradores permanentes de la revista —Gaitán Durán, Hernando Valencia G., Hernando Téllez, Jorge R. Ruiz, Gómez Valderrama, Eduardo Caballero Calde-

rón— y por improvisados “intelectuales” de ocasión como Virgilio Barco, Alberto Zalamea, Enrique Peñalosa y Alvaro Uribe Rueda. La respuesta unida de sectores culturales y políticos —en apariencia adversarios— aparecía frontalmente conjunta, simple y llanamente, porque Rojas Pinilla, en el acto más contestatario contra la oligarquía colombiana, había ordenado el cierre de varios periódicos, entre ellos, de “El Tiempo”. El propio Gaitán Durán, ya en pleno acercamiento con el *anfíbio* Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) de López Michelsen, no había vacilado en afirmar que al diario de la familia Santos se le debían más favores de los que parecían, tales como “su intransigencia ante las dictaduras de América y Europa” y “su conducta frente a las relaciones del Estado y la Iglesia” (Cfr. Jorge Gaitán Durán, “La revolución invisible”, 1975, p. 361). En efecto, *Mito*, ante sus propias contradicciones, comenzaba a fallecer lentamente.

“Aquí no hay agua.
Ni sed. No hay nada”

Durante el transcurso del gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), la incompatible ambigüedad política de los dueños de la revista *Mito* —Pedro Gómez Valderrama (llerista), Gaitán Durán (lopista), Eduardo Cote Lemus (alzatisista)— haría más difícil su subsistencia y la llevaría a su posterior disolución. Para la caótica situación colombiana resultaba poco útil una interpretación *sartreana* de izquierda. No bastaba con suponer que *Mito* encabezaba “la lucha contra la mediocridad más letal que



Eduardo Cote Lemus

todas las tiranías” o “el malestar de algunos escritores contra el conformismo de la cultura colombiana, y en general, de nuestra sociedad” (*Mito* 18, p. 4). Ese no era el problema: “el que las palabras estuvieran o no en situación”. O será problema, tal vez, pero para los lingüistas.

Sin embargo, un breve índice antológico de los 42 números de *Mito* evidenciará a la postre que el balance es lo suficientemente favorable como para considerarla la más importante de las revistas culturales que se han hecho en Colombia (de esto ya hace más de treinta años). Bien es cierto que dentro del

grupo de sus colaboradores nacionales participaron *rastacueros* y simuladores intelectuales de la talla de otro de los sometidos de Octavio Paz en Colombia, el monarca Alvaro Mutis, o el filósofo chocolatero Nicolás Gómez Dávila (“¿en nuestra sociedad burguesa todo revolucionario es un burgués humillado?”) —el cual descrestó en su oportunidad al marxista Darío Mesa quien lo declaró como “la primera mentalidad teórica y el más grande intelectual que la nación haya tenido hasta el momento”—, o el insulso “teorizador” Hernando Téllez (“la muerte es la única cosa verdaderamente seria e irreparable que sucede en la vida”), o el novelista Pedro Gómez Valderrama con sus “hobbies” elitistas, la brujería y los viajes, o el plagiatario y resentido ensayista Jorge Eliécer Ruiz.

Pero también es cierto que en sus páginas aparecieron los primeros trabajos introductorios —aunque no por ello asistemáticos— de Rafael Gutiérrez Girardot sobre filosofía alemana (Hegel, Marx, Nietzsche, Heidegger); las tempranas presentaciones críticas de Obregón, Wiedemann y Ramírez Villamizar elaboradas por esa apasionada y lúcida mujer a la altura del arte que fue Marta Traba; los mesurados comentarios cinematográficos de Hernando Salcedo Silva halagando o desfavoreciendo a varios realizadores (Flaherty, Fellini, Bergman, Aldrich, Truffaut, Godard, Chabrol) y las desiguales aunque oportunas traducciones efectuadas por Gaitán Durán (D.F. Sade), Jorge Zalamea (Saint-John Perse), Hernando Valencia G. (Laurence Durrell) y Pedro



