

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, D.C. Colombia. Edición No. 71. Septiembre de 2010. Valor \$15.000

De Uribe a Santos: los retos

La agenda pública y el gobierno de unidad nacional

El gasto público: Un largo camino por recorrer

Continuismos y rupturas, una mirada de mediano plazo

Santos y la justicia: Un comienzo positivo pero ambiguo

Santos, Presidente de los pobres ¡un oxímoron!

Comunicación y ciudadanía en tiempos de globalización

ISSN 0121-25559



Foro
Nacional por Colombia

Suscríbase a Revista Foro

Valor suscripción anual (tres números) Colombia: \$40.000

En toda América: USD 85

Resto del mundo: USD 110

Valor suscripción dos años (seis números) Colombia: \$76.000

Contáctenos para brindarle información detallada:

email: info@foro.org.co

Teléfono: +571-2822550

A través de estos medios usted podrá renovar su suscripción a nuestra revista, solicitar números atrasados, notificar cambios de domicilio o emitir cualquier tipo de reclamación. Nos pondremos en contacto con usted lo antes posible.

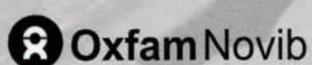
Página web: www.foro.org.co

Dirección: Cra 4A No. 27-62

Bogotá D.C. Colombia

Próximamente usted podrá adquirir los títulos de Revista Foro y otras publicaciones de Foro Nacional por Colombia a través del portal www.foro.org.co

Publicado con el apoyo de:



Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 71 \$ 15.000 Septiembre de 2010

Director

Pedro Santana Rodríguez

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

Maria Eugenia Sánchez

Esperanza González Rodríguez

Fabio Velásquez Carrillo

Pedro Santana Rodríguez

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Colaboradores Internacionales

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer, Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas y Gustavo Riofrío (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner y David Slater (Inglaterra), Carlos Jiménez, Jordi Borja y Carlos Guerra Rodríguez (España), Cándido Grzybowski (Brasil), Alfredo Rodríguez (Chile) y Boaventura de Sousa Santos (Portugal).

Asamblea de Miembros

Pedro Santana, Francisco Mejía, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, María Fernanda Quintana, Diógenes Rosero.

Diagramación

Edgar Duarte Forero

Carátula

Fotografía original de <http://www.flickr.com/photos/photographyoursoul/3448348772/>

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

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

Bogotá D.C. - Colombia

www.foro.org.co

info@foro.org.co

Contenido

Editorial

La agenda pública y el gobierno de unidad nacional

2

El legado de Uribe

Ni lo macro ni lo social favorecen a Uribe I y II

4

Jorge Iván González

El gasto público: Un largo camino por recorrer

14

Juan Carlos Villamizar

Tendencias recientes en el régimen político: entre la

subcultura del enemigo y la coalición hegemónica

21

Ricardo García Duarte

Los retos de Santos

Colombia bajo el mandato de Juan Manuel Santos:

Continuismos y rupturas, una mirada de mediano plazo

32

Pedro Santana Rodríguez

Santos y la justicia: Un comienzo positivo pero ambiguo

43

Rodrigo Uprimny y Miguel Emilio La Rota

Santos, Presidente de los pobres ¡un oxímoron!

52

Libardo Sarmiento Anzola

La organización electoral en Colombia

66

Javier E. Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas

Ciudadanía y globalización

Comunicación y ciudadanía en tiempos de globalización

77

Jesús Martín Barbero

La migración: un imaginario en construcción

90

Jessika Gómez Rodríguez

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de las agencias de cooperación Oxfam Novib y EED.



Editorial

La agenda pública y el gobierno de unidad nacional

El gobierno de Juan Manuel Santos ha decidido encarar algunos de los grandes temas de la agenda que no fueron asumidos durante los ocho largos años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En primer lugar, durante las primeras semanas el gobierno replanteó la política internacional y decidió enfrentar de manera decidida el aislamiento en que dejó al país la política internacional de Uribe, quien privilegió la lucha contra las guerrillas a la política de integración regional que han puesto en marcha los países de la región alrededor de la Unión Suramericana de Naciones, Unasur. Si bien este cambio de política marcha en la dirección acertada, el gobierno deberá replantear el conjunto de la política internacional y el papel del país en los mecanismos de integración regional, seriamente afectados durante el gobierno anterior. Dentro de ellos es urgente definir el futuro del Pacto Andino y el papel del país en Unasur, para comenzar. Así mismo, con la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexequible el acuerdo para la utilización de las siete bases militares por parte de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, el gobierno de Santos tiene la oportunidad de eliminar uno de los factores de mayor perturbación en la región y en las relaciones internacionales de Colombia con sus vecinos. Los expertos señalan la importancia de rediseñar el conjunto de la política internacional no solo con los Estados Unidos sino con Europa y los países emergentes (India, China, etc).

Pero si en el frente externo se avanza en la dirección acertada, en el frente interno el gobierno ha presentado una agenda ambiciosa que no elude algunos de los problemas centrales. Si bien aún no se conocen el conjunto de las propuestas, se anuncian proyectos que son muy importantes para la consecución de la concordia y la paz. Nos referimos por supuesto al anuncio del gobierno de presentar un proyecto de ley de tierras y de ley de víctimas que tendría como uno de sus propósitos centrales la devolución de cerca de 6 millones de hectáreas de tierra a los desplazados. El cálculo de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado es que durante los últimos doce años les fueron arrebatadas a las familias desplazadas 5,5 millones de hectáreas de tierra de las cuales 1,3 millones estaban cultivadas. Santos ha anunciado que en la ley de víctimas y en la ley de tierras se crearán los mecanismos jurídicos que permitan que la tierra retorne a sus verdaderos y legítimos dueños. Hasta ahora el gobierno no ha presentado oficialmente los proyectos pero en los borradores que circulan de ley de víctimas se reconocen sus derechos, incluidas las víctimas de agentes del Estado, punto que no fue reconocido por el gobierno anterior. Así mismo, se anuncia que en la ley de víctimas se incluirá un capítulo sobre tierras en donde se contempla un mecanismo expedito para avanzar en la restitución de las tierras a los desplazados recurriendo a un mecanismo de justicia transicional que invierte la carga de la prueba a favor de los despojados. Este es el mayor obstáculo para avanzar rápidamente en la restitución de la propiedad a sus legítimos poseedores.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/linecono/>

De igual forma, el gobierno ha presentado un ambicioso proyecto de reforma a la justicia que ha sido puesto a consideración de las Cortes. Hay dos puntos preocupantes en dicha propuesta, que las Cortes deberán examinar en detalle. Si bien el proyecto estipula de manera clara que la Corte Constitucional es el tribunal de cierre y se preserva el mecanismo de la tutela contra sentencias judiciales, establece dos restricciones que son preocupantes: la primera, que la tutela contra sentencias deberá ser presentada por un abogado, lo que limitará su uso; también se señala que sólo se dispondrá de un mes para interponer tutelas contra sentencias. Ambas restricciones deberán ser examinadas en el debate público que deberá darse a la propuesta. El otro punto polémico es la eliminación del poder que tienen las Cortes para nominar candidatos a Procurador General, Registrador Nacional del Estado Civil, Defensor del Pueblo. Con fallas este mecanismo ha mostrado bondades que se requiere examinar también en el debate que ya se inicia con respecto a esta reforma.

El gobierno de Santos también ha anunciado el apoyo al proyecto de Regla Fiscal que fue presentado por el gobierno saliente. Aquí se trata de elevar a principio constitucional el equilibrio fiscal así como la creación de una cuenta en el exterior para mantener parte de los recursos que se esperan por el aumento de las exportaciones mineras y de petróleo. Como ha sido señalado por varios analistas, se corre el riesgo de limitar la inversión social y sobre todo las órdenes de los jueces en el momento de reconocer los derechos sociales de los colombianos. No podemos olvidar que los derechos de la población desplazada, así como el derecho a la salud y ahora a la educación básica han sido reconocidos por la Corte Constitucional y este reconocimiento conlleva necesariamente el incremento del gasto público. En la exposición de motivos del proyecto se esgrimen estos argumentos para sustentar la necesidad de elevar a rango constitucional el control del déficit fiscal y se aduce que estas providencias judiciales son demasiado costosas. Este es el peligro de dicho proyecto.

En fin, lo que sí podemos decir es que la agenda legislativa que ha presentado el gobierno obliga a un debate serio en temas como la reforma del sistema de regalías, la ley orgánica de ordenamiento territorial, la reforma política, que son otros de los temas planteados por el gobierno entrante. Lo bueno es que ahora el país retoma estos grandes debates que habían desaparecido de la agenda pública durante los últimos años. Se requiere ahora propiciar una amplia discusión, al tiempo que se presentan propuestas alternativas en aquellas materias sensibles para la sociedad. También es la hora de intentar un vigoroso movimiento ciudadano en búsqueda de que el gobierno asuma el reto de negociar con las guerrillas y someter a los grupos paramilitares que siguen creciendo en todo el país. Este es un reto para el movimiento ciudadano que debería impulsar una gran convergencia de fuerzas democráticas con el propósito de generar una opinión pública favorable a la negociación política con las guerrillas. Por su parte las guerrillas están en mora de generar hechos de paz con, por ejemplo, la puesta en libertad de todos los secuestrados. Este podría ser el comienzo de un diálogo y de una negociación del conflicto.

Bogotá D.C., Septiembre de 2010



Ni lo macro ni lo social favorecen a Uribe I y II

Jorge Iván González*

La evaluación de la política macroeconómica puede realizarse de maneras muy diversas. Destaco dos. Una -que podría llamar "convencional" en la tradición de los macroeconomistas- examina la dinámica de variables como la inflación, el resultado fiscal, el balance en la cuenta corriente, el empleo, el monto de la deuda, etc. La otra forma de juzgar la política económica -no convencional- centra la atención en las condiciones de vida de las familias.

La primera aproximación es la que más se utiliza. La segunda forma de evaluación es menos frecuente aunque tiene una larga tradición en la teoría económica. Desde esta segunda lectura, las personas no están bien por el hecho de que el PIB crezca o porque la inversión aumente. A esta conclusión llegó la comisión que en febrero de 2008 nombró el presidente Nicholas Sarkozy con el fin de buscar indicadores que permitan juzgar de manera más integral que el PIB -y las otras medidas usuales- los resultados de la actividad económica. El estudio estuvo coordinado por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010). Los autores insisten en que el bien-estar (*well-being*) tiene que ser evaluado a partir de los cambios en el ingreso y el consumo de los hogares, más

que en términos de la producción agregada (PIB). En otras palabras, la economía va bien solamente si a la gente le va bien. Desde esta perspectiva podría afirmarse, por ejemplo, que los logros de la economía colombiana no son buenos porque los bancos ganen \$5 billones. Es factible que al mismo tiempo que el sector financiero incrementa sus excedentes, las condiciones de las familias se deterioren.

La primera aproximación evaluativa -basada en las variables convencionales- indica que los ocho años de los gobiernos Uribe I y II no fueron buenos para la economía. La evolución del equilibrio macroeconómico se observa en la figura 1. Allí se muestra el equilibrio macroeconómico básico, que corresponde a los balances de los tres grandes sectores: privado, público y externo. La evolución de estos agregados constituye nuestro primer criterio evaluativo.

Sea Ex el resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Pub el balance del sector público consolidado, $Priv$ el balance del sector privado (empresas y hogares). En el 2010, las tres cuentas se equilibraron de la siguiente manera:



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gdominici/>

* Economista y filósofo
Profesor de la
Universidad Nacional
de Colombia

$$\text{Ex} = \text{Pub} + \text{Priv}$$

$$-2,7 = -3,6 + 0,9$$

El ahorro o el desahorro nacional (Pub+Priv) se compensa con el balance externo (Ex). En la figura 1 incluí dos flechas para señalar los ocho años de Uribe (2002-2010). La conclusión es clarísima: *durante el período no se observa avance en ninguna de las cuentas*. Al terminar las dos administraciones de Uribe, el balance neto con el exterior empeoró: el déficit de cuenta corriente -columnas del gráfico- se acentuó. Reitero, entonces, que la evolución del equilibrio macro muestra que los gobiernos de Uribe **no** han sido positivos porque *empeoraron* los balances de los tres grandes sectores. Las cifras contradicen el triunfalismo del ex-presidente.

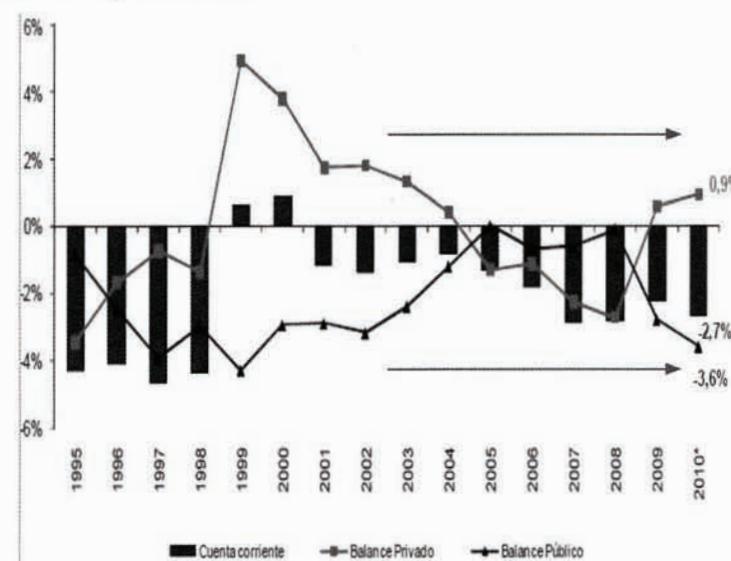
El equilibrio macroeconómico empeoró

Desde el punto de vista normativo es bueno que los balances sean positivos. Es conveniente que la balanza *en cuenta corriente* presente superávit. En tal caso el país tendría excedentes con el exterior. Fracasó Uribe al permitir que se acentuara el déficit en cuenta corriente. Este resultado es especialmente negativo por dos razones. Primero, porque se le apostó a la competitividad internacional y, segundo, porque los altos precios del petróleo y del carbón (especialmente en el 2007) no fueron suficientes para lograr que la cuenta corriente fuera superavitaria. En las presentaciones que se hicieron de las negociaciones internacionales siempre se consideró que para el país es favorable tener un balance positivo en la cuenta corriente.

También es bueno que el balance del *sector público consolidado* (SPC) sea positivo. Debe tenerse presente que el balance del SPC incluye la situación fiscal del gobierno central, de los gobiernos locales (departamentales y municipales) y de las empresas públicas. El mayor déficit del gobierno nacional central (GNC) -cercano al 5% del PIB- ha sido contrarrestado por los excedentes de otros gobiernos y entidades del sector público. El mayor responsable del

Figura 1. Equilibrio macroeconómico (1995-2010).

Porcentajes del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (2010, p. 57).

aumento del gasto y de la disminución de los ingresos fue el GNC.

En materia tributaria el GNC concedió exenciones y redujo las tarifas a las grandes empresas y a las personas más ricas. Estas decisiones se reflejaron en un mayor déficit de sector público. Por el lado del gasto destacó dos hechos: el crecimiento de un programa como *Familias en Acción*, y la forma inadecuada como se está incrementando la deuda pública interna.

Con respecto al balance del *sector privado*, se considera que la situación está bien cuando el ahorro supera la inversión. El endeudamiento es visto como una alternativa transitoria y, en todo caso, debe mantenerse en niveles "razonables".

En la realidad no se puede pretender que los tres balances tengan excedentes todo el tiempo. Los déficits se justifican en determinadas situaciones. Por ejemplo, cuando hay crisis es conveniente que el Estado gaste más. De todas maneras, debe evitarse que el déficit se prolongue durante largos períodos de tiempo. Si el criterio normativo es considerar como bueno los saldos positivos, el resultado final de las administraciones Uribe no es satisfactorio. Los déficits de la cuenta corriente y del sector

público aumentaron y, al mismo tiempo, el superávit del sector privado disminuyó. En otras palabras, *durante estos ocho años no mejoraron los balances sectoriales*.

La calidad de vida para la mayoría de las personas sigue siendo muy baja

El segundo criterio de evaluación tiene que ver con las condiciones de vida de las personas. El punto de referencia, como proponen Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010), es el bien-estar de la población. Una aproximación operativa a esta noción podría ser una medida como el *ingreso disponible para la ampliación de las capacidades* (*Ydac*) calculado por el *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* (Idhb 2008). Este indicador va en la dirección propuesta por Stiglitz, Sen y Fitoussi. Se establece un balance neto por familia entre los impuestos y los subsidios. El *Ydac* es igual al ingreso que la persona recibe por su trabajo, o ingreso bruto (*Y*), menos los impuestos (*T*) más los subsidios (*S*). Es decir, ***Ydac = Y - T + S***. El hogar paga impuestos pero también mejora su ingreso gracias a los subsidios (monetarios y en especie). Si, por ejemplo, el hogar recibe subsidios de *Familias en Acción* y, al mismo tiempo, paga impuestos como el IVA, es factible que el monto de los impuestos sea mayor que los subsidios recibidos. Si este fuera el caso, el balance (subsidios menos impuestos) sería negativo para la familia. Con la información disponible en el país no se puede estimar el *Ydac*, así que la evaluación no se puede hacer en los términos ideales propuestos por Stiglitz, Sen y Fitoussi. Sin llegar hasta este nivel de análisis, las medidas de la pobreza y la indigencia son una aproximación a las condiciones de vida de las familias.

Antes de observar lo que sucede con la indigencia, debe tenerse en cuenta que en Colombia sigue habiendo *trampa de pobreza* por tres razones: porque el número absoluto de pobres es muy alto; porque Colombia ha reducido la pobreza a un ritmo menor que los otros países de América Latina (Cepal 2009); y, finalmente, porque cuando la tasa de crecimiento fue alta (como en el 2007) la incidencia de la pobreza no disminuyó de manera significativa. El crecimiento del PIB

Cuadro 1. Incidencia de la indigencia - 13 ciudades, resto, total país (2002-2005, 2008-2009)

	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Bucaramanga	6,5	6,0	5,4	6,3	3,3	2,2
Bogotá	8,6	8,0	7,1	5,5	3,9	4,1
Villavicencio	7,6	7,4	5,3	7,5	6,0	6,5
Pasto	7,7	7,6	7,7	9,3	6,9	7,1
Ibagué	10,6	11,3	12,7	11,8	9,0	7,2
Cúcuta	11,0	12,9	12,6	11,2	6,7	7,7
Montería	12,8	13,9	11,3	12,0	8,8	8,3
Pereira	7,1	6,4	5,7	6,8	7,9	8,7
Cartagena	11,7	8,0	8,6	5,6	8,9	8,9
Cali	7,6	7,3	6,7	7,1	8,9	9,8
Barranquilla	10,0	12,0	9,4	9,2	10,5	9,9
Medellín	12,3	11,6	9,4	9,0	9,2	10,2
Manizales	12,1	12,8	14,2	13,3	12,7	11,7
13 áreas	9,4	9,1	8,1	7,4	6,8	7,1
Resto	32,5	27,0	28,9	27,4	32,6	29,1
Colombia	19,7	17,0	17,0	15,7	17,8	16,4

Las ciudades se han organizado, de menor a mayor, teniendo como criterio la incidencia de la indigencia en el 2009.

Fuente: Mesep (2009, 2010)

no ha estado acompañado de un aumento del empleo y del ingreso.

El cuadro 1 muestra la dinámica que tuvo la indigencia (o la pobreza extrema) entre el 2002 y el 2009¹. En este período, a nivel nacional, el porcentaje de personas que están por debajo de la línea de indigencia se redujo de 19,7% a 16,4%. Destaco el aumento de la indigencia que se presentó entre el 2005 y el 2008: pasó de 15,7% a 17,8%. Adicionalmente, en las 13 áreas metropolitanas la indigencia aumentó entre el 2008 y el 2009, pasando de 6,8% a 7,1%. Ello significa que en estas ciudades el número de personas en pobreza extrema subió de 1.326.102 a 1.394.776. En el campo la indigencia es relativamente alta (29,1% en el 2009).

De los datos del cuadro se derivan estas conclusiones: i) La indigencia no bajó de

¹ No hay datos para el 2006 y 2007 por las dificultades que se presentaron para empalmar las series de la *Encuesta de Calidad de Vida* (hasta marzo de 2006) y la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (a partir de junio de 2006). Ver Mesep (2009).

manera significativa. ii) Entre el 2005 y el 2008 aumentó a nivel nacional. iii) Entre el 2008 y el 2009 aumentó en el conjunto de las 13 áreas metropolitanas. iv) Las diferencias entre las ciudades son significativas. Bucaramanga tiene el menor porcentaje (2,2%) y Manizales el mayor (11,7%). Las diferencias entre ciudades muestran que las políticas que impulsan los gobiernos locales son importantes. v) La indigencia en el campo es alta (29.1%) y pone en evidencia la intensidad de la brecha cabecera/resto. vi) A nivel nacional, los ocho años de las administraciones Uribe no han mejorado de manera sustantiva la situación de las personas más pobres. En el 2009 había 7.159.172 de personas en situación de pobreza extrema.

El ciclo de los precios de los alimentos tiene una relación directa con la valoración de la línea de indigencia. El aumento de los precios de los alimentos², se manifiesta en una línea de indigencia más elevada y, por tanto, en una mayor indigencia. La pésima política agropecuaria es una de las explicaciones de los altos precios de los alimentos. Los gobiernos de Uribe renunciaron a la seguridad alimentaria, colocando al país en una situación muy vulnerable frente a las fluctuaciones de los precios internacionales. El déficit en cuenta corriente (figura 1) se explica, entre otras razones, por la forma como ha crecido la importación de alimentos básicos. La importación de alimentos básicos es inaceptable³. El desprecio por la seguridad alimentaria ya se está reflejando en mayor indigencia.

El problema del territorio se ha convertido en un asunto central del desarrollo económico y de la política pública. Con razón el presidente Santos ha dicho que una de sus prioridades es el ordenamiento del territorio. Volverá a presentar una ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot), impulsará una ley de tierras y abogará por

² Los precios de los alimentos tuvieron un crecimiento elevado, hasta el punto que en el 2007 la inflación de alimentos es responsable del 74% de la inflación general (Banco de la República 2008, p. 15).

³ Las importaciones de alimentos básicos están creciendo. Actualmente el país importa 3,5 millones de toneladas de maíz, 1,2 millones de toneladas de trigo. La importación anual de alimentos básicos se acerca a las 8,5 millones de toneladas.

equidad en la distribución del territorio. El Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, ha dicho que la restitución de tierras será una de sus prioridades. Para que estas medidas contribuyan, efectivamente, a la solución del problema agrario se requiere, además, la actualización de los catastros y un cobro efectivo de los prediales rurales. Estos pasos ayudarán a mejorar la seguridad alimentaria y a reducir la brecha urbano/rural. En otras palabras, el tema alimentario y su impacto en los cambios de la línea de indigencia invitan a reflexionar sobre el desarrollo agropecuario, y su impacto en la dinámica general de la economía.

El aumento de la indigencia en las ciudades entre el 2008 y el 2009 es una noticia que debería causar alarma. Primero, porque es una expresión de un tipo de desarrollo que no se traduce en mejores condiciones de vida de la población. Y segundo, porque las aglomeraciones cuentan con los instrumentos necesarios para evitar que este fenómeno se presente.

El falso optimismo del Ministerio de Hacienda

En el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda, 2010) se trata de transmitir un mensaje de optimismo y de



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gdomini/>

éxito. El equilibrio macroeconómico no es leído como un fracaso. El déficit del SPC se justifica con el argumento que la política fiscal de Uribe fue *anticíclica*, y menciona las estrategias que justifican esta afirmación. Las resumo en tres: 1) Fortalecimiento de la red de protección social para sostener el consumo de la población más vulnerable, 2) Inversión y confianzal, y 3) Política fiscal expansiva.

La red de protección social vs. política keynesiana de generación de empleo

En el Marco Fiscal se afirma que la política social ha sido anticíclica y ha permitido favorecer a las personas más vulnerables. Este resultado no es tan evidente. La red de protección social busca sostener el consumo de la población más vulnerable. Si identificamos a los más vulnerables con las personas que están bajo la línea de indigencia, los datos de la Mesep son suficientemente claros: el porcentaje de indigentes no disminuyó de manera sustantiva (cuadro 1). Indudablemente, la indigencia no depende solamente de estos programas específicos. El ciclo económico y fenómenos como la inflación tienen un claro impacto en la indigencia. De todas maneras, Uribe siempre presentó la *Red Juntos y Familias en Acción* como alternativas fundamentales en la lucha contra la indigencia.

El programa social más significativo de Uribe fue *Familias en Acción*, que terminó siendo asistencialista y ahogó medidas más estructurales, asociadas a una política de empleo e ingreso. *Familias en Acción* es la versión moderna de la ley de pobres inglesa, contra la que se rebelaron Marshall, Keynes y Hicks⁴. En lugar de administrar limosnas, decían, el gobierno debería incentivar la ocupación para que no haya pobres.

Familias en Acción transmite dos mensajes dañinos. Primero, aplaza la discusión sobre los mecanismos e instrumentos de política económica que contribuyen a la generación de empleo. El programa ayuda a las familias más necesitadas, y esta bondad es indiscutible. Pero no tiene sentido que el



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gdominic/>

número de familias atendidas siga creciendo. Un programa de esta naturaleza debería irse reduciendo de manera gradual, en la medida que haya políticas de generación de empleo. En lugar de que las personas pobres hagan cola a la espera de un cheque, habría que buscar la manera para que reciban un salario por su trabajo. El debate sobre las formas estructurales de creación de empleo se ha pospuesto. Es la hora de recuperar las fórmulas keynesianas de generación de empleo, sobre todo estimulando el desarrollo de la infraestructura.

El segundo mensaje dañino de *Familias en Acción* es el desconocimiento del tema distributivo. Para que la lucha contra la pobreza sea efectiva se requiere que el crecimiento esté acompañado de medidas distributivas. En la agenda de Uribe nunca estuvo el tema distributivo. Todo lo contrario. Se permitió que la concentración del ingreso y de la riqueza aumentara. *Familias en Acción* oculta la necesidad de tomar medidas estructurales que favorezcan la equidad, como sería una política tributaria que sea progresiva -con respecto a su ingreso, los ricos deberían pagar una tarifa más alta que los pobres.

El componente discrecional del gasto público de los gobiernos de Uribe puso énfasis en los temas asistenciales. Esta opción ha sido perversa desde el punto de vista institucional y ha relegado a un segundo plano las acciones de tipo estructural.

⁴ Ver, por ejemplo, Hicks y Hicks (1943), Marshall (1892).

Si la política económica efectivamente pone el énfasis en la generación de empleo, programas como *Familias en Acción* irán perdiendo importancia.

Inversión y confianza

La administración Uribe construyó un discurso simplista basado en la cadena CONFIANZA → INVERSIÓN → CRECIMIENTO → EMPLEO. Los resultados conseguidos corresponden más bien a otra secuencia causal: CONFIANZA → INVERSIÓN → CRECIMIENTO → DESEMPLEO. La confianza ha impulsado la inversión y el crecimiento, pero no ha favorecido la generación de empleo. La relación entre la inversión y el crecimiento es más clara que entre la inversión y el empleo. La inversión favorece el crecimiento pero no necesariamente incentiva el empleo⁵. La seguridad inversionista ha contribuido al crecimiento del producto, pero no ha tenido impactos favorables en la ocupación.

El mayor aumento del PIB se presentó en el 2007. Esta dinámica se explica, en gran parte, por el aumento del precio de bienes como el petróleo y el carbón. Es decir, se trata de un crecimiento fundado en procesos extractivos. Esta economía de enclave no genera empleo. Durante los años de Uribe la participación de la industria en el PIB ha sido, en promedio de 16.7%⁶, sin que se hayan presentado cambios significativos en esta relación. Colombia no avanza en el proceso de industrialización y, como dice Kaldor (1966), para que el crecimiento sea sostenible tiene que estar basado en la dinámica industrial.

El crecimiento genera empleo si existen procesos industriales de transformación. La lógica extractiva no incorpora valor agregado. Ahora que se anuncia otra bonanza minero-energética es urgente diseñar mecanismos que eviten el despilfarro de la riqueza. No se puede repetir la mala historia de la bonanza de los noventa. Para que la dinámica industrial mejore se requiere,

⁵ Entre 2002 y 2007 (último año para el que existe información consolidada de PIB), la inversión (formación bruta de capital fijo) como porcentaje del PIB pasó de 17,16% del PIB a 24,33% (González, 2010).

⁶ La cifra corresponde al período 2002-2007, que es el último año publicado por el Dane.

además, que el país avance en la consolidación de la demanda interna. Para ello se requiere modernizar la infraestructura vial y de comunicaciones. De manera tardía, Uribe II destinó recursos de vigencias futuras al fortalecimiento de la infraestructura⁷.

En el *Marco Fiscal* se trae a colación la *ley de Okun*. Para este autor, las variaciones en las tasas de crecimiento del producto se reflejan en cambios similares -pero en sentido contrario- de las tasas de desempleo, así que: $\Delta g = \nabla d$. Siendo g la tasa de crecimiento del producto, y d la tasa de desempleo. En el *Marco Fiscal* se llega a la conclusión que en Colombia se ha cumplido la ley de Okun. Esta apreciación no es cierta. En realidad, la tasa de desempleo no se ha reducido al mismo ritmo en que ha crecido el PIB. En 2007 el PIB aumentó 7,5% y el desempleo apenas bajó a 11,4%. En 2009 el PIB creció 0,4% y el desempleo fue 13%. Así que altos crecimientos del PIB no se reflejan en bajas sustantivas del desempleo. El crecimiento se ha generado en procesos extractivos (petróleo y carbón) que no generan empleo.

Política Fiscal expansiva y/o efecto Ponzi

El Marco Fiscal explica el déficit del sector público por la política expansiva. Esta es una razón, pero hay otra que vale la pena destacar: el mal manejo de la deuda pública interna llevó a una situación Ponzi, que agudizó el déficit e incentivó la especulación financiera. Charles Ponzi era un banquero italiano que se endeudaba para pagar deudas viejas. Se habla de *efecto Ponzi* cuando las nuevas colocaciones se utilizan para pagar los compromisos de los antiguos créditos. Esta situación es pésima porque no quedan recursos frescos para invertir.

Dada la abundancia de dólares (más de US\$26 mil millones), el gobierno ha procedido de manera adecuada al disminuir la deuda externa. En los últimos años se ha presentado un cambio sustantivo en la estructura de la deuda. Los excedentes de divisas han permitido

⁷ Para el período 2011-2027 se han autorizado cupos de vigencias futuras por un total de \$30.5 billones. De esta cifra, durante Uribe I y II se autorizaron \$23 billones, de los cuales \$18 billones son para los sistemas de transporte y la infraestructura vial.

tido avanzar en el prepago de la deuda externa, lo que ha llevado a una sustitución de deuda externa por deuda interna. El Ministerio de Hacienda ha dicho que esta operación es favorable para las finanzas públicas, pero no se presenta un análisis costo/beneficio de las dos modalidades de deuda.

El cuadro 2 resume la evolución que ha tenido la deuda pública interna (TES) entre 2005 y 2010. La última fila muestra el roll-over, o la relación entre las colocaciones y el servicio. La situación es Ponzi cuando la relación es menor que 100%, ya que las nuevas colocaciones ni siquiera alcanzan a pagar las deudas viejas. Con excepción del 2005, los demás años son críticos. En el 2010 se espera que las colocaciones lleguen a \$25,5 billones, pero los compromisos anteriores son de \$22,9 billones, así que a duras penas quedarían \$2,5 billones para realizar nuevos proyectos.

Esta estructura de la deuda pública interna tiene cuatro problemas: i) El monto absoluto de los intereses es muy alto. En el 2010 será de \$11,4 billones (el equivalente al presupuesto de la Universidad Nacional durante 10 años). ii) Fomenta la especulación financiera. Los TES se reciclan en el mercado financiero. Los grandes favorecidos son los bancos y los intermediarios financieros. iii) Desvirtúa la misión institucional de las entidades públicas tenedoras de TES. Además de los intermediarios financieros y de los agentes privados, algunas entidades del sector público compran TES. En lugar de adquirir TES, sería conveniente que estos dineros se destinaran a cumplir con las funciones misionales de las instituciones. No tiene sentido, por ejemplo, que entidades como Fosyga tengan dinero en TES. iv) El costo fiscal de las nuevas colocaciones es muy alto y en virtud del efecto Ponzi, estos recursos no se destinan a la inversión pública y a la generación de empleo. Es inexplicable que el Ministerio de Hacienda no se muestre preocupado por la situación de la deuda interna. El efecto Ponzi no parece tranquilizar a nadie.

Cuadro 2. Roll-Over de la deuda interna (TES) - Miles de millones de pesos

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Colocaciones	27.982	23.396	19.140	23.926	25.832	25.500
Servicio deuda	16.778	24.558	26.997	25.447	22.967	22.936
Amortizaciones	8.484	14.625	15.613	14.571	11.429	11.478
Intereses	8.294	9.933	11.384	10.876	11.538	11.458
Colocaciones/ servicio	167%	95%	71%	94%	112%	111%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2010, p. 98).

Tampoco ha sido objeto de discusión la forma como se está realizando la operación de prepago de la deuda externa. El tema lo planteó el contralor Turbay pero no se le ha prestado atención:

"La segunda alternativa propuesta es la de establecer un acuerdo por una sola vez, en el cual el Emisor le traspasa una determinada cantidad de reservas internacionales al gobierno, con el único fin de prepagar deuda externa, éste a su vez, firma un pagaré o expide un TES a largo plazo en el cual se compromete a cubrir con las condiciones financieras establecidas para el servicio de la nueva deuda. El espacio fiscal generado por la operación se manejaría para crear un fondo de estabilización o de ahorro, vigilado por estamentos independientes del gobierno, destinados a la inversión pública estratégica" (Turbay 2007, p. 148).

Esta apenas es una modalidad de prepago de la deuda. Voy a explicarla. Actualmente, cuando el gobierno necesita prepagar deuda externa hace una emisión de TES y adquiere pesos. Con este dinero le compra al Banco de la República los dólares que necesita y le gira al banco internacional. El Banco de la República recibe los pesos y como no los necesita los mete en una bóveda. Aunque la colocación de TES tiene altos costos para el gobierno, las autoridades monetarias justifican dicha operación argumentando que el gobierno, como cualquier agente, tiene que comprar dólares al Banco de la República.

Turbay propone un camino heterodoxo. El Banco de la República entrega los dólares al gobierno y se expide un pagaré. El gobierno le paga a la entidad internacional y, de todas maneras, emite TES, pero no le entrega los pesos al Banco de la República para que los guarde en una bóveda, sino que con este

dinero financia un fondo que serviría para consolidar la inversión pública estratégica. Este apenas es un ejemplo de mecanismos “no ortodoxos” que podrían utilizarse, con el fin de replantear de manera sustantiva el manejo de la deuda pública interna.

Recientemente se ha puesto de moda la *regla fiscal*. El nuevo gobierno presentó un proyecto de ley con el fin de poner en práctica la regla fiscal (Banco de la República, Ministerio de Hacienda, DNP, 2010). Se trata de ahorrar en épocas de bonanza y gastar durante las crisis. La discusión sobre la conveniencia de la regla no es nueva. A finales de los setenta y comienzos de los ochenta los friedmanianos eran partidarios de las reglas y los keynesianos se inclinaron por el uso discrecional de los recursos públicos⁸. La regla se ha definido como $b_t = b^* + \alpha y_t + ccip_t$, siendo: b_t el balance fiscal primario (no incluye intereses de la deuda); b^* el balance fiscal primario que se propone como objetivo; y_t es la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial, y $ccip_t$ representa el componente cíclico de los ingresos petroleros recibidos por el Gobierno Nacional. Para calcular $ccip_t$ se le restan a los ingresos efectivos provenientes del petróleo (los pagos de Ecopetrol al Gobierno por impuesto de renta y el giro de dividendos, más los pagos por impuesto de renta de las compañías petroleras privadas), los ingresos proyectados por este mismo concepto para el año siguiente.

El Gobierno busca que el balance fiscal primario disminuya en los momentos de bonanza y cumpla un papel anticíclico cuando haya recesión. La regla se ha justificado con el argumento de la *estabilidad y de la sostenibilidad fiscal*. Más que una regla fiscal, hace falta una visión de desarrollo de largo plazo. El déficit fiscal del gobierno central se explica por dos razones diferentes al mayor gasto: la caída de los impuestos y el mal manejo de la deuda interna.

Uribe I y II debilitó el régimen impositivo. En el 2009 el costo fiscal de las deduccio-

nes (\$4,1 billones)⁹, las rentas exentas (\$3,4 billones) y los descuentos (\$0,5 billones) fue de \$8 billones. Los ingresos tributarios del Gobierno Nacional apenas representan el 13,1% del PIB. El porcentaje correspondiente al impuesto de renta fue de 5,6% en el 2009 y se espera que sea 5% en el 2010. Estas cifras son muy bajas. El impuesto a la renta debe ser más alto, las exenciones tienen que eliminarse y, por otro lado, deben aprovecharse las potencialidades tributarias del suelo (prediales urbanos y rurales progresivos, participaciones en plusvalías, etc.).

Además de la defensa de la regla fiscal, el nuevo gobierno también busca modificar la distribución de las regalías, con el fin de aumentar el porcentaje destinado al gobierno central. Se argumenta que la centralización permitirá hacer un mejor uso de las regalías y evitar el despilfarro en manos de los gobiernos locales. Está bien que el manejo de las regalías sea más centralizado siempre y cuando los proyectos que se financien con estos recursos cumplan tres condiciones: mejoren la infraestructura, contribuyan a la consolidación de mercado doméstico y favorezcan las dinámicas endógenas de las regiones.

Conclusión

Desde la perspectiva de la política económica, los gobiernos de Uribe I y II no fueron buenos. i) Porque los balances sectoriales (externo, privado y público) se deterioraron. ii) Porque no hubo reducciones significativas en el porcentaje de personas en condiciones de indigencia. iii) Porque el país no ha salido de la trampa de pobreza. iv) Porque la inversión y el crecimiento no han generado empleo. El crecimiento no se ha basado en la producción industrial sino en las actividades extractivas. v) Porque los programas sociales como *Familias en Acción* dejaron de ser transitorios, convirtiendo el asistencialismo en una política permanente. vi) Porque la deuda interna se ha gestionado mal y su costo fiscal ha sido excesivo. vii) Porque la desigualdad se agudizó, ampliando la brecha entre ricos y pobres, especialmente en el campo. viii) Porque la

⁸ Ver, por ejemplo, Barro (1986), Baumol y Quandt (1964), Kopits (2001), Kydland y Prescott (1977), Markowitz (1976), Modigliani (1964), Stiglitz (2002).

⁹ Se trata de la deducción del 40% del impuesto a la renta por la inversión en activos fijos reales productivos.

distancia entre la ciudad y el campo se hizo más grande. ix) Porque el problema agrario se acentuó.

Bibliografía

- Banco de la República, 2008. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Banco de la República. Bogotá.
- Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2010. Regla Fiscal Para Colombia, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- Barro, Robert. 1986. *Recent Developments in the Theory of Rules versus Discretion*, Economic Journal, vol. 96, pp. 23-37.
- Baumol, William; y Quandt, Richard. 1964. "Rules of Thumb and Optimally Imperfect Decisions", American Economic Review, vol. 54, no. 2, pp. 23-46.
- Comision Económica para América Latina, Cepal. 2009. Panorama Social de América Latina 2009, Cepal, Santiago.
- González, Jorge. 2010. "La Inversión No Es Intrínsecamente Buena", Revista Javeriana, vol. 146, no. 765, jun., 2010, pp. 8-13.
- Hicks, John y Hicksm Ursula. 1943. "The Beveridge Plan and Local Government Finance", Review of Economic Studies, vol. 11, no. 1, winter, pp. 1-19.
- Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, IDHB. 2008. Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008, Pnud, Bogotá.
- Kaldor, Nicholas. 1966. "Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom", en TARGETTI Ferdinando., THIRLWALL Anthony., 1989, comp. The Essential Kaldor, Duckworth, London.
- Kopits, George. 2001. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, Washington.
- Kydland, Finn; y Prescott, Edward. 1977. "Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans", Journal of Political Economy, vol. 85, jun., pp. 473-491.
- Markowitz, Harry. 1976. "Investment for the Long Run: New Evidence for an Old Rule", Journal of Finance, vol. 31, no. 5, dec., pp. 1273-1286.
- Marshall, Alfred. 1892. "The Poor Law in Relation to State-Aided Pensions", Economic Journal, vol. 2, no. 5, mar., pp. 186-191.
- Ministerio de Hacienda. 2010. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad. Mesep. 2009. Resultados Fase 1. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resumen Ejecutivo, Dane, DNP. Bogotá.
- Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad. Mesep. 2010. Resultados Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2009, Rueda de Prensa, Dane, DNP, Bogotá, Power Point.
- Modigliani, Franco. 1964. "Some Empirical Tests of Monetary Management and of Rules versus Discretion", Journal of Political Economy, vol. 72, no. 3. pp. 211-245.
- Stiglitz, Joseph. 2002. "Argentina Shortchanged. Why the Nation that Followed the Rules Fell to Pieces", Washington Post, p. B-01.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya y Fitoussi Jean-Paul. 2010. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, IEP, Paris.
- Turbay, Julio. 2007. La Oportunidad de Prepago de la Deuda Externa, Economía Colombiana, no. 319, pp. 143-152.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gdominic/>

Nuestras publicaciones



Adquiéralas en:

Bogotá:

Foro Nacional por Colombia
Carrera 4A No. 27-62. Tel: 2822550

Librería Lerner - Centro
Avenida Jiménez No. 4-35
Tel: 3347826

Librería Lerner - Norte
Calle 92 No. 15-23
Tel: 2360580

Alejandría Libros
Calle 72 No. 14-32
Tel: 2351619

Librería Universidad Nacional
Calle 20 No. 7-15

Cali:

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

Barranquilla:

Foro Costa Atlántica
Calle 76 No. 47-36 P.2. Tel: 3602969 - 3603301

* Disponibles en Internet en:

lalibreriadelaU.com

Conocimiento y cultura

El gasto público: Un largo camino por recorrer¹

Juan Carlos Villamizar*

La Constitución Política de Colombia de 1991 definió para el gasto social unas reglas de distribución. Una primera regla establece que la ley de presupuesto deberá tener un componente de gasto social, cuya asignación se hará de acuerdo con el número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, población y eficiencia fiscal y administrativa; ordena la constitución que el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y establece un mecanismo según el cual el presupuesto destinado para ese gasto no podrá disminuirse en el año respecto de la vigencia anterior². La segunda regla se refiere a la asignación de recursos de

participaciones desde la Nación a los Departamentos y Municipios que se denomina Sistema General de Participaciones (SGP)³. A partir de ese marco, se discutirán algunos elementos como la definición, cálculo y asignación del Gasto Público Social (GPS).

Este es un tema que conduce a preguntas sobre la pobreza, la distribución del ingreso, la provisión de servicios básicos en salud y educación principalmente, la eficiencia del gasto, entre otros⁴. Esos temas, no los discutiremos aquí y nos centraremos en la problemática específica del gasto social, derivada del Presupuesto General de la Nación, el instrumento por excelencia para la ejecución de la política pública.

El Anexo del Gasto Público Social (AGPS)

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de las leyes de presupuesto, ha incluido un Anexo de Gasto Público Social (AGPS), el

1 Este artículo es hecho con base en dos estudios realizados por la Contraloría General de la República, el primero, *El Gasto Público Social, 2004-2008*, presentado al VII encuentro de Gobernadores el 12 de diciembre de 2008 y al Foro de Gasto Social el 24 de septiembre de 2009. Una actualización de ese documento se expuso en el Foro *Gasto Público Social en la Infancia (por finalidad)* realizado por la red <http://www.alianzaporlaninez.org.co/>; el segundo documento de la CGR, es un estudio que evalúa el Sistema General de Participaciones y su efecto sobre los resultados sociales. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor.

2 Colombia. *Constitución Política de Colombia*, Arts. 350, 366; Colombia. *Ley 179 de 1994*, Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, Art. 17.

3 *Ibid*, Arts. 356, 357, definen las reglas de asignación del Sistema General de Participaciones.

4 Existe una abundante literatura sobre los temas referidos, particularmente los trabajos de Amartya Sen. Un estudio reciente que trabaja a este autor es el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Sobre la pobreza en una perspectiva histórica puede verse, Morell, Antonio (2002).



* Administrador público y economista. Candidato a Doctor en Historia

cual ha incrementado año a año su monto, como se observa en el cuadro 1. En 2004 el AGPS era el 45% del presupuesto, en 2009 esa participación aumentó en seis puntos porcentuales a 51,3% del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como se puede apreciar, los componentes de ese gasto son educación, salud, vivienda, asistencia social, agua potable y saneamiento básico, propósito general, medio ambiente y administración, todos ellos se corresponden con los establecidos por la norma constitucional, salvo por los componentes seguridad social y valores que no deberían incluirse como GPS. El componente administración se refiere a los gastos de personal y otros de servicios generales requeridos para el buen funcionamiento de las entidades que ejecutan directamente gasto social.

Un análisis detenido del AGPS⁵ revela que no existe una definición de los rubros que deben ser parte del GPS, de manera que

⁵ Se realizó una evaluación de los anexos de la ley de presupuesto de 2004 a 2009.

en algunos años se incluyen unos rubros que luego no aparecen en la siguiente (en el cuadro se reportan como Otros), o que siendo incluidos de manera permanente generan dudas sobre su aporte como gasto social (Seguridad Social); sea como sea, el resultado contable para el gobierno es de incremento en gasto social⁶.

¿Por qué debe especificarse el GPS?

Las sociedades modernas han establecido mecanismos de distribución de sus recursos con el fin de atender las necesidades vitales de sus ciudadanos. En las regiones del tercer mundo, debido a la inestabilidad política de muchos de esos países, se requiere fijar reglas permanentes que, elevadas a nivel constitucional, impiden la variación en los niveles de gasto de acuerdo con los intereses

⁶ El Subsidio a la gasolina se ha incluido en 2007, 2008 y 2009; igualmente, se incluyen todas las cuentas relacionadas con el sistema pensional, la seguridad social de los empleados, y otras partidas.

**Cuadro 1. Gasto Público Social (GPS), 2004-2009
(Presupuesto General de la Nación - Participación porcentual)**

Concepto	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	AGPS	AGPS-Aj.										
Gasto Público Social	45,0	29,7	46,2	28,8	43,7	28,4	46,6	28,0	47,9	29,3	51,3	29,9
01. Educación	15,1	15,2	14,1	14,1	13,4	13,4	12,2	12,2	12,7	12,9	13,1	13,2
02. Salud	6,2	6,2	5,8	6,1	6,0	6,2	6,0	6,0	5,5	5,5	5,0	5,1
03. Vivienda	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
04. Asistencia Social	2,3	2,6	2,6	2,7	3,1	3,2	3,6	3,8	4,2	4,4	4,3	4,7
05. APSB	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,9	0,9
06. SGP Propósito General	3,0	3,0	3,1	3,1	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7	2,7	1,9	1,9
07. Medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5
08. Administración	1,5	1,8	1,4	1,6	1,4	1,6	1,4	1,7	1,5	1,7	1,4	1,7
09. Seguridad Social	13,4	0,3	16,1	0,5	15,4	0,6	16,1	1,0	17,1	1,0	18,0	1,3
10. Otros	2,9		2,3		1,2		3,9		3,2		5,6	
Resto presupuesto	55,0	70,3	53,8	71,2	56,3	71,6	53,4	72,0	52,1	70,7	48,7	70,1
Total PGN	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total PGN (Billones \$)	77,6	77,6	93,1	93,1	105,4	105,4	117,6	117,6	125,7	125,7	140,5	140,5

Fuente: SIIF; CGR.

Notas: AGPS: Anexo Gasto Público Social; AGPS-Aj: Anexo Gasto Público Social Ajustado; APSB: Agua Potable y Saneamiento Básico; SGP-P. General: Sistema General de Propósito General Participaciones.

Fuente: Mesep (2009, 2010)

de los partidos y gobiernos de turno en el poder. La sociedad colombiana ha reglamentado la existencia del GPS, en el marco de políticas neoliberales de prestación de los principales servicios de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico (APS), y dado que existen poblaciones con una alta vulnerabilidad (niños, jóvenes, desempleados, mujeres desprotegidas), que el conflicto político sigue presente (el cual ha generado diversos programas como el Plan Colombia, la atención a la población víctima del desplazamiento forzado, los programas de reintegración, desmovilización y reincorporación, entre otros)⁷ se ha generado la categoría Asistencia Social.

Si tomamos como punto de referencia que el GPS debe atender a los criterios de universalidad, NBI y redistribución del ingreso, comienza a verse que no todos los componentes que están incluidos en el AGPS del gasto tienen razón de ser.

Universalidad

En primer lugar, el gasto social debería atender al criterio de universalidad en la asignación de los recursos, fundamentado en la Constitución Política que trata de los derechos de niños, tercera edad, salud, vivienda, educación y deporte, formación profesional y técnica para el trabajo, acceso a la cultura y ambiente sano⁸. La excepción a esta regla de universalidad se encuentra en seguridad social, noción que atiende a la idea de derecho adquirido, pero no a la condición del derecho a percibir una renta mínima vital por el hecho de ser ciudadano colombiano.

La aplicación del criterio de universalidad al AGPS, conduce a la conclusión práctica, según la cual, la mayor parte de los recursos asignados por concepto de pensiones dentro del AGPS deben ser excluidos. En 2009 el PGN fue de \$140 billones, el

⁷ El programa Familias en Acción está incluido en Plan Colombia.

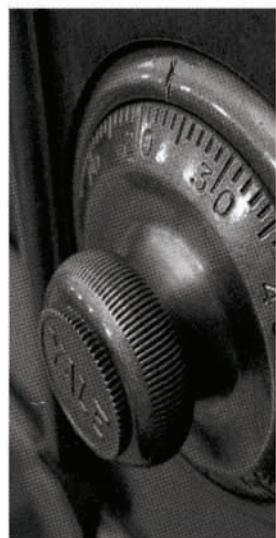
⁸ Colombia. *Constitución Política de Colombia*, Título II, Capítulos II y III. Se exceptúa de la regla de universalidad la seguridad social, a pesar de que el artículo 48 sostiene que el Estado garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social; a renglón seguido determina que eso se hará en los términos que establezca la ley.

AGPS llegó a 51,3%, la Seguridad Social representó el 18%, equivalentes a \$25,2 billones. Si de ésta última cifra se excluye el giro de la Nación para el pago y financiamiento de las pensiones de las instituciones que atienden al sector social (profesores, médicos, ICBF, SENA), así como los pagos de cesantías y otros valores menores por concepto de prestaciones laborales por un valor aproximado de \$1,8 billones (1,3% del PGN) se llega a la conclusión, que el AGPS está incluyendo un conjunto de cuentas que atienden a un sector particular de la población, que ha adquirido el derecho individual a obtener una pensión, o que espera obtenerla en el futuro.

Pero no se trata, sólo del criterio constitucional; la universalidad es también un criterio que está condicionado por el alto grado de informalidad en el trabajo. La sociedad colombiana no es una sociedad en que el salario sea la fuente principal de ingresos y, aunque lo fuera, la cotización individual a pensiones no constituye un gasto social. Lo que sí es un gasto social, en este caso particular, son los recursos girados al sector social, más los destinados al Fondo de Solidaridad Pensional y la financiación de la garantía de pensión mínima. En ellos sí aplica un criterio de solidaridad y, por lo tanto, se puede afirmar su condición como gasto social.

Como se observa en el cuadro 1, el componente Otros se refiere a asignaciones no consideradas como GPS y que están por fuera de la seguridad social. Uno de ellos es el subsidio a la gasolina que se incluyó como gasto social en los años 2007, 2008 y 2009⁹. Igualmente, se realizaron otras transferencias de recursos por distintos conceptos, como gastos de personal, inversiones en carreteras, saneamiento de las finanzas de resguardos indígenas, transferencias al sector agrícola de apoyo a la producción, entre otros.

Con base en lo anterior, para cada año incluido en el cuadro, se generó la segunda columna AGPS-Aj, en la cual, se ajusta los valores asignados como sociales en el PGN. El resultado es una medida mucho



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/thomashawk>

⁹ En 2007 fue un valor que llegó a \$2,3 billones, en 2008 \$ 730 mil millones y en 2009 \$5,8 billones.

más baja en el gasto asignado a lo social: en 2004 se pasaría de 45% a 29,7%, una diferencia de 15%; en los siguientes años esa diferencia ha ido creciendo hasta alcanzar el 21% en 2009. Dos conclusiones surgen de este comportamiento: primera, que los compromisos del gobierno con el sistema pensional son crecientes, al punto que, desde 2007, es un valor que supera los gastos en educación¹⁰; segunda, que el GPS en el periodo 2004-2009 se mantuvo en el nivel promedio del 29% del PGN, cubriendo los servicios esenciales de educación, salud, vivienda, asistencia social y medio ambiente.

NBI

En segundo lugar, el criterio de demarcación y evaluación del GPS por NBI es definido por el DANE así: viviendas inadecuadas; viviendas con hacinamiento crítico; viviendas con servicios inadecuados; viviendas con alta dependencia económica, es decir, más de tres personas por miembro ocupado y que el jefe del hogar tenga como máximo dos años de educación primaria; y, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela¹¹.

De nuevo el mandato constitucional es expreso en señalar que la asignación de recursos debe atender el criterio de NBI. Del conjunto de los recursos del GPS, sólo los destinados a las participaciones territoriales, entre sus criterios de distribución, contempla este tipo de indicador. Es conveniente decir que se han desarrollado otras mediciones, que evalúan aspectos que el NBI no alcanza a cubrir¹². Los tres aspectos principales que se busca atender con el criterio NBI definido por el DANE son la educación, la vivienda y la dependencia económica. Los recursos que el estado destina para ello en el GPS son el SGP y otros giros directos para subsidios de vivienda y la cofinanciación de acueductos y alcantarillados.

¹⁰ Mientras en 2004 los giros para educación ascendían a \$11,7 billones, los de pensiones eran de \$8,2 billones, esa relación se invierte entre 2007 y 2009, llegando en este último a ser de \$18,4 billones en educación y \$21,9 billones en pensiones.

¹¹ DANE. <http://www.dane.gov.co>.

¹² Es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), y las medidas de línea de pobreza e indigencia.

La importancia del SGP radica en su monto como en su permanencia; este componente financiación, en promedio entre 2004 y 2009, el 54% del GPS, y, en su composición interna, por cada peso girado a los territorios, cincuenta y ocho centavos son para educación. El resultado es la mejora significativa en la asistencia escolar en casi todo el país; los departamentos que no han mejorado en ese indicador son Putumayo, Meta, Arauca, La Guajira, Guaviare, Vichada y San Andrés.

Otros recursos que hacen parte del GPS-Aj, son los destinados a la vivienda y el agua potable. En el primer caso, la política pública en vivienda es inexistente y no pasa de ser la suma de pequeños rubros en la forma de subsidios directos, vivienda para empleados del sector público, vivienda de interés social y la titulación de baldíos con fines de construcción habitacional. En el conjunto del GPS-Aj sólo representa el 0,5% de las asignaciones presupuestales¹³. Nuevamente, eso se ve reflejado en los indicadores que hacen parte del NBI: Viviendas inadecuadas y hacinamiento crítico en el periodo 1993-2008: en el primer caso, de 955 municipios, 397 (42%) presentaron empeoramiento en las condiciones de la vivienda, en el segundo, 146 (15%) municipios tienen hacinamiento crítico. Por departamentos, esa situación se presenta con mayor intensidad en Vichada, Guaviare, Amazonas, Guajira, Casanare, Arauca, Putumayo, Meta, Huila, Chocó, Nariño, Caquetá, Tolima, Norte de Santander, Cauca, Boyacá y Santander. Igualmente, en el resto del país hay departamentos que tienen municipios con viviendas inadecuadas¹⁴. Lo mismo puede decirse del hacinamiento crítico.

En el caso de las viviendas con servicios inadecuados, el presupuesto prevé la asignación de recursos que hacen parte del GPS-Aj, el más importante es de nuevo el SGP para propósito general. La característica principal es que los recursos públicos son un complemento a la introducción del sector privado en la prestación de los servicios de

¹³ En 2009 eso significó un valor de \$766 mil millones.

¹⁴ Por ejemplo en Antioquia hay 25 municipios en la condición de viviendas inadecuadas.

acueducto y alcantarillado¹⁵. El resultado ha sido que permanecen 196 (20%) municipios con disminuciones importantes en la provisión de servicios.

Lo que se puede concluir de esta parte, es que el NBI es un buen indicador de partida para asignar recursos pero es insuficiente, en la medida en que evalúa una parte del gasto social pero no el gasto completo. Otro índice que ayuda a evaluar otro componente relevante del gasto social es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que permite acercar una mirada sobre el efecto del gasto en salud.

El IDH es un indicador compuesto de la suma promedio de tres índices: el índice de logro educativo, que toma la tasa de alfabetización más la tasa de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior; la esperanza de vida al nacer, y el índice del PIB ajustado por el Gini, que mide el grado de concentración del ingreso¹⁶. Entre 1996 y 2005, en el primer caso del logro educativo, hubo mejoras en todos los departamentos, salvo en Chocó, ratificando las inversiones sostenidas que se han hecho a través del SGP¹⁷; la esperanza de vida al nacer, es el componente que más incide sobre el resultado general de mejora del IDH¹⁸, aquí se refleja el efecto de las inversiones en salud, en particular la salud pública; en el caso del PIB ajustado, deja la problemática en el escenario del tercer criterio de redistribución del ingreso.

Redistribución del ingreso

El tercer criterio de redistribución del ingreso aplicado al mecanismo concreto del Gasto Social en sentido estricto no implica que la renta en toda la sociedad termine siendo de una estructura igualitaria. No es posible, en primer lugar, por ser Colombia un país de la órbita del capitalismo mundial,

¹⁵ Se han hecho tres reformas con las leyes 142 de 1994, 715 de 2001, 1176 de 2007, y 1151 de 2007. La Ley 1176 de 2006 crea una bolsa exclusiva para ese sector y destina el 5,4% del SGP para ese propósito.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación (2003).

¹⁷ El índice de logro educativo pasó de 84 a 86 puntos (sobre cien) de 1996 a 2005.

¹⁸ La esperanza de vida al nacer aumentó de 75 a 80 puntos de 1996 a 2005.

y, en segundo lugar, porque la estructura presupuestaria no está diseñada para cumplir con ese objetivo sino para garantizar metas de equilibrio fiscal de ingresos y gastos iguales a cero.

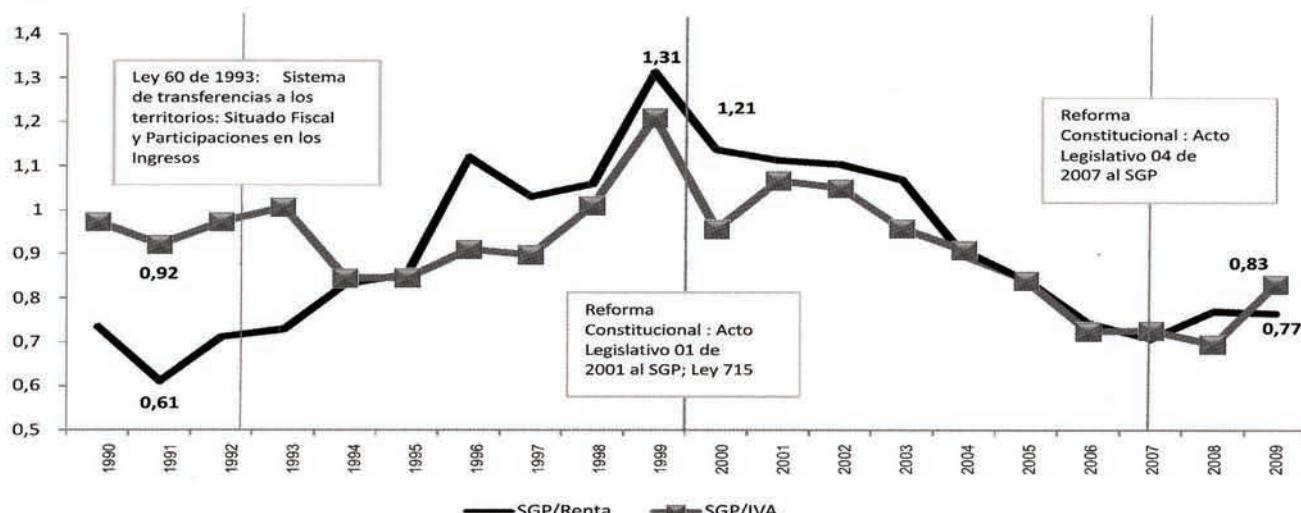
Entonces ¿por qué pensar que el AGPS-Aj puede llegar a ser redistributivo? En principio por la obligación constitucional de garantizar los derechos económicos y sociales, como una conquista de la sociedad en el Estado Moderno. Los últimos resultados del Departamento Nacional de Planeación muestran que en 2008 el 48% de la población es pobre, que la población en indigencia alcanza el 17,8%, y que la desigualdad se mantuvo en el mismo nivel de 2002¹⁹. Esos resultados no son, por supuesto, producto de la manera como se distribuyen los recursos para educación, salud, agua potable o la mitigación de las necesidades más elementales de las personas por parte del Gobierno Nacional; son el producto de un modelo económico en el cual los recursos públicos tienen un componente muy importante mediante la financiación de los servicios mencionados.

En consecuencia, desde un punto de vista fiscal el mecanismo redistributivo se plantea en los siguientes términos: entre 2004 y 2009, el financiamiento del GPS se realizó en un 71% con ingresos corrientes de la Nación, es decir con recursos que todos los ciudadanos pagamos, 7% con recursos de la tesorería producto de las operaciones financieras que realiza el gobierno, 8% con Fondos Especiales²⁰, 4% con crédito externo e interno y 9,6% con rentas parafiscales.

Los ingresos corrientes recogen el conjunto de los tributos que el Gobierno

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación (2009). P. 32. El informe reporta que la pobreza disminuyó del 53 al 46%, la indigencia de 19,7 a 17,8 y que el índice de Gini se mantuvo en el 59%.

²⁰ Son Fondos Especiales los que administran distintas instituciones del Estado con el fin de prestar un servicio público específico. Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*, Bogotá: Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996. Art. 30. Entre los principales fondos se encuentran, los fondos en el sector social; los fondos especiales de defensa en salud; los administrados por el Fondo Nacional de Regalías, entre otros.

Figura 1. Financiamiento del SGP con IVA y Renta, 1990-2009

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Cálculos CGR

recauda, tanto directos como indirectos. La sociedad tributa por distintos conceptos (Renta, IVA, contribuciones) y a través de la prestación pública de los servicios o la transferencia de la Nación a los territorios, los ciudadanos reciben lo que teóricamente han pagado en la forma de impuestos e incluso más de lo que pueden pagar. Y es en este último caso, en que operaría una regla de distribución del ingreso a través del GPS-Aj. Una regla progresiva implicaría que el valor de lo recibido por servicios fuera mayor a lo pagado por impuestos, matemáticamente se expresa por un cociente mayor a uno; si es menor que uno, significa que los individuos pagan el servicio y proveen recursos para otros fines, distintos a los sociales.

El componente más grande dentro del AGPS-Aj -lo hemos mencionado ya- son las participaciones de la Nación a los departamentos y municipios. Si nos preguntamos cuántos son los recursos destinados al SGP a partir de los impuestos que los ciudadanos colombianos pagamos, la respuesta se obtiene mediante una relación sencilla de lo ocurrido en los últimos veinte años con los impuestos de Renta e IVA: en 1990, los ciudadanos recibieron en retribución, a través del Sistema de transferencias a los departamentos y municipios, 61 centavos de cada peso pagado por renta y 92 centavos por cada peso entregado por IVA; en 1999, la retribución fue mayor a lo pagado, porque por renta se

perció \$1,31 pesos y por IVA \$1,20 pesos, revelando con ello, la progresividad de la ley 60 de 1993, sin embargo, luego de casi una década, con la reforma a las participaciones territoriales en 2001, la relación se invirtió, y cada vez se recibió menos llegando a 2009 a niveles muy parecidos a 1990, cuando el sistema de participaciones apenas comenzaba: 76 centavos en retribución por un peso de renta pagada y 83 centavos por un peso de IVA pagado.

De manera que el sistema de compensación, en los dos impuestos más importantes para el Gobierno, ha sido cada vez menor en los últimos diez años, conclusión que se sostiene cuando se compara el total del GPS-Aj con respecto a los ingresos corrientes de la Nación. En 2005, por cada peso de ingresos corrientes que el Gobierno Nacional recibió por concepto de impuestos, destinó 63 centavos para GPS-Aj, en los siguientes tres años esa participación disminuyó hasta 57 centavos y luego en 2009 volvió al mismo nivel de 63 centavos. Al incluir en el cálculo los recursos de capital en los ingresos, se tiene que en 2005 se destinaban 59 centavos y, en 2009, 54 centavos. La conclusión es la pérdida de peso del AGPS-Aj, en la bolsa de recursos de la Nación, en favor de otros tipos de gasto que el Estado central necesita realizar.

Tomando el total del PGN y distribuyendo el gasto en las principales partidas, encontramos que, para el periodo 2004-2009, el gasto en deuda ocupó el primer lugar, hasta 2008 y se redujo en 2009. El gasto social, por su parte, ha estado en el segundo lugar en la escala de prioridades entre 2004 y 2008 y pasó al primer lugar en

2009. Las pensiones (sin incluir aquellas de los sectores sociales) se encuentran en un cuarto lugar de prioridad, con un crecimiento importante de 3,4%, muy lejos del crecimiento que tuvo el gasto social de 0,2% y también por debajo del crecimiento de los gastos en defensa, de 0,7% en el periodo.

Tanto con el NBI en la variable dependencia económica, como en el IDH en la variable PIB ajustado por el Gini, entre 1996 y 2005, en todos los municipios y departamentos de Colombia hubo retrocesos significativos, es decir, que los núcleos familiares de más de tres personas que dependen del jefe del hogar aumentaron, y la desigualdad de la riqueza –medida por el PIB Ajustado- también tuvo variaciones negativas en todos los departamentos.

Conclusiones

La constitución definió un marco para garantizar asignaciones específicas para financiar el Gasto Social. Si bien los gobiernos han cumplido con el mandato constitucional desde el punto de vista contable haciendo que la participación del AGPS sea cada vez mayor en el total del PGN, la composición de ese anexo sigue siendo poco transparente para la opinión pública, en tanto incorpora partidas que no son gasto social.

Una evaluación detallada del PGN, permite decir que hay problemas de definición, cálculo y asignación del GPS. En lo que se refiere a la definición, el GPS no cumple con el criterio de universalidad; cumple en

Cuadro 2. Distribución del gasto del PGN, 2004-2009 (Porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Dif. 04-09
Deuda	35,6	33,6	36,9	33,5	31,0	26,3	(9,3)
AGPS-Aj	29,7	28,8	28,4	28,0	29,3	29,9	0,2
Resto del gasto	12,1	12,9	11,6	15,7	13,0	17,7	5,6
Pensiones	11,0	14,1	12,8	12,8	13,9	14,4	3,4
Defensa	8,5	7,8	7,8	7,5	9,9	9,2	0,7
Resto Seg. Soc	3,1	2,8	2,5	2,5	2,8	2,5	(0,5)
PGN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: CGR, Presupuesto General de la Nación

una proporción limitada con algunas metas en educación medida por el criterio de NBI y algunas en salud medidas por el IDH; no cumple con el criterio de redistribución del ingreso, en la medida en que el sistema tributario es regresivo y las prioridades de la política pública están en otros componentes de gasto como la deuda o la defensa, y -lo que resulta más importante- la institucionalidad creada para asignar los recursos de GPS de ninguna manera busca atacar la desigualdad del ingreso.

Bibliografía

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. <http://www.dane.gov.co>.

Departamento Nacional de Planeación. 2003. *Diez años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: DNP; PNUD; ACCI; PNDH.

Departamento Nacional de Planeación. 2009. *Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2002-2008)*. Bogotá.

Morell, Antonio. 2002. *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010*. Costa Rica: PNUD. 2010.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/thomashawk>

Tendencias recientes en el régimen político: entre la subcultura del enemigo y la coalición hegemónica

Ricardo García Duarte*

Para entender mejor el estado actual de *la política* –no ya el juego de aquello que los franceses denominan el microcosmos político; el de la mecánica y el de los actores, y sus intrigas diarias o sus complacencias mutuas, sino el que tiene que ver con ese universo complejo que hace parte de la sociedad, el mismo que se refiere a la marcha integral del régimen– hay que recurrir a la distinción sutil, de pronto arbitraria pero siempre necesaria, que existe entre la dimensión de *lo político* y la dimensión de *la política* formalmente establecida.

En los ocho años de Uribe Vélez y en la transición hacia la administración Santos, la dimensión de *lo político*, o sea ese manojo de relaciones entre enemigos feroces que se instala en el interior mismo de la estructura social, ha sido movilizada en la dirección de una derrota total de ese actor armado considerado como el enemigo mortal. En consecuencia, se ha acrecentado el componente coercitivo del Estado, pero sin avanzar gran cosa en la eliminación del profundo y a la vez múltiple conflicto social, el mismo que le sirve, si no de motor, al menos de contexto propiciatorio al enfrentamiento violento.

A su turno, la dimensión de *la política*, organizada más bien como esa superestructura en la que se articulan las instituciones

y los partidos, ha sido accionada en la dirección de formar una alianza amplia entre las élites en el poder. Con dicha alianza se garantizaría la gobernabilidad, mas no un gran proyecto de inclusión de los más vulnerables (que constituyen la mitad de la población); salvo que se considerasen como elementos de ese proyecto inexistente de inclusión, los ejercicios de cooptación política de los más pobres por medio del clientelismo o a través de las ayudas y los subsidios sin soluciones de fondo.

Lo político en permanente tensión

Hablar de *lo político*, y no ya de la política, la misma que suele confundirse con el Estado, representa un esfuerzo por encontrar el lugar social, digamos el más profundo y a la vez más envolvente punto, en donde se originan las relaciones de poder. O, más bien, aquel en donde nace la necesidad histórica, pero también ontológica, de este último.

Es el esfuerzo que hizo antes que otros Carl Schmitt, orientándose –eso sí– en el más puro sentido realista. Por tal sendero llegó, como es bien sabido, a encontrar la raíz de *lo político* en el conflicto que enfrenta a dos actores de la sociedad, en tanto enemigos. Por donde si bien no todo conflicto es



* Abogado y politólogo

político, todo conflicto social es, en cambio, susceptible de devenir conflicto político. En la medida en que se intensifique cuando la relación contenciosa se transforma precisamente en lucha entre enemigos.

En las potencialidades del antagonismo residirían pues las posibilidades de lo político. Desde la contradicción social que es capaz de convertirse en guerra, se dibuja entonces el horizonte de un poder político en potencia. Lo cual supone que la guerra interna (o mejor, los riesgos de que ella llegue) hace nacer las posibilidades del poder político, aunque, paradójicamente, la misma guerra y su realidad permanente solo consigan disolver la cristalización de un poder duradero.

Si el antagonismo social hace nacer lo político, su transformación en guerra cruda y escueta, insoluble y sin fin, disuelve al mismo tiempo el poder, cuyos horizontes insinuaba.

Colombia: una nación de enemigos internos

Pues bien: si hay un país que en sus tentativas por hacerse nación ha ilustrado esa perspectiva de Schmitt de abrir las posibilidades de lo político desde el enfrentamiento entre enemigos, pero al mismo tiempo de hacer regresar lo político hasta el estado casi puro de conflicto armado, ese país es Colombia.

Para no ir muy lejos, la Violencia de los años 50 retrotrajo el enfrentamiento político al juego fatídico de la lucha entre *enemigos*. Con el agravante de que en tal ocasión la disputa de destrucción recíproca involucraba a las propias élites, con la consecuencia desastrosa de que la existencia misma de una hegemonía estable se ponía en entredicho.

El acuerdo en la cúspide del poder ha sido después la forma habitual de hegemonía, casi siempre desarrollada a través de pactos o de coaliciones, en cuyo interior se distribuye el control del Estado. Ha sido una hegemonía relativamente sólida, hecha de pactos inter-elitistas, que ha desplegado su poder teniendo en frente, además de las facciones que con cierta recurrencia se desprenden de su seno, una oposición caren-

te de continuidad, muy variable en el tiempo, sólo coyuntural cuando crece y reducida muy a menudo a márgenes residuales.

Al mismo tiempo que ha enfrentado una oposición desigual y fragmentaria, a la que no le molesta su dominio político, la hegemonía de las élites coaligadas ha resistido sobre todo el desafío armado de los grupos ilegales; unos abiertamente enemigos, como las guerrillas marxistas o como el narcotráfico, y otros, aliados incómodos o a veces no deseados como los paramilitares.

El reto violento, propuesto primero por la subversión ideológica representada en la extrema-izquierda armada, y, luego, planteada por los intereses económicos y aventureros del narcotráfico y del paramilitarismo (sin descontar lógicamente la explosiva mezcla que ha tenido lugar entre todos ellos), ha surgido como la nueva versión de la lucha entre enemigos, en tanto manifestación de *lo político*. Es decir, como conflicto que al intensificarse se convierte en ejercicio permanente de una violencia acompañada por estrategias racionales, vertebradas ellas mismas en función de la destrucción del otro. Se trata de luchas a muerte, a partir de las contradicciones en el interior de una sociedad a medio hacer, atravesada por desajustes, unos recién surgidos como el narcotráfico, otros de vieja data nunca resueltos, como el de la inequidad social o el de la tenencia inapropiada de la tierra.

El aliento misional de Uribe contra el “enemigo”

Uribe Vélez, al tiempo que encarnaba un recambio en el interior de las élites tradicionales, justo en el momento en que las lealtades de los partidos hacían crisis, representó además un nuevo aliento, una ambición sin repliegues, encaminada a combatir al enemigo impertinente, a la guerrilla comunista, apoyada ésta en los nuevos excedentes económicos que regionalmente arrojaban los cultivos ilícitos. Un desafío que duraba ya más de 35 años y frente al cual Uribe proponía una ofensiva sin tregua alguna.

Se trataba de un impulso –de un soplo huracanado– con el que Uribe intervenía

toda la gestión pública, con el cual conseguía amalgamar el apoyo de las élites y el de la mayor parte de la opinión nacional; en el que -por cierto- él mismo se dejaba envolver como si se tratara de una fuerza misional, un mesianismo civil cuyo fin era liberar al pueblo de los perniciosos agentes que lo acosaban.

De esa manera, recondujo la acción política, material y discursivamente, alrededor de un eje central, a saber, el del combate contra un enemigo al que había que someter y derrotar.

Enderezó entonces la acción del Estado en apoyo del principio de la guerra, que no es otro que la re-traducción de la política en forma de enfrentamiento armado. Era la involución de la política hacia el estado de guerra; aunque sin hacer colapsar la unión de las élites o la estructuración básica del Estado. Esto último era apenas lógico pues en esta ocasión el ejercicio de la política como dialéctica del enemigo no incluía división alguna en el seno de las élites superiores, fueran sociales o políticas. Al contrario, la empresa consistía en defender al Estado como ente único y a la unidad de las élites, subordinando los desajustes del primero o las contradicciones entre las segundas, al fin supremo de la derrota del enemigo por medio de la guerra.

Adversarios y enemigos, todos bajo el mismo manto

Se podía estar defendiendo al Estado o también al conjunto de las élites sociales, o, incluso, a la propia sociedad civil. No importa si el fin era completamente legítimo. Lo que ocurría es que aún en apoyo de estos objetivos razonables, la política de aniquilar militarmente al enemigo, propósito articulado y sellado bajo la llamada Seguridad Democrática, no dejaba de ser una retracción de la política hacia un proceso de guerra; no dejaba de ser la sustitución de un pedazo de la lógica de la política por la lógica de la guerra. De la lógica del *adversario* por la lógica del *enemigo*.

La lógica del enemigo se incrustaba así como una de las formas de la acción política. Su consecuencia no ha sido otra que



el hecho de que tal acción política quedaba tensionada internamente entre la opción de tratar al *otro* como adversario o de tratarlo como enemigo. Contexto éste en el que suele presentarse una situación deleznable: la de que muchos agentes estatales relajan la exigencia de separar cuidadosamente las fronteras entre el enemigo y el adversario (la oposición legal); de modo que a éste último se le ha arropado a menudo con el mismo manto con el que se cubre a los enemigos.

Naturalmente no se trata de pensar que un Estado constitucional deba abstenerse de su propia defensa frente a un grupo armado; o de imaginar que la resistencia de un Estado democrático frente a un enemigo pueda significar que prefiere caprichosamente la guerra, cuando a lo mejor simplemente se defiende de los que sólo quieren hacer la guerra sin llegar a la política. Ahora bien, ocurre sin embargo que aunque el Estado se defienda, el sólo ejercicio de la guerra, si sobrepasa ciertos umbrales de intensidad y de calidad más allá de los límites señalados por su propia legitimidad moral y jurídica, puede estar al mismo tiempo extendiendo la lógica primaria de la guerra a otros ámbitos

de la política legítima, contaminándola y provocando la disolución de los valores normativos en que esta última se apoya.

Es lo que sucede cuando un Estado, al querer destruir a su enemigo, viola los derechos humanos, lo cual viene a convertirse en causa de su propia desnaturalización. Como ocurrió por cierto cuando los Estados Unidos, por defenderse del terrorismo integrista, sacrificaron el principio de los derechos civiles, según lo señaló el propio Presidente Obama, para referirse a las prácticas prohibidas por la administración Bush, con ocasión de sus intervenciones militares en Irak y Afganistán.

Por otra parte, tampoco se trata aquí de suponer que la ofensiva desatada por la Seguridad Democrática hacía parte de una guerra civil o de un conflicto *central* que comprometiese a los partidos o a las fuerzas principales de la sociedad, enfrentadas supuestamente dentro de una dialéctica destructiva de enemigos. Es apenas obvio que se ha tratado de un conflicto armado de *baja intensidad*, y sobre todo *periférico*. Aunque -eso sí- radical y profundamente polarizado desde el punto de vista ideológico, social y geoestratégico.

Sólo que, aunque arrastra con esa condición periférica, compromete globalmente las acciones estratégicas del Estado, de lo cual es una muestra justamente la Seguridad Democrática; además de que atrapa -por cierto- gran parte de los elementos referenciales para hablar no de la guerra precisamente sino de la política como sucede en el presente artículo.