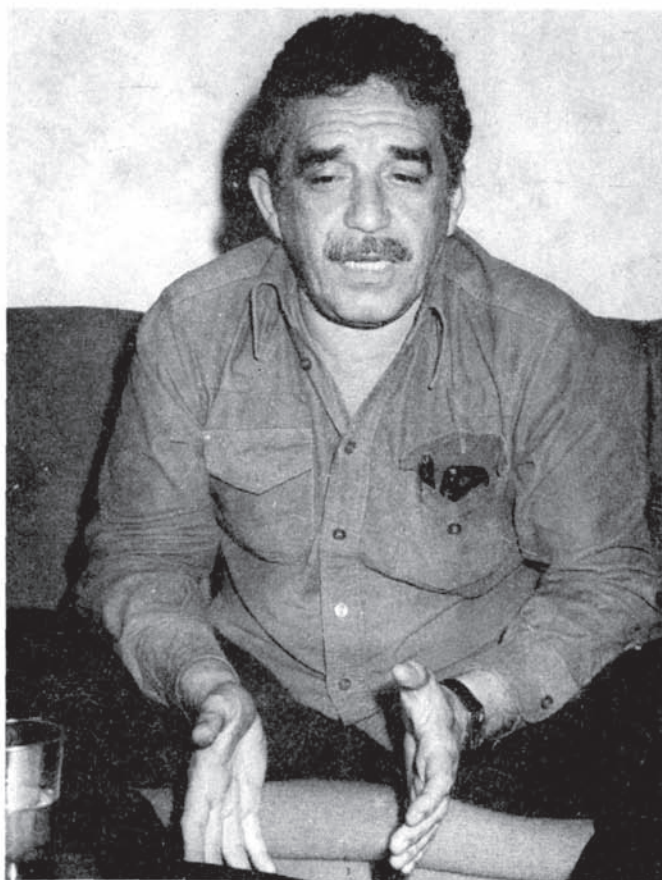
Eduardo Zalamea

Gómez Valderrama (V. Nabokov).

Con Mito comenzaron muchas cosas...

Sin *Mito*, entonces, no hubiesen sido posibles los dos mejores libros de poesía que se escribieron durante el período de vida de la revista: "*Amantes*" de Jorge Gaitán Durán y "*La vida cotidiana*" de Eduardo Cote Lamus, juntos publicados en 1959. Con "*Amantes*", Gaitán Durán más que desafiar sexualmente a una incierta sociedad, clerical y morbosamente reprimida, era capaz de recuperar para la poesía colombiana lo que Barba-Jacob, primero, y Eduardo Carranza, después, habían logrado envilecer: la metáfora erótica. Efectivamente, Barba-Jacob en un poema de vejez, en el colmo de su acomplexado drama, había llegado a decir: "*Dame tu beso, dámelo y la lengua / fina y caliente y roja y ternezuela... / ¡Ay! ¡Ay! ¡Ay! / No más amorcito mío / que me muero ('Cintia deleitosa')*". Y el enajenado Carranza en otro poema representativo, "*Se canta a los llanos de la patria en metáfora de muchacha*" no era menos hipócrita: "*...ven y que yo te toque y te descubra / secretos territorios*". Gaitán Durán, con sinceridad y un eros pleno, lograría expresar auténticamente: "*Dos cuerpos que se juntan desnudos / Solos en la ciudad donde habitan los astros / Inventan sin reposo el deseo / No se ven cuando se aman, bellos... / Enamorados como dos locos / Desnudos afrentamos el cuerpo / Como dos ángeles equivocados... / En tu cuerpo soy el incendio del ser*".

Por su parte, Eduardo Cote Lamus de manera re-



"En Mito comenzaron las cosas", comentó alguna vez Gabriel García Márquez. Seguramente, esta expresiva frase también podía ser extensible a él mismo, ya que en el número 19 de 1958 se publicó su pequeña obra maestra, "*El coronel no tiene quien le escriba*".

currente e irreversible, y ante la inexactitud de ciertas y oscuras preguntas de la vida, se había respondido sobre la muerte y el quehacer lírico en el más bello y hermético de sus poemas ("*Silva*"): "*Hasta la misma poesía a Silva le fue adversa. / A veces uno piensa que su sepulcro eran sus huesos. / Y la vida, ese otro nombre de la muerte, te llenaron / hasta inundarte, hasta saber que en ti no había sino naufragio; / que tu olfato combatía con el gusto, / tu ojo contra los objetos, / las manos contra sí mismas y enemigas del tacto, / el silencio contra la memoria, / que tu pie derecho no era aliado de tu pie izquierdo, / que cada músculo era un desafío contra tus huesos, / que el*

olvido no llegaba, / y que el futuro, la perpetua contienda, estaba lleno / de vencimientos, y el asco..."

"En Mito comenzaron las cosas", comentó alguna vez Gabriel García Márquez. Seguramente, esta expresiva frase también podía ser extensible a él mismo, ya que en el número 19 de 1958 se publicó su pequeña obra maestra, "*El coronel no tiene quien le escriba*", no sospechando siquiera que, aun a riesgo de parecer demasiado premonitorio, el dramático final de su relato sería la metáfora social del país durante los años sucesivos: "*—Dime qué comemos. El coronel necesitó setenta y cinco años —los setenta y cinco años de su vida, minuto a minuto—*

para llegar a ese instante. Se sintió puro, explícito, invencible, en el momento de responder: —Mierda".

...pero también murieron...

Lo lamentable del asunto fue, pues, que frente a la vigorosa actitud intelectual y de riesgo político que ejemplificó *Mito*, parecía inconcebible que surgiera ya en la agonía de la revista (1962) el movimiento que iniciaría el retroceso cultural en Colombia. Con el *Nadaísmo* el país ingresaba a una dialéctica hacia atrás en el pensamiento, esto es, el retorno a la trivialidad ante el saber, la pobreza en la discusión política, la parálisis en la crítica total de la sociedad y la previsible "rebelión literaria" patrocinada por las Lecturas Dominicales de "El Tiempo". O de otro modo: el Frente Nacional —y no sólo la muerte de Jorge Gaitán Durán, como se insistió— había logrado otro objetivo político: matar a *Mito*.