Del conflicto interno a la sub-cultura del enemigo

El caso es que por más periférico que haya sido el conflicto desatado por las guerrillas, la Seguridad Democrática y el discurso que la acompañó, aún si tenían su fuente en un Estado constitucional, retrotraían –acción y discurso- la política a aquel nivel interno, originalmente conflictivo y riesgosamente atávico de *lo político*. Importa poco que no fuese una guerra civil; que solo fuese un conflicto interno periférico.

El aniquilamiento del enemigo tiene consecuencias en la marcha de los procesos sociales en donde nace lo político, al igual que en la cultura que acompaña tales procesos.

A parte de sus éxitos, una manifestación que ha surgido alrededor de la Seguridad Democrática bajo el impulso ideológico del gobierno ha sido una *sub-cultura del enemigo*. Ella circula en el lenguaje público y en el mundo social, traspasando el ámbito material y estratégico del simple combate militar contra la guerrilla. Esta última fue convertida en un enemigo mortal, capaz solo de cometer atrocidades (aunque también ella suele ciertamente dar razones para que así se le cuelguen los estigmas más socorridos).

En consecuencia, la guerrilla es sólo un enemigo atroz, no una simple guerrilla, lo que en el terreno ideo-lingüístico no es más que una operación de simplificación que se aplica al actor social, sin dejar espacio para los matices o para complejidad alguna. El “enemigo” sólo es enemigo y punto. Y ya se sabe: frente a él solamente cabe el aniquilamiento o la rendición.

Su satanización, junto con la legitimación popular conseguida por los éxitos logrados contra él, encierra la tentación de la extrapolación. Es decir: el señalamiento de un enemigo y la simplificación de su condición diabólica terminan por hacerse extensivos a otros ámbitos de la vida social; sobre todo allí donde late la posibilidad de un conflicto o donde brota cualquiera contradicción, con mayor razón si esta última tiene conexiones indirectas con el conflicto armado.

De hecho, lo que ha sucedido en los últimos 20 años ha sido el recrudecimiento brutal de tal sub-cultura del enemigo; expresada en matanzas sin cuenta y en la puesta en práctica de la *masacre* como forma normal de la acción político-militar. Y cuyos principales agentes, pero no los únicos, han sido los narco-paramilitares, empeñados en legitimarse mediante el exterminio del enemigo, sin que les importara si el supuesto

enemigo era apenas uno u otro grupo de sencillos labriegos.

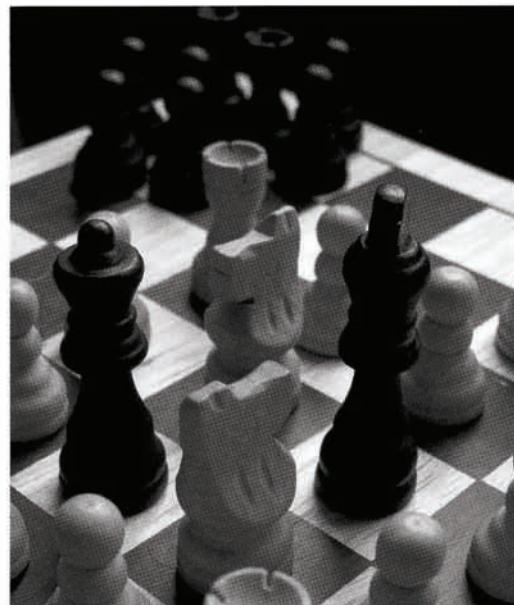
En realidad, lo que hizo el creador de la Seguridad Democrática, con toda la carga ideológica y el compromiso militar empeñado en el hecho de acabar con el “enemigo”, fue provocar un proceso de concentración del ánimo de aniquilamiento, canalizándolo a través de los cauces institucionales del Estado, aunque con un lenguaje similarmente irreductible, al señalar a la guerrilla sólo como narcoterrorista y al desplegar sin descanso el ánimo de derrotarla, sin darle respiro a la “culebra”.

Se dirá con razón que de esa manera fortalecía las instituciones al arrebatar para éstas la lucha de los otros grupos ilegales (los paramilitares). Sólo que al mismo tiempo podía inficionar dichas instituciones, en un sentido inverso, con todos los ingredientes de conductas aviesas que acompañan la destrucción de un enemigo, tales como el relajamiento moral con respecto al cumplimiento de los derechos humanos o –para resumir– como lo que tiene que ver con esa actitud que algunos han dado en llamar “el todo vale”, con tal de eliminar al enemigo.

Sub-cultura del enemigo y maniqueísmo moral

Vistas las cosas desde lo político, ese nivel interno y transversal socialmente hablando, hay que decir que el conflicto fue asumido desde el Estado de una manera irreductible como la lucha total contra un enemigo al que se sataniza. Su consecuencia ha sido ciertamente el fortalecimiento del Estado, en su papel de titular del monopolio de la fuerza, aunque también lo fue sobre todo en su dimensión puramente coercitiva. Así lo demuestra el crecimiento en el presupuesto de guerra y lo enseña el hecho de que casi se duplica el número de tropas en un período relativamente corto.

En el mismo sentido, el propósito de acabar militarmente con las guerrillas, incorporó dentro del Estado y difundió dentro de la sociedad la ya mencionada sub-cultura del enemigo, con sus extremismos morales, sus simplificaciones lingüísticas y sus reduccionismos ideológicos. Una



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gingerblokey>

consecuencia ambivalente ha tenido lugar: detrás la razonable condena a los crímenes cometidos por la guerrilla, o simplemente frente a su existencia agresiva y perturbadora, se fomenta también entre la opinión pública una moral maniquea repetida sin descanso; la de la lucha entre los buenos y los malos, con esas maneras a la vez piadosas y repelentes en las que la categoría de los “buenos” termina por encubrir la heterogeneidad de agentes dispares, de roles y de grupos, que cargan sin duda con más de un pequeño oprobio social.

Esta moral maniquea (por no decir también hipócrita, las más de las veces), al mismo tiempo que se reafirma en la satanización emocional y acrítica del enemigo, arrastra una enorme permisividad frente a los comportamientos anti-éticos de los agentes del Estado, con tal de que ellos vayan en la dirección de eliminar al enemigo.

Tal sub-cultura, lo mismo que la moral maniquea, convertidas en psicología colectiva, propician la permisividad de la opinión y al mismo tiempo la proclividad de los agentes estatales a sucumbir frente a la tentación de comportamientos que traspasan los límites protectores de los derechos humanos o que impiden la comisión de delitos de lesa humanidad.

Los crímenes en zonas de conflicto, como lo que tuvieron lugar en Apartadó, o, por

otra lado, las chuzadas del DAS o los hechos macabros conocidos como “falsos positivos”, revelan esa sub-cultura del enemigo, o de la culebra para decirlo en el lenguaje coloquial del ex-presidente Uribe. Y la revelan en su versión más cruda, elemental e ilegítima, ya no porque se combata al enemigo sino porque se le combate a veces desconociendo regresivamente los propios principios en los que se apoya el Estado de Derecho.

Revelan, además, la reproducción y difusión de una cierta mentalidad autoritaria, para utilizar la expresión acuñada por Teodoro Adorno; una mentalidad que en Colombia circula por la sociedad de un modo quizás un tanto suave pero no menos real, en forma tal que puede coexistir con un Estado de Derecho, el cual a su turno se desdice frecuentemente con sus conductas ilegítimas, las que alternativamente pasan de ser corregidas a ser nuevamente toleradas, como atentados internos contra la legitimidad del mismo Estado de Derecho. Es una mentalidad autoritaria que amalgamándose con el reconocimiento de las reglas sociales y jurídicas, las moldea, sin embargo, las acomoda diariamente de tal manera que en el mundo social se multiplica corrientemente la discriminación, mientras que en el mundo de las contradicciones políticas, se pone en práctica la polarización sólo para que el *adversario* aparezca de alguna manera identificado con el *enemigo*.

Si para analizar el estado de cosas en la política se observa en consecuencia lo que sucede primero en lo político, lo que se encuentra es que al lado del legítimo fortalecimiento del Estado, en el campo de la seguridad, se ha afianzado probablemente en el conjunto de la sociedad una sub-cultura del enemigo, mezclada con la moral maniquea que incorpora además fuertes elementos de mentalidad autoritaria y conservadora.

Tal mentalidad se engarza, por cierto, con algunas tradiciones culturales dentro del proceso inacabado de construcción de la nación. Es una mentalidad que se ha dotado de un discurso, de gestos y de elementos ideológicos que paradójicamente aparecen como des-ideologizados. Con acentos



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/jcarlosn/>

modernos, ha ampliado el apoyo para una sutil coalición social de carácter conservador, aunque eso sí desprovista formalmente de los ingredientes del discurso y de la ideología antiguos, cuando éstos estaban revestidos de resonancias cléricales, rurales y explícitamente reaccionarias, tal como se conocieron en el pasado de la Colombia política.

La política del coalicionismo hegémónico

A la par con esa sub-cultura conservadora y autoritaria que convive con la cultura formal de los valores constitucionales, un fenómeno inédito en la historia reciente consiguió desarrollarse. Es el fenómeno del liderazgo fuerte por parte del Presidente de la República, que llegó a convertirse en figura providencial para gruesos segmentos de la población. Un segundo Libertador de la República, como si hubiera librado heroicamente a las masas de una dictadura inexistente. Fue un fenómeno que alcanzó existencia en el mundo de la acción política; en ese universo que podríamos denominar formalmente como *la política*.

Si en ese sub-mundo amplio e interno de *lo político* -el mundo de la conflictividad social- lo que afloró hasta ocupar el campo de la cultura política fue la lógica del enemigo y la moral de los buenos contra los malos, en el mundo externo y formal de la política el fenómeno singular que se puso de manifiesto fue esa suerte de caudillismo presidencialista.

Desorden social y orden político

La política es el mundo externo, quizás más super-estructural, en donde se organiza

el ejercicio del poder. Es un mundo tendencialmente más estructurado en aparatos visibles y en organizaciones, de los cuales el más estilizado y centralizado es el Estado, modernamente hablando. Es el mundo de la soberanía estatal, el de las decisiones del poder, el de la representación del ciudadano; es el mundo de los partidos que luchan por esa representación y por hacerse cargo del poder gubernamental.

En la historia de Colombia, el inframundo social de los conflictos, ha sido la base en donde nace lo político como un estado de guerra entre enemigos, siempre presente, con sus efectos de desgarramiento en múltiples jirones de la nación. El mundo de la política, por el contrario, ha dado simultáneamente muestras de gran estabilidad, durante largos períodos.

Mientras las gentes se han matado entre sí, mientras algunas élites o contra-élites armadas se han combatido, mientras grupos de poder ilegal se han formado para destrozar a otros sectores a menudo inermes; mientras todo esto ha sucedido, el gobierno, el Estado y los partidos han mantenido el control del mundo político, lo han sostenido en pie; aunque ciertamente a veces éstos hayan casi colapsado o evidenciado en todo caso su quasi-inviabilidad.

La formación temprana de unas élites civiles dotadas de una cierta autonomía social, que rápidamente consiguieron experiencia, habilidad y competencia profesional en el manejo del Estado, al igual que la creación de dos grandes partidos, de cobertura nacional pero de anclaje regional, capaces de extender múltiples redes de representación y de fundar sentidos de identidad contribuyeron de manera decisiva para que siempre (o casi siempre) se mantuviera un cierto orden político e institucional, a pesar de los continuos y prolongados, aunque cambiantes, conflictos armados.

Ese orden político en el que actúan los partidos y en el que se forma la representación de los ciudadanos ha visto surgir nuevas tendencias en el más reciente período, el mismo que incluye los ocho años consecutivos de Álvaro Uribe Vélez y la

transición hacia el gobierno de Juan Manuel Santos. Gobernante éste con el que parecen decantarse tales tendencias, aunque con los correctivos que ha comenzado a aplicar, mediante la intervención en algunas de sus aristas menos amables, tal vez las más híspidas, asociadas con el estilo retador del ex-presidente Álvaro Uribe Vélez.

Las tres tendencias recientes

Tres son las tendencias que han aparecido: una venía de atrás, y al afianzarse, ha permitido la emergencia de las más recientes. La primera, manifiesta desde los años 80 pero consolidada después de la Constitución de 1991, ha sido la crisis de identidad de los partidos políticos; o sea, la pérdida progresiva y masiva de las lealtades que les tributaban secularmente sus adherentes. En los últimos 20 años, más y más ciudadanos declararon ser personas sin partido. Ciertamente votaban por uno u otro candidato, salido de los rangos tradicionales; sólo que al votar dejaron de rendir culto a las adscripciones heredadas; esto es, lo hacían sin obedecer a las disciplinas de partido. Las otras dos tendencias, las más recientes, que en buena parte cobraron vida gracias a la primera, han sido, de una parte, el ya señalado caudillismo presidencialista, alentado por la fuerte personalidad política de Uribe Vélez, pero sembrado por causa precisamente de la debilidad de los antiguos partidos; y de otra, la recomposición del conjunto de los partidos que juegan en la escena política.

El caudillismo presidencialista (o si se quiere hablar con mayor exactitud, el semi-caudillismo, puesto que no logró arrastrar tras de sí al poder judicial, a la totalidad de las fuerzas parlamentarias y tampoco formar una opinión unánime en los medios) –podría decirse– evidenció dos notas sobresalientes, a saber, una ideológica o, si se quiere, teórica; y otra, de orden práctico-jurídica.

La primera fue la “teoría” del Estado de Opinión, como fase superior del Estado de Derecho; teoría ésta con la cual se pretendía validar la subordinación de las reglas institucionales previamente establecidas a la voluntad superior del poder, amparado como está quien lo encarna, no solo por el instrumento de la fuerza sino sobre todo por

el apoyo que recibe de la masa heterogénea, de la opinión dispersa y gaseosa. En otras palabras: la comunicación masa-líder, por encima de la ley, lo cual no era más que la forma de justificar la tentación autoritaria.

En el nivel práctico-jurídico, la otra manifestación del semi-caudillismo uribista estuvo constituida sin duda por las dos empresas reelecciónistas; la una llevada a buen término en 2006, la otra frenada sabiamente por la Corte Constitucional. Decisión esta última que por otra parte fue acatada –hay que reconocerlo- republicana-mente por el propio presidente de entonces, aspirante de todas maneras a beneficiarse de la reforma constitucional.

Aunque las dos pretensiones de reelección se encauzaban dentro de procedimientos legales y finalmente apelaban a la voluntad democrática de los ciudadanos, la fidelidad a esos mismos procedimientos legales en nada fue ortodoxa y constituyeron a menudo violaciones del Estado de Derecho. Al mismo tiempo, hacían parte de un proceso encaminado a alterar la Constitución Política en beneficio de un presidente que todavía estaba en ejercicio de sus funciones, lo que además de ser inelegante, personabilizaba en exceso el poder soberano, de manera que el régimen quedaba sometido al riesgo de que la soberanía no reposara en las instituciones estatales *in abstracto*, sino, pre-políticamente hablando, en la figura de un gobernante *in concreto*.

La tercera tendencia –esto es, la segunda más reciente- es la recomposición que ha tomado curso en el cuadro que presentan los partidos políticos en competencia. Esta es una mutación de orden –digamos- cualitativo, pero también lo es de orden cuantitativo.

En el orden cualitativo, el fenómeno ha sido la aparición de nuevos partidos. Este surgimiento se da principalmente, o bien como fenómeno rezagado de los antiguos faccionalismos que eran costumbre en los partidos tradicionales, lo que podría ser ilustrado por un grupo como Cambio Radical; o bien, como una especie de “transmigración de las almas” que buscan nuevos cuerpos en los cuales habitar, pero

sin cambiar los vicios que han nacido de sus identidades profundas tal como puede ser el caso del partido de la “U”, promovido desde el gobierno en funciones, pero formado a partir del éxodo de antiguos caciques o de patrones electorales –nuevos o viejos-, provenientes de uno de los dos partidos tradicionales; eso sí, sin excluir la presencia por otra parte de cuadros modernos, cómodamente adaptados a las nuevas estructuras partidistas.

Partidos nuevos del establecimiento: con opinión y clientela

Los partidos de reciente formación han estado alentados por el propósito de conectarse con las nuevas corrientes de opinión, menos disciplinadas y más flexibles, aunque quizás también más conservadoras, pero sin abandonar la matriz clientelista o empresarial, la misma de la que terminaron tributarios los viejos partidos de donde migraron. Conectándose con las nuevas corrientes de la opinión, los nuevos partidos del establecimiento no dejaron de anclarse en la doble práctica clientelista: la de aprovecharse de los recursos del Estado y la de intercambiar favores particularistas con los votantes. Fue en el contexto de esa mezcla de matrices tradicionales y de tendencias aparentemente modernas en el que tuvo lugar el fenómeno, a la vez pre-moderno y fascista, de la parapolítica, forma de clientelismo armado y brutal que adquirió vida en algunos espacios regionales.

Los cambios, dentro de una dimensión cuantitativa, se han referido por otra parte a las transformaciones sufridas en la correlación de fuerzas entre esos mismos partidos del establecimiento. Durante el Frente Nacional, y aún durante un prolongado período posterior, los dos partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal, dominaron completamente la escena política, la de la representación y la del poder. En particular, el Liberalismo mantuvo un lugar de hegemonía en la coalición entre estos dos partidos históricos, además de atraer una amplia mayoría electoral.

Mientras no surgieron otros polos de atracción, que no representaran rupturas bruscas en las identidades políticas, los dos partidos atrapaban nuevamente las

adhesiones electorales, a pesar de que los electores paulatinamente se alejaban de esas mismas identidades. La propia elección de Andrés Pastrana, por encima del candidato que presentó el partido mayoritario en 1998, entrañaba el abandono momentáneo de una masa enorme de electores liberales con respecto a su disciplina de partido.

La propia elección de Uribe Vélez en 2002, cuando se presentó como candidato independiente para hacer frente al candidato del partido Liberal mayoritario, señalaba ya un punto crítico en la disciplina partidista de los votantes liberales e, incluso, en la de los conservadores que finalmente también adoptaron al candidato “independiente”, aunque salido de los rangos del liberalismo.

El fenómeno de Uribe: con opinión y con nuevos partidos tradicionales

Convertido en candidato triunfador, pero sin una gran fuerza parlamentaria, y, al mismo tiempo, montado como líder indiscutible en esa ola de inconformidad de la ciudadanía contra las acciones de la subversión armada, lo que debía seguir para Uribe Vélez como presidente era levantar una mayoría parlamentaria y luego organizar un partido propio que sirviera de pivote a esa mayoría. Que fue lo que hizo durante su primer mandato, provocando la migración de empresarios electorales y de cuadros, provenientes de los dos partidos tradicionales, especialmente del liberalismo. Fue algo que sucedió sin mucha dificultad, a impulsos de los vientos que soplaban en la opinión pública contra la subversión y a favor de la Seguridad.

Con el gobierno, y con la opinión en sus manos, a Uribe Vélez no le fue imposible organizar un partido mayoritario (el de la “U”) a expensas del Partido Liberal ya erosionado por las deslealtades crecientes, y al mismo tiempo organizar una coalición mayoritaria mediante una alianza alrededor del control del poder con el otro partido histórico y con disidencias desprendidas del mismo Liberalismo, como el caso de Cambio Radical.

Así, el fenómeno de Uribe Vélez, en su lucha contra las FARC, bajo las banderas



de la Seguridad Democrática, consiguió capitalizar dos factores nuevos: las reformas que favorecían el multipartidismo, a cuyo amparo se podían crear con facilidad nuevas fuerzas políticas; y los movimientos de opinión que traspasaban las fronteras de adhesión partidista, aclimatados todos ellos con facilidad y sin las barreras que antes suponían las fuertes identidades de cada uno de los dos partidos.

De esa manera, el gobierno de Uribe Vélez se apropió de la opinión, lo que no le impidió al mismo tiempo que se empeñara con éxito en construir su propio partido y propia coalición política.

Con nuevos partidos dentro del establecimiento, apoyados en la fuerza que les da el control sobre el gobierno, sobre las mayorías parlamentarias y sobre todo, apoyados en esa poderosa onda de opinión neo-conservadora y semi-autoritaria liderada por Uribe Vélez, el cuadro de la competencia interpartidista ha sufrido un recambio en sus fuerzas internas. La relación Partido Liberal – Partido Conservador dejó definitivamente de ser la alianza dominante en el poder y en la construcción de las identidades políticas. En especial, el Partido Liberal dejó de ser el factor hegemónico dentro de esa alianza dominante.

En la última elección presidencial, el Partido Liberal que dominó la escena durante los últimos setenta años, pareció

derrumbarse electoralmente hablando, pues su candidato solo alcanzó un cuasi-marginal 4% en el apoyo de los votantes. Mientras tanto, el nuevo partido mayoritario de la coalición gobernante –el Partido de la “U”, formado por los seguidores del Presidente Uribe Vélez- consiguió un cómodo 26% de los votos en las parlamentarias, como preámbulo al triunfo aplastante en las presidenciales por parte de su candidato, Juan Manuel Santos -también salido por cierto del Partido Liberal- quien consiguió 9 millones de votos sobre un total de poco más de 14 millones.

La sustitución del viejo tradicionalismo por el “nuevo” tradicionalismo

Lo que al parecer se ha operado en el escenario de las representaciones partidistas es un efecto de sustitución. La sustitución del viejo partido Liberal por un nuevo partido Uribista, el de la “U”, con jefes modernos o con caciques tradicionales, venidos de aquel partido. Es un efecto de sustitución en el que se mantienen –intensificadas- las mismas prácticas clientelistas de siempre, pero en el que además se provoca un explícito viraje ideológico y cultural en dirección a una mayor sintonía con las tendencias de la opinión, favorables éstas a la Seguridad y a un orden de signo tendencialmente más conservador.

En torno de esta orientación, que permea de un modo supra-partidista a casi todas las fuerzas políticas, se produce otra sustitución, ahora en el campo de las coaliciones dominantes. La vieja coalición, propia del Frente Nacional entre los dos partidos tradicionales, es sustituida por una coalición de la que hacen parte los nuevos partidos del establecimiento y el viejo partido Conservador; unidos todos ellos bajo un sello común de orden ideológico y cultural, el mismo que les proporciona el liderazgo de Uribe Vélez y sus banderas de la Seguridad. Una especie de coalición amplia de *el Orden*, provista de una ideología básicamente contra-insurgente, como si esta doctrina de guerra fuera adaptada para ser el núcleo de un “proyecto” de consolidación estatal, ya divorciada por cierto del discurso de reivindicación democrática y social que antes expresaba formalmente por su cuenta

el Partido Liberal, cuando era socio mayoritario de la coalición gobernante durante el período del Frente Nacional.

La coalición hegémónica

Lo que está en curso dentro del régimen político es la consolidación de una *Coalición Hegemónica* que le dé sentido, durabilidad y estabilidad al Acuerdo entre distintas élites para el control sobre el gobierno, sobre la representación y sobre la agenda político-económica. Coalición Hegemónica significa que la alianza entre varios partidos en el gobierno, si no elimina la oposición, al menos la reduce a márgenes muy estrechos, de un modo que le arrebata al sistema político las posibilidades reales de alternancia en el poder. No las anula, es cierto, pero las convierte en algo potencialmente remoto.

La alternancia en el gobierno, que es un factor definitivo en la marcha de un régimen que aspire a mantener vivas las reglas de la democracia, puede ser *abierta* o *restringida*. Será abierta si contempla realmente la posibilidad de una oposición alternativa, en condiciones de llegar al poder. Es decir, por fuera de la coalición gobernante. Será *restringida* si conserva apenas la posibilidad de recambio en el interior mismo de la coalición que controla el gobierno. La coalición gobernante que está en trance de consolidarse dejará al parecer márgenes irrisorios para una alternativa que se desarrolle por fuera de ella. Por esta causa el régimen estará evolucionando hacia el gobierno permanente de la ya caracterizada coalición hegemónica; esto es, hacia formas de gobierno sin oposición con posibilidades de gobierno, lo que no es ajeno a la tradición reciente del régimen político colombiano.

Ciertamente Juan Manuel Santos, el nuevo gobernante, representa un estilo, un discurso y unos gestos diferentes a los de Uribe Vélez, más ásperos, más proclives a la polarización en el caso de este último. De acuerdo con el perfil del actual gobernante, éstos presentan matices más inclinados a la moderación, a la conciliación y a la inclusión política.

A la inclusión, se entiende, en el sentido de ampliar la coalición gobernante, sin

cerrarle las puertas a ninguna facción de las élites políticas y de los partidos del establecimiento. Su modelo de gobierno es menos inclinado a la polarización y a la “guerra fría”, a propósito de la lucha contra-insurgente. Es más propenso a la distensión entre las propias élites vinculadas directamente al establecimiento.

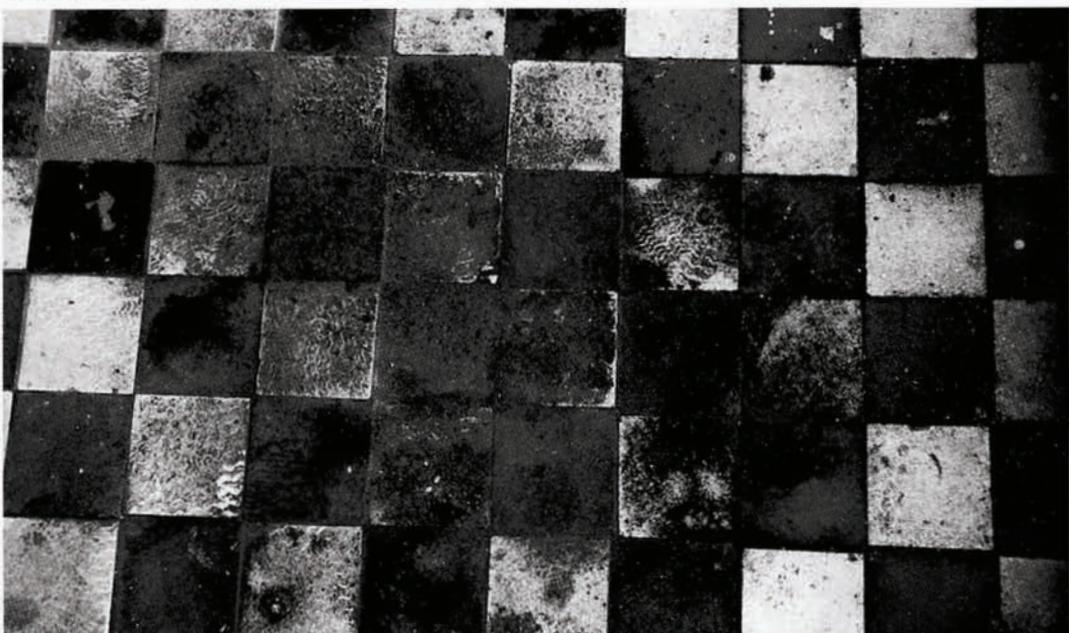
Su proyecto de Unidad Nacional, esto es, de ampliación de la coalición gobernante, puede resultar saludable y republicana-mente menos agresivo, lo cual significa: probablemente ninguna vigilancia contra la privacidad de los opositores y seguramente menos persecuciones. Pero no por ello será menos efectivo como proyecto de coalición hegemónica. La mayor sutiliza en el control político puede resultar paradójicamente más efectiva en la consolidación de dicha coalición. Lo que pasará a ser un rasgo principal de un régimen político. Un régimen que está concebido para hacer amplio en las alianzas dentro del orden político pero estrecho para la inclusión social.

De Uribe Vélez a Juan Manuel Santos, con los cambios de este último signados por una mayor moderación republicana, el régimen político parecería afianzarse en la perspectiva de un modelo de coalición gobernante; *hegemónica*, desde el punto de vista de la representación partidista y electoral; y *contra-insurgente*, desde el

punto de vista ideológico y doctrinario. Se trata de una estructura de poder diseñada, más para conjurar cualquiera división irreparable al interior de las élites y para detener los factores perturbadores de la subversión; pero muchísimo menos para adelantar algún reformismo social que alivie las relaciones imperantes de exclusión y de inequidad social.

La “Unidad Nacional”, sin casi oposición política y sin subversión armada (deseo justo del pueblo colombiano), sería el paraíso soñado para un régimen que podría así capturar sutilmente al Estado para el dominio imperturbado de una coalición amplia de élites, apoyada en una adecuada distribución del poder entre ellas, lo cual sería perfecto para su interés y para su sentido de existencia, pero mortalmente desolador para la mitad de la población colombiana, condenada a una exclusión sin esperanzas.

Salvo, claro está, que el gobierno de Juan Manuel Santos se decidiera a adelantar algunas de las reformas sociales que ha prometido, lo que, en caso de realizarse, así fuera parcialmente –tal como la ley de tierras- podría comenzar por alterar finalmente esa cómoda ecuación de dominio hegemónico de las élites superiores, de exclusión para una gran parte de la nación y de desoladora espera en un cambio que nunca llega.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/jcarlosn/>

Colombia bajo el mandato de Juan Manuel Santos: Continuismos y rupturas, una mirada de mediano plazo

Pedro Santana Rodríguez*

El 20 de junio de 2010 fue elegido en segunda vuelta como presidente de la República para el período agosto de 2010 agusto de 2014 el economista Juan Manuel Santos Calderón, con una votación ligeramente superior a los 9 millones de votos. El candidato Antanas Mockus del Partido Verde apenas obtuvo un poco más de 3.5 millones de votos. La abstención electoral fue del 55.5% sobre un potencial electoral de cerca de 30 millones de colombianos y colombianas.

Santos ganó la presidencia al frente de una variopinta coalición de partidos políticos que tenía como rasgo distintivo principal declararse la legítima heredera del gobierno saliente de Álvaro Uribe Vélez. Esta coalición está integrada principalmente por los partidos de la Unidad Nacional, el Partido Conservador y Cambio Radical. Ingresaron a la nueva coalición de gobierno los sectores mayoritarios del Partido Liberal, mientras que el llamado Partido de Integración Nacional apoyó al candidato ganador, aunque éste públicamente rechazó este apoyo. En este partido se agrupan mayoritariamente sectores provenientes de grupos políticos investigados por sus nexos con los grupos paramilitares. Con el apoyo

de éstos partidos Santos obtiene el respaldo de cerca del 80% de todo el Congreso de la República. Con esta coalición de gobierno el presidente Santos asumió la presidencia de la República el pasado 7 de agosto.

Una economía con un modelo de crecimiento hacia los mercados internacionales

Durante la última década la economía colombiana se ha internacionalizado. El sector exportador es el que jalona el crecimiento económico. Las exportaciones pasaron de 13.158 millones de dólares en el año 2000 a 32.853 millones de dólares en 2009. Su composición muestra una variación importante a favor de las exportaciones ligadas con el sector minero que pasaron de representar al comienzo de la década, año 2000, el 44,6% a representar el 49,94% en el 2009. Estos productos son principalmente el petróleo y sus derivados, el carbón y el feroníquel, en ese orden. Las exportaciones industriales se han mantenido en cerca del 40% del total de las exportaciones mientras que los productos ligados con la agricultura son los que han venido perdiendo peso en la composición de las exportaciones. Como se ha señalado por muchos analistas Colombia



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/americanprogress/>

Director de la Revista Foro.
Presidente de la corporación Viva la Ciudadanía

se viene convirtiendo en una economía minero exportadora. De acuerdo con los planteamientos recientes del equipo económico del nuevo gobierno no se vislumbran cambios significativos en este modelo de desarrollo económico.

El crecimiento del sector minero se viene realizando con preocupantes niveles de depredación ambiental que afectan la biodiversidad del país y a las comunidades que viven en las zonas geográficas próximas a la extracción minera, que son principalmente comunidades indígenas y afrocolombianas. El gobierno colombiano ha favorecido las inversiones externas a costa de disminuir las condiciones exigidas para la protección del medio ambiente. Hasta el año 2015 se estima que habrá una inversión en este sector de US\$ 42.000 millones. En algunas regiones del país el rechazo de las comunidades hacia este tipo de desarrollo se traduce en movimientos de las comunidades nativas que se muestran en desacuerdo con dicho tipo de explotación. El Estado central se ha asociado a las grandes compañías y sólo mediante acciones judiciales las comunidades han logrado imponer condiciones mínimas a dicha explotación.

La economía colombiana ha registrado un importante nivel de crecimiento en los últimos años. Durante los últimos nueve años la tasa de crecimiento promedio fue del 4,1% del Producto Interno Bruto teniendo su menor crecimiento en el año 2009 con apenas un crecimiento del 0,35% del PIB y su máximo pico de crecimiento en el año 2007 con un crecimiento del 7,5%. No obstante, como veremos más adelante, este importante crecimiento económico no se ha traducido en mayores niveles de calidad de vida para las mayorías nacionales. Esta realidad colombiana contrasta con la mayor parte de los países de la región que, sin modificar factores estructurales, sin embargo han obtenido mejoras en la lucha contra la pobreza destacándose los avances en países como Brasil, Chile, Argentina y Venezuela, entre otros.

La toma parcial del Estado por los poderes mafiosos

La infiltración de las mafias en el aparato del Estado en Colombia viene de muchos

lustros atrás; sin embargo, tuvo sus mayores niveles durante los últimos ocho años. Esta infiltración abarcó al 35% del total del parlamento colombiano. Actualmente se encuentran vinculados a investigaciones penales 91 parlamentarios por nexos con los grupos paramilitares en la mayor investigación judicial que se haya realizado en Colombia en la lucha contra las mafias infiltradas en el aparato de Estado. Investigaciones independientes dan cuenta de la infiltración en cerca de 250 alcaldías del país de un total de 1100 y en 12 departamentos de un total de 32. Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, se han compulsado 344 denuncias a la justicia ordinaria contra políticos por la posible participación en la comisión de delitos en alianza con los grupos paramilitares así como contra 204 miembros de las fuerzas armadas y 114 servidores públicos.

Esa infiltración también ha cobijado a altos mandos de las Fuerzas de Seguridad del Estado, más de medio centenar de oficiales de alta graduación están siendo investigados por delitos de lesa humanidad y por su estrecha relación con los grupos mafiosos, así como altos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, sobre todo en regiones con importante presencia de los grupos de narcotraficantes. Mención especial merece la masiva infiltración de la Policía Política dependiente directamente del presidente de la República, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Cuatro de sus directores nombrados directamente por el presidente saliente, Álvaro Uribe Vélez, vienen siendo investigados por haber puesto este organismo de inteligencia al servicio de grupos mafiosos y paramilitares y por haber contribuido a la ejecución de crímenes no sólo de líderes sociales sino también de dirigentes políticos y de oposición.

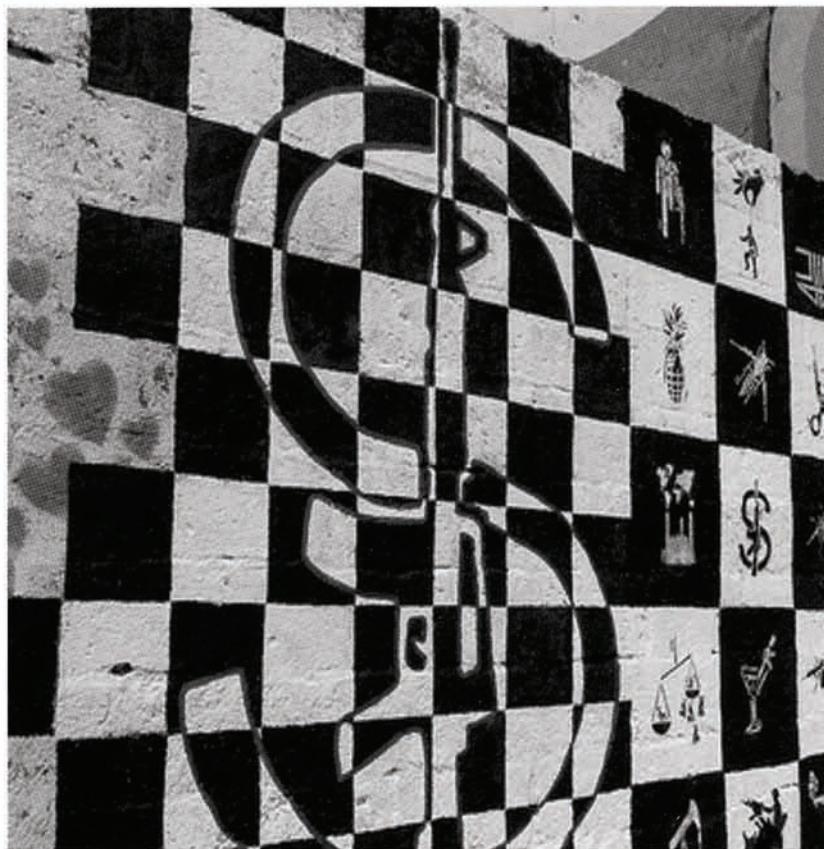
Al tiempo que la Sala Penal de la Corte Suprema avanzaba en las investigaciones por la masiva infiltración mafiosa, contra ella se levantaron voces desde el gobierno descalificando sus actuaciones, al tiempo que se espió su labor y se pretendió enlodarla también en supuestas relaciones con grupos ligados a las mafias. Hasta ahora la Corte Suprema y la Corte Constitucional han sorteado estos ataques con el respaldo de

importantes sectores de la sociedad civil colombiana y de la comunidad internacional. Muchos funcionarios del alto gobierno anterior vienen siendo investigados por delitos cometidos para favorecer al gobierno de Uribe en asuntos como la reelección presidencial, el espionaje y las interceptaciones telefónicas a defensores de derechos humanos, Magistrados, líderes de la oposición y miembros de organismos internacionales.

El gobierno de Uribe, como principal beneficiario de estos grupos, se opuso a las investigaciones judiciales. Lo intentó por dos vías. La primera nombrando al frente de la Fiscalía a personas muy cercanas a su proyecto político, que no realizaron ágilmente las investigaciones que se pusieron bajo su órbita; una segunda línea consistió en intentar desestimularlos o tomar los organismos de la judicatura, lo cual logró parcialmente, con lo que ha buscado entorpecer las investigaciones.

Una primera ruptura que nos atrevemos a pronosticar entre el gobierno de Uribe y el gobierno de Santos consiste en que, desde nuestra lectura, Santos, que no es beneficiario directo sino mediato de todos estos poderes, permitirá el funcionamiento de la justicia para que realice éstas investigaciones. No pensamos que Santos interfiera en las investigaciones de la Corte sobre los parlamentarios y sus nexos como tampoco creemos que interfiera en las investigaciones sobre altos funcionarios del Estado próximos a la administración de Uribe. Aquí no vemos continuidad sino ruptura. Cosa muy distinta ocurrirá con los sectores de las fuerzas armadas que han sido vinculados a investigaciones judiciales por crímenes de lesa humanidad. En este frente Santos pretenderá impulsar un proyecto de justicia transicional que busque penas blandas para favorecerlos. Aquí el propio Santos tiene intereses propios pues una parte de las más de 2.300 ejecuciones extrajudiciales ocurrieron cuando él ocupaba el Ministerio de la Defensa.

La infiltración en el Congreso de la República, en las entidades territoriales y otros órganos del Estado no ha terminado. De acuerdo con la Misión de Observación Electo-



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/juegasiempre/>

ral, MOE, este porcentaje ha disminuido pero no ha desaparecido. Esta organización, así como la Corporación Nuevo Arco Iris, calculan que esta infiltración se manifiesta no sólo a través del Partido de Integración Nacional, PIN, sino que se presenta en otros partidos de la coalición de gobierno, y llegaría a representar hasta un 26% del Senado de la República. Ello fue favorecido por el gobierno de Álvaro Uribe al oponerse a la aprobación de una reforma política que contemplara mecanismos de sanción efectiva a los partidos políticos que avalan candidatos comprometidos con las mafias y con los grupos armados ilegales. Del Senado electo en 2006, 37 senadores resultaron investigados o condenados por vínculos con grupos paramilitares. Estos políticos obtuvieron dos millones setenta y seis mil seiscientos cincuenta y cuatro votos (2.076.654). A partir de esas cifras, los senadores vinculados con la parapolítica electos en 2006 representaban el 36% de las curules y el 23% de los votos válidos del Senado. En las elecciones de 2010 se presentó el fenómeno de los "herederos de la parapolítica", dado que varios investigados y la mayoría de los condenados por parapolítica no se

postularon personalmente a estas elecciones sino que candidatizaron a sus familiares y aliados para reelegirse en cuerpo ajeno. Otros investigados se reeligieron directamente en el Senado en 2010 y otros pasaron de la Cámara de Representantes al Senado.

En el senado de 2010, veintinueve Senadores hacen parte de este fenómeno de los “herederos de la parapolítica” y dos más son investigados por supuestas relaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Estos senadores obtuvieron un total de 1.922.069 votos. Así las cosas, la parapolítica en el Senado en 2010 se redujo en seis curules y 154.585 votos, respecto al Senado de 2006.

De los 29 senadores que continúan vinculados con la parapolítica, 18 son herederos (elegidos en cuerpo ajeno) de investigados o condenados por vínculos con narcoparamilitares, y otros 11 son senadores reelegidos directamente que continúan siendo investigados. De esos 29 senadores cinco eran representantes a la cámara y ahora pasaron al Senado de la República.

El partido con mayor número de curules en 2010 de investigados y herederos de la parapolítica es el Partido de la U, con 10 de sus 29 senadores elegidos, el siguiente es el Partido de Integración Nacional, PIN, con 8 de sus 9 senadores elegidos y el tercero es el Partido Conservador con 7 de sus 22 senadores. El Partido Liberal y el Polo Democrático tienen cada uno un senador investigado por presuntos vínculos con las FARC (Piedad Córdoba y Alexander López) (MOE, 2010).

En el nivel territorial ya se describió la situación y constituye un verdadero reto el proceso de seguimiento y monitoreo de las elecciones de 2011 para tratar de confrontar -y hasta donde sea posible derrotar- a los actores armados ilegales que tomaron las administraciones municipales y departamentales para su beneficio. El problema de la infiltración de los organismos del Estado por los poderes mafiosos debe ser tomado en consideración de manera muy seria y en este terreno es probable que, aún siendo beneficiario el gobierno de Santos de una buena parte de estas votaciones y de

estos parlamentarios elegidos, al no ser su directo representante se pueda avanzar en la aprobación de una reforma que establezca drásticos mecanismos de castigo que permitan depurar la política y la infiltración mafiosa del Estado. Lo propio cabe para otros organismos profundamente penetrados por esta infiltración como la Fiscalía General de la Nación. Allí es importante señalar que la Corte Suprema ha logrado resistir a las presiones del gobierno saliente para que nombrara un fiscal de bolsillo de Uribe que tenía como propósito cumplir con los aliados que lo apoyaron denodadamente durante sus ocho años de gobierno. Aquí nos atrevemos a señalar que no habrá continuismo y que la justicia podrá gozar de una relativa independencia.

Una sociedad con exclusión social y pobreza

Una de las características del modelo de crecimiento y desarrollo económico de Colombia es el de la alta concentración del ingreso y la exclusión social y la pobreza. Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se hicieron múltiples esfuerzos por cambiar las metodologías de medición de la pobreza. Aún con estas modificaciones y de acuerdo con las cifras oficiales, hoy casi cada uno de dos colombianos está en situación de pobreza (46%). Pero lo más grave aún es que la indigencia, que en el año de 2005 era del 15,7%, aumentó para situarse en el año de 2008 en el 17,8% del total de la población. El coeficiente de Gini que mide la tasa de concentración de la riqueza, en vez de disminuir ha venido creciendo. Este coeficiente que al comienzo del gobierno de Uribe estaba en 0,57% en el año 2009 ha terminado en 0,59% mostrando que Colombia es una de las sociedades más desiguales del mundo.

Una estrategia de construcción de paz tiene que tener en consideración que ésta será el resultado de la justicia social, y que, a su turno, ésta requiere de sociedades mucho más redistributivas, en las cuales el ingreso de los pobres y los excluidos efectivamente aumente y con ello sus estándares de vida. En Colombia, la pobreza también es el resultado de la violencia y de la expropiación

de la cual ha sido cómplice la institucionalidad estatal. Tenemos la segunda crisis humanitaria más grave del mundo, después de Sudán. De acuerdo con la Conferencia Episcopal Colombiana y la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento, CODHES, durante los últimos quince años han sido desplazados violentamente más de 4,5 millones de personas. El gobierno reconoce cerca de 3,5 millones de desplazados desde el año de 1999. Más del 90% de los desplazados, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento, a quien ha dado credibilidad la Corte Constitucional, viven en situación de pobreza, y más o menos el 40% viven en situación de indigencia. A las cerca de 700 mil familias desplazadas les fueron arrebatadas 5,5 millones de hectáreas de tierras, de las cuales 1,3 millones estaban cultivadas. Pese a los esfuerzos de la sociedad civil y de la Corte Constitucional, la situación de los desplazados se caracteriza por su pobreza y vulnerabilidad. Los desplazados son los más pobres dentro de los pobres.

Gracias a las actividades de la sociedad civil y de la Corte Constitucional los recursos para atención a la población desplazada pasaron de 200 mil millones de pesos en el año 2002 a 1,5 billones en el 2010. Sin embargo, las políticas para garantizar los derechos de la población desplazada tienen que ser modificadas. Actualmente se está en ese proceso y la Corte Constitucional, pese a todas las presiones, mantiene la orden al gobierno de Santos para que se adopten políticas públicas que permitan la vigencia y garantía material de los derechos de la población en situación de desplazamiento. Este es una consecuencia inmediata del conflicto armado. Como lo han demostrado nuestras propias investigaciones, el 37% del total de los desplazados ha sido ocasionado por los grupos paramilitares, un 32% por las acciones violentas de las guerrillas y el restante 31% por las actividades del narcotráfico y de las propias Fuerzas Armadas gubernamentales.

La paz y la convivencia democrática requieren además de la justicia y de la verdad de una eficaz política de reparación de las víctimas y dentro de ellas el grupo más numeroso es el de la población en situación

de desplazamiento. En este aspecto el gobierno de Santos se ha comprometido con dos medidas específicas: la presentación ante el Congreso de la República de una ley general para las víctimas y de una ley para la restitución de las tierras de la población desplazada al mismo tiempo, a fin de extinguir el dominio de tierras en manos de narcotraficantes. Se trata de un ambicioso proyecto que buscaría la restitución de la propiedad agraria de unas 5,5 millones de hectáreas en que la Comisión de Seguimiento ha calculado el despojo en los últimos 11 años. El gobierno, si quiere avanzar en la materia, tiene que aprobar una ley que facilite jurídicamente la recuperación de éstas tierras invirtiendo la carga de la prueba y modificando el código de procedimiento civil que hace muy lento y costoso el proceso de devolución de las tierras a sus propietarios o legítimos poseedores. Es muy seguro que el gobierno encuentre fuertes oposiciones en el Congreso, sobre todo con los herederos de la parapolítica, por lo cual esta será una verdadera prueba de fuego para el gobierno entrante.

El estado actual del conflicto armado en Colombia y la búsqueda de la Paz

Una característica particular de Colombia en el contexto de América Latina es la persistencia de un conflicto armado interno que no ha tenido tregua a lo largo de los últimos sesenta años. Nacido de la guerra desatada tras el asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, esta guerra interna no ha tenido tregua ni salida desde entonces. Ha habido múltiples negociaciones y armisticios parciales pero sin que la confrontación cese en realidad. La política implementada por el gobierno del Presidente Uribe durante los últimos ocho años consistió en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para derrotar militarmente a los dos grupos guerrilleros que aún mantienen su reto de derrotar al Estado por la vía armada: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Después de ocho años de confrontación armada con el apoyo de los Estados Unidos, que no solo prestaron asistencia militar sino recursos que en promedio superaron los 700 millones de

dólares para cada uno de estos ocho años, los resultados son limitados.

La mayor parte de los expertos registran una disminución de los activos de las FARC en un 40% perdiendo un 55% de presencia en el territorio. La disminución de los combatientes se debió a bajas en combate y la deserción. Actualmente se calcula que las FARC mantienen una fuerza beligerante con unos 12 mil combatientes regulares. La pérdida del territorio implica que las FARC se han replegado y han retorna do a la guerra de guerrillas. Después de la ofensiva de las Fuerzas Armadas Gubernamentales, que llevó a dar de baja a varios de los mandos altos de la guerrilla con Raúl Reyes, tercero en la jerarquía, así como a comandantes guerrilleros destacados en algunas regiones del país, las investigaciones registran como hechos notorios que las FARC habrían asimilado lo más crudo de la ofensiva militar readaptándose a las nuevas circunstancias. El hecho concreto es que durante los años 2008 y 2009 las FARC incrementaron sus acciones militares. Estas llegaron a 1614 en 2009. En este año se registraron 346 combates entre las Fuerzas Armadas y las FARC. En la práctica las guerrillas se han descentralizado y ahora recurren a acciones en las que coordinan unidades más pequeñas. No parece probable que las FARC vayan a ser derrotadas en el corto plazo, aunque hay que señalar que tampoco representan riesgo de producir grandes acciones que trastornen el funcionamiento de los grandes centros urbanos.

El Ejército de Liberación Nacional, ELN, se encuentra aún más debilitado. Ambas guerrillas obtienen la mayor parte de sus recursos de actividades relacionadas con el narcotráfico y la práctica del secuestro, aunque éste ha disminuido drásticamente durante los últimos ocho años. Aunque se financian del narcotráfico y cometan actos terroristas éstos grupos no son simplemente carteles de la droga. Son delincuentes políticos como lo ha sostenido la más reciente jurisprudencia de las altas Cortes de justicia, y específicamente, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el gobierno recién posesionado no se detendrá la ofensiva militar, aunque también



hay que señalar que el gasto militar tampoco tiene posibilidades de incrementarse puesto que ya representa el 4,5% del Producto Interno Bruto, según cifras del Banco de la República, aunque investigadores independientes lo sitúan en 6,5% del PIB. Entre fuerzas armadas y de policía el Estado cuenta con más o menos 450.000 efectivos armados. La vía más económica y menos dolorosa para el país es evidentemente el de la negociación política. Esta no se vislumbra en el corto plazo y requiere unas condiciones que hay que crear por parte de quienes nos empeñamos en encontrar una salida política. Ello requerirá del diseño de una política de Estado que comprometa a la sociedad civil, a la sociedad política y al Estado. Esta salida debe contemplar mecanismos de justicia transicional que resuelva una negociación en el marco del respeto por los derechos humanos, la verdad y la reparación para las víctimas.

Hay un asunto crucial que deberá ser enfrentado y es el de un tratamiento para los delitos de lesa humanidad en que estos actores armados han incurrido en contra de la población civil. Al mismo tiempo, tendrán que abordarse temas como la reforma agraria que es una de las banderas centrales de la insurgencia, y deberán diseñarse mecanismos de favorabilidad política así como programas de reinserción para los combatientes. En la creación de condiciones favorables a una negociación los acuerdos humanitarios

podrían ser un comienzo para explorar vías negociadas al conflicto. Es alentador que en su discurso de posesión el presidente Juan Manuel Santos haya señalado que la puerta de la negociación no está cerrada.

En este empeño de la negociación política se requiere, además de los contenidos mencionados, gestos de las guerrillas, como por ejemplo la liberación de los secuestrados, de tal manera que se vayan creando condiciones para esa eventual negociación. Hay que entender que esta última no se dará en las condiciones de aquella emprendida en el año de 1999 bajo el gobierno de Andrés Pastrana. Las guerrillas, sin ser derrotadas si han sido duramente golpeadas y por ello la negociación tendrá sus límites tanto en la agenda como en el alcance de los acuerdos.

El proceso con los grupos paramilitares ha tenido algunos avances pero al mismo tiempo muchas falencias. Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se desmovilizaron 31.671 combatientes de estos grupos de extrema derecha. Hasta el momento el principal fiasco del proceso es que en el mecanismo de justicia transicional, llamado de Justicia y Paz, sólo se han presentado dos condenas a pesar del reducido número de investigados bajo esta jurisdicción que apenas suman 2.828 mandos paramilitares. También afrontan dificultades los mecanismos puestos en marcha para la reinserción económica y social. Se investigan 28.000 hechos delictivos y hay que recordar que 14 jefes paramilitares fueron extraditados bajo el argumento que seguían delinquiendo. Con la extradición por narcotráfico la mayoría de estos jefes paramilitares no han colaborado con la justicia en Colombia y la mayor parte de sus crímenes no han sido esclarecidos. El proceso no ha garantizado sino verdades a medias y la impunidad sigue siendo mayoritaria.

Las falencias del proceso condujeron a que no todas las estructuras del paramilitarismo se desmovilizaran. Actualmente si sumamos los paramilitares reinsertados que volvieron a las armas, los que no se desmovilizaron y las bandas emergentes tenemos otra vez 10.200 personas en armas, distribuidos en 102 grupos que utilizan 21

denominaciones distintas con presencia en 246 municipios del país. Tal como dice el gobierno, el propósito de algunos de estos núcleos es el narcotráfico, pero la mayoría están asumiendo muchas de las características de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia: atacan líderes sociales, organizaciones comunitarias y dirigentes políticos, y buscan influir en el poder local y controlar el territorio. Entre enero de 2007 y marzo de 2009 asesinaron a 59 líderes sociales.

El escenario más probable durante este gobierno para afrontar esta problemática será del continuismo. Se prorrogará la Ley de Justicia y Paz sin mayores reformas, aunque la realidad muestre que presenta muchas falencias y que no fue diseñada para ofrecer a las víctimas verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Una política adecuada para enfrentar a las bandas criminales y las organizaciones neoparamilitares deberá ser el sometimiento a la justicia, en donde a cambio de negociación de penas se repare a las víctimas al tiempo que se establece la verdad y se hace justicia.

Un tercer elemento nuevo que comienza a pesar ahora es el que tiene que ver con la responsabilidad de altos oficiales de las Fuerzas Armadas y aún de altos funcionarios públicos en crímenes de lesa humanidad. Según nuestras propias investigaciones, actualmente están involucrados en procesos penales más de 60 altos oficiales de las Fuerzas Armadas y de Policía; algunos de ellos están siendo juzgados actualmente. Hay una investigación por el asesinato de más de 2.300 jóvenes que fueron presentados como guerrilleros o paramilitares muertos en combate por parte de miembros de las fuerzas armadas. 27 altos oficiales fueron llamados a la reserva por estos hechos. El escenario más probable es que



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/aggomez/>

el gobierno de Santos intente aprobar un mecanismo de justicia transicional para intentar que los organismos judiciales no apliquen la jurisdicción ordinaria. Recientemente, el coronel Alfonso Plazas Vega fue condenado por una Jueza a 30 años de cárcel por la desaparición de 11 personas después de la retoma del palacio de justicia. Esta jueza ordenó a la fiscalía abrir investigación penal a toda la cadena de mando de las Fuerzas Armadas y reabrir la investigación en contra el ex presidente Belisario Betancur (1982-1986). Todas estas investigaciones más las confesiones de jefes medios de los grupos paramilitares que se encuentran bajo la jurisdicción especial de Justicia y Paz y que comprometen a otro importante grupo de altos oficiales de Policía y de las Fuerzas Armadas, presionan al gobierno de Santos para que proponga un marco normativo favorable a los investigados.

En resumen, frente al conflicto armado colombiano es necesario tener presente que se requerirán marcos de justicia transicional que, a cambio de penas blandas, permitan conocer la verdad, y que una ley de víctimas brinde el marco adecuado para la reparación de los millones de víctimas. Hay que tener en cuenta que las víctimas del desplazamiento forzado son más de 4.5 millones, que 308.000 víctimas se han registrado ante la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para acceder a la reparación por la vía administrativa y que la Fiscalía General de la Nación ha señalado que durante los últimos quince años se han presentado más de cincuenta mil desaparecidos. Es por ello que el trabajo por una verdadera ley de víctimas es crucial en la actual coyuntura colombiana. Al mismo tiempo, se debe trabajar por una política pública a favor de las víctimas y realizar una amplia pedagogía sobre la jurisprudencia que favorece las reclamaciones de las víctimas.

La Ciudadanía Social y las cláusulas del estado social de derecho

La Constitución Política de 1991 estableció un amplio catálogo de derechos sociales que han permanecido como letra muerta mientras que se mantienen los amplios

niveles de pobreza y exclusión que hemos registrado en este documento. Paradójicamente, el reconocimiento de algunos de estos derechos no se ha concretado por la acción del gobierno o del Congreso de la República sino por la vía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Son tres sentencias de este Tribunal las que han reconocido los derechos sociales: los derechos de los desplazados Sentencia T 025 de 2004, que reconoce la exigibilidad de los derechos de la población desplazada, la sentencia T760 de 2008, que reconoce el derecho fundamental a la salud, y la sentencia T 376 de junio de 2010, que reconoce el derecho fundamental a la educación básica así como su carácter universal y gratuito.

Sobre la tragedia humanitaria que significa el desplazamiento forzado tenemos que señalar que la Corte Constitucional, organismos internacionales como las distintas agencias de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, organizaciones sociales de la población desplazada, así como otras organizaciones de la sociedad civil han logrado que finalmente el Estado en sus diversas instancias asuma esta problemática. Ya hemos indicado que aún se presentan múltiples falencias y que el diseño de una política pública está en marcha. Aquí no hay claridad por parte del gobierno de Santos excepto, como ya lo registramos, en el tema de tierras, en donde habrá que evaluar el proyecto que se anuncia para dentro de pocas semanas. Dentro de los esfuerzos realizados debemos insistir en la importancia de crear mecanismos permanentes como la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de atención a la población desplazada. Diversas organizaciones sociales han mencionado la necesidad y han puesto en marcha una Comisión para hacer el seguimiento a la sentencia de salud y a la reforma del sistema; así mismo, existe una amplia plataforma que respalda el fallo de la Corte Constitucional frente al derecho a la educación.

La conquista de la ciudadanía social requiere ahora la puesta en marcha de plataformas sociales y académicas que hagan posible la ejecución de las sentencias y al mismo tiempo la presentación de proyectos

legislativos que garanticen la permanencia de estas conquistas en los derechos sociales de los más excluidos. Una contribución a la paz y a la convivencia solo será posible sobre la base del reconocimiento de un conjunto de derechos mínimos a la educación, a la salud y a un mínimo vital como lo ha proclamado la Corte Constitucional Colombiana en sus recientes fallos judiciales. Al tiempo que se fortalece esta actividad se debe preservar la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional, amenazado frecuentemente con el recorte de sus funciones y de sus poderes.

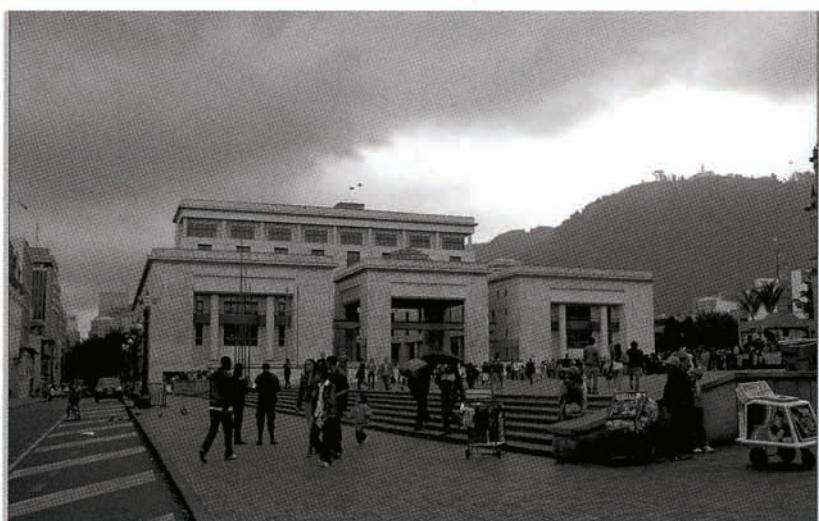
La autonomía y la vigencia de la separación de poderes

Una de las consecuencias más dañinas del establecimiento de la reelección inmediata del presidente de la República consistió en el desmonte del sistema de pesos y contrapesos que es uno de los pilares básicos del sistema democrático liberal. Esto fue así porque la Constitución de 1991 estableció un sistema presidencialista moderado y controlado. El control político lo dejó en manos del Congreso de la República otorgándole poderes para la aprobación del presupuesto público y de los sistemas tributarios, al tiempo que lo dotó de atribuciones para censurar ministros que debían ser separados de sus cargos si así lo decidía el Congreso de la República. El Congreso no ha hecho uso de dicha atribución puesto que ha preferido la negociación para el beneficio propio.

La división de poderes y la defensa del sistema de garantías, así como la vigencia de los derechos sociales han corrido por cuenta del sistema judicial. Durante los últimos veinte años de manera casi solitaria, la Corte Constitucional Colombiana ha defendido el Estado de derecho y ha tutelado a los más desfavorecidos reconociendo parte de sus derechos fundamentales. No ha temido enfrentarse a los poderes económicos y políticos en esta tarea. En menor medida han actuado en la defensa de los pesos y contrapesos también los organismos de control, sobre todo la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. En los últimos cuatro años a la defensa de las garantías se han sumado las otras dos altas Cortes. La Corte Suprema

de Justicia ha brillado en su lucha contra la infiltración de las mafias en el poder y conduce la investigación penal contra 91 congresistas, la mayoría de los cuales perteneció a la coalición del gobierno del presidente Uribe. Sin embargo el sistema había sido diseñado con la condición de prohibir la reelección presidencial. Se estableció un sistema en el cual el presidente de la República intervenía en el proceso de elección de altos cargos dentro del Estado. Así por ejemplo, el presidente de la República postula una terna para que la Corte Suprema de Justicia elija al Fiscal General de la Nación sin reelección; el elegido solo coincidía por algunos cortos meses con el presidente que lo postulaba.

Igualmente el presidente de la República postulaba de manera escalonada tres ternas para que el Senado nombrara tres magistrados de la Corte Constitucional, postulaba un candidato para que, al lado de los candidatos de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, el Senado de la República eligiera al Procurador General que es la máxima autoridad disciplinaria en el país y representa los intereses de la sociedad frente a los intereses del Estado; el presidente postulaba la terna para que la Cámara de Representantes eligiera al Defensor del Pueblo; postula, además, ternas para elegir a 7 magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; también de manera escalonada postula los candidatos para conformar la Junta Directiva del Banco de la República integrada por 7 miembros, así mismo nombra directamente



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/ojos-de-agua>

a varios miembros de la Comisión Nacional de Televisión. La mayor parte de los integrantes de las Juntas de Regulación son nombrados con la intervención del presidente de la República. Con el establecimiento de la reelección inmediata la mayor parte de estos organismos cayeron bajo la dirección del presidente de la República siendo muy notorio el caso de la Procuraduría General de la Nación, la Junta Directiva del Banco de la República, la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Comisión Nacional de Televisión y la Defensoría del Pueblo. Todo ello ha redundado en un debilitamiento extremo del sistema de pesos y contrapesos que es condición *sine qua non* para la vigencia del Estado Social de Derecho. Además, se incrementó la más aberrante corrupción en el manejo de los recursos públicos.

Lo más probable es que se mantenga la reelección inmediata y que cada presidente electo ahora aspire a gobernar por ocho años mientras tanto los desequilibrios se mantendrán atentando contra la división de poderes. Así pues, uno de los temas cruciales en los años que vienen debería ser el de una reforma constitucional para que se recupere la independencia de organismos claves para mantener el orden democrático. Recientemente se ha planteado por el gobierno entrante que se requiere un estatuto de la oposición. Para que este estatuto tenga dientes debería plantearse que organismos de Control como la Procuraduría, La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General salieran de ternas postuladas por la oposición o por lo menos de partidos que no pertenezcan a la coalición de gobierno y lo mismo debería establecerse a nivel de departamentos y municipios.

La democracia local: sus riesgos y la necesidad de su fortalecimiento

Con toda razón se ha señalado que la célula básica de la ciudadanía se encuentra radicada en la institucionalidad local. En el municipio es donde viven las personas. Quizás por ello como señala el Banco Mundial “cerca del 95% de las democracias actualmente tienen autoridades subnacionales elegidas democráticamente, y

los países en todas partes, grandes, pequeños, ricos y pobres, están devolviendo poderes fiscales, políticos y administrativos a los niveles subnacionales de gobierno” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001). Dentro de estos países Colombia es considerada uno de los más descentralizados de América Latina. Sin embargo, hoy día la descentralización está en riesgo por la acción conjunta de cuatro factores:

1. Pérdida de autonomía de los Municipios en materia de manejo de los recursos y el diseño de política pública. Expresado en la generación de una serie de leyes tendientes a disminuir las competencias de los municipios en el manejo de los recursos, mayor control del gobierno nacional en la forma en que las entidades territoriales gastan los recursos asignados en el marco del Sistema General de Participaciones y el condicionamiento en el diseño y puesta en marcha de políticas locales que habían sido competencia de las autoridades locales. Primer riesgo: recentralización administrativa.
2. Recorte a las transferencias municipales y departamentales y un cada vez mayor gasto del gobierno nacional en competencias de los gobiernos municipales y departamentales. Con los dos actos legislativos que se aprobaron en 2001 y 2007 se recortaron estos recursos en 10,5 billones de pesos hasta finales de 2005 y se calcula que entre 2008 y hasta 2016 el recorte será de otros 54,7 billones¹. Segundo riesgo: recentralización financiera.
3. La infiltración de los gobiernos locales por parte de los poderes mafiosos. Como se ha señalado 252 alcaldías y 12 gobernaciones cayeron

¹ Documento para el debate: “Los Alcaldes preguntan a los candidatos: recentralización vs. Autonomía territorial”. Corporación Viva la Ciudadanía, Fundación Foro Nacional por Colombia, Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el Desarrollo Territorial, RINDE. Bogotá 14 de noviembre de 2009

bajo la influencia paramilitar en las elecciones de 2007. Entre tanto y sobre todo en el sur del país las FARC atentan contra las autoridades democráticamente elegidas. Tercer Riesgo: el desmonte de la institucionalidad democrática por parte de poderes locales mafiosos y paramilitares².

4. Cuarto riesgo: Corrupción Administrativa.

El retroceso en el proceso de descentralización se inició bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y se profundizó durante los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Durante estos años diversos actores sociales y políticos han salido en defensa de la descentralización y la democracia local en el entendido que buena parte de la inversión social corre por cuenta de los municipios y que allí se desarrolla una verdadera escuela de la democracia y de la defensa de los intereses públicos. En concreto, además de la defensa en contra del proyecto recentralizador y mafioso se han desarrollado con éxito procesos municipales de planeación y presupuestación participativa y se han adelantado procesos de formulación de políticas públicas con real participación de la ciudadanía. Aquí el riesgo mayor lo constituye el proyecto que el gobierno entrante de corte centralista ha anunciado con respecto a las regalías que reciben municipios y departamentos por ser municipios o departamentos en los que se realiza la extracción de recursos mineros. El caballo de batalla ha consistido en levantar la lucha contra el despilfarro y la corrupción, pero como dice el dicho popular, es peor el remedio que la enfermedad, toda vez que lo que se propone es arrebatar estos recursos a municipios y departamentos. Es obvio que hay que encontrar alternativas que castiguen y eviten la corrupción y el mal manejo que en buena medida se da a los recursos de las regalías, pero, no al costo de arrebatar estos recursos al desarrollo regional y local. Aquí habrá una gran batalla que ya comienza a librarse.

² Ver Velásquez, 2009.

Bibliografía

Misión de Observación Electoral, MOE. 2010. Kit de Análisis Electoral. Elecciones presidenciales y legislativas 2010. Bogotá.

Banco Mundial *Entering the 21 century, World development report 1999-2000*.

Velásquez, Fabio. 2009. *Las otras caras del poder*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia y GTZ, 2009.

W W W . 4 - 7 2 . c o m . c o



LA RED POSTAL DE COLOMBIA

➤ Línea de Atención al Cliente Nacional <
01 8000 111210

Santos y la justicia: Un comienzo positivo pero ambiguo

Rodrigo Uprimny* y Miguel Emilio La Rota**

La posición del nuevo presidente frente a la justicia es hasta ahora ambivalente. Su actitud es en general positiva, como lo ilustran su visita a las Cortes y diversas expresiones conciliadoras con la administración de justicia. Algunas de sus propuestas son prometedoras, aunque a veces les falta concreción. Pero varias de sus iniciativas pueden también resultar muy problemáticas.

Un discurso tranquilizador

Las expresiones y la actitud de Santos frente a la justicia tranquilizan sobre todo en comparación con el estilo confrontacional del gobierno saliente. Desde la campaña Santos ha utilizado un discurso y un tono conciliadores. En sus diez puntos de su acuerdo nacional habla de una “justicia pronta y eficaz” y promete “defender los derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación”. En su discurso de victoria dijo que Colombia requería una justicia “deliberante fuerte y eficaz” y que el sistema judicial podía esperar de él “respeto, colaboración y autonomía”.

Esto no ha cambiado desde que Santos fue elegido. La semana después de la elección, el nuevo Presidente se reunió con las altas Cortes y prometió el “restablecimiento” de una relación cordial con la Rama Judicial.

Posteriormente, Germán Vargas Lleras, el nuevo Ministro del Interior y de Justicia, también se reunió con las cortes y señaló que el Gobierno no adelantaría ningún intento de reforma que no siguiera una “forma concertada” con la Rama. Señaló además que “jamás se atrevería a controvertir una decisión judicial” aunque estuviere en desacuerdo con ella. Por último, el nuevo Ministro reconoció ante los medios de comunicación las chuzadas contra magistrados y las rechazó de forma enfática. En su discurso de posesión, el presidente Santos siguió en esta tónica y señaló que siempre defenderá la “independencia de la justicia”, como “condición esencial de la separación de poderes, que es el alma de la democracia moderna”.

Estas palabras y actitudes del nuevo gobierno contrastan con los duros ataques que recibió la justicia colombiana de parte del gobierno de Uribe. En estos años muchos magistrados fueron objeto de espionajes ilegales por el DAS y la UIAF; además, el propio presidente acusó, sin pruebas y de manera más o menos indiscriminada, a fiscales, jueces y magistrados de tener sesgos a favor, o ser idiotas útiles, del terrorismo.

En comparación, los términos y la actitud utilizados por Santos y su Ministro



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/plaxyvictoria/>

* Director

** Investigador

Centro de Estudios
de Derecho Justicia y
Sociedad - Dejusticia

del Interior y de Justicia para referirse a la Rama Judicial llegan como un alivio. Pero el lenguaje de Santos y Vargas puede ser característico de quien comienza cualquier gobierno; no sabemos bien cuál es la posición de fondo. Por lo tanto, surge un interrogante: este nuevo tono, ¿es simplemente un maquillaje estilístico del nuevo gobierno o es un signo de un esfuerzo genuino por lograr mejores relaciones del Gobierno con las Cortes y una administración de justicia efectiva, garantista e imparcial? No es fácil responder a esta pregunta pues un examen de las propuestas formuladas hasta ahora por el nuevo gobierno produce una resultado ambiguo: algunas propuestas son buenas, a otras les falta concreción y otras son francamente problemáticas. Procedemos pues a analizar brevemente esas propuestas.

Una idea positiva: revivir el Ministerio de Justicia

Una primera propuesta, que es positiva y que parece haber generado consenso en la opinión pública, es la idea de revivir el Ministerio de Justicia. Esta promesa no sólo reconoce un error de la administración que acaba sino que es un paso en la dirección correcta, pues puede mejorar la relación del Gobierno con el sistema judicial e imprimir un mayor vigor a los programas a cargo del Gobierno en acceso a la justicia y en la lucha contra la criminalidad.

Aunque tal vez muchos colombianos no lo sepan, varios de los mecanismos estatales que garantizan el acceso a la justicia dependen del Gobierno. Por ejemplo, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación o el arbitramento, dependen de iniciativas gubernamentales que favorecen la cercanía de la administración de justicia a múltiples personas, sobre todo aquellas de menores recursos que tienen más dificultades para acercarse a los juzgados tradicionales. Igualmente, la administración de las prisiones, que es fundamental para la política de lucha contra la impunidad, es responsabilidad gubernamental. También, una buena parte del éxito de la política criminal depende de la coordinación exitosa entre el Gobierno y la Rama Judicial, lo cual incluye intentar darle coherencia a distintos aparatos burocráticos

complejos como los preventivos –cuerpo de policía, los investigativos –policía judicial, los que acusan ante el juzgado –fiscales, y los que juzgan –jueces y los magistrados.

El funcionamiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la gerencia del INPEC y las gestiones relativas a la política criminal, son obligaciones que tiene el Gobierno respecto de la administración de justicia. No es muy razonable que estén bajo el paraguas del Ministerio del Interior, que tiene unos objetivos evidentemente diferentes y cuyos incentivos propios de ser el apoderado político del Gobierno opacan los propósitos de política judicial a mediano y largo plazo.

Es cierto que la reconstrucción de un Ministerio no soluciona por sí sola los problemas de la Rama judicial. La edificación de una burocracia difícilmente permite superar dificultades sociales, cuando no está acompañada de cambios sustanciales. Muchas veces se dejan de hacer los cambios de fondo y se asume que la modificación burocrática es suficiente. Es por eso que hay que estudiar con cuidado las propuestas que apuntan a la conformación de Ministerios para enfrentar algunos de los problemas del país como la insatisfacción de los derechos de las mujeres, la discriminación de las minorías y los grupos vulnerables, la pobreza o la desigualdad. En ocasiones, la mayor burocracia puede dificultar aún más la eficacia de políticas públicas.

Pero el tema del Ministerio de Justicia es diferente. Las actividades judiciales, a diferencia de muchos mecanismos de intervención social, no caben programáticamente dentro de ninguna estructura ministerial sin que sean relegadas a un segundo plano. Por eso, aunque no asegura *per se* la mejora del sistema judicial colombiano, la idea de revivir el Ministerio de Justicia es un paso en la dirección correcta.

Una evolución positiva: el cambio de posición del Gobierno frente al lugar de la Fiscalía

Una segunda posición del nuevo gobierno que es esperanzadora es el hecho de que

aparentemente haya modificado su posición frente al tema de la designación del Fiscal y del lugar de la Fiscalía en el esquema institucional colombiano. Como candidato y en los primeros días después de elegido, Santos propuso una reforma institucional que es inconveniente y peligrosa: pasar la Fiscalía a la Rama Ejecutiva. Su argumento era que esta nueva estructura permitía coordinar mejor la lucha contra la delincuencia.

Puede que eso sea cierto. Además, hay otros argumentos que parecen justificar que la Fiscalía esté a cargo del Presidente. Por ejemplo, desde el año 2005, Colombia pasó a tener un sistema acusatorio más claro, en donde el juez se considera una persona neutral frente al Fiscal, quien acusa, y el acusado, que se defiende. En este sistema, el que acusa no debería tener la posibilidad de limitar los derechos de las personas sin la autorización del juez. Por eso, se dice que es mejor que la Fiscalía no haga parte de la rama judicial, para que sea claro que no puede realizar actividades como interceptar la comunicación de las personas que investiga o de capturar a alguien sin que una orden judicial se lo permita.

Otro argumento proviene de la tensión que existe entre la rendición de cuentas y la independencia. En países como Estados Unidos, a nivel federal el Fiscal General es miembro del gabinete pues se prefiere que la política contra la criminalidad tenga responsables políticos claros que deban pagar costos electorales si la delincuencia no se controla exitosamente. La contrapartida es que los órganos investigativos judiciales dependen de un político, pero esto no es considerado muy riesgoso en países de tradición democrática sólida, pues en ellos sería inaceptable que la Fiscalía fuera manipulada para fines poco loables, como espionar a los rivales políticos.

Justamente éste es el principal peligro de dicha propuesta en Colombia. Después de discutirlo ampliamente, la Asamblea Constituyente de 1991 decidió evitar que la Fiscalía quedara en el Gobierno, por el temor de que una Fiscalía subordinada del Ejecutivo fuera un instrumento de persecución política contra opositores y un

mecanismo de impunidad de las arbitriedades cometidas desde el Ejecutivo. Los constituyentes no querían una Fiscalía que fuera una especie de DAS con mayores poderes. Y ahora que se han hecho públicas las graves ilegalidades cometidas desde el DAS, lo menos que se puede decir es que los temores de la Asamblea eran fundados.

Pero lo más arriesgado de esta propuesta es que la Fiscalía es potencialmente más peligrosa que el DAS. Tiene las mismas capacidades técnicas de espionar a los ciudadanos. Pero es más grande que el DAS, ya que tiene más de 25 mil funcionarios, ubicados en buena parte del territorio nacional, que pasarían a seguir órdenes de la Presidencia.

Además, la función de la Fiscalía es recopilar y analizar información sobre quienes acusa. A diferencia de lo que hace el DAS, que abre y cierra procesos concretos de inteligencia, la Fiscalía cuenta con toda la información criminal de los colombianos. Con el paso de este órgano al ejecutivo, el Gobierno contaría con todos los expedientes penales del país. Según información que ha surgido de los medios, los investigadores del DAS solían acudir a la Casa de Nariño para entregar resultados acerca de la inteligencia ilegal que realizaban sobre periodistas, magistrados, jueces, opositores, y defensores de derechos humanos. Ahora tendrían simplemente que enviar los expedientes penales que están en poder de la Fiscalía.

La tentación de utilizar los organismos investigativos con fines políticos es grande. A ella han cedido gobiernos en países desarrollados, tales como el de Nixon, con consecuencias conocidas, o el reciente de Bush, en el que la destitución política de fiscales regionales le terminó costando el puesto al Fiscal General Alberto González. Las recientes experiencias colombianas impiden ser optimistas acerca de la capacidad de contención de nuestros gobiernos.

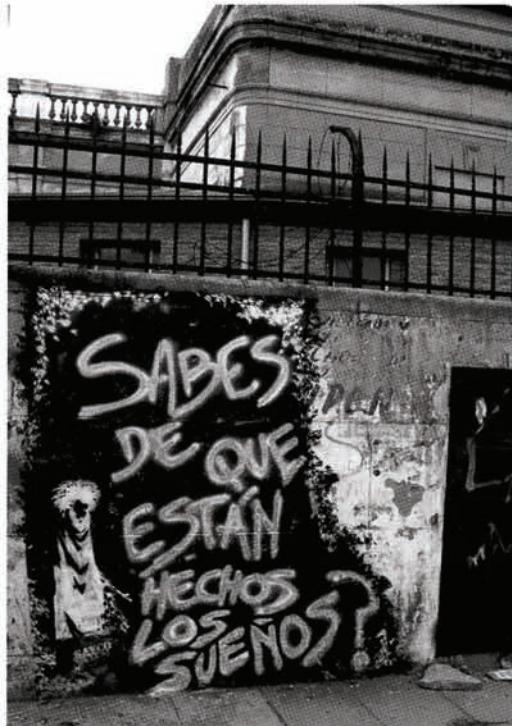
No es casualidad que países como Italia, que han vivido una historia de cooptación de la política por organizaciones criminales, se hayan decidido por una fiscalía autónoma del gobierno. Lo mismo sucede en Colombia, en donde se tiene demostrada la amplia

capacidad de las mafias de capturar diversos estamentos políticos y gubernamentales. Esta es otra razón para intentar aislar al ente investigador de la política, sin que ello signifique que la Fiscalía esté exenta de rendir cuentas y tener un desempeño transparente. Por eso es tan importante preservar la independencia orgánica y funcional de la Fiscalía frente al Gobierno, sin perjuicio de fortalecer sus mecanismos de coordinación.