Con ello, la "estupidez estática de las ideas" —así la había llamado Flaubert— y su correspondiente prolongación en la miseria social, se colombianizaban, y de paso, dejaban desamparada a nuestra contemporaneidad posible para que, inevitablemente, ésta discutiera con la mediocridad insuperable de nuestros días. Hegel, por fortuna y de manera escéptica en la "*Enciclopedia berlinesa*", ya había previsto este estado: "Lo mediocre dura y gobierna al cabo al mundo. Esta mediocridad también tiene ideas, se expande con ello en el mundo existente, anula la vida y viveza intelectuales, las convierte en mero hábito y así sigue y dura" ●

Fuente fotográficas e ilustraciones

3. *Sobre la libertad, el dictador y sus perros fieles*. Anualdo Ramírez Amaya. México. Edit. Siglo XXI, 1976.
4. Topor, Roland Topor, Munich (edición francesa), 1985, pág. 68.
5. Topor, pág. 68.
7. Topor, pág. 41.
8. Topor, pág. 45.
10. *Sobre la libertad, el dictador y sus perros fieles*.
11. *Ibid.*
12. Topor, pág. 70.
13. Topor, pág. 70.
15. Orozco, obra de caballete, acuarela, dibujo y grabado. Fondo Editorial de la plástica mexicana, 1983, pág. 97.
16. Orozco, pág. 27.
18. Orozco, pág. 29.
19. Orozco, pág. 31.
20. Orozco, pág. 33.
21. Orozco, pág. 55.
22. Orozco, pág. 36.
23. Fotoprensa 86, El Mundo, Medellín, 1987, pág. 41.
24. Posada José Guadalupe, *Popular Mexican Prints*. Edit. Dover, Nueva York, 1972, pág. 5.
25. Posada, obra citada, pág. 16.
26. Posada, pág. 62.
27. Posada, pág. 11.
28. Posada, pág. 8.
29. Rogelio Naranjo. *Los reyes de la baraja*. México, Edit. Siglo XXI, 1980, pág. 90.
30. Naranjo, obra citada, pág. 105.
31. Naranjo, pág. 101.
32. Naranjo, pág. 103.
34. Ilustración John Brian Cubaque.
35. John Brian Cubaque.
39. John Brian Cubaque.
40. John Brian Cubaque.
41. *Papel Periódico Ilustrado*, Tomo II, Edit. Carvajal, Cali, 1977, pág. 25.
42. *Papel Periódico Ilustrado*, Tomo IV, pág. 16.
43. *Papel Periódico Ilustrado*, Tomo IV, pág. 288.
44. *Papel Periódico Ilustrado*, Tomo III, pág. 132.
45. *Papel Periódico Ilustrado*, Tomo III, pág. 353.
46. Ilustración sobre Brian Cubaque.
47. Naranjo, pág. 31.
48. John Brian Cubaque.
49. John Brian Cubaque.
50. John Brian Cubaque.
51. Naranjo, pág. 30.
52. Naranjo, pág. 195.
53. Naranjo, pág. 196.
54. Naranjo, pág. 127.
56. John Brian Cubaque.
58. John Brian Cubaque.
60. Naranjo, pág. 197.
61. Archivo Foro.
64. Pedro León Zapata *Lo menos malo de Zapata*. Bogotá: Educar Editores, 1982, pág. 65.
72. Naranjo, pág. 204.
73. Naranjo, pág. 159.
76. Times, mayo 30 de 1988, pág. 23.
80. Time, marzo 7 de 1988, pág. 15.
81. Time, mayo 9 de 1988, pág. 7.
83. Foto, Agencia de Prensa Novosti.
84. Foto Agencia de Prensa Novosti.
86. Novosti.
87. Novosti.
88. Der Spiegel, febrero de 1988, pág. 135.
89. Der Spiegel, pág. 135.
90. El País (Madrid), julio 7 de 1988, pág. 4.
92. Novosti.
93. Archivo Foro.
94. *Los grandes hechos de nuestra época*, Bogotá, Edit. La Foca, 1984, pág. 87.
96. *Historia ilustrada de la revolución soviética*, Moscú, Edit. Progreso, 1986, pág. 398.
97. Fotoprensa 87, El Mundo, Medellín, 1988, pág. 87.
99. Fotoprensa 87, pág. 82.
101. Fotoprensa 87, pág. 82.
102. Naranjo, pág. 38.
104. Naranjo, pág. 54.
107. Naranjo, pág. 24.
108. Naranjo, pág. 76.
109. Archivo Foro.
111. Archivo Foro.