Los delitos cometidos por funcionarios del Gobierno –como los cometidos por todos- deben ser investigados por un órgano imparcial. Ante las reacciones del Gobierno de Uribe tras la detención de Aranguren o el inicio de una investigación contra su hijo, queda claro que dicha independencia peligraría en una investigación similar en el futuro. Puede que no volvamos a tener un Presidente así; pero no sabemos. ¿Qué pasaría si en unos años llegare a la Presidencia una persona con un talante autoritario como Chávez? ¿Creeríamos en su capacidad de no interceder en investigaciones penales contra sus subordinados o familiares?

Puede que los ministros y otros altos ejecutivos queden siendo investigados por la Corte Suprema. Pero el éxito de las investigaciones contra personas de alto rango depende de la información que se recoja en las investigaciones de personas de menor nivel. Buena parte de las investigaciones contra los directores del DAS y otros integrantes de la Casa de Nariño se han alimentado por declaraciones de funcionarios de la entidad. Por eso es importante no dejar que el ejecutivo pueda incidir en las indagaciones sobre trabajadores de jerarquías mediana o baja, con el fin de trancar las pesquisas contra los peces gordos.

Los eventuales beneficios de la propuesta que inicialmente hizo Santos son evidentemente menos contundentes que sus costos y riesgos. La coordinación de la política criminal puede darse de manera exitosa entre un Ministerio de Justicia y la Fiscalía. Así se hace en un país como Chile, que ha logrado controlar exitosamente sus tasas de criminalidad y en donde la Fiscalía es totalmente independiente del Gobierno.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/carolinatarr/>

Es por ello que es positivo que el nuevo presidente haya decidido detener la mencionada propuesta. Poco después de la elección presidencial, la bancada de la U decidió no tramitar dicha iniciativa. Y en los últimos días, Vargas Lleras ha manifestado que es inconveniente. Lo que no sabemos es qué tan permanente es esta postura. Puede que Santos siga convencido de esta alternativa pero que haya decidido esperar por un mejor momento político en el que haya menos tensión con la Rama Judicial y a la vez, no sea tan ilegítima la modificación de quien investiga al círculo cercano del Presidente. Ojalá no sea así y que Santos se haya dejado convencer de que la Fiscalía puede ser una entidad transparente y rendir cuentas de manera convincente, sin necesidad de que dependa del ejecutivo, en comparación de los riesgos que existen si se pasa dicha entidad al control de la Casa de Nariño.

Ideas prometedoras pero ambiguas y sin concreción

Algunas propuestas que aparecen en el programa presidencial de Santos son llamativas. Por ejemplo, plantea alternativas a las penas de prisión o multa, como pueden ser los trabajos comunitarios. Es un mecanismo que vale la pena explorar, al menos para ciertos

delitos menores, pues puede ser más eficaz para lograr la resocialización de los infractores y la reparación de los daños que causaron. Otras propuestas son inobjetables. ¿Quién puede estar en contra de facilitar el acceso de la población la justicia y promover su eficiencia y eficacia? Pero Santos no indica cómo se lograrán esos propósitos. Además, muchos de los instrumentos de política judicial que propone no son nuevos. La ampliación de las casas de justicia, la simplificación de los procedimientos judiciales o la capacitación de los funcionarios son mecanismos que han sido debatidos, diseñados, implementados y rediseñados durante muchos años. No es claro por qué ahora realmente van a funcionar y van a permitir superar las dificultades del sistema judicial colombiano.

Por su parte, el nuevo ministro Vargas Lleras indicó que intentará plantear medidas de descongestión judicial que estimulen la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y la conciliación, además de una nueva figura según la cual los notarios ayudarían a decidir algunos procesos. Estas propuestas pueden llegar a ser positivas, pero es necesario saber más de ellas para evaluar la manera como funcionarían en la realidad.

Esto muestra que existen muchos aspectos de la reforma judicial que piensa plantear el gobierno que aún no se conocen con claridad, por lo cual es difícil evaluar sus potencialidades democráticas o sus riesgos. Pero en cambio, el gobierno ha expresado ciertos lineamientos de reforma que son muy problemáticos, como son la reforma regresiva al Consejo Superior de la Judicatura, la restricción de la tutela contra decisiones judiciales y la limitación de la protección judicial de derechos sociales. Brevemente presentamos estas posibles reformas problemáticas.

Una reforma problemática al Consejo Superior de la Judicatura

Al reunirse con las altas Cortes, el Ministro Vargas Lleras propuso acabar con el Consejo Superior de la Judicatura y formar una organismo de gestión de la



Rama Judicial integrado por los presidentes de las altas Cortes, que a su vez, nombrarían un gerente que se encargaría de los asuntos administrativos. Esto reemplazaría la Sala Administrativa. Las funciones de la Sala disciplinaria de investigación y sanción disciplinaria de los funcionarios judiciales pasarían a su vez a la cabeza de los superiores jerárquicos de los servidores de la Rama.

Estas mismas propuestas fueron elevadas por la Comisión de expertos convocada por el Gobierno Uribe en diciembre de 2009 y que, tras varios meses de estudio, adelantó unas recomendaciones para una reforma judicial integral. Según la Comisión, el cambio en la administración de la Rama se dirige enfrentar unos problemas serios que desde hace años aquejan al Consejo Superior de la Judicatura, que consisten en una baja capacidad de gestión de la rama, una ausencia de transparencia y de responsabilidad política respecto del país y de los usuarios de la administración de justicia.

La Comisión estimó que los problemas descritos son causados por una “defectuosa responsabilidad social” de la Rama, que, a su turno, es producida por la ausencia de centralización en su responsabilidad política, el manejo de sus recursos, y su “*gestión y control de funcionamiento*”. Por estas razones la Comisión considera que se requiere una “*unidad de gobierno judicial*”

que sea responsable del funcionamiento integral de la Rama y que esté compuesta por personas que no son ajenas a ella.

Este análisis tiene varias falencias. Primero, dicho diagnóstico carece de evidencia empírica que sustente sus tesis e ignora varios posibles factores del problema. El esparcimiento de las responsabilidades en diferentes órganos no lleva por sí solo a la disolución de la rendición de cuentas. Si la asignación de responsabilidades está clara, cada órgano puede responder por lo que le corresponde. No son obvias las razones, ni existen datos al respecto, por las que la distribución actual de competencias resulta en la ausencia de claridad en las responsabilidades. Puede que los bajos niveles de rendición de cuentas del sistema judicial se deban a factores no tenidos en cuenta en el informe.

Al revés, es muy probable que el excesivo aislamiento de la Rama sea un incentivo para que el sistema judicial sea corporativista y poco transparente. Si ello es así, la alternativa de empujar a la Rama hacia un modelo más centralista y autónomo sería lo contrario de lo que debería implementarse.

Segundo, las dificultades en el diagnóstico desembocan en una consideración limitada de alternativas de política pública. Existen diferentes opciones que pueden estar encaminadas a hacer más democrático el sistema judicial. Por ejemplo, Santos ha de considerar el debate que se está desarrollando actualmente en el derecho comparado acerca de los costos que tiene una administración de justicia excesivamente separada del resto de la sociedad y de las fuerzas estatales y jurídicas. Ya hemos escrito acerca de dicho debate y su aplicación para Colombia¹.

Bastantes países de diferentes niveles de desarrollo y provenientes de distintas tradiciones jurídicas, han adoptado modelos de administración de la Rama Judicial que intentan combinar los aportes de miembros procedentes de diferentes sectores de la sociedad, que incluyen las altas Cortes, repre-

¹ Ver por ejemplo el artículo de Miguel La Rota en la edición 23 de 2009 de la Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes.

sentantes de jueces y abogados, la sociedad civil, la academia, y, sí, las fuerzas políticas².

El reto está en acercarse a un óptimo en el que, de una parte, la administración de la Rama Judicial rinda cuentas, sea transparente y responsable políticamente, y a la vez, preserve la independencia necesaria para que los procesos judiciales sean decididos de manera imparcial.

En la actualidad, la forma de administración del sistema judicial colombiano desafortunadamente no cumple con estas condiciones. Por ejemplo, la Rama Judicial es un ejemplo de ausencia de transparencia en relación con el acceso que permite a sus sistemas de información y sus evaluaciones y hasta sus publicaciones a actores externos a la Rama. Es pues necesario pensar en una reforma del Consejo Superior de la Judicatura para enfrentar esos problemas. Pero el sistema propuesto por la Comisión de expertos y Vargas Lleras puede ser aún peor y empujar a la Rama a menores niveles de apertura y rendición de cuentas. A su vez, el ejercicio del control disciplinario por los superiores jerárquicos es una afectación grave a la autonomía funcional de los jueces, por lo que no parece tampoco conveniente para la democracia colombiana.

La restricción de la tutela contra providencias judiciales

Otra propuesta de Vargas Lleras que no suena es la de restringir la tutela contra providencias judiciales. Aún no se sabe la magnitud del cambio que pretende hacer el nuevo Ministro. Pero su lenguaje, que según los medios de comunicación contempla que la tutela no procedería contra decisiones judiciales, parece mostrar una restricción amplia y profunda de este mecanismo judicial.

El tema de la tutela contra sentencias es técnicamente complejo y ha generado muchas sensibilidades jurídicas e institu-

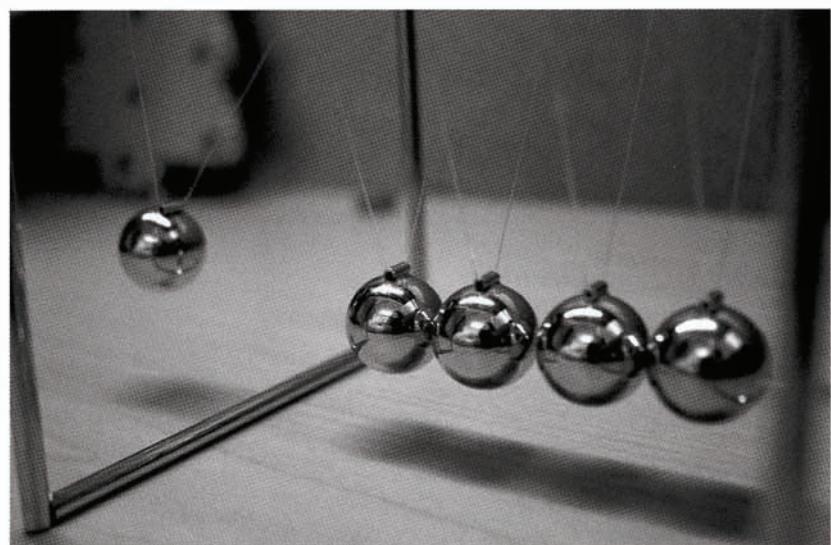
² Acerca de este tema se pueden consultar dos interesantes ensayos de Nuno Garoupa y Tom Ginsburg de 2008 y 2009 en el *Berkeley Internacional Law Journal* y el *American Journal of Comparative Law*, respectivamente

cionales, debido a los llamados “choques de trenes”, que han enfrentado a las altas Cortes. En otros textos hemos tratado más sistemáticamente el tema³. No podemos resumir apropiadamente ese debate. Pero basta decir que la tutela contra decisiones judiciales cumple dos funciones esenciales: corregir errores judiciales graves y permitir la unificación de la interpretación de los derechos fundamentales. Y esto es importante pues distintas personas razonables pueden llegar entender de manera diversa el alcance de una disposición constitucional.

Un ejemplo aclara lo anterior. En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha sostenido que es censura prohibir la divulgación de programas radiales por un uso inapropiado del lenguaje. Por su parte, el Consejo de Estado, al resolver una acción popular contra La Mega, llegó a la conclusión contraria, pues consideró que para asegurar la calidad del servicio radial, podía prohibirse el uso de ciertas expresiones.

Aunque creemos que la Corte Constitucional tiene razón, ambas interpretaciones son plausibles. Pero que las dos coexistan como interpretaciones vinculantes del límite de la libertad de expresión es realmente desafortunado. Un periodista podría ser condenado en una acción popular por el Consejo de Estado, por un hecho que es considerado por otros tribunales un legítimo ejercicio de la libertad de expresión. ¿A quién deben entonces hacerle caso los ciudadanos?

Si creemos realmente en los derechos fundamentales, es entonces esencial que exista un tribunal que diga la última palabra sobre su sentido y alcance. Y por la naturaleza de sus funciones, es natural que ese órgano sea la Corte Constitucional, por lo que la facultad que se le confiere de revisar las sentencias de los otros tribunales no deriva de la especial genialidad de los jueces constitucionales sino que es simplemente una consecuencia lógica e institucional de



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/playadura/>

la supremacía de la Constitución y de la necesidad de unificar su interpretación.

La importancia de esa función explica que la tutela contra sentencias no sea una extravagancia del constitucionalismo colombiano; es un sistema ampliamente acogido por otros países. En España y Alemania, por ejemplo, el tribunal constitucional, vía amparo, revoca cotidianamente providencias judiciales no sólo de todos los jueces sino incluso de la Corte Suprema. Más aún, la decisión de los amparos contra decisiones judiciales es considerada la labor más importante de esos tribunales constitucionales. Por ejemplo, en 2004 hubo en España 7.814 recursos de amparo, de los cuales 7.702 fueron interpuestos contra actuaciones judiciales y de ellos 2.424 lo fueron contra decisiones del Tribunal Supremo.

¿Quiere eso decir que en Colombia la situación es ideal, en la medida en que existe la tutela contra aquellas providencias judiciales que sean vías de hecho? No es así, pues son necesarios ciertos ajustes, que permitirían una clarificación de la procedencia de la tutela contra sentencias, que evitaría muchos de los problemas actuales.

Por ejemplo, debería introducirse un término para presentar la tutela a fin de que las sentencias no queden indefinidamente abiertas a ataque por tutela. Debería igualmente exigirse que la persona hubiera alegado la violación del derecho fundamental dentro del propio proceso, a fin de evitar

³ Veáse por ejemplo el documento ocasional publicado por Dejusticia en 2006 escrito por Diana Guarnizo, Mauricio Villegas, Catalina Botero, Juan Jaramillo y Rodrigo Uprimny.

que la tutela se convierta en un mecanismo desesperado de quien pierde un proceso.

Debería también precisarse que la tutela contra las sentencias de las Altas Cortes sólo procede para lograr la unificación del entendimiento de los derechos fundamentales, pero no para corregir los yerros judiciales derivados de interpretaciones puramente legales o valoraciones probatorias, ya que se entiende que esos altos tribunales, por su propia jerarquía y la calidad de sus miembros, han definido esos puntos y no incurren en ese tipo de errores. Igualmente podría precisarse que el examen de las tutelas contra las Altas Cortes por la Corte Constitucional tendría que hacerse obligatoriamente en Sala Plena; incluso la misma Sala Plena ha tomado medidas al respecto de manera unilateral, modificando su reglamento interno acerca de la manera como se han de seleccionar y decidir las acciones de tutela contra sentencias de la Corte Suprema o el Consejo de Estado.

Todos estos ajustes pueden ser introducidos por una ley estatutaria. Incluso hemos propuesto una reglamentación de esa naturaleza⁴, que no sólo evitaría el llamado “choque de trenes” sino que permitirían que exista una instancia clara de unificación del significado de los derechos fundamentales.

Sin embargo, no es clara cuál es la orientación que dará el gobierno Santos al ajuste a la tutela contra sentencias. Y existe el riesgo de que sea una regulación demasiado restrictiva, que impida que exista una unificación del entendimiento de los derechos fundamentales y que las personas que están participando en un proceso judicial puedan impugnar las decisiones judiciales abiertamente injustas o arbitrarias, aun cuando éstas sean proferidas por altas cortes. Por estas razones, es necesario ser muy cuidadosos acerca de lo que va a proponer el Gobierno entrante acerca de la forma como se piensa restringir la acción de tutela. De la manera tan amplia como lo parece haber mencionado Vargas Lleras sería inaceptable.

⁴ Ver www.dejusticia.org.

La posible restricción a la protección judicial de derechos sociales

Un último aspecto de la reforma a la justicia del nuevo Gobierno que es preocupante es la posible restricción a la protección judicial de derechos sociales. Aunque en forma explícita el presidente Santos no ha planteado que debe limitarse dicha protección judicial, varias posiciones y declaraciones de varios integrantes del nuevo gobierno van en esa dirección.

La tesis central que han sostenido es que las órdenes judiciales de protección de estos derechos, en especial en campos como el desplazamiento forzado o la salud, han tenido impactos económicos considerables que podrían afectar la estabilidad macroeconómica, por lo cual es necesario limitar tales impactos. Esto podría entonces traducirse en concreto en una restricción a que los jueces de tutela puedan efectivamente amparar los derechos sociales de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, ya sea en casos individuales, como lo han hecho numerosos jueces para proteger el derecho a la salud o a la pensión o al salario de personas que habían visto vulnerados tales derechos, o en casos colectivos de sentencias estructurales por casos de estados de cosas inconstitucionales, como en especial lo ha hecho la Corte Constitucional en relación con el desplazamiento forzado⁵.

El debate sobre la legitimidad de la intervención de los jueces en la protección de los derechos sociales no es nuevo en Colombia. Hace algunos años se vivió con gran intensidad: al respecto, se pueden consultar, entre otros textos, el ensayo de Manuel José Cepeda “Constitución y Economía, las premisas equivocadas del debate” en el libro de 2007 *Polémicas Constitucionales*, el ensayo de Rodrigo Uprimny acerca de la “Legitimidad y Conveniencia del Control Constitucional a la Economía en el libro de Dejusticia *Justicia para Todos, sistema judicial, derechos sociales y democracia en*

⁵ Este asunto es analizado a profundidad por César Rodríguez y Diana Guzmán en el libro *Cortes y Cambio Social* publicado recientemente.

Colombia, o también, el libro de Dejusticia *Los Derechos Sociales en Serio, hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*.

Es posible que sea necesario introducir algunos ajustes a la manera como los jueces colombianos han amparado tales derechos, pues es cierto que en ocasiones algunas decisiones han tenido efectos problemáticos. Aquí, el objetivo es encontrar unas reglas que permitan, a la vez, todos los derechos sean tomados en serio y generen obligaciones para quienes tienen la obligación de protegerlos, y de otra parte, en el cual la jueza sea prudente otorgando un amplio margen de maniobra a quienes escogen las herramientas de intervención económica, y se abstenga de imponer obligaciones económicamente inviables o que perjudiquen a las mismas personas cuyos derechos se pretende defender.

En todo caso, sería un retroceso profundo que esos eventuales ajustes se tradujeran en una erosión de la justiciabilidad de los derechos sociales, que es una de las grandes conquistas de la Constitución de 1991 y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Un nuevo tema en el que deberemos estar entonces atentos a las propuestas concretas que plantee el nuevo gobierno.

Conclusiones y perspectivas

El gobierno Santos parece decidido a plantear una reforma a la justicia. Algunas de las posiciones que ha esgrimido son positivas, mientras que otras pueden ser muy riesgosas o problemáticas. En otras, el planteamiento gubernamental ha sido ambiguo. De otra parte, en muchos aspectos de la discusión el Presidente todavía no ha tomado una posición. Por ejemplo, todavía no sabemos la postura del nuevo gobierno acerca de la justicia penal militar. Aunque Santos se refirió a este tema en los debates televisivos, no es claro cuáles son sus propuestas concretas al respecto. Tampoco

sabemos quién tomaría las riendas del nuevo Ministerio de Justicia.

No obstante, el cambio fundamental que produce optimismo es que tanto Santos como Vargas Lleras han utilizado un lenguaje y un tono respetuoso y conciliador con la Rama Judicial, que si sigue así, puede permitir un debate serio y razonado. La discusión que se viene es muy importante pues la reforma judicial puede tener un impacto grande sobre el futuro del Estado de derecho. Y lo mínimo que debemos exigir es que no retrocedamos frente a lo que hay. El sistema judicial colombiano tiene precariedades indudables, que hay que corregir; pero goza aún de una importante independencia, que es necesario preservar y fortalecer, pues ha sido pues ha sido un dique frente a las ilegalidades y las tentaciones autoritarias de los últimos años y un factor de estabilidad democrática en las últimas décadas.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/blmurch>

Santos, Presidente de los pobres ¡un oxímoron!

Libardo Sarmiento Anzola*

“Estoy comprometido con los más pobres de Colombia”, exclamó con entusiasmo el nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (2010-2014). “Los invito a que avancemos en la construcción de un Gran Acuerdo de Unidad Nacional por la Prosperidad. Un acuerdo para crear trabajo, trabajo y más trabajo, con condiciones y salarios que garanticen una buena calidad de vida. Un acuerdo para crear prosperidad democrática, es decir, salud y educación de calidad, vivienda digna y oportunidades para todos”.

Sorprende entonces que para los próximos años Santos considere reproducir en forma y contenido la política social que impuso la administración Uribe (2002-2010): “Continuaremos los programas sociales y adelantaremos ambiciosas iniciativas para sacar por lo menos a 7 millones de colombianos de la pobreza y a 4 millones de la indigencia. ¡Colombia tiene derecho a avanzar hacia un mañana en que derrotemos la pobreza y el desempleo!”¹.

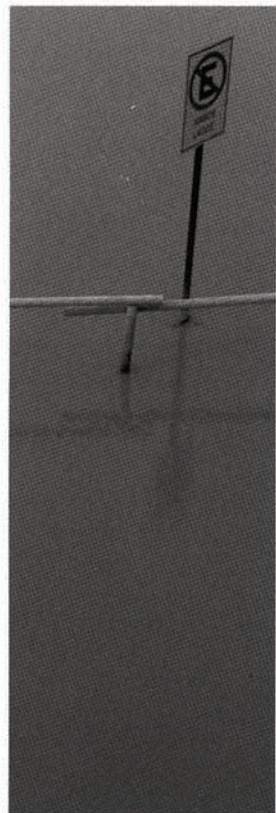
El reto es descomunal y son poco creíbles los propósitos de Santos. En el campo social, la herencia del gobierno Uribe es nefasta: en

relación con los países de América Latina, Colombia registra los peores indicadores de pobreza, desempleo, informalidad, violación de derechos humanos, desigualdad e injusticia. Sorprende que el modelo de desarrollo, causante de esta situación, no será transformado ni corregido, al contrario el neoliberalismo económico sigue siendo hegemónico. El que Santos² demagógicamente se identifique con los más pobres del país no puede calificarse más que como un descarado oxímoron³.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) así lo confirma en su reciente informe: “La desigualdad es una de

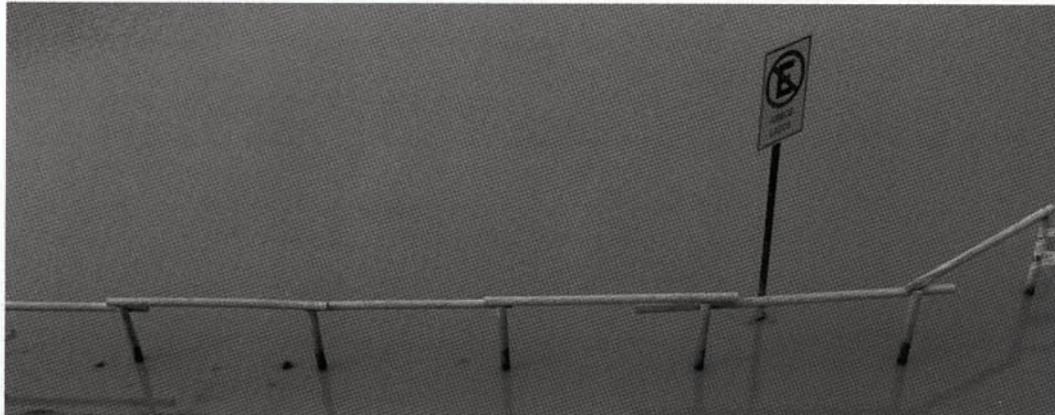
² Juan Manuel Santos es protagonista de los gobiernos que en Colombia vienen imponiendo el neoliberalismo económico. Miembro de la plutocracia colombiana y copropietario de uno de los medios de comunicación de mayor influencia en la formación de la opinión nacional, inició la vida pública cuando ingresó a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1972, representando a Colombia durante nueve años ante la Organización Internacional del Café en Londres. Fue designado Ministro de Comercio Exterior durante el mandato de César Gaviria en 1991. En el año 2000, el Presidente conservador Andrés Pastrana lo nombró Ministro de Hacienda y Crédito Público. En julio de 2006, el Presidente Uribe lo designó Ministro de Defensa Nacional

³ Oxímoron: combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto.



* Economista y Filósofo
Consultor

¹ Apartes del discurso como candidato triunfante en las elecciones presidenciales de 20 de junio de 2010.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/danielofredorota/>

las principales características que definen la historia de América Latina y el Caribe. Una muy alta y persistente desigualdad que, acompañada de una baja movilidad social, han llevado a la región a caer en una «trampa de desigualdad». Una de las causas de la iniquidad en América Latina se debe, según la ONU, al modelo económico que no toma en cuenta los temas sociales.

La lógica que caracteriza el modelo de desarrollo forzado colombiano es de explotación, miseria, dominación, violencia y destrucción del hábitat. La administración Uribe representó mano dura con el pueblo y corazón abierto con los intereses de la plutocracia local, las transnacionales y el imperio estadounidense. Santos profundiza y reproduce este modelo. A continuación se describe la situación social del país, así como los limitantes estructurales para una transformación real.

Herencia nefasta

Colombia, país dominado por la plutocracia, las mafias y el capital transnacional, hereda una grave desinstitucionalización. En los ocho años de la administración Uribe, el social es el sector más afectado. El deterioro en el mercado de trabajo y los problemas derivados de la pobreza y la indigencia resumen la problemática social. La crisis estructural de la salud, en los temas sectoriales, es la más relevante. Por poblaciones, los jóvenes, las mujeres, los grupos étnicos, la población rural y los trabajadores constituyen las principales víctimas de la exclusión y la violencia de este régimen.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el país mantiene los mismos niveles de pobreza desde el año 2008, a pesar de la reducción de los ingresos y gracias a la caída de los precios de los alimentos (por la sobreoferta interna que ocasionó la ruptura de relaciones con Venezuela). En consecuencia, según las cifras oficiales, la pobreza afecta a 46 por ciento de la población y la pobreza extrema a 17,8 por ciento. Pero el problema es mayor, en los niveles uno y dos del Sisben, indicador de la extrema pobreza, se encuentran 29 millones de personas; en consecuencia, dos de cada tres colombianos padecen esta crítica situación. De hecho, cuatro de cada cinco trabajadores devengán menos de dos salarios mínimos legales; en términos comparativos con el valor de la canasta familiar para los estratos socio-económicos bajos, la capacidad de compra del salario mínimo legal en Colombia es de tan solo un 47%, esto significa que con dos salarios mínimos el trabajador no logra satisfacer los requerimientos básicos familiares.

En la otra cara de la moneda se encuentra que los dos gobiernos de Uribe apoyaron la concentración de la riqueza como nunca antes. De acuerdo con la reciente medición de la concentración del ingreso, por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el valor del Gini (mide la desigualdad estadísticamente, resumiéndola en un número entre 0 y 100, donde el 0 significa la igualdad absoluta - todos los habitantes del país tienen una riqueza similar, y el 100, la desigualdad absoluta) para Colombia es de 55 colocando al país como el de mayor inequidad en el continente

americano, por encima de todos los países desarrollados y de la mayoría de los asiáticos (ver gráfico 1).

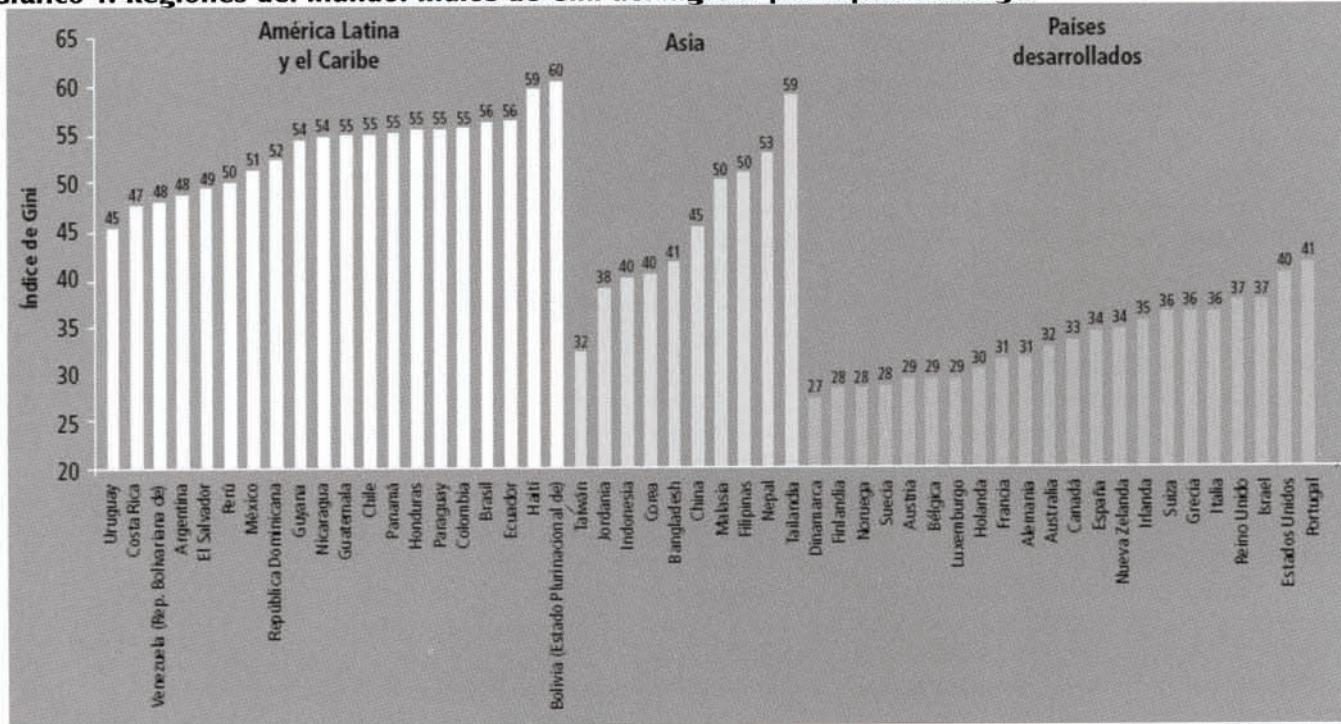
A inicios de la década de 1980 el porcentaje del valor agregado apropiado por los trabajadores en el PIB era de 44%, actualmente viene cayendo de manera acelerada, en el año 2000 esta participación fue de 36,5% y en 2009 alcanzó su nivel más bajo: 32%. Ello significa que en las tres últimas décadas los asalariados perdieron 12 puntos en la apropiación de la riqueza producida anualmente en el país.

De acuerdo con las cifras del DANE, la tasa promedio de desempleo a nivel nacional para el primer semestre de 2010 fue 12,8 por ciento; la población total nacional ocupada fue 18,9 millones; la población desocupada 2,7 millones y la inactiva 13 millones de personas. El empleo se concentra en las actividades más precarias e inestables: comercio, restaurantes y hoteles cubren el 27,1% del total de puestos de trabajo. La posición ocupacional que registra mayor participación durante el último año es la de

trabajador por cuenta propia (43,5%). La combinación de estos dos factores explica la actual tendencia hacia la precarización del mercado de trabajo colombiano: según el DANE, de cada 100 trabajadores ocupados 58 son informales, esto es, cerca de 11 millones. En resumen, 13,7 millones de quienes viven de vender su fuerza de trabajo sufren la exclusión o la mala calidad laboral; esto es, en términos relativos, 63,4% de la población económicamente activa.

A contrapelo de la Constitución, durante la última década el sector social es objeto de la más implacable privatización, transformación en la lógica de su funcionamiento y colonización por parte del capital nacional y transnacional. Ninguna institución o sector social ha quedado por fuera de la voracidad, intereses y propiedad del capitalismo: la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, la energía, el agua, el saneamiento básico y el ambiente. La perspectiva de derechos es reemplazada por la de mercancías y riesgo, y la prestación real de los servicios sociales se desvaneció en el ilusorio sistema de “aseguramiento”. El gobierno de

Gráfico 1. Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per capita del hogar



Fuente: El índice de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el periodo 1995-2005.
 Fuente: Gasparini et al. (2009a) con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).

Santos profundiza esta tendencia al nombrar como ministros de las carteras del sector social a representantes de los intereses del sector empresarial privado; así por ejemplo, Mauricio Santamaría afirma que su propósito es hacer de la salud un «gran negocio».

La violación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es de carácter estructural y generalizado en Colombia. Los 22 millones de pobres, de los cuales nueve millones son indigentes, no tienen garantizados sus derechos al trabajo digno, vivienda, educación, alimentación, recreación ni a la seguridad social. En contraste, las transnacionales, los terratenientes, los grandes empresarios y banqueros son beneficiados con exenciones y subsidios. La iniquidad y la exclusión se constituyen en los principales obstáculos para sembrar en el país una cultura de derechos humanos, democracia, justicia y desarrollo sustentable que posibilite el fin al crónico conflicto.

En el marco de esta crítica situación que viven trabajadores y sectores populares, el sistema de salud se encuentra colapsado financieramente, debido a las altas tasas de ganancia de las EPS (intermediarias de los servicios de salud), la corrupción que corroea el sistema, la baja participación de quienes pertenecen al régimen contributivo y al no pago de los seis billones de pesos que le adeuda el gobierno al sistema. El sistema de salud deja por fuera a 15 por ciento de la población. De los 40 millones cubiertos, en el régimen subsidiado se encuentran 22,8 millones de personas y en el contributivo 17 millones (de los cuales sólo 8 millones aportan, el resto son familiares), reflejo del desempleo, la precariedad del empleo y los bajos ingresos de la mayoría de los trabajadores. El aumento en la cobertura de salud se realizó a costa de afectar la calidad del servicio, tanto que los usuarios deben recurrir a las acciones de tutela para lograr medicinas y tratamientos que le niega el Plan Obligatorio de Salud; en 2008 se interpusieron 142.957 tutelas. Santos afirma que mantendrá el espíritu de la Ley 100 de 1993, causante de la entrega de la salud a los intereses del sector privado y del desastre en que se encuentra actualmente este sector.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/danielofredorota/>

En educación, la cobertura neta del nivel básica llegó a 92,4 por ciento. A la educación básica y media asisten 11 millones de estudiantes. Sin embargo, mientras que en el rango de edad entre 13 a 17 años de edad la proporción de adolescentes incorporada a la educación llega a 80 por ciento, entre los 18 y los 22 años desciende a 55 y a 50 entre los 23 y 26 años. A través de las concesiones, el sistema tiende también hacia la privatización.

Si bien la cobertura en educación superior ha aumentado, incluyendo los estudios técnicos, tecnológicos y profesionales, de un 20,6 por ciento en 2002 a 33,3 en 2008, la deserción hacia el final de los programas de estudio alcanza 50 por ciento. En otras palabras, sólo uno de cada tres colombianos inicia algún estudio después de terminar el bachillerato, pero apenas el 16 por ciento logra culminarlo. Son varias razones las que explican esta deserción: La primera, y más grave, es el bajo nivel académico de la educación básica y media. Las otras causas están asociadas a temas económicos: ausencia de ingreso suficiente del hogar para pagar los costos o de programas de financiamiento (becas y créditos) para los hogares de menores ingresos.

Y es que los problemas de calidad y pertinencia son un problema estructural de la educación. En pruebas internacionales como PISA, que mide la capacidad para analizar,

razonar, comunicarse, examinar, interpretar y resolver problemas, Colombia ocupó en 2007 el puesto 53 entre 57 países. Respecto al SENA, la universidad de los pobres, aumentó los cursos y cupos de 50.000 a 200.000 durante el período analizado, pero no en educación formal, la mayoría son cursitos de corta duración.

En general, la política social durante el dominio Uribe se caracterizó por el asistencialismo y el populismo con el fin de cooptar políticamente a la población más vulnerable, mantenerla dependiente de los intereses del gobierno y sin intentar transformar los problemas de exclusión e injusticia que campean en Colombia. Acción Social, la agencia que maneja los subsidios directamente desde la presidencia, cubre a 2,9 millones de familias (de estas, 360 mil familias son desplazadas, 380 mil afrocolombianas y 70 mil indígenas; las demás son familias urbanas de los sectores populares). Una cuarta parte de la votación con la cual ganó Santos las elecciones presidenciales se explica por la manipulación y chantaje de que fueron objeto los beneficiarios de “Familias en Acción”. Durante los ocho años de la administración Uribe, la agencia presidencial manejó en sus programas un total de \$10,4 billones.

En relación con el enfoque poblacional, Uribe desestimó la perspectiva de derechos. Contrario a la justicia básica de la política social, prefirió beneficiar a los más ricos (por ejemplo, a través de Agro Ingreso Seguro). En este largo período de la vida nacional, las brechas entre varones y mujeres en cuanto a la incidencia de la pobreza y la indigencia se profundizaron. La desigualdad entre el ingreso percibido entre unos y otros también se incrementó; con igual nivel educativo, las mujeres ganan menos que los hombres. Peor aún, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a pesar de las normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de la mujer, ésta sigue presentándose de manera amplia y creciente en nuestra sociedad durante el último quinquenio⁴.

4 Publicación especial de Forensis (2010) sobre la violencia en contra de las mujeres, por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, p. 8-16.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/kurtxio/>

Los jóvenes fueron los más odiados por el régimen Uribista. En 2010, la situación juvenil atraviesa su peor crisis desde la década de 1960, cuando se dio inicio a las políticas de juventud en Colombia. La crisis se origina y manifiesta con mayor fuerza en el nivel nacional; las políticas de juventud se mantienen y desarrollan en los espacios de algunos departamentos y ciudades. La institucionalidad del Gobierno central colapsó en 2008, producto de la burocratización, la corrupción y débil incidencia; ésta no ha podido recomponerse desde entonces. El prometido “Plan Decenal de Juventud 2005-2015” nunca se llevó a la práctica. Tampoco pudo concretarse el Documento CONPES que a nivel de gobierno buscaba coordinar y dar directrices sobre el Sistema Nacional y la Política de Juventud. Peor aún, la grave recesión económica ha golpeado con mayor fuerza a la comunidad de jóvenes tanto por el lado del desempleo como con la caída de ingresos y la precarización en los puestos de trabajo. Ante la desinstitucionalización social y política que vive el país los jóvenes igualmente son gravemente afectados: son las principales víctimas de la violencia y el conflicto armado, pero también son excluidos de los sistemas de protección social, de la educación y de los procesos de desarrollo.

Uno de los más graves problemas que afectan a la población juvenil es la violencia. La posibilidad de que un joven muera asesinado en Colombia es cinco veces más alta que el promedio de América Latina. En el año 2009, de los 17.565 homicidios reportados

por Medicina Legal (aumentaron en 15,2 por ciento respecto a 2008) el 60 por ciento tuvo como víctimas a los jóvenes. Otro de los graves problemas que afrontan los jóvenes son las ejecuciones extrajudiciales por parte de los organismos del Estado, mal llamados "falsos positivos". Philip Alston, relator de las Naciones Unidas que recientemente estuvo recabando testimonios sobre la matanza de jóvenes, presentó un informe en el cual concluye que "los asesinatos sistemáticos de jóvenes y campesinos cometidos por el Ejército colombiano para hacerlos pasar por guerrilleros muertos en combate suman aproximadamente 1.800" (ver mapa 1).

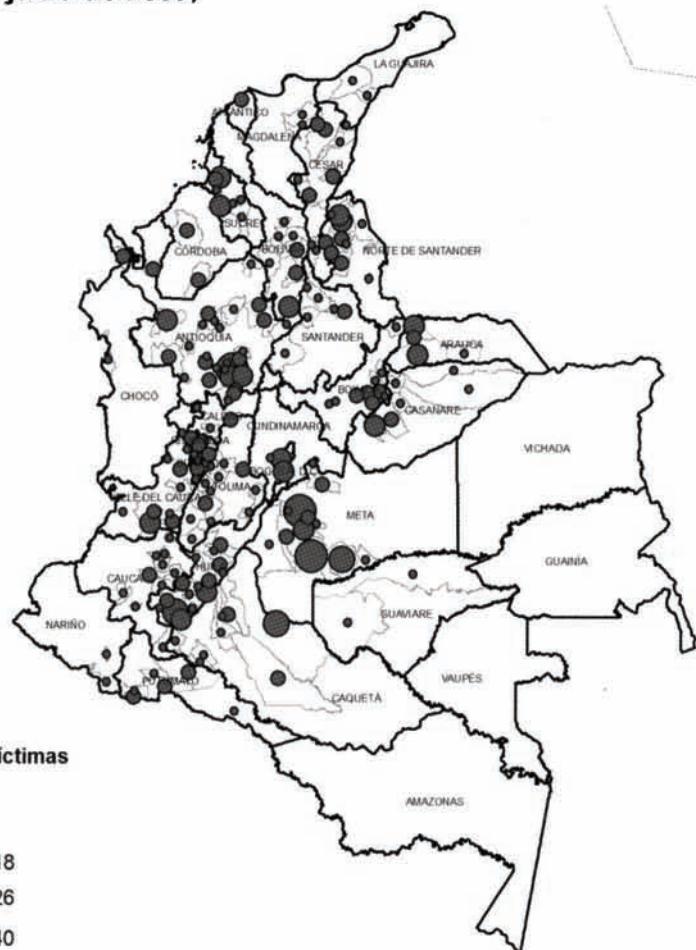
En el país, sólo 56,7 por ciento de las personas jóvenes entre 14 y 26 años se encuentran afiliadas al sistema de seguridad social, en consecuencia cuatro de cada 10 jóvenes no cuentan con esta protección. De otra parte, el contrato informal prevalece en los vínculos laborales de los jóvenes: a la tercera parte de los jóvenes trabajadores les violan sus derechos laborales. Según el Dane, la tasa de desocupación de esta población, a mediados de 2010, es de 23 por ciento.

A todo lo anterior, se le suma una serie de proyectos de ley que se vienen impulsado en el Congreso en contra de la juventud colombiana, los cuales tienen el mismo espíritu de restricción de libertades y castigo que inspiró la creación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el marco del nuevo Código de la Infancia y Adolescencia⁵ y la Ley de Pequeñas Causas Penales⁶ donde se castiga con cárcel el hurto en sus diversas formas, conducta que se ha incrementado recientemente en la población joven mayor de 18 años perteneciente a estratos socio-económicos bajos. Los proyectos de ley en mención son: el que prohíbe las circulación de los jóvenes a partir de una hora determinada, también llamado "toque de queda para menores", se tramita actualmente en el Congreso de la República como Proyecto de Ley 145 de 2008 Senado. La otra iniciativa legislativa

está dirigida a las llamadas "Barras Bravas", ley 1270 de 2009. Finalmente tenemos el Acto Legislativo 2 del 17 de diciembre de 2009, que prohíbe la dosis personal.

Actualmente cursa en el Congreso el proyecto de Ley "Por la cual se expide el Estatuto de Juventud y se dictan otras disposiciones", resultado de acuerdos parlamentarios sin consulta ni participación juvenil. Este Estatuto de la Juventud reedita la cosmovisión que sobre la juventud mantienen los grupos de poder en Colombia: asistencialismo, cooptación política, fuerza de trabajo funcional a las nuevas condiciones de explotación laboral e involucramiento en el conflicto armado. Peor aún, en el artículo 57 se desmonta los pocos avances concretos de la legislación que favorece a la juventud

Mapa 1. Número de víctimas de falsos positivos (Consolidado años 2001 - Junio de 2009)



5 Ley 1098 de 2006

6 Ley 1153 de 2007. Esta Ley fue considerada inconstitucional por la Corte Constitucional

colombiana: “La presente Ley (Estatuto) rige a partir de su sanción y publicación, y deroga en su totalidad la Ley 375 de 1997”.

La perspectiva de represión que reemplazó a la de derechos durante los gobiernos de Uribe ha representado el encarcelamiento de una alta cantidad de jóvenes: de los 78.000 presos actuales (población que se duplicó en estos últimos ocho años) en un 80 por ciento tienen edades comprendidas entre los 18 y los 29 años. Pero los adolescentes tampoco escapan a esta situación; debido al nuevo Código de la infancia que criminaliza a los pobres, en 2009, según la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, el número de menores de edad (entre 14 y 17 años) capturados por la comisión de delitos fue de 22.000.

Los pueblos indígenas de igual manera han padecido el terrorismo del Estado. Entre 2002 y 2009 han sufrido el asesinato de más de 1.200 integrantes, 176 desapariciones forzadas, 187 violaciones sexuales y torturas, 633 detenciones arbitrarias, más de 5.000 amenazas y 84 ejecuciones extrajudiciales, según reportes y pronunciamientos oficiales como el de la Corte Constitucional, que declaró en peligro de extinción a 32 de los 102 pueblos aborígenes. Esta persecución tiene su origen, principalmente, en el interés de despojar a estos grupos étnicos de sus territorios, objetivo de las transnacionales mineras para instalar allí sus macroproyectos bajo la complacencia del Gobierno.

Finalmente, en el período 2002-2010 el gasto social registró un bajo crecimiento en relación con su participación en el Producto Interno Bruto: de 10,1 por ciento pasó a 11,9 por ciento (en 1996 había alcanzado el 16 por ciento). En América Latina el promedio de la participación del gasto social en relación al PIB es de 17 por ciento. La prioridad del régimen Uribe fue el gasto militar para incrementar la guerra y controlar la sociedad: en 2002 estos gastos representaban 4,8 por ciento del PIB y aumentaron a 5,6 en 2010, sin incluir los recursos estadounidenses para el Plan Colombia. Su objetivo, por tanto, no era acabar con la pobreza sino con los pobres.

Recordemos, que el grado de desarrollo cultural, social y económico de un país se mide por el rasero de la efectividad, garantía y grado de aceptación de la integralidad de los derechos humanos en las políticas públicas y la vida cotidiana.

Límites estructurales

A partir de la segunda mitad del siglo XX y con sustento en la lógica de la “Doctrina de Seguridad Nacional” las clases dominantes justifican para sí el aniquilamiento de amplias masas de población popular en latinoamericana. Si bien Colombia no es la excepción, es común a este país que la violencia opere como mecanismo racional y planificado de regulación de los cambios estructurales, gestión del modelo de desarrollo forzado y defensa de los intereses oligárquicos.

El genocidio moderno ocurrido durante los últimos sesenta años en la historia de América Latina ha estado vinculado al aniquilamiento sistemático de determinados grupos de la población, constituyéndose en un instrumento para la destrucción parcial y transformación de la sociedad. Con este fin, las fuerzas armadas se transformaron en verdaderos ejércitos de ocupación de sus propios territorios y sociedades (Feierstei, 2009).

El genocidio en sí mismo es una práctica social, cuyo desarrollo pasa por seis momentos: i) construcción de una otredad negativa; ii) hostigamiento; iii) aislamiento; iv) políticas de debilitamiento sistemático; v) aniquilamiento material; vi) realización simbólica de las prácticas sociales genocidas. Colombia está atravesando el sexto momento de las prácticas sociales genocidas: su realización simbólica (Ferreira, 2009). Es el verdadero significado del ambiente social y político que se respira con la presidencia de Santos.

La barbarie de la invasión española en el actual territorio colombiano dejó profundas raíces en su modelo de desarrollo caracterizado por la explotación de la naturaleza y la explotación y opresión de la fuerza de

trabajo mediante la hacienda esclavista y la extracción minera. Cinco siglos después, este modo de producción se reedita con la misma barbarie y ahora bajo el dominio del capital transnacional.

La modernidad es una dolorosa experiencia fallida en Colombia. Tres régimes económicos-políticos de acumulación y poder han sido hegemónicos en Colombia: i) Oligárquico-terrateniente, comercial, agrícola y minero (invasión, colonia, post “independencia”, hasta finales de la década de 1920); ii) Oligárquico, terrateniente, industrial, comercial y bancario (1930-1973); iii) Oligárquico, terrateniente, financiero transnacional (1974 hasta la actualidad).

Con el fin de los proyectos nacionalistas y desarrollistas emprendidos por la burguesía durante el siglo XX, desde mediados de 1970 se inicia la financiarización y reprimarización violenta de la economía como ejes de la acumulación y expansión capitalista. Los ejes estratégicos del nuevo régimen de acumulación y expansión del capital en Colombia que se impone a partir de la década de 1970 se resumen en: i) financiarización de la economía (sobredeterminación del capital financiero sobre todas las actividades económicas, sociales y ambientales); ii) control de las transnacionales sobre la riqueza, el patrimonio nacional y la naturaleza, mediante la alianza estratégica de la oligarquía local con el capital extranjero; iii) tradición del despojo y concentración de la propiedad territorial; iv) reprimarización de la economía, fundamentada en minería, recursos energéticos, naturaleza y biocombustible; v) afianzamiento de la “agricultura de plantación”; vi) debilitamiento de la agricultura campesina y aniquilamiento de la población rural; vii) Implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos; viii) legislación favorable a la expropiación de territorios y bosques; ix) reformas laborales conducentes a la sobreexplotación de la mano de obra y la expansión de la maquila; x) Asistencialismo, cooptación y control social; xi) reconstrucción social del territorio bajo el modelo hegemónico y la militarización; xii) proletarización creciente de la sociedad, articulada a cadenas transnacionales.



La reprimarización del modelo de desarrollo colombiano ha significado una intensificación en la explotación de los recursos naturales. Actualmente las concesiones mineras se llevan a cabo en las zonas de mayor fragilidad ecosistémica: páramos, parques naturales, acuíferos, zonas de reserva. Entre 2002 y 2008 la inversión extranjera pasó de US\$2.134 millones a US\$10.583 millones; por sectores de destino la minería e hidrocarburos concentran la mayor tajada de la creciente inversión extranjera directa. El 85 por ciento del territorio nacional se encuentra ya concedionado a los proyectos mineros de las transnacionales. Actualmente operan cerca de ochocientas compañías multinacionales en el país; de las cuales unas cien se establecieron a partir de 2007. Para consolidar esta tendencia, el primero de julio de 2010 el Presidente Uribe y el Ministro de Ambiente firmaron el Decreto 2372 que permite sustraer importantes áreas de las zonas protegidas para destinarlas a la explotación minera o a los macroproyectos económicos (ver mapas 2 y 3).

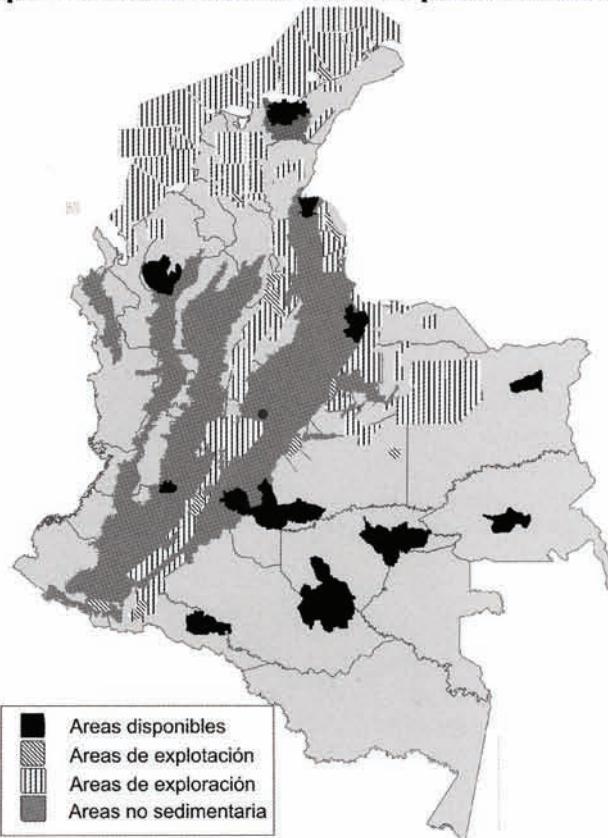
Como consecuencia de este cambio en el régimen de acumulación colombiano, durante el período 1985-2010 cerca de 5 millones de colombianos fueron víctimas del despojo y el destierro. En el año 1973, la población del país era de 22.915.000; distribuida por zona de residencia en 59,3% urbana y 40,7% rural. Para el año 2010, la población total es de 45.509.000 personas, la distribución es

75,2 % urbana y 24,8% rural. La población rural perdió 16 puntos porcentuales en su participación respecto al total en las últimas cuatro décadas. Además del desplazamiento forzado, esta situación es explicada por el alto índice de asesinatos (mientras las cifras oficiales registran menos de un millón de homicidios, los estimativos de asesinatos ocurridos en el país aumentan la cifra a más de millón y medio de personas; la diferencias corresponden a los subregistros oficiales en las zonas de alta violencia y a la desaparición e incineración de los cadáveres) y a la “diáspora colombiana” que alcanza una cifra cercana a los cinco millones de personas (el 40% en condición ilegal).

En las zonas rurales, la población campesina, indígena y negra lleva la peor parte de la guerra. Todo esto, producto del destierro y la expropiación asociados al conflicto interno, la consolidación de poderes regionales-paramilitares, la presencia directa de empresas transnacionales, la invasión de tropas estadounidenses, la ejecución de megaproyectos y la pérdida progresiva de ingresos de los pobres del campo. Hacia el inmediato futuro, el modelo colombiano de desarrollo, sintetizado en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, predice que saldrán de las zonas rurales otro millón y medio de personas, producto de los programas masivos de biocombustibles, de la actividad minera y otros macroproyectos de desarrollo, en tanto son actividades intensivas en capital y que destruyen puestos de trabajo.

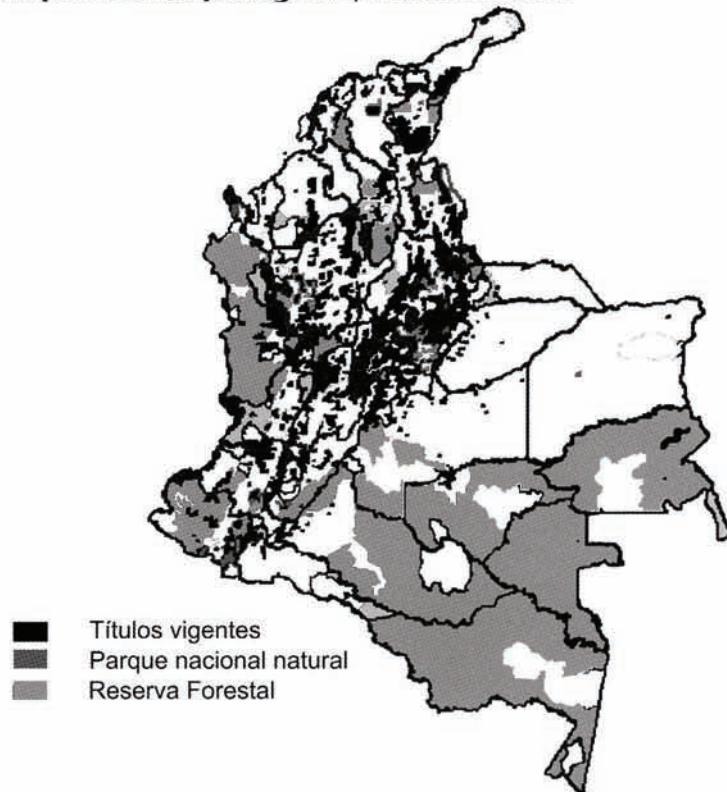
En este último período, el despojo de tierras de los campesinos se estima en 5,5 millones de hectáreas; apropiadas de manera fraudulenta por los paramilitares con la complicidad de terratenientes regionales, militares y funcionarios del Estado. Según datos del IGAC, en el último cuarto de siglo: i) la gran propiedad (más de 500 hectáreas) pasa de controlar 47% a 68% de la superficie catastrada; entre tanto, la pequeña propiedad cae de 15% a 9%; ii) Las fincas menores de 3 hectáreas pertenecen al 57,3% de los propietarios; en contraste, las fincas con mas de 500 hectáreas corresponden al 0,4% de los propietarios; iii) en Colombia,

Mapa 2. Grandes descubrimientos petroleros en Colombia



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

Mapa 3. Zonas protegidas y títulos mineros



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

13.000 personas naturales son dueñas de 22 millones de hectáreas.

Este régimen político y económico ha sido blindado desde el punto de vista jurídico. Varias iniciativas jurídicas de similar talante temático y político han tenido convergencia durante los últimos 15 años, otorgándole especial coherencia al régimen: abolición de la norma constitucional de regulación y control del capital extranjero por parte del Estado; ley 9 de 1991, que eliminó el control de capitales y liberó la inversión extranjera; las reformas laborales (leyes 50/1990 y 789/2002) que flexibilizaron la contratación laboral y eliminaron derechos históricos de los trabajadores conduciéndolos a una situación de neoesclavismo moderno (“cooperativas de trabajo asociativo”); las leyes 100 de 1993 y 142 de 1994 que abren el sector social al control y beneficio del capital privado (salud y servicios públicos domiciliarios); la ley de justicia y paz (ley 975/2005) que institucionalizó la impunidad y legalizó a los narcoparamilitares; la ley forestal (ley 1021/2006) que abrió el territorio y la biodiversidad a los intereses de las empresas transnacionales; la reforma constitucional para permitir la reelección presidencial; el Estatuto de Desarrollo Rural que legaliza la contrarreforma agraria, liquida la economía campesina y la soberanía alimentaria, y promueve la financiarización y transnacionalización del sector agropecuario; el Código Minero (ley 685 del 2001) que entregó a perpetuidad y a costo cero los recursos del subsuelo colombiano a las multinacionales; el Decreto 2372 de julio de 2010 que permite la sustracción de tierras de las áreas protegidas y ecológicamente estratégicas para otorgarlas a proyectos mineros. Todo con el objetivo de reordenar el territorio en función de las nuevas condiciones de acumulación transnacional.

Para consolidar este régimen oligárquico, terrateniente, financiero transnacional, las clases dominantes requirieron el apoyo de los grupos más retardatarios, ultraderechistas y criminales de carácter regional quienes adelantaron el “trabajo sucio” de la “limpieza” final. Álvaro Uribe, presidente durante ocho años (2002-2010) encarnó este perverso proyecto. En el marco de la

privatización y desnacionalización de la economía colombiana, se puso en marcha una imponente maquinaria de guerra, con el apoyo del gobierno estadounidense. Con destino a la guerra en Colombia, el Congreso Norteamericano aprobó inicialmente US \$1.300 millones orientados a equipos, tecnología, entrenamiento, armamentos, apoyo logístico y de inteligencia.

El Estado gasta más de US \$4 mil millones al año para mantener el conflicto armado. Actualmente el gasto militar representa el 5% del PIB, superior al de educación. En total, entre 2007 y 2010, el sector de “seguridad y defensa” ha recibido 57,9 billones de pesos, extraordinaria cifra sin antecedentes en el presupuesto público nacional. Estos recursos se invierten en reforzar la movilidad aérea y terrestre; en aumentar el pie de fuerza combatientes para alcanzar 270.000 militares y 156.000 policías (en contraste, el número de docentes es de 300.000 en todo el país); y, en mantener y actualizar el material bélico. Adicionalmente, la bancada de extrema derecha en el Congreso aprobó una partida extraordinaria para la guerra, para ser ejecutada en la vigencia 2008-2010, de 8,3 billones (millones de millones) de pesos. Colombia es el país de América Latina que más dinero destina a gasto militar con respecto a su PIB.

Una vez que estas oligarquías mafiosas regionales cumplieron este objetivo estratégico, las tradicionales oligarquías aristocráticas se deshacen de ellas y vuelven a retomar el poder. Las principales familias pertenecientes a las élites bogotanas y paisas han pactado y articulado sus intereses y, mediante un proyecto de unidad nacional, se proponen modernizar el aparato económico de la mano del capital transnacional, fortalecer el Estado e incorporarse a las lógicas de los países imperiales. Como Pilatos, se lavan las manos en un acto simbólico de ocultar el genocidio ocurrido en Colombia durante las últimas décadas. Para el imaginario popular, los medios de comunicación imponen a la opinión pública el simbolismo de que todo el horror vivido es cosa del pasado, que fue necesario y llevado a cabo por prohombres ahora fuera de la historia.

Juan Manuel Santos, Presidente electo para el período 2010-2014, expresó su estrategia hacia el futuro cuando era Ministro de Defensa. En el documento “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” del Ministerio de Defensa Nacional, 2007, afirma: “después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado” (p. 10). Con el fin de consolidar el control territorial, “se combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad” (p. 12).

La “Acción Integral” orienta esta “Doctrina”. El objetivo central es el control social, poblacional y territorial por parte de las fuerzas militares. Un papel clave en su ejecución lo tendrá el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), órgano de la Presidencia de la República de Colombia. El Centro de Coordinación de Acción Integral, se entiende como:

- “Centro Interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, apoyado por la Embajada de los Estados Unidos y el Comando Sur.
- Garantiza legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional recuperadas por las Fuerzas Militares y la Policía.
- Desarrolla acciones integrales de tipo económico y social para complementar la Política de Defensa y Seguridad Democrática en el marco de la Recuperación Social del Territorio.”

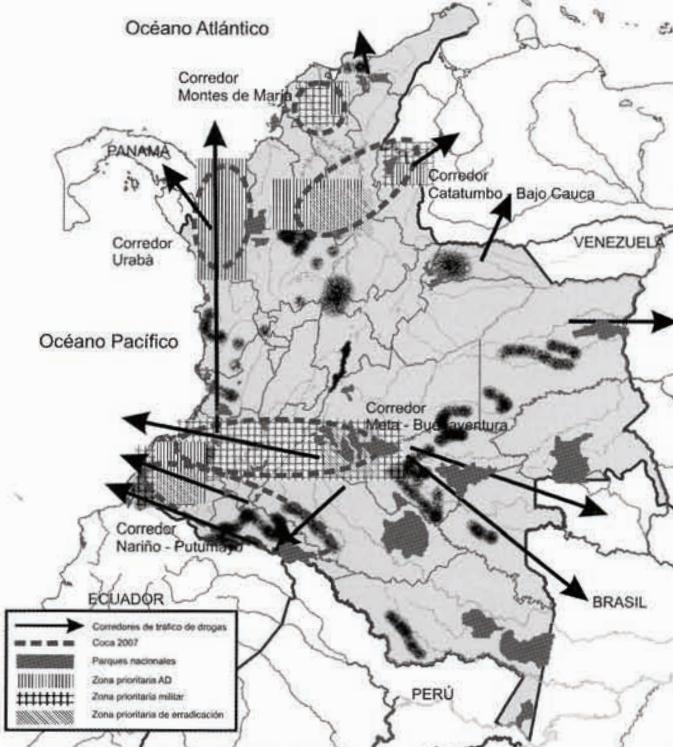
Esta “Doctrina” cumple con los lineamientos estratégicos de los Estados Unidos en Latinoamérica, bajo la dirección del Comando Sur. La misión actual del Comando Sur, según su propia definición, es “llevar a cabo operaciones militares y fomentar la cooperación de seguridad para lograr los objetivos estratégicos de los EE.UU.”. El Comando Sur está en camino de transformarse “de

una organización militar tradicional en un Comando Conjunto Interagencial de Seguridad para el año 2016”, esto es, “un enfoque de sociedad y colaboración interagencial”. La Doctrina de Acción Integral (DAI) y el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), del Ministerio de Defensa colombiano, corresponden al enfoque interagencial planteado por el Comando Sur estadounidense. Esta doctrina de cooperación civil-militar se conoce en inglés como Comprehensive Approach. Dentro de los intereses estratégicos estadounidenses en Colombia sobresale el económico unido a la guerra por el control territorial. Los escenarios presentes y futuros de la guerra en Colombia, según los estrategas militares estadounidenses y nacionales se pueden ver en los mapas 4,5 y 6.

La “agenda Interna”

Para la década próxima el modelo de desarrollo forzado colombiano se profundiza con la administración Santos. Según la “agenda interna” 2019, los sectores seleccionados para el desarrollo económico de la próxima década son: Minero-energético,

Mapa 4. Corredores de tráfico de drogas



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

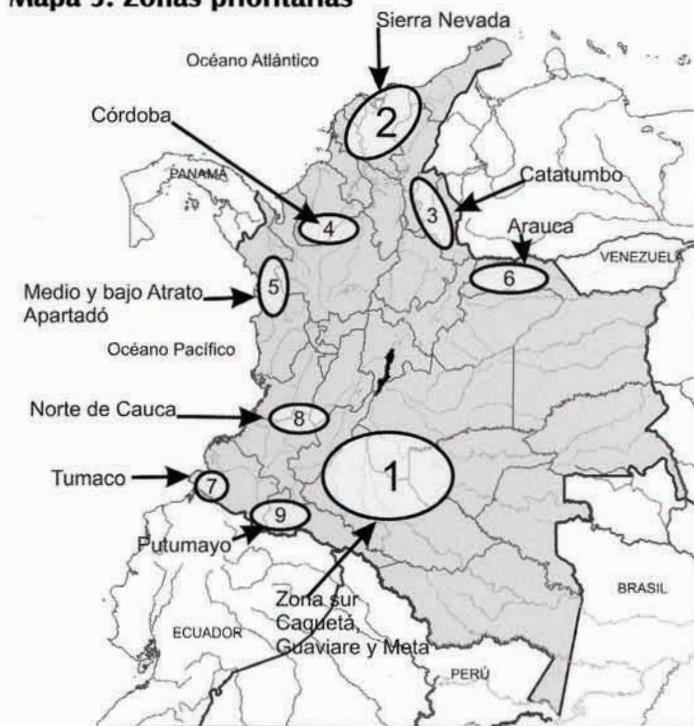
biocombustibles, petroquímico, gestión ambiental, agro-pesquero y acuícola, agroindustrial y agropecuario, forestal, turístico, software y telecomunicaciones, logística y puertos. Los cambios en la estructura económica y los sectores de mayor dinamismo (explotación de la biodiversidad, minas y canteras, unido a la construcción pública) así lo reflejan (ver cuadros 1 y 2).

En lo territorial, esta tendencia significa la entrega a las transnacionales y a los empresarios colombianos, bajo la protección de los paramilitares y sus estrategias de repoblamiento, la explotación de la diversidad biológica, el agua, el paisaje, los minerales, los recursos energéticos, la silvicultura, los biocombustibles y los cultivos tropicales. La ampliación de la frontera agrícola se prevé en más de 45% para los próximos diez años y en la expulsión de millón y medio de campesinos más. El reordenamiento territorial gira entonces alrededor de la expulsión de campesinos, indígenas y población afrocolombiana, la hacienda ganadera, los grandes cultivos para biocombustibles, la minería extensiva e intensiva y los macroproyectos de desarrollo forzado sobre la base de la militarización y los enclaves de agroindustria de exportación (ciudades región, cluster, encadenamientos productivos).

El control de las multinacionales de las empresas colombianas viene significando una creciente pérdida de recursos y divisas con un efecto negativo en el crecimiento económico, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso. En el año 1996 las ganancias de las multinacionales en Colombia enviadas al exterior apenas sumaban unos US\$200 millones; en 2010 esta cifra escala a los seis mil millones de dólares.

Los conflictos por el uso del suelo (sobreexplotación y subutilización) permiten predecir la catástrofe ambiental en el corto plazo. Las transnacionales que han hecho sus inversiones en los últimos años tienen programado recuperar su capital y utilidades en el corto plazo, esto es, un horizonte no mayor a los quince años, después abandonarán el país dejando tan solo miseria y desolación. Solamente una

Mapa 5. Zonas prioritarias



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

Mapa 6. Bases militares de Estados Unidos en Latinoamérica y Colombia



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

Cuadro 1. Colombia: composición del PIB por sectores

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010p	2011p	2012p	2013p	2014p
PIB total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuario	9,3	9,0	8,8	8,5	8,5	8,5	8,5	8,2	8,0	7,7	7,6
Industria	14,6	14,6	14,6	14,8	14,2	13,3	13,2	13,2	13,1	13,1	13,1
Hidrocarburos y minería	5,1	4,9	4,8	4,6	4,8	5,3	5,6	5,9	6,0	6,0	6,1
Comercio, restaurantes, hoteles	12,9	13,1	13,3	13,5	13,4	12,9	12,8	12,8	12,9	12,9	12,9
Construcción y obras públicas	4,4	4,7	5,0	5,2	5,1	5,7	6,0	6,3	6,6	6,9	7,1
Transporte y comunicaciones	6,3	6,5	6,7	6,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,7	6,7	6,7
Intermediación financiera	4,7	4,9	4,8	5,0	5,3	5,4	5,4	5,5	5,5	5,5	5,5
Administración pública	10,3	10,1	9,8	9,6	9,5	9,6	9,5	9,4	9,3	9,2	9,1
Otros	32,2	32,1	32,3	32,0	32,3	32,3	32,4	32,1	32,0	32,0	31,8

Fuente: Archivo del autor.

Cuadro 2. Comportamiento del PIB por ramas de actividad económica (2010-1 / 2009-1)
Variación porcentual anual, series desestacionalizadas

Ramas de actividad	Variación porcentual
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-1,3
Explotación de minas y canteras	13,2
Industrias manufactureras	3,9
Suministro de electricidad, agua y gas	6,5
Construcción	15,9
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	3,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,6
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias, servicios a las empresas	1,5
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	4,1
Subtotal valor agregado	4,6
Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	3,7
Producto interno bruto (PIB)	4,4

Fuente: DANE, Dirección de síntesis y cuentas nacionales.

tercera parte del territorio nacional, según estudios del IGAC de usos del suelo, está en la actualidad utilizada correctamente.

Este modelo rentístico no genera mayor valor agregado ni empleo de calidad. Así, la elasticidad empleo de la producción viene cayendo desde hace tres décadas: la economía crece pero no genera empleo, la brecha cada vez es mayor entre estos dos indicadores (gráfico 2). Este último es el eslabón clave entre la economía y el bienestar de la sociedad: sin empleo digno no es posible superar la pobreza. Ante este

problema estructural, la miseria se apodera de las masas populares. Y la solución contra este flagelo lo aplica la oligarquía colombiana manteniendo una guerra donde sólo mueren los pobres y excluidos, así canten victoria al bajar los índices de pobreza y evitar las resistencias populares al modelo de desarrollo forzado. Situación que con crueldad se repite a lo largo del último siglo, durante los intentos modernizantes y extranjerizantes del proyecto hegemónico oligárquico en Colombia; de este modo, los ciclos de la violencia acompañan los cambios estructurales del régimen colom-

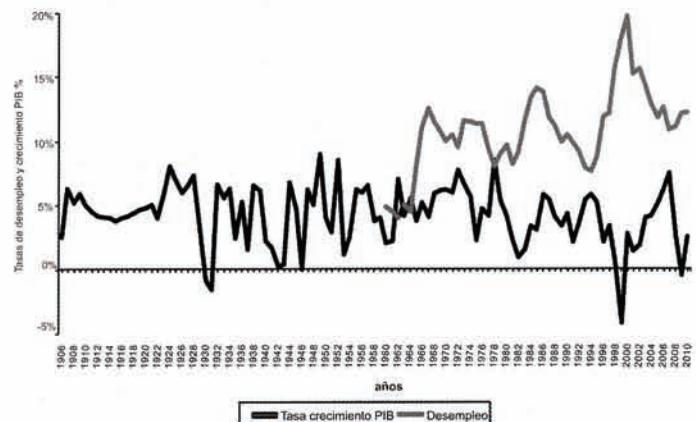
biano y proveen del carburante necesario para impulsar la acumulación dependiente (gráfico 3).

La perversa dialéctica entre una oligarquía mezquina y violenta, de una parte, y unas masas miserables e ignorantes, de otra, sigue alimentando tristemente la historia nacional. Santos no significa el cambio ni la redención de los pobres y olvidados de Dios; sin importar sus sentidas invocaciones: “Ruego a Dios que me conceda la fortaleza, la justicia, la templanza y la prudencia para gobernar bien este país. Ruego a Dios que nos proteja a todos, y nos conduzca por la senda de la prosperidad, de la paz y de la unidad”, imploró el día de su triunfo electoral. Que así sea.

Bibliografía

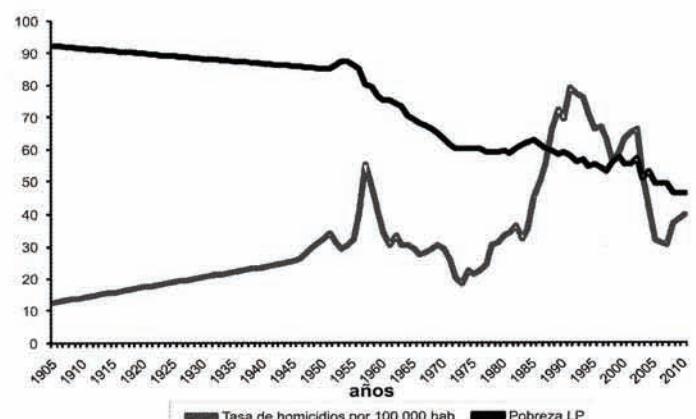
- Feierstel, Daniel. 2009. Guerra, genocidio, violencia y sistema concentracionario en América Latina, en: Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina. Argentina: PNUD. p. 12-31.
- Ferreira, Marcelo. 2009. Genocidio reorganizador en Colombia, en Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina. Argentina: PNUD. p. 129-137.

Gráfico 2. Colombia: tasa de desempleo y crecimiento anual de la economía



Fuente: Adaptación de archivo del autor.

Gráfico 3. Colombia, pobreza y violencia. 1905 - 2010



Fuente: Adaptación de archivo del autor.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/gdominici>

La organización electoral en Colombia¹

Javier E. Revelo Rebolledo*

Mauricio García Villegas**

Ante la demora de la Registraduría para contar y transmitir los resultados de las elecciones al Congreso de 2010, las críticas del Gobierno contra ese organismo no se hicieron esperar. El presidente Uribe dijo entonces que los graves problemas de la Registraduría se explicaban por la influencia de la “poliquería”; el ministro Fabio Valencia Cossío, por su parte, sostuvo que lo ocurrido era una “hecatombe” (*El Espectador* 2010, 17 de marzo). Hay mucho de retaliación política en estas críticas y ya se conoce la parcialidad y virulencia de este gobierno cuando se trata de juzgar a los funcionarios que no hacían parte de su cuerda política. Pero, más allá del debate coyuntural, ¿no valdría la pena hacer un debate serio sobre las autoridades electorales colombianas? Creemos que sí; al fin y al cabo uno de los elementos fundamentales para avanzar en el camino de la consolidación de la democracia colombiana es la existencia de autoridades electorales

dotadas de la capacidad, la transparencia y la imparcialidad suficientes para garantizar la legalidad de los procesos electorales².

En este ensayo intentamos hacer algunos avances en ese sentido. No somos los primeros en hacerlo³, pero creemos que podemos aportar algunas ideas nuevas, sobre todo en la coyuntura actual. Dividimos el texto en tres partes. En la primera, planteamos algunos elementos del contexto socio-político colombiano que, a nuestro juicio, inciden en el tipo de autoridades electorales que debería tener el país. En la segunda parte, presentamos algunas de las debilidades institucionales que, a nuestro parecer, tienen las autoridades electorales colombianas. Finalmente, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rnw/>

¹ Documento elaborado como parte del proyecto *Régimen político, concentración del poder y poderes mafiosos en Colombia*, financiado por la Fundación Open Society Institute (Zug). Queremos agradecer a Juan Fernando Jaramillo y a Rodrigo Uprimny Yepes, socios fundadores de Dejusticia, quienes nos ayudaron en la discusión y el análisis de las ideas que contiene el documento.

² Es por esta razón que Orozco (1999: 45) planteó que las autoridades electorales pretenden “[...] garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones”. Véanse también Fix Zamudio (1999) y Jaramillo (2007; 2008).

³ Al respecto véanse, entre otros, Giraldo (2000), Jaramillo (2007; 2008), Manrique (2005) y Reyes (2005).

* Investigador de Dejusticia y Profesor de la Universidad del Rosario

** Investigador de Dejusticia y Profesor de la Universidad Nacional

Situación de riesgo y autoridades electorales

Confianza y desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones

Las posibilidades de éxito de las instituciones electorales dependen del contexto socio-político. Es por eso que, al momento de diseñar instituciones electorales, hay que prestar particular atención a los factores históricos, sociales y culturales en los cuales van a operar esas instituciones. Dieter Nohlen (2007) ha mostrado cómo un mismo diseño institucional puede funcionar en algunas regiones y en otras no. En el mismo sentido Manrique (2005: 30) sostiene que “[e]l modelo concreto a adoptar en cada regulación electoral depende de la consolidación a la que hayan llegado sus instituciones democráticas”. Pablo Santolaya (2006), por su parte, ha propuesto una tipología de autoridades electorales según el grado de “desconfianza” social e institucional que existe respecto del funcionamiento democrático de las instituciones. Mientras más alto es el grado de desconfianza, mayor deberá ser el nivel de independencia y transparencia de las autoridades electorales.

En países con grados bajos de desconfianza el poder ejecutivo organiza directamente las elecciones; cuando el grado de desconfianza es alto, en cambio, se crean poderes políticamente autónomos para tal efecto (Manrique 2005; Santolaya 2006)⁴. El cuadro 1 presenta las características centrales de los cuatro tipos ideales de esta clasificación.

Cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es baja - tipos I y II - el poder ejecutivo se suele

⁴ Es cierto igualmente que la adopción de organismos electorales independientes obedece a una tendencia regional. Fix Zamudio (1999: 34) lo plantea de la siguiente manera: “[t]radicionalmente la solución de los conflictos electorales se recomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha iniciado la tendencia de atribuir el conocimiento y decisión de estas controversias de claro contenido político pero con regulación jurídica, a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en los años más recientes”. Esta misma idea, para el caso Latinoamericano fue reafirmada por Orozco (1999: 52): “[l]a competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo poder judicial”.

Cuadro 1. Tipología de autoridades electorales según el grado de desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones

	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
Desconfianza en la democracia	Desconfianza baja	Desconfianza medio baja	Desconfianza medio alta	Desconfianza alta
Administración de los procesos electorales y mediación en las disputas electorales	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo)	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo) controlados por Juntas Electorales	Comisiones electorales permanentes (no el poder ejecutivo)	Tribunales electorales (no el poder ejecutivo)
Control de las autoridades electorales	Las decisiones de la administración son controlables por los jueces	Las decisiones de la administración y de las Juntas Electorales son controlables por los jueces	Las decisiones de las Comisiones Electorales son controlables por los jueces	Actúan como un cuarto poder. Sus decisiones no son controlables por los jueces
Características	Confianza en el funcionamiento democrático del poder ejecutivo, legislativo y judicial	Las Juntas Electorales tienen facultades de controlar al poder ejecutivo pero no administran las elecciones	Las Comisiones electorales suelen asumir otras funciones como el registro civil o el censo electoral	Los tribunales administran los procesos electorales y median en las disputas electorales
Defensa	8,5	7,8	7,8	7,5
Resto Seg. Soc	3,1	2,8	2,5	2,5
PGN	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración de los autores con base en Santolaya (2006) y Manrique (2005).

encargar tanto de administrar los procesos electorales como de mediar en las disputas. La diferencia entre el tipo I y II radicaría principalmente en que el tipo II contempla unas juntas electorales que no administran las elecciones pero controlan al Ejecutivo. Por el contrario, cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es alta – tipos III y IV - la necesidad de fortalecer e independizar a las autoridades electorales es mayor. En estos casos, el Ejecutivo ya no administra los procesos electorales y esta función suele ser asignada a comisiones –tipo III- o tribunales –tipo IV⁵.

Estas breves consideraciones permiten comprender por qué ciertos regímenes políticos sometidos a riesgos electorales muy grandes, necesitan instituciones electorales imparciales y fortalecidas. Este parecería ser el caso de varios países de América Latina, en donde “[...] la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto” (Jaramillo, 2008. p. 77).

En Colombia existe una desconfianza ciudadana alta sobre el funcionamiento democrático de las instituciones. Esto se debe no sólo a los recientes problemas ligados al aumento del caudillismo –concentración del poder como consecuencia de la reelección y crisis de los partidos de la representación política- sino también a la captura de las elecciones por poderes ilegales⁶. Pero además, fuera de esta desconfianza general, existe otra, más específica, de los partidos políticos frente

5 En los tribunales electorales –tipo IV- se suele encontrar “[...] una administración mejor dotada con mayor tendencia a la profesionalidad y mucho más estable que la general de su propio Estado” (Manrique 2005: 29).

6 Desde hace algunos años, los medios de comunicación, las autoridades judiciales y algunas organizaciones sociales denuncian la captura del Estado colombiano por parte de poderes ilegales. Este problema se agudizó en la última década con la estrategia de los grupos paramilitares de influir en la política local, regional y nacional (Garay et. al. 2008). En 2009, 32 senadores y 25 representantes tenían procesos judiciales en su contra (López y Sevillano 2008). En febrero de 2010, 22 de esos congresistas habían sido condenados por favorecer a los grupos paramilitares (Sevillano 2010). Es por estos problemas que Gustavo Duncan (2007: 7) planteó que el reto principal de la democracia colombiana consiste en determinar “[q]ué hacer para evitar que las elecciones sean vulnerables”.

al poder ejecutivo. Fue esta segunda desconfianza la que sirvió de base a las mayorías de la Asamblea Nacional Constituyente para incrementar la incidencia de los partidos políticos en el Consejo Nacional Electoral (CNE). El hecho de que en el pasado la participación de los partidos en la organización electoral hubiese funcionado bien en Colombia, por un lado, y la creencia de los constituyentes en la depuración de los partidos a partir de la revocatoria del mandato que tuvo lugar antes de la Constitución de 1991 (CP), llevaron a los constituyentes a adoptar este modelo.

Esta doble desconfianza –frente al sistema democrático y frente al poder ejecutivo– es una complejidad que el modelo teórico ideado por Santolaya no tiene en cuenta. Ambas desconfianzas dan lugar, por lo general, a soluciones diferentes. La primera, frente al funcionamiento del sistema democrático, suele implicar la creación de órganos independientes del mundo político; la segunda, frente al gobierno, implica, por el contrario, una politización partidista del sistema. Lo que creemos es que en Colombia debemos tener en cuenta los dos tipos de desconfianza y, en consecuencia, crear una organización electoral independiente tanto de los partidos como del Ejecutivo y del Legislativo.

Las autoridades electorales colombianas

Según la CP, las entidades que integran la organización electoral tienen independencia administrativa y financiera frente a las clásicas ramas del poder público. Dicha organización se compone del CNE -que se encarga de la organización de las elecciones- y de la Registraduría -que tiene a su cargo la identificación de las personas (art. 120). Las funciones de la Registraduría y del CNE son de tipo administrativo. Esto implica que, en términos generales, sus decisiones pueden ser controladas por los jueces (principalmente por el Consejo de Estado). La Registraduría se encarga de dirigir y organizar las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (CP, art. 266); el CNE, por su parte, regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes

Cuadro 2. Sistema para elegir/nombrar magistrados del CNE y al registrador

	Constitución de 1991	Reforma política 2003
Organización electoral	Los magistrados del CNE son elegidos por el Consejo de Estado de ternas de los partidos (art. 264)	Los magistrados del CNE son elegidos por el Congreso de ternas de los partidos (art. 264)
	El registrador es elegido por el CNE (art. 266)	El registrador es elegido por los presidentes de las tres altas cortes de los resultados de un concurso de méritos (art. 266)

Fuente: Elaboración de los autores con base en la CP.

legales, directivos y candidatos (según el Acto Legislativo 01 de 2009)⁷.

Luego de expedida la CP, el Congreso ha aprobado dos reformas políticas (en 2003 y 2009) que modificaron el sistema para elegir a los magistrados del CNE y al registrador así como algunas de las funciones de las dos instituciones.

El sistema para elegir al registrador y a los magistrados del CNE fue modificado en la reforma política de 2003 (Acto Legislativo 01). De un lado, la reforma fortaleció la influencia del gobierno en el CNE y ello debido a que estableció que los magistrados serían elegidos por el Congreso -no por el Consejo de Estado, como sucedía antes- lo cual le dio un carácter político a la elección de estos funcionarios⁸. Esta reforma redujo las posibilidades de esa institución para garantizar la transparencia y la equidad de los

procesos electorales⁹. De otra parte, la reforma política incrementó la independencia del Registrador, el cual dejó de ser elegido por el CNE, como era antes, y pasó a ser elegido por los presidentes de las tres altas Cortes a partir de un concurso de méritos. De esta manera se fortaleció la autonomía y el carácter técnico de la institución¹⁰. El cuadro 2 compara el diseño institucional para elegir a los magistrados del CNE y al registrador en 1991 y 2003.

Debilidades de las autoridades electorales

Aquí nos centramos en aquellas debilidades de las autoridades electorales que, a nuestro juicio, son las más importantes: 1) la falta de independencia; 2) los vacíos normativos; 3) las capacidades técnicas; y 4) la corrupción.

La falta de independencia

Uno de los principales problemas de las autoridades electorales colombianas es su politización y su consecuente falta de independencia de los partidos políticos y del

⁷ La importancia de las entidades que conforman la organización electoral no debe opacar el papel que cumplen otras instituciones del Estado. Brevemente, el *poder ejecutivo* interviene en el proceso con el Ministerio de Hacienda, el del Interior y de Justicia y la Fuerza Pública. El primero en la financiación estatal de la política y el segundo y tercero en garantizar el orden público. El *poder judicial* interviene de tres formas i) el Consejo de Estado se encarga de controlar la legalidad de las decisiones de las entidades de la organización electoral (CNE y Registraduría); ii) la Fiscalía y los jueces penales investigan y sancionan los delitos; iii) y la Corte Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes. El *poder legislativo* establece las reglas del juego y ejerce control político. Los *organismos de control* por su parte –Procuraduría, Contraloría y Defensoría- sancionan o alertan a las autoridades competentes las irregularidades que observan.

⁸ Además de esta politización, el Congreso elige a los magistrados del CNE mediante el sistema de la cifra repartidora, sistema que ha excluido a las minorías políticas de la institución.

⁹ Juan Jaramillo (2008: 103-104) sostiene que “[...] los magistrados del Consejo continúan siendo elegidos por los partidos políticos, con lo cual no se garantiza que actúan de manera imparcial para brindar garantías a todos los partidos y ciudadanos acerca de la transparencia de las elecciones. Igualmente, los partidos más fuertes pueden impedir todavía que el Consejo tome determinaciones en contra de ellos. De la misma manera, la representación en el Consejo queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso de la República y los conflictos acerca de la composición del mismo se mantienen”.

¹⁰ Años después, la Corte Constitucional –respondiendo a una demanda del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)- fortaleció aún más la autonomía de la Registraduría porque le quitó al CNE la competencia para aprobar importantes decisiones del registrador. Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

gobierno. Esta debilidad afecta más al CNE que a la Registraduría. El problema viene, en buena parte, de las mismas normas que determinan el sistema de elección.

Como ya fue dicho, bajo el supuesto de que Colombia tendría, por fin, partidos fuertes, depurados, bien consolidados y organizados internamente, con reglas de juego democráticas, la Asamblea Nacional Constituyente –también el Acto Legislativo 01 de 2003– le entregó a los partidos políticos mayoritarios el control de la organización electoral. Esta politización de las autoridades electorales, sin embargo, ha sido, a nuestro juicio, un obstáculo para que el CNE funcione como garante efectivo de la transparencia e imparcialidad de las contiendas electorales.

En 2002, sólo cuatro de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno¹¹. En 2006, en cambio, el número de magistrados cercanos al gobierno pasó de cuatro a siete¹².

A diferencia del CNE, el Registrador ha dado muestras de independencia frente al gobierno¹³. Así por ejemplo, se ha negado a reducir caprichosamente el censo electoral (lo cual parece haber sido una estrategia política destinada a aumentar las probabilidades de éxito de los dos referendos constitucionales de Uribe)¹⁴ y ha sido cuidadoso

en el control del proceso de recolección de firmas para la segunda reelección.

Los vacíos normativos

Las normas que rigen los procesos electorales están desactualizadas. Hoy en día los procesos electorales están casi todos siendo regulados por el Código Electoral de 1986. Eso hace que las competencias de las autoridades electorales entren en conflicto o se dupliquen (Jaramillo 2008; Vanegas 2009)¹⁵. No hay que olvidar que la CP es posterior al Código Electoral y que los textos constitucionales de 1991, en materia electoral, no han sido desarrollados por el Congreso. Este desfase entre la CP y el Código Electoral se ha ahondado con las reformas políticas de 2003 y 2009. Según Vanegas (2009: 28),

“[...] en apenas un lapso de seis años tenemos una nueva reforma política que en algunos aspectos modifica las reglas que habían sido incorporadas en la Reforma Constitucional de 2003 (Acto Legislativo 1), o donde muchas de sus disposiciones deberían estar contenidas en un nuevo Estatuto Básico de los Partidos Políticos, y otras en un moderno Código Electoral. Sin embargo, se adicionan más normas constitucionales de contenido electoral mientras que el código de las elecciones sigue siendo el de 1986. Da la impresión, entonces de que la tendencia es, paulatinamente, convertir la Constitución de 1991 en un Código Electoral”.

La desactualización normativa se hace más evidente con los cambios tecnológicos que constantemente están impactando en la organización y administración de los procesos electorales. Aunque mecanismos como el voto electrónico en Colombia sólo existen en las normas y en algunas pruebas puntuales, lo cierto es que las reglas electorales actuales no facilitan su introducción.

Además de esta desactualización, uno de los vacíos normativos más importantes se origina en la falta de competencias de las autoridades electorales para controlar a los partidos políticos que avalen candidatos aliados con los actores armados ilegales. Los

¹¹ Esa composición se evidenció en algunas decisiones tomadas contra el referendo en el año 2003.

¹² El CNE actual está compuesto por dos magistrados del Partido Conservador - Juan Pablo Cepero y Héctor Osorio Isaza- dos del Partido de “la U” - Pablo Gil de la Hoz y Oscar Giraldo - uno de Alas Equipo Colombia - Ciro Muñoz - dos del Partido Cambio Radical - Carlos Ardila Ballesteros y Adelina Covo de Guerrero - y dos del Partido Liberal - Joaquín José Vives y Marco Emilio Hincapié. Sobre la politización del CNE actual véase Vargas (2009).

¹³ No sobra agregar aquí que el actual Registrador Nacional, Carlos Ariel Sánchez, es una persona cercana al Partido Liberal (*El Tiempo* 2007, 17 de noviembre). A pesar de ello, los presidentes de las altas Cortes eligieron a Sánchez, porque fue el primero en el concurso de méritos (*El Tiempo* 2007, 7 de diciembre).

¹⁴ Con esto no queremos afirmar que no sea necesario depurar el censo electoral. Por el contrario, esta es una de las principales actividades que la Registraduría debería adelantar para garantizar tanto la veracidad de los resultados electorales como la confianza ciudadana en los mismos.

¹⁵ Los casos al respecto son muchos. Por ejemplo, el CNE considera que es competente para dejar de inscribir a los candidatos inhabilitados y el Consejo de Estado plantea lo opuesto (Vanegas 2009).

constituyentes de 1991 tuvieron una visión meramente judicial de la corrección de los vicios políticos y de la corrupción. Fue así como, de un lado, se eliminó la figura de la inmunidad parlamentaria, la cual fue sustituida por el fuero, y se consagró la “pérdida de investidura” contra aquellos congresistas, diputados a la asamblea y concejales que cometieran faltas como el tráfico de influencias o la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. A pesar de estas importantes disposiciones, la CP no desarrolló el tema de la responsabilidad de los partidos políticos ni tampoco el tema de su responsabilidad en el evento de que alguno(s) de sus integrantes resulten investigados o condenados por sus relaciones con actores armados ilegales.

La ley 130 de 1994 (el Estatuto Básico de los Partidos) y la reforma política de 2003 tampoco desarrollaron estos temas. La ley 130 estableció una serie de obligaciones y principios que los partidos y movimientos políticos deben respetar. Según el artículo 6, los partidos y movimientos están obligados a “[...] cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz”. Además de este compromiso, los partidos y movimientos políticos son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta el fin de su periodo (ley 130 de 1994, art. 47). Si los partidos y movimientos políticos incumplen estas obligaciones el CNE los puede sancionar (art. 8). Según este artículo, cuando las actividades de un partido o movimiento son manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento del artículo 6, éstos podrán ser sancionados por el CNE¹⁶. Sin embargo, la ley 130 no precisa más, y, por ello, no establece de forma clara cuáles son las sanciones aplicables ante ciertas conductas como las señaladas: la ley enumeró las obligaciones y los tipos de sanciones pero no estableció un nexo claro entre unas y otras. La reforma política de 2003 tampoco desarrolló las



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rnw/>

sanciones aplicables a los partidos políticos que incumplieran con sus obligaciones.

La reforma política de 2009 –impulsada con el objetivo explícito de sancionar a los partidos políticos por avalar candidatos que resulten investigados o sancionados– incluyó algunas ideas que algo avanzan en la solución de este vacío (González 2010): esta reforma constitucionalizó las sanciones que podrían ser aplicadas por el CNE, y afirmó que la entidad tendría competencia para regular, inspeccionar y vigilar “toda” la actividad electoral; revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados y reconocer y revocar la personería de los partidos (CP, art. 265). Aún así, las normas no son lo suficientemente claras y contundentes en relación con los procedimientos, competencias, o nexos causales entre conductas lesivas y sanciones. El Congreso dejó esta regulación a una ley estatutaria que no ha sido aprobada¹⁷.

Las capacidades técnicas

Las autoridades electorales colombianas tienen importantes debilidades institucionales y es por ello que, cuatro meses antes de las elecciones al Congreso de 2010, el registrador Nacional sostuvo que no podía garantizar su transparencia (*El Espectador* 2009, 18 de noviembre).

¹⁶ Esta institución podrá privarlos de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado; imponerles multas; e incluso, cancelarles su personería jurídica (ley 130 de 1994, arts. 4 y 39).

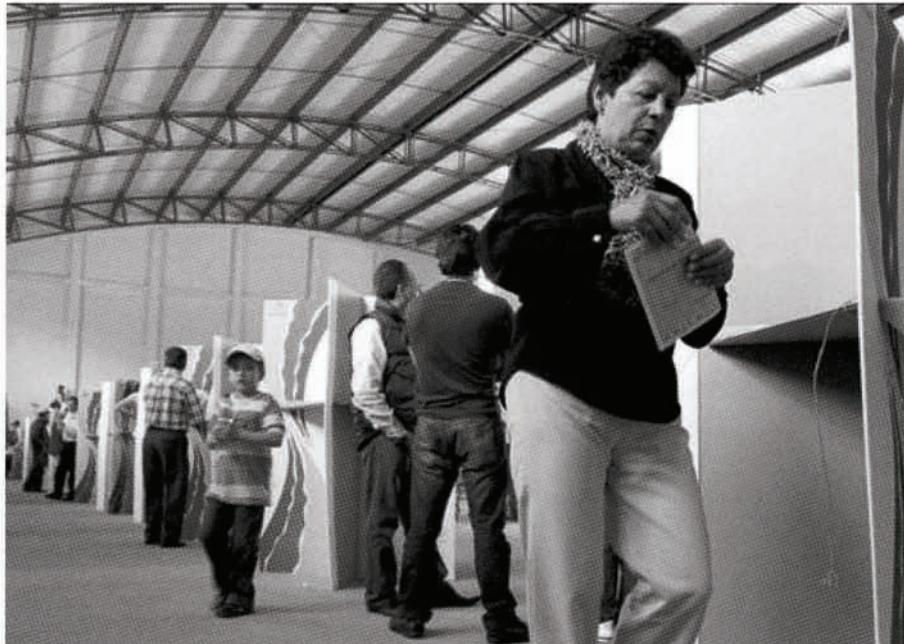
¹⁷ Obviamente estas no son las únicas dificultades. Por ejemplo, las normas que regulan la financiación de partidos y candidatos tienen varios problemas también (Roll y Ballén 2010: 65).

Parte de esa debilidad institucional se manifiesta en el tipo de control que realizan las autoridades electorales de la financiación de los partidos y de las campañas políticas. En un reciente estudio David Roll y Edwin Cruz (2010: 38) plantearon que “[...] la autoridad electoral posee pocas facultades de control y sanción, carencia de recursos y capacidad técnica y tecnológica para hacer el debido control”. Más específicamente sostienen estos autores que los problemas del CNE vienen de los siguientes hechos: i) el volumen de trabajo de los contadores del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales –del CNE– es desproporcionado;¹⁸ ii) el mes que tienen estos contadores para analizar los informes es un periodo muy corto; iii) toda la carga de trabajo es asumida por una planta de cinco funcionarios; iv) los partidos y candidatos están ideando constantemente estrategias para burlar la ley¹⁹; v) el poder de los candidatos, partidos o actores armados en las regiones es tan grande que logra inactivar el control de las autoridades electorales; y vi) el control que realiza el CNE se limita a los informes que elaboran y presentan los mismos partidos y candidatos.

Si se tiene en cuenta que el control a la financiación es un elemento central para enfrentar la entrada de las mafias en la política, esta debilidad institucional del CNE es preocupante. Como en varias ocasiones se ha demostrado, entre la corrupción, la captura del Estado y la financiación de la política existe una estrecha relación (Cepeda 2004; Roll 2010; Zovatto 1998).

La corrupción

Aunque en Colombia son pocos los casos graves de corrupción electoral que se



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/rnw/>

conocen, las denuncias son frecuentes. En el texto titulado *Así se roban las elecciones en Colombia*, Bolívar (2002) estudió la forma como se realizaron los conteos y los escrutinios en las elecciones de 1998 y 2002. El autor concluye que en varias ocasiones los resultados electorales fueron alterados y que esto se hizo en el interior de la Registraduría. De igual forma, el ex director de informática del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hoy detenido, afirmó que la elección de varios candidatos apoyados por los grupos paramilitares en el departamento del Magdalena se hizo “suplantando a los electores a través de los jurados”. Estas afirmaciones fueron respaldadas por Judith Esther Salas, registradora municipal de Sitionuevo, quien planteó que “[...] los jurados también marcaron tarjetones, obligados porque les mandaron a decir. Eso fue en horas de la tarde porque, como le digo, la votación hasta la una de la tarde estaba bastante bajita y ellos debían cumplir con una votación y no la tenían” (*Revista Semana* 2007, 17 de febrero).

Lastimosamente, como ha sido señalado por la Misión de Observación Electoral –MOE–(2007, 2010) en varias ocasiones, en Colombia nunca se sanciona, ni se investiga a los jurados de mesa, ni a los delegados del registrador por actos de corrupción. No obstante, han sido los funcionarios de las

¹⁸ Los contadores deben controlar a doce partidos en época no electoral, a cuatro en época electoral y a cien listas de candidatos en promedio (Roll y Cruz 2010: 39).

¹⁹ Una de estas estrategias es la “triangulación” de fondos. Para pasarse los topes los partidos y candidatos, por ejemplo, canalizan los aportes privados por otras entidades (*LaSillaVacia* 2010, 26 de marzo). Esto fue lo que ocurrió en la financiación de la iniciativa legislativa del referendo reelecciónista.

autoridades electorales los que han permitido las irregularidades electorales que han dado lugar a la infiltración de las mafias en la política

En los últimos años, el funcionamiento de las autoridades electorales se puso a prueba durante el proceso de aprobación del referendo ideado para la segunda reelección presidencial. Como se sabe, el gobierno pudo haber presentado el proyecto de referendo al Congreso, pero la coalición quiso que la iniciativa fuera popular e inició en 2008 la recolección de las firmas que exige la CP. La financiación de este proyecto tuvo varias irregularidades tal y como la Corte Constitucional – en 2010 – lo estableció.²⁰ No obstante esto, las autoridades electorales fueron capaces de tomar las decisiones necesarias para reconocer estas irregularidades e invalidar el proceso. La politización y los vacíos normativos en relación con las competencias de las autoridades electorales, las mismas que hemos señalado en este apartado, impidieron que la Registraduría y el CNE pudieran responder adecuadamente a las expectativas ciudadanas.

Consideraciones finales y recomendaciones

No sólo tenemos problemas graves relacionados con el funcionamiento del sistema político –crisis de la representación política, infiltración de las mafias en los órganos de representación política, para no hablar del caudillismo, el clientelismo y la corrupción– sino que tenemos un sistema normativo electoral incapaz de responder a los desafíos que se le presentan. En otras palabras, a pesar de que hay razones de sobra para tener desconfianza sobre el funcionamiento del sistema político, contamos con una organización electoral diseñada a partir de una confianza desmesurada en la capacidad de los partidos para controlarse;

el diseño se hizo como si esa desconfianza o esos riesgos no existieran.

Los actores políticos que ponen en riesgo el sistema son los mismos que han obstaculizado la creación de una reforma de fondo; reforma esta cuya necesidad nadie desconoce. En los últimos años, el régimen político que definió la CP de 1991 ha sido modificado en tres ocasiones –casi en cuatro– todas partiendo de la base de la necesidad de reformar el sistema para bien de la democracia colombiana²¹. Los políticos, sin embargo, han terminado sobreponiendo sus propios intereses a las necesidades de una reforma estructural (Duncan 2007). Dos de esas reformas –Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009– tocaron elementos puntuales relacionados con el sistema de elección y las funciones de la Registraduría y del CNE. Pero como se mencionó antes, ellas terminaron siendo superfluas o incluso, en ocasiones, contraproducentes²².

Uno de los principales retos del presidente Santos será impulsar una reforma estructural de la organización electoral colombiana. Esta reforma debería empezar por diferenciar claramente la administración de las elecciones y el control de los partidos, por un lado, de la definición de las controversias electorales, por el otro. Mientras que las primeras tareas deben ser asignadas a un organismo administrativo, las segundas, la labor de dirimir conflictos, debe entregarse a un órgano judicial (Jaramillo 2007; 2008).

En el caso colombiano, esta propuesta implicaría suprimir al CNE, y concentrar las funciones administrativas en la Registraduría, y las judiciales en un órgano judicial autónomo. Es importante determinar si este órgano judicial permanecería en la jurisdicción contencioso administrativa, o si, por el contrario, debería crearse un tribunal

²⁰ Esta institución aceptó que en la configuración de la iniciativa legislativa se cometieron varias irregularidades. La Corte aceptó por ejemplo, que la Asociación Colombia Primero recibió varias contribuciones para evitar que el Comité de Promotores vulnerara los topes; y que el tope de gastos fijado por el CNE fue superado seis veces. Corte Constitucional, sentencia 141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto.

²¹ Hablamos de dos reformas políticas -Acto Legislativo 01 de 2003 y 01 de 2009- y dos reelecciones presidenciales - Acto Legislativo 2 de 2004 y ley 1354 de 2009.

²² Es una lástima que el presidente Uribe no hubiese aprovechado su enorme popularidad y sus fuertes mayorías en el Legislativo para impulsar una profunda reforma a las autoridades electorales. En este punto, como en muchos otros, la dimensión estadista, es decir de jefe de Estado, del presidente Uribe terminó siendo opacada por su carácter de caudillo partidista.

electoral especializado. La historia política comparada muestra la importancia que tiene la creación de nuevos órganos judiciales en materia electoral²³. En este sentido pensamos que la creación de una Corte Electoral es una propuesta que debería ser considerada (Jaramillo 2007; 2008).

De otra parte, creemos que una reforma a la organización electoral en Colombia debería contener, al menos, los siguientes propósitos:

- *Garantizar la independencia:* la politización de la organización electoral es una de sus principales debilidades. En un contexto de desconfianza alta y de grandes riesgos políticos, como el colombiano, es preciso idear mecanismos para excluir la injerencia de los partidos, del Legislativo y del Ejecutivo en la elección de los altos funcionarios de estas entidades. Podría pensarse en readecuar el sistema de períodos -tomando en cuenta la posibilidad de una reelección presidencial- exigir calidades especiales para llegar al cargo y establecer un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades. De otra parte, es importante prestar especial atención al diseño institucional del CNE con el fin de aumentar su independencia.
- *Renovar las reglas de juego y aclarar competencias:* las reglas de juego electorales y la mayoría de competencias de las autoridades

²³ A mediados de los noventa, se promovió en México una reforma estructural a la organización electoral con el fin de dar transparencia y garantías a los procesos electorales, diferenciar las funciones judiciales y administrativas, y recuperar la independencia de la organización electoral. Esta reforma trajo consigo la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano que desde la misma rama judicial asume las funciones judiciales en materia electoral. La reforma también buscó recuperar la independencia del Tribunal, y para lograrlo, modificó entre otros aspectos, el sistema para elegir a sus miembros. Anteriormente, los magistrados eran postulados por el Ejecutivo para que la Cámara de Diputados los eligiera, pero a partir de la reforma, la Suprema Corte de Justicia los postula y la Cámara de Senadores los elige. Los resultados prácticos de este Tribunal son satisfactorios. Al respecto véanse: Orozco (1999) y Jaramillo (2007).

electorales se encuentran en un código electoral que es anterior a la CP. Es necesario renovar las reglas electorales, adecuarlas a los contenidos constitucionales, a los cambios tecnológicos y, especialmente, al difícil contexto socio-político en el cual deben operar. Es importante, igualmente, que las nuevas reglas de juego delimiten claramente las competencias de las autoridades electorales y que garanticen, a su vez, espacios para la coordinación interinstitucional. Dichos espacios deberían incluir a la Registraduría, al CNE y a todas aquellas entidades que desde otros sectores del Estado velan por el correcto desenvolvimiento de los procesos electorales.

• *Aumentar las capacidades institucionales:* hay que dotar a las autoridades electorales de los recursos económicos, tecnológicos y humanos necesarios para cumplir a cabalidad con sus funciones. Así por ejemplo, hay que mejorar las capacidades del CNE para controlar la financiación de la actividad política. Esto se puede lograr no sólo contratando más profesionales, sino mejorando los programas de capacitación. Es preciso, además, que las autoridades electorales incrementen su capacidad para controlar la financiación y el respeto de las reglas electorales en ciertos territorios. Desde Bogotá, o con delegados temporales en las regiones, es muy difícil determinar qué es lo que en realidad ocurre en el país. También hay que aumentar las capacidades de la Registraduría, lo cual implica enfrentar sus atrasos históricos. Es preciso que esta institución depure el censo electoral y mejore el manejo del registro civil y de la cédula de ciudadanía. Para adelantar estas labores se necesita del compromiso del gobierno Nacional en el desembolso de importantes recursos adicionales para la institución.

- *Aumentar los controles para evitar la corrupción:* es necesario incrementar los controles preventivos y sancionatorios a la actividad de los servidores públicos y ciudadanos relacionados con los procesos electorales. Esto implicaría que, además de la organización electoral, las entidades de control y la justicia penal mejoren sus capacidades para investigar y sancionar a los funcionarios y ciudadanos infractores de las leyes que garantizan la tranquilidad, transparencia e imparcialidad de los procesos electorales. Una propuesta que se podría considerar es la de crear una unidad especializada al interior de la Fiscalía General de la Nación, que se encargue de investigar los delitos relacionados con los procesos electorales.
- *Incentivar y facilitar los controles ciudadanos:* en los últimos años Colombia ha avanzado en el control de las actividades relacionadas con los procesos electorales. Es preciso reconocer el importante trabajo hecho por Transparencia por Colombia, por la MOE y por el programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes. A pesar de su importante labor, aún es necesario fortalecer, por un lado, los procesos de control ciudadano en las regiones y, por otro, los ejercicios de veeduría ciudadana en relación con el funcionamiento de las autoridades electorales.

Bibliografía

Libros y artículos

- Bolívar Moreno Gustavo. 2002. *Así se roban las elecciones en Colombia*. Bogotá: Quintero.
- Cepeda Ulloa, Fernando. 2004. *Financiación política y corrupción*. Bogotá: Ariel.
- Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional, sentencia 141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto.

- Corte Constitucional. 2010, 26 de febrero. Comunicado de prensa núm. 9.
- Duncan, Gustavo. 2007. Acerca de la parapolítica [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/parapolitica.pdf>.
- Fix Zamudio, Héctor. 1999. "Justicia constitucional y judicialización de la política. En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 11-38.
- Garay, L. J., Salcedo, E., De león-Beltrán, I., y Guerrero, B. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Metodo-Avina-Transparencia por Colombia.
- González, Clara. 2010. "Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009". En María Lucia Torres, Manuel Guillermo Rueda, Viviana Manrique, Héctor Helí Rojas, Clara González. *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 35-48.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2007. "Los órganos electorales supremos". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 371-436.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2008. "La reforma de la organización electoral colombiana". En Diego Tarapués, Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali, pp. 75-110.
- López, Claudia y Sevillano, Oscar. 2008, diciembre. "Balance político de la parapolítica", en: *Revista Arcanos*, 14.
- Manrique, Alfredo. 2005. "La Organización Electoral Colombiana hoy". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base. Tomo I. Bogotá: Guadalupe, pp. 27-64.
- Misión de Observación Electoral. 2007. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

- _____. 2010. *Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.
- Nohlen, Dieter. 2007. *Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Orozco, Jesús. 1999. "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado". En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 45-58.
- Reyes, Guillermo. 2005. *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung
- Roll, David (coord.). 2010. *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David y Ballén, Laura. 2010. "Las dificultades del financiamiento de la política en Colombia y sus repercusiones en el sistema de partidos: algunas reflexiones sobre la "parapolítica"". En David Roth (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 53-102.
- Roll, David y Cruz, Edwin. 2010. "Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia". En David Roth (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 21-52.
- Santolaya, Pablo. 2006. "Participación en la Mesa 3. Casos europeos: España y Alemania". En *Seminario Internacional sobre Institucional Democrática. Experiencias Electorales Comparadas*. México: IFE.
- Sevillano, Oscar. 2010. "Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco política?", en Misión de Observación Electoral. *Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.
- Vanegas, Pedro Pablo. 2009. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, Catalina. 2009. "La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial". En Mauricio García Villegas y Javier Revelo Rebolledo (dirs.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- Zovatto, Daniel. 1998. *La financiación de la política en Latinoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Notas de prensa

El Espectador. 2009, 18 de noviembre. Registraduría dice no poder garantizar transparencia en comicios de 2010. <http://www.elespectador.com/articulo172839-registraduria-dice-no-hay-recursos-de-cara-los-comicios-de-2010>.

El Espectador 2010, 17 de marzo. Ministro del Interior habla de "hecatombe" tras fallas en los comicios. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo193604-ministro-del-interior-habla-de-hecatombe-tras-fallas-los-comicios>.

El Tiempo. 2007, 17 de noviembre. La semana entrante sería elegido el nuevo Registrador, un cargo tras el que hay muchos intereses. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3819271>

El Tiempo. 2007, 7 de diciembre. Carlos Ariel Sánchez se posesionó como Registrador aunque el Procurador pidió tumbar su elección. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3848999>.

LaSillaVacía. 2010, 26 de marzo. El dilema de la plata para los candidatos <http://www.lasillavacia.com/historia/8782>.

Revista Semana. 2007, 17 de febrero. Los caídos por parapolítica. <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/276-los-caidos>.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/globovision/>

Comunicación y ciudadanía en tiempos de globalización

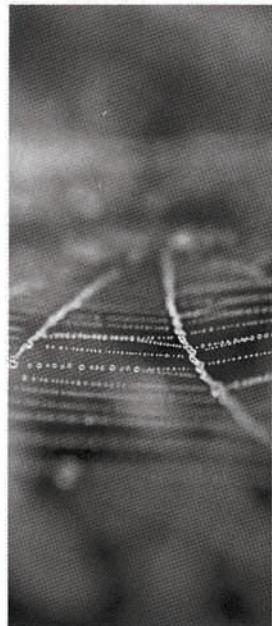
Jesús Martín Barbero*

Dos lecturas del contexto: espacios y tiempos de nuestra situación

La situación latinoamericana se halla hoy marcada a trazos gruesos por un rasgo fuertemente alejador: el retorno de la política al primer plano de la escena después de casi veinte años de sufrir la perversión de tener a la economía -trasvestida de ciencia pura y dura- actuando como único e inapelable protagonista. Suplantando a la economía política, la macro-economía no sólo relegó la política a un lugar subalterno en la toma de decisiones sino que ha contribuido grandemente en nuestros países al vaciamiento simbólico de la política, esto es a la pérdida de su capacidad de convocarnos y hacernos sentir juntos. Con la secuela de des-moralización que ello ha producido al traducirse una creciente percepción de humillación y sensación de impotencia individual y colectiva. El secuestro de la política por la macroeconomía ha contribuido también a la deslegitimación del Estado, convirtiéndolo en intermediario de los mandatos del FMI, el BM y la OMC sobre una sociedad cada día más desigual y excluyente, con porcentajes crecientes de población por debajo de los niveles de pobreza y con millones obligados a emigrar hacia Estados Unidos y Europa. Pues al erigirse en agente organizador de la sociedad en su conjunto, el mercado buscaba redefinir

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

Es por todo eso que el retorno de la política oxigena el ambiente ensanchando el horizonte no sólo de la acción sino del pensamiento, que se ha visto también seriamente asfixiado por la alianza entre pensamiento único y determinismo tecnológico. Vuelve la política con todo lo que ella conlleva de inercias y vacíos pero también de esfuerzos por recargarla de densidad simbólica y por avizorar nuevos ángulos y narrativas desde la que pensarla y contarla. De ese renovador pensamiento son muestra cierta las lecturas mayores que del contexto nos han legado, antes de morírsenos ya iniciado el nuevo siglo, dos de nuestros más grandes cartógrafos de la política: el geógrafo brasileño Milton Santos ayudándonos a pensar las transformaciones del espacio, y el politólogo chileno Norbert Lechner invitándonos



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/13891558@Noo>

* Doctor en filosofía de la Universidad de Lovaina. Investigador asociado en la Universidad Complutense de Madrid y profesor en la Cátedra Unesco de la Universidad autónoma de Barcelona, y en la Universidad de Stanford.

a descifrar las mutaciones que atraviesa nuestro tiempo.

Lúcido como pocos entre nosotros, Milton Santos, nos trazó en su libro último publicado antes de morir, *Por uma outra globalizaçao* (2000), el esbozo de un mapa político en el que nuestras sociedades se hallan tensionadas, desgarradas, y a la vez movilizadas, por dos grandes movimientos: el de las migraciones sociales –de un tamaño estadístico y una envergadura intercultural nunca antes vistos- y el de los flujos tecnoinformacionales cuya densidad está trastornando tanto los modos de producción como los de estar juntos. A esa luz la globalización aparece a un mismo tiempo como perversidad y como posibilidad, una paradoja cuyo vértigo amenaza con paralizar tanto el pensamiento como la acción capaz de transformar su curso. Pues la globalización fabula el proceso avasallador del mercado, un proceso que uniforma el planeta pero profundizando las diferencias locales y por tanto desuniéndolo cada día más. De ahí la perversidad sistémica (Santos, 2000) que implica y produce el aumento de la pobreza y la desigualdad, del desempleo tornado ya crónico, de enfermedades que, como el sida, se tornan epidemia devastadora en los continentes no más pobres sino más saqueados.

Pero la globalización también representa un conjunto extraordinario de posibilidades, cambios ahora posibles que se apoyan en hechos radicalmente nuevos: la enorme y densa mezcla de pueblos, razas, culturas y gustos que se producen hoy –aunque con muchas diferencias y asimetrías- en todos los continentes, una mezcla posible sólo en la medida en que emergen con mucha fuerza filosofías otras poniendo en crisis la hegemonía del racionalismo occidental; también una fuerte reconfiguración de la relación entre poblaciones y territorios: la mayor parte de la población se aglomera en áreas cada día menores imprimiendo un dinamismo desconocido al mestizaje de culturas y filosofías pues “las masas de que hablara Ortega y Gasset a comienzos del siglo XX” cobran ahora una nueva cualidad en virtud de su aglomeración y diversificación (Santos, 2000, p. 118); y el otro hecho



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/truthout>

profundamente nuevo, y sobre todo innovador, se halla en la apropiación creciente de las nuevas tecnologías por grupos de los sectores subalternos posibilitándoles una verdadera “revancha sociocultural”, esto es la construcción de una contra hegemonía a lo largo del mundo.

Ese conjunto de posibilidades abren la humanidad por primera vez en la historia a una “universalidad empírica” y a una nueva narrativa histórica. Pero la construcción de esa narrativa pasa por una “mutación política”, un nuevo tipo de utopía capaz de asumir la envergadura de sus desafíos. Primero, la existencia de un nuevo sistema técnico a escala planetaria que transforma el uso del tiempo al producir la convergencia y simultaneidad de los momentos en todo el mundo. Y con eso, el atravesamiento de las viejas tecnologías por las nuevas llevándonos de una influencia puntual –por efectos de cada técnica aisladamente como lo fue hasta ahora- a una conexión e influencia transversal que afecta directa o indirectamente al conjunto de cada país, y de los países. Segundo, la nueva mediación de la política cuando la producción se fragmenta como nunca antes por medio de la técnica, lo que está exigiendo una fortísima unidad política que articule las fases y comande el conjunto a través de la “unidad del motor” que deja atrás la pluralidad de motores y ritmos con los que trabajaba el viejo imperialismo. El nuevo tipo de motor que mueve la globalización es la competitividad exponencial

entre empresas de todo el mundo “exigiendo cada día más ciencia, más tecnología y mejor organización”. Y tercero, la peculiaridad de la crisis que atraviesa el capitalismo reside entonces en el entrechoque continuo de los factores de cambio que ahora rebasan las viejas gradaciones y mensurabilidades desbordando territorios, países y continentes. Pues al hallarse conformado de una extrema movilidad de las relaciones y una gran adaptabilidad de los actores, ese entrechoque reintroduce “la centralidad de la periferia” (Santos, 2000, p. 149), no sólo en el plano de los países sino de lo social marginado por la economía y ahora re-centrado como la nueva base en la afirmación del reino de la política.

Pasando de la reflexión del geógrafo sobre el espacio a estudiar las tramas del tiempo, Norbert Lechner también nos dejó poco antes de morir una preciosa y anticipadora meditación sobre los contornos que *Las sombras del mañana* (2002) proyectan ya sobre nuestro tiempo. Instalados como estamos en un presente continuo, en “una secuencia de acontecimientos, que no alcanza a cristalizar en duración, y sin la cual ninguna experiencia logra crearse, más allá de la retórica del momento, un horizonte de futuro” (p. 124). Hay proyecciones pero no proyectos, insistía Lechner, pues algunos individuos logran proyectarse pero las colectividades no tienen de donde aspirar proyectos. Y sin un mínimo horizonte de futuro no hay posibilidad de pensar cambios, con lo que la sociedad patina sobre una sensación de sin-salida. Si la desesperanza de la gente pobre y de los jóvenes es tan honda es porque en ella se mixturan los fracasos de nuestros países por cambiar con la sensación, más larga y general, de impotencia que la ausencia de futuro introduce en la sensibilidad del cambio de siglo. Asistimos entonces a una forma de regresión que nos saca de la historia y nos devuelve al tiempo del mito, al de los eternos retornos, aquel en el que el único futuro posible es entonces el que viene del “más allá”, no un futuro a construir por los hombres en la historia sino un futuro a esperar que nos llegue de otra parte. Que es de lo que habla el retorno de las religiones, de los orientalismos nueva era y los fundamentalismos

de toda laya. Un siglo que parecía hecho de revoluciones –sociales, culturales- terminó dominado por las religiones, los Mesías y los salvadores: “el mesianismo es la otra cara del ensimismamiento de esta época”, concluye Lechner. Ahí está el reflotamiento descolorido pero rampante de los caudillos y los pseudopopulismos.

A partir de ese foco, Lechner otea las implicaciones convergentes de la globalización sobre el espacio –dislocación del territorio nacional en cuanto articulador de economía, política y cultura, y su sustitución por un flujo incesante y opaco que hace casi imposible hallar un punto de sutura que delimita y cohesionne lo que teníamos por sociedad nacional- con lo que la globalización hace del tiempo: su jibarización por la velocidad vertiginosa del ritmo-marco y la aceleración de los cambios sin rumbo, sin perspectiva de progreso. Mientras toda convivencia, o transformación, social necesitan un mínimo de duración que “dote de orden al porvenir”, la aceleración del tiempo que vivimos las “sustrae al discernimiento y a la voluntad humana, acrecentando la impresión de automatismo” (Lechner, 2000), que diluye a la vez el poder delimitador y normativo de la tradición –sus “reservas de sentido” sedimentadas en la familia, la escuela, la nación- y la capacidad societal de diseñar futuros, de trazar horizontes de sentido al futuro. En esa situación no es fácil para los individuos orientarse en la vida ni para las colectividades ubicarse en el mundo. Y ante el aumento de la incertidumbre sobre para dónde vamos y el acoso de una velocidad sin respiro la única salida es el inmediatismo, ese cortoplacismo que permea tanto la política gubernamental como los reclamos de las maltratadas clases medias.

N. Lechner afina su análisis potenciando las metáforas: la sociedad no soporta ni un presente sin un mínimo horizonte de futuro ni un futuro completamente abierto, esto es sin hitos que lo demarquen, lo delimiten y jalonen, pues no es posible que todo sea posible (Lechner, 2000, p. 77). Y es entonces cuando las dolorosas experiencias vividas por la inmensa mayoría de los latinoamericanos necesitan ser leídas, primero, más



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/truthout>
allá de su significación inmediata, esto es en sus efectos de sentido a largo plazo, esos que acotan el devenir social exigiéndonos una lectura no lineal ni progresiva sino un desciframiento de sus modos de durar, de sus tenaces lentitudes y de sus subterráneas permanencias, de sus súbitos estallidos y sus inesperadas reapariciones. Y segundo, más allá de lo que de esas experiencias es representable en el discurso formal tanto de las ciencias sociales como de la política, esto es "en las representaciones simbólicas mediante las cuales estructuramos y ordenamos la experiencia de lo social" (Lechner, 2002, p. 25), la densidad emocional de nuestros vínculos y nuestros miedos, de las ilusiones y las frustraciones.

De esas dos lecturas se infiere la necesidad de que la lectura de nuestra situación implique ante todo el desciframiento de la experiencia común, y de lo que hay de común en nuestras experiencias latinoamericanas. Ya que es en ella/ellas donde yace el sentido de los procesos de desmoralización de las multitudes –multitudes hoy retomadas por el pensamiento social como una de sus más polémicas y sugestivas categorías¹– y el de sus formas de lucha. Cómo resulta de significativo hoy el que E. P. Thompson diera prioridad epistémica y política a la

experiencia sobre la conciencia de clase, con lo que ello implica hoy de desafíos a nuestro racionalista instrumental de investigación, pero también con la sintonía que introduce nuestro desconcierto cognitivo ante la des-figuración que atraviesa la política y la perversión de la economía.

Globalización y crisis de la representación

"Quizá la política no sea ya lo que imaginábamos hasta hace poco que era, y la gente no esté dispuesta a seguir invirtiendo tiempo y energía en los ritos de marcha, la concentración y el desfile o los actos de identificación colectiva. Es probable que al aumentar los niveles educacionales de los ciudadanos y extenderse la comunicación de imágenes televisadas, al enfriarse la contienda ideológica y dilatarse los derechos del individuo, al perder gravitación los partidos y diversificarse los derechos de la gente, la política cambie de ubicación y sentido" (José Joaquín Brunner).

El globo ha dejado de ser una figura astronómica para adquirir plenamente significación histórica, afirma el sociólogo brasileño O. Ianni (Ianni, 1996). Pero esa significación es aún profundamente ambigua y hasta contradictoria. ¿Cómo entender los cambios que la globalización produce en nuestras sociedades sin quedar atrapados en la ideología mercantilista que orienta y legitima su actual curso, o en el fatalismo tecnológico que legitima el desarraigo acelerado de nuestras culturas? Identificada por unos con la única gran utopía posible, la de un sólo mundo compartido, y por otros con la más terrorífica de las pesadillas, la de la sustitución de los hombres por las técnicas y las máquinas, la globalización pesa tanto o más sobre el plano de los imaginarios cotidianos de la gente que sobre el de los procesos macrosociales. Hay sin embargo algunas dimensiones de la globalización que sí empezamos a comprender y son justamente aquellas que atan a la transformación en los modelos y los modos de la comunicación.

Entender esas transformaciones nos exige, en primer lugar, un cambio en las categorías con que pensamos el espacio. Pues al transformar el sentido del lugar en el mundo, las tecnologías de la información y la comunicación están haciendo que un mundo

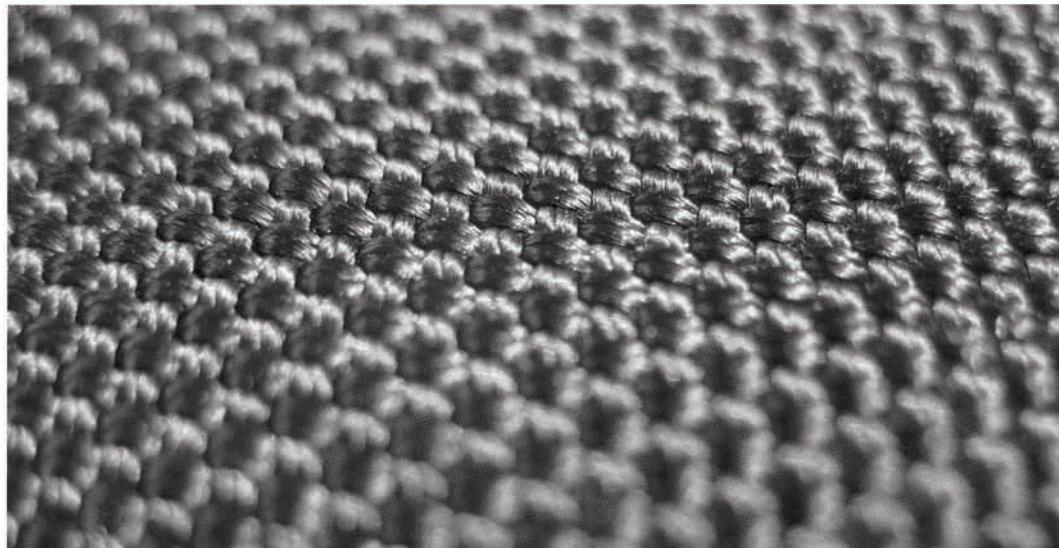
¹ Sobre la recuperación la multitud, ver: M. Hardt y A. Negri (2002).

tan intercomunicado se torne sin embargo cada día más opaco. Una opacidad que remite, de un lado, a que la única dimensión realmente mundial hasta ahora es el mercado, que más que unir lo que busca es unificar (Santos, 1993), y lo que hoy es unificado a nivel mundial no es el deseo de cooperación sino el de competitividad. Y de otro lado, la opacidad remite a la densidad y compresión informativa que introducen la virtualidad y la velocidad en un espacio-mundo hecho de redes y flujos más que de encuentros. Un mundo así configurado debilita radicalmente las fronteras de lo nacional y lo local, al mismo tiempo que convierte esos territorios en puntos de acceso y transmisión, de activación y transformación del sentido del comunicar. Y sin embargo nos sigue siendo imposible habitar el mundo sin algún tipo de anclaje territorial, de inserción en lo local. Ya que es en el lugar, en el territorio, donde se despliega la corporeidad de la vida cotidiana y la temporalidad –la historia– de la acción colectiva, que son la base de la heterogeneidad humana y de la reciprocidad, rasgos fundantes de la comunicación humana. Lo cual exige plantear que el sentido de lo local no esívoco. Pues uno es el que resulta de la fragmentación, producida por la deslocalización que entraña lo global, y otro la revalorización de lo local como ámbito donde se contrarresta (o complementa) la globalización, su autorrevalorización como derecho a la autogestión y la memoria propia, ambos ligados a la capacidad de construir relatos e imágenes de identidad. Lo que no puede confundirse con la regresión a los particularismos y los fundamentalismos racistas y xenófobos que, aunque motivados en parte por la misma globalización, acaban siendo la forma más extrema de la negación del otro, de todos los otros.

Estamos entonces necesitados de diferenciar las lógicas unificantes de la globalización económica de las que mundializan la cultura. Pues la mundialización cultural no opera desde afuera sobre unas esferas dotadas de completa autonomía, como serían las de lo nacional o lo local. “Sería impropio hablar de una ‘cultura-mundo’ cuyo nivel jerárquico se situaría por encima de las culturas nacionales o locales. El proceso de mundialización es un

fenómeno social total, que para existir se debe localizar, enraizarse, en las prácticas cotidianas de los hombres” (Ortiz, 1994). La mundialización no puede entonces confundirse con la estandarización de los diferentes ámbitos de la vida que fue lo que produjo la revolución industrial. Ahora nos encontramos ante otro tipo de proceso, que se expresa en la cultura de la modernidad-mundo, que es una nueva manera de estar en el mundo. De la que hablan los hondos cambios producidos en el mundo de la vida: en el trabajo, la pareja, el vestido, la comida, el ocio. Y en los nuevos modos de inserción en, y percepción de, el tiempo y espacio. Con todo lo que ellos implican de descentralización que concentra poder y del desarraigamiento que empuja las culturas a hibridarse. Que es lo que sucede cuando los medios de comunicación y las tecnologías de información se convierten en productores y vehículos de la mundialización de imaginarios ligados a músicas e imágenes que representan estilos y valores desterritorializados, y a los que corresponden también nuevas figuras de memoria.

La mundialización de la cultura reconfigura también el sentido de la ciudadanía: “De tanto crecer hacia fuera, las metrópolis adquieren los rasgos de muchos lugares. La ciudad pasa a ser un caleidoscopio de patrones y valores culturales, lenguas y dialectos, religiones y sectas, etnias y razas. Distintos modos de ser pasan a concentrarse y convivir en el mismo lugar, convertido en síntesis del mundo” (Ianni, 1996). Al mismo tiempo vemos aparecer la figura de una ciudadanía mundial inaugurando nuevos modos de representación y participación social y política (Kymlicka, 1996). Pues también las fronteras que constreñían el campo de la política y los derechos humanos hoy no son sólo borrosas sino móviles, cargando de sentido político los derechos de las etnias, las razas, los géneros. Lo cual no debe ser leído ni en la clave optimista de la desaparición de las fronteras y el surgimiento (¡al fin!) de una comunidad universal, ni en la catastrofista de una sociedad en la que la “liberación de las diferencias” acarrearía la muerte del tejido societario, de las formas elementales de la convivencia social. Como lo ha señalado J. Keane (1995) existe ya una



esfera pública internacional que moviliza formas de ciudadanía internacional, como lo muestran las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos y las ONGs que, desde cada país, median entre lo transnacional y lo local.

Con la globalización el proceso de racionalización parece estar llegando a su límite: después de la economía son los mundos de la política y la cultura los racionalizados. En su genealogía de las relaciones entre secularización y poder, G. Marramao (1994) centra su reflexión sobre la obra de Weber en la idea, compartida con F. Tonnies, de que la racionalización constitutiva de la moderna sociedad iba a significar la ruptura con cualquier forma orgánico-comunitaria de lo social y su reorganización como “mundo administrado”, aquel en el que la política no puede comprenderse por fuera de la burocracia que es el modo “formalmente más racional de ejercicio del poder”. Lo que implicaría la pérdida de los valores tradicionales de respeto y autoridad, es decir la “ruptura del monopolio de la interpretación” que venía forjándose desde la Reforma protestante. Esa ruptura y pérdida harán parte del largo proceso de conformación de una jurisdicción secular de la soberanía estatal, esto es de la constitución del Estado moderno. Sólo a fines del siglo XVIII la idea de secularización se convertirá en la categoría que hace explícita la concepción unitaria del tiempo histórico: del tiempo global de la historia del mundo.

Hegel ya había llamado mundanización al proceso formativo de la esfera global mundana, que es la que hoy resulta del cruce del proceso de secularización con el de globalización. ¿Será el sistema-mundo (Wallerstein, 1999) de la globalización el punto de llegada del desencantamiento de la política de la mano del desarrollo tecnológico y la racionalidad administrativa? Es lo que Vázquez Montalbán planteó, con su acostumbrada ironía, afirmando que hacer política hoy es elaborar un Presupuesto General del Estado lo más ajustado posible al interés general. Para lo cual los saberes que el político necesita son dos: el jurídico-administrativo y el de comunicación publicitaria. Primera paradoja: el desencantamiento de la política transforma al espacio público en espacio publicitario, convirtiendo al partido en un aparato-medio especializado de comunicación, y deslegitimando cualquier intento de reintroducir la cuestión de los fines. Para qué, si la “ética del poder” legitima la doble verdad, la doble contabilidad, la doble moral, y el carisma puede ser fabricado por la ingeniería mediática? Segunda paradoja: después de la caída del Muro ¿tiene sentido seguir hablando de democracia? Es bien sintomático que sea un agnóstico, como Vázquez Montalbán (1995), quien responda introduciendo la cuestión del sentido en la política: “Necesitamos una idea de finalidad, que se parezca, sin serlo, a una propuesta transcendente (Y para ello) hay que considerar la sabiduría de lo que nos ha dado el negativo de esas ideas de

finalidad, bien sea por la vía religiosa o la de las ideologías" (Vázquez, 1995. p. 55)".

Pero la ausencia de sentido en la política remite más allá de la corrupción del poder y de la ingeniería mediática a "la desaparición del nexo simbólico capaz de constituir alteridad e identidad" (Augé, 1995. p. 88). Abstracción que viene a conectar, paradójicamente, con otra dimensión de la massmediación política: frente al "viejo" militante que se definía por sus convicciones, y una relación pasional (cuasi corpórea) con "la causa", el telespectador de la política es una pura abstracción, parte del porcentaje de una estadística. Y es a esa abstracción a la que se dirige el discurso político televisado, pues lo que busca ya no son adhesiones sino puntos en la estadística de los posibles votantes. Aunque aun sobrevive en nuestros países el tono y la retórica de la política en la calle, hoy es casi impensable una identificación pueblo/líder como la que producía un grito en el discurso de un caudillo. En la televisión ese grito no sólo no resuena sino que sería un gafe que le costaría muchos votos al candidato. Pues frente a la muchedumbre imprevisible que se reunía en la plaza, conformando una "colectividad de pertenencia", lo que ahora tenemos es la desagregada, individualizada, experiencia de los televidentes en la casa. La atomización de los públicos trastorna no sólo el sentido del discurso político sino aquello que le daba sustento, el sentido del lazo social, esto es "el conjunto de las relaciones simbolizadas (admitidas y reconocidas) entre los hombres".

Si los públicos de la política casi no tienen rostro y son cada vez más una estadística, ese es un cambio que no produce la televisión sino la sociedad, y que la televisión se limita a catalizar. Es el proceso de abstracción que está en la base de la modernidad -y del capitalismo: el desencantamiento del mundo por una racionalización que deja sin piso las dimensiones mágico-místicas de la existencia humana, esa "jaula de hierro" en la que reina la razón instrumental, que al operativizar el poder fáustico, cognitivo y tecnológico del hombre convierte al mundo en algo predecible y dominable pero también frío, insignificante e insípido.

Secular significa para Weber una sociedad en la que la desaparición de las seguridades tradicionales resquebraja los lazos que hacían la integración de la ciudad. Con esa desintegración conecta la atomizada, la socialmente desagregada experiencia de lo político que procura la televisión.

Pero en esa experiencia no hay únicamente repliegue sobre lo privado sino una profunda reconfiguración de las relaciones entre lo privado y lo público, la superposición de sus espacios y el emborronamiento de sus fronteras. Lo que identifica la escena pública con lo que pasa en la televisión no son únicamente las inseguridades y violencias de la calle sino la complicidad del *sensorium* que moviliza la televisión con el de la ciudad-no lugar (Augé, 1993). La atomización de los públicos de la política, y su transformación en audiencias sondeables, es inseparable de la doble crisis que atraviesa la representación: la del desgaste de las dimensiones simbólicas, que la mediación tecnológica cataliza pero no explica, pues remiten al déficit de sentido que experimenta lo social y la que introduce la política neoliberal deteriorando los mecanismos básicos de la cohesión socio-política. Pues del pueblo que se tomaba políticamente la calle al público que semanalmente iba al teatro o al cine la transición conservaba el carácter activo y colectivo de la experiencia, pero del público de cine a las audiencias de televisión el desplazamiento señala una mutación: la pluralidad social sometida a la lógica de la desagregación radicaliza la experiencia de la abstracción políticamente no representable. La fragmentación de la ciudadanía es entonces tomada a cargo por el mercado que, mediante el *rating*, se ofrece a la política como su mediador.

Pues la política se ha vuelto incapaz de poner en comunicación el mundo de la economía (de la producción, del mercado) con los mundos de vida (de las identidades y la construcción del sentido). Se trata de una incapacidad que guarda estrecha relación con su concepción racionalista, a la que se refiere Alain Touraine cuando observa que la vida política ha sido considerada como el ámbito perteneciente al orden de la razón y la ley, mientras que la vida privada se halla

regida por la tradición y cuyo ámbito es el de la familia, el sentimiento y la pasión (Touraine, 1997). Ese maniqueísmo se convierte en esquizofrenia colectiva cuando la globalización complete la separación entre la racionalidad de la economía y el mundo de las identidades. Es lo que Castells plantea lúcidamente al analizar la sociedad red (1997) en cuanto regida, de un lado, por el mundo de la racionalidad económica -basada en los flujos globales de riqueza, tecnología, información y poder- y, de otro, regida por el mundo intersubjetivo de las identidades enraizadas al territorio y las tradiciones. El quiebre de la capacidad comunicativa de la política se ve agravado cuando la globalización exaspera hasta hacer alucinar a las identidades básicas, a las identidades que echan sus raíces en los tiempos largos. La política se queda sin lenguaje que le permita mediar entre la racionalidad mercantil y la pasión identitaria.

Vivimos hoy otra perturbación del sentimiento histórico que incide aun más fuertemente en la crisis de la representación, es la que afecta a lo nacional, y que paradójicamente resultaría, según P. Nora, de la tardomoderna pasión por la memoria: "el relevo del mito nacional por la memoria supone una mutación profunda: un pasado que ha perdido la coherencia organizativa de una historia se convierte por completo en espacio patrimonial" (1992. p. 1009). Y una memoria nacional edificada sobre la reivindicación patrimonial estalla, se des-centra, se divide y se multiplica hasta desintegrarse. Cada región, cada localidad, cada grupo -los costeños, los indígenas, las mujeres- reclama el derecho a su memoria. "Poniendo en escena una representación fragmentada de la unidad territorial de lo nacional los lugares de memoria celebran paradójicamente el fin de la novela nacional" (Monguin, 1994. p. 25), que era la que dotaba de legitimidad tanto a la palabra del intelectual como el discurso de los políticos. Pero a ¿nombre de quién hablan hoy esas voces cuando el sujeto social unificado en las figuras/categorías de pueblo y de nación estalla, desnudando el carácter problemático y reductor de las configuraciones de lo colectivo y lo público? La desintegración

del lazo social tiene hoy un escenario clave en el ámbito del trabajo. Giuseppe Richeri ha referido lúcidamente la desintegración sufrida por la política en Italia a las secretas conexiones entre la fragmentación constitutiva del discurso público que produce la televisión y la disagregación del tejido de tradiciones e interacciones que daban consistencia al sindicato y al partido político de masas (Richeri, 1989): las fábricas se descentralizan, las profesiones se diversifican y se hibridan, los lugares y las ocasiones de interacción se reducen, al mismo tiempo que la trama de intereses y objetivos políticos se desagrega. Y en cuanto a los partidos, también la pérdida de los lugares de intercambio con la sociedad, el desdibujamiento de las maneras de enlace, de comunicación de los partidos con la sociedad produce su progresivo alejamiento del mundo de la vida social hasta convertirse en puras maquinarias electorales cooptadas por las burocracias del poder. La elección del magnate de la televisión italiana, Berlusconi, como primer ministro, y el peso que la coalición que él preside ha conseguido, dejaría de ser mera coincidencia para tornarse síntoma de la nueva trama discursiva de que esta hecha la representación política.

Lo que ahí se configura no es la disolución de la política sino la reconfiguración de las mediaciones en que se constituyen sus modos de interpelación de los sujetos y representación de los vínculos que cohesionan una sociedad. Pues aunque atravesados por las lógicas del mercado los medios de comunicación constituyen hoy espacios decisivos del reconocimiento social. Más que a sustituir, la mediación televisiva o radial ha entrado a constituir, a hacer parte de la trama de los discursos y de la acción política misma, ya que lo que esa mediación produce es la densificación de las dimensiones simbólicas, rituales y teatrales que siempre tuvo la política. Es la especificidad de esa producción la que resta impensada, y en cierta medida impensable, para la concepción instrumental de la comunicación que permea la mayor parte de la crítica. Porque el medio no se limita a vehicular o traducir las representaciones existentes, ni puede tampoco sustituirlas, sino que ha entrado a constituir una escena fundamental de la vida pública

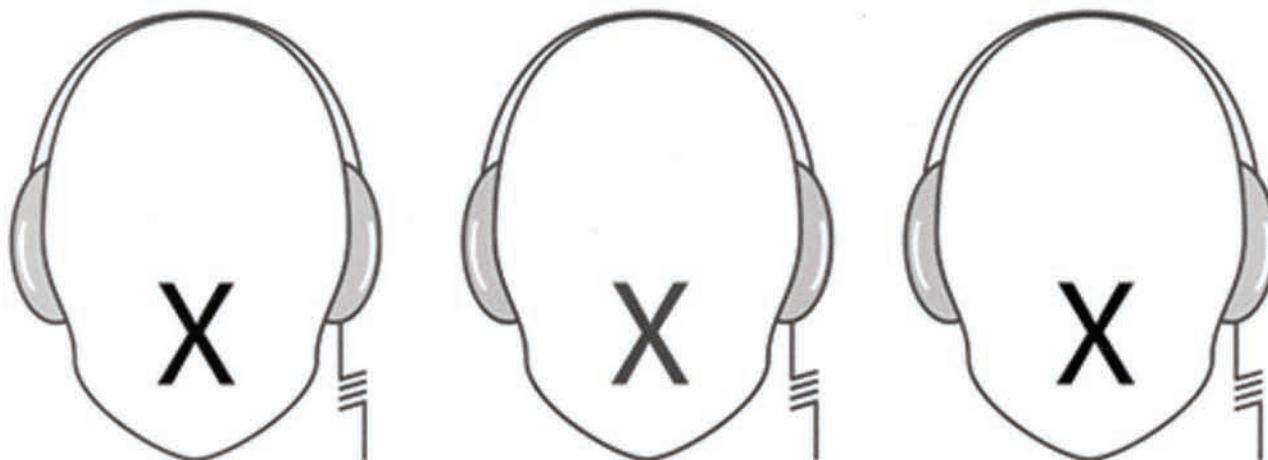
(Arendt, 1993). En los medios se hace, y no sólo se dice, lo público. Cuando una emisora radial le da la palabra a una mujer de un barrio popular para que le cuente al jefe del acueducto en persona que en su barrio llevan más de dos meses sin agua, y el funcionario se compromete públicamente a que en dos semanas estará solucionado el problema, ahí se reconfigura lo público, sentimentalizado y vedetizado, pero la presencia de esas dimensiones afectivas y rituales, que el medio sin duda potencia, no despolitiza la acción sino que reintroduce en la racionalidad formal las mediaciones de la sensibilidad que el racionalismo del "contrato social" creyó poder (hegelianamente) superar. Lo que nos conduce a la pregunta por los cambios en la sensibilidad que están mediando las transformaciones de la socialidad.

Metamorfosis de lo público en la era de la información

En los últimos años hemos empezamos a comprender la necesidad de insertar las relaciones medios/política en un mapa cruzado por tres ejes: el de la construcción de lo público, la constitución de los medios y las imágenes en espacio de reconocimiento social, y las nuevas formas de existencia y ejercicio de la ciudadanía. Fagocitado casi siempre por lo estatal, sólo en los últimos años lo público empieza a ser percibido en las peculiaridades de su autonomía, sustentada en su doble relación con los ámbitos de la 'sociedad civil' y de la comunicación. Articulando el pensamiento de H. Arendt y el de R. Sennet, lo público se configura como "lo común, el mundo propio a todos", lo que implica que –como la misma Arendt ya afirmaba- ello sea al mismo tiempo "lo difundido, lo 'publicitado' entre la mayoría" (Sennet, 1997). Que es en lo que hace hincapié Sennet cuando refiere lo público a aquel espacio de la ciudad (desde el agora griega) en el que la gente se junta para intercambiar informaciones y opiniones, para deambular escuchando y entretenérse controvirtiendo. Germán Rey (1998) ha explicitado y desarrollado esta articulación fundante de lo público entre el interés común, el espacio ciudadano y la interacción comunicativa (Lechner, 1987): circulación de intereses y discursos en plural, pues lo que tienen de común

no niega en modo alguno lo que tienen de heterogéneos, ya que ello es lo que permite el reconocimiento de la diversidad de que está hecha la opinión pública, su contratación. Pues es lo propio de la ciudadanía hoy el estar asociada al "reconocimiento recíproco", esto es al derecho a informar y ser informado, a hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad. Una de las formas hoy más flagrantes de exclusión ciudadana se sitúa justamente ahí, en la desposesión del derecho a ser visto y oído, que equivale al de existir/contar socialmente, tanto en el terreno individual como el colectivo, en el de las mayorías como de las minorías. Derecho que nada tiene que ver con el exhibicionismo *vedetista* de los políticos en su perverso afán por sustituir su perdida capacidad de representar lo común por la cantidad de tiempo en pantalla.

La cada vez más estrecha relación entre lo público y lo comunicable -ya presente en el sentido inicial del concepto político de publicidad en la historia trazada por Habermas- pasa hoy decisivamente por la ambigua, y muy cuestionada, mediación de las imágenes. Pues la centralidad ocupada por el discurso de las imágenes –de las vallas a la televisión, pasando por las mil formas de afiches, grafitis, etc.- es casi siempre asociada, o llanamente reducida, a un mal inevitable, a una incurable enfermedad de la política contemporánea, a un vicio proveniente de la decadente democracia norteamericana, o a una concesión a la barbarie de estos tiempos que tapan con imágenes su falta de ideas. Y no es que en el uso que de las imágenes hace la sociedad actual y la política haya no poco de todo eso, pero lo que necesitamos comprender va más allá de la denuncia, hacia una comprensión de lo que esa mediación de las imágenes produce socialmente, único modo de poder intervenir sobre ese proceso. Y lo que en las imágenes se produce es, en primer lugar, la salida a flote, la emergencia de la crisis que sufre, desde su interior mismo, el discurso de la representación. Pues si es cierto que la creciente presencia de las imágenes en el debate, las campañas y aun en la acción política, convierte en espectáculo ese mundo hasta confundirlo con el de la farándula, los



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/truthout>

reinados de belleza o las iglesias electrónicas, también es cierto que por las imágenes pasa una construcción visual de lo social, en la que esa visibilidad recoge el desplazamiento de la lucha por la representación a la demanda de reconocimiento.

Lo que los nuevos movimientos sociales y las minorías -las etnias y las razas, las mujeres, los jóvenes o los homosexuales- demandan no es tanto ser representados sino reconocidos: hacerse visibles socialmente en su diferencia. Lo que da lugar a un modo nuevo de ejercer políticamente sus derechos. Y, en segundo lugar, en las imágenes se produce un profundo des-centramiento de la política tanto sobre el sentido de la militancia como del discurso partidista. Del fundamentalismo sectario que acompañó, desde el siglo pasado hasta bien entrado el actual, el ejercicio de la militancia tanto en las derechas como en las izquierdas, las imágenes dan cuenta del "enfriamiento de la política", con el que N. Lechner denomina la desactivación de la rigidez en las pertenencias posibilitando fidelidades más móviles y colectividades más abiertas. Y en lo que al discurso respecta, la nueva visibilidad social de la política cataliza el desplazamiento del discurso doctrinario, de carácter abiertamente autoritario, a una discursividad si no claramente democrática hecha al menos de ciertos tipos de interacciones e intercambios con otros actores sociales. De ello son evidencia tanto las encuestas o sondeos masivos con los que busca legitimar el campo de la política como la proliferación

creciente de observatorios y veedurías ciudadanas. Resulta bien significativa ésta, más que cercanía fonética, articulación semántica entre la visibilidad de lo social que posibilita la constitutiva presencia de las imágenes en la vida pública y las veedurías como forma actual de fiscalización e intervención de los ciudadanos.

De otra parte, el vacío de utopías que atraviesa el ámbito de la política se ve llenado en los últimos años por un cúmulo de utopías provenientes del campo de la tecnología y la comunicación: "aldea global", "mundo virtual", "ser digital", etc. Y la más engañosa de todas, la "democracia directa" atribuyendo al poder de las redes informáticas la renovación de la política y superando de paso las "viejas" formas de la representación por la "expresión viva de los ciudadanos", ya sea votando por Internet desde la casa o emitiendo telemáticamente su opinión. Estamos ante la más trampa de las idealizaciones ya que en su celebración de la inmediatez y la transparencia de las redes ciberneticas lo que se está minando son los fundamentos mismos de "lo público", esto es los procesos de deliberación y de crítica, al mismo tiempo que se crea la ilusión de un proceso sin interpretación ni jerarquía, se fortalece la creencia en que el individuo puede comunicarse prescindiendo de toda mediación social, y se acrecienta la desconfianza hacia cualquier figura de delegación y representación.

Hay sin embargo en no pocas de las proclamas y búsquedas de una "democracia

directa" vía Internet, un trasfondo libertario que apunta a la desorientación en que vive la ciudadanía como resultado de la ausencia de densidad simbólica y la incapacidad de convocatoria que padece la política representativa. Trasfondo libertario que señala también la frustración que produce, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, la incapacidad de representación de la diferencia en el discurso que denuncia la desigualdad. Devaluando lo que la nación tiene de horizonte cultural común –por su propia incapacidad de articular la heterogeneidad, la pluralidad de diferencias de las que esta hecha- los medios y las redes electrónicas se están constituyendo en mediadores de la trama de imaginarios que configura la identidad de las ciudades y las regiones, del espacio local y barrial, vehiculando así la multiculturalidad que hace estallar los referentes tradicionales de la identidad.

Virtuales, las redes no son sólo técnicas, son también sociales: ahí está el dato duro de que Internet sólo concierne hoy a un 1 % de la población mundial, y de que su requisito, el teléfono, nos avoca a paradojas como ésta: ¡hay más líneas telefónicas en la isla de Manhattan que en toda África! Por más que el crecimiento de los usuarios en América Latina sea rápido, los tipos de usos diferencian radicalmente el significado social del estar enchufado a la red. Pues entre el peso de la información estratégica para la toma de decisiones financieras y la levedad del paseante extasiado ante las vitrinas de los bulevares virtuales hay un buen trecho. Que se hace mucho mayor cuando el crecimiento de la riqueza interior a la red es conectado con la acelerada pauperización social y psíquica que se vive en su exterior: en el lugar desde el que la gente se enchufa a la red. Todo lo cual tiene poco que ver con las tan repetidas y gastadas denuncias de la homogenización de la vida o la devaluación de la lectura de libros. Pues la virtualidad de las redes escapa a la razón dualista con la que estamos habituados a pensar la técnica, haciéndolas a la vez abiertas y cerradas, integradoras y desintegradoras, totalizadoras y destotalizantes, nicho y pliegue en el que conviven y se mezclan lógicas, velocidades y temporalidades tan diversas como las que entrelazan las narrativas de lo

oral, con la intertextualidad de las escrituras y las intermedialidades del hipertexto.

La toma de distancia crítica del vértigo en que nos sumergen las innovaciones tecnológicas empieza por romper el espejismo producido por el régimen de inmaterialidad que rige el mundo de las comunicaciones, desde la cultura al dinero, esto es la pérdida de espesor físico de los objetos haciéndonos olvidar que nuestro mundo está a punto de naufragar bajo el peso y el espesor de los desechos acumulados de toda naturaleza. Pero al mismo tiempo cualquier cambio en esa situación pasa por asumir la presencia y la extensión irreversible del entorno tecnológico que habitamos. Pues no es cierto que la penetración y expansión de la innovación tecnológica en el entorno cotidiano implique la sumisión automática a las exigencias de la racionalidad tecnológica, de sus ritmos y sus lenguajes.

De hecho lo que está sucediendo es que la propia presión tecnológica está suscitando la necesidad de encontrar y desarrollar otras racionalidades, otros ritmos de vida y de relaciones tanto con los objetos como con las personas, en las que la recuperación de la densidad física y el espesor sensorial son el valor primordial. Y para los apocalípticos -que tanto abundan hoy- ahí están los usos que de las redes hacen muchas minorías y comunidades marginadas introduciendo ruido en las redes, distorsiones en el discurso de lo global, a través de las cuales emerge la palabra de otros, de muchos otros. Y esa vuelta de tuerca que evidencia en las grandes ciudades el uso de las redes electrónicas para construir grupos que, virtuales en su nacimiento, acaban territorializándose, pasando de la conexión al encuentro, y del encuentro a la acción. Y por más tópico que resulte, ahí está la palabra del comandante Marcos introduciendo (junto con el ruido de fondo que pone la sonoridad de la selva Lacandona) la gravedad de la utopía en la levedad de tanto chismorreo como circula por Internet.

El uso alternativo de las tecnologías informáticas en la reconstrucción de la esfera pública pasa sin duda por profundos cambios en los mapas mentales, en los lenguajes y los

diseños de políticas, exigidos todos ellos por las nuevas formas de complejidad que revisten las reconfiguraciones e hibridaciones de lo público y lo privado. Empezando por la propia complejidad que a ese respecto presenta Internet: un contacto privado entre interlocutores que es a su vez mediado por el lugar público que constituye la red: proceso que a su vez introduce una verdadera explosión del discurso público al movilizar la mas heterogénea cantidad de comunidades, asociaciones, tribus, que al mismo tiempo que liberan las narrativas de lo político desde las múltiples lógicas de los mundos de vida, despotencian el centralismo burocrático que la mayoría de las instituciones potenciando la creatividad social en el diseño de la participación ciudadana.

Que nadie se confunda, las tecnologías no son neutras pues más que nunca ellas constituyen hoy enclaves de condensación e interacción de mediaciones sociales, conflictos simbólicos e intereses económicos y políticos. Pero es por eso mismo que ellas hacen parte de las nuevas condiciones de entrelazamiento de lo social y lo político, de la formación de la opinión pública y del ejercicio de nuevas formas de ciudadanía.

Bibliografía

- Arendt, H. 1993. La condición humana, Barcelona: Paidos. 1993.
- Augé, M. 1993. Hacia una antropología de los mundos contemporáneos. Barcelona: Gedisa. p.88.
- Augé, M. Los 'no lugares'. Espacios de anonimato, Barcelona: Gedisa. 1993.
- Castoriadis, c. 1993. El mundo fragmentado. Montevideo: Altamira.
- Castells, M. 1997. La era de la información, Vol.1, La sociedad red. Madrid: Alianza.
- Hardt, M. y Negri, A. 2002. Imperio. Buenos Aires: Paidos.
- Ianni, O. 1996. "Nação e globalização" En: A era do globalismo. Civilizaçao Brasileira. Rio de Janeiro. p. 97-125.
- Ianni, O. 1996. Teorías de la globalización, México: Siglo XXI. p.3.
- Keane, J. 1995. "Structural Transformation of the Public Sphere", The communication Review, Vol.1, N° 1. University of California.
- Kymlicka, W. 1996. Ciudadanía multicultural, Barcelona: Paidos.
- Lechner, N. 1987. "La democratización en el contexto de una cultura postmoderna". En: Cultura política y democratización, Flacso/Clacso/ICI, Santiago. p. 254.
- Lechner, Norbert. 1995. En: "América Latina: la visión de los científicos sociales", Nueva sociedad 139, Caracas.
- Lechner, Norbert. 2000. "Orden y memoria" en G. Sánchez y M. E. Wills (comp.) Museo, memoria y nación, Bogotá: Pnud/Icanh.
- Lechner, Norbert. 2002. La sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política, Santiago de Chile: Lom.
- Marramao, G. 1994. Potere e secolarizzazione- Le categorie del tempo. En: Cielo e Terra: genealogia della secolarizzazione, Editori Reuniti Milano, Laterza, Turin.
- Monguin, O. 1994. "¿Una memoria sin historia?", En Punto de vista N° 49, Buenos Aires.p. 25,
- Nora, P. 1992. Les lieux de momoire, Vol. III, Paris: Gallimard.
- Ortiz, R. 1994. "Cultura e modernidade-mundo", in Mundializaçao e cultura, Sao Paulo: Brasiliense. p.71 y ss.
- Rey, G. 1998. Balsas y medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas, Cerec/Fundación social/Fescol, Bogotá.
- Richeri, G. 1989. "Crisis de la sociedad y crisis de la televisión". En: Contratexto N° 4, Lima.
- Santos, Milton. 1993. "Espaço, mundo globalizado, pos-modernidade". En: Margen N° 2, Sao Paulo. ps. 9-22.
- Santos, Milton. 1996. A natureza do espacio: técnica e tempo, Sao Paulo: Hucitec.
- Santos, Milton. 2000. Por uma outra globalização, Rio de Janeiro: Record. p.46 y ss.
- Sennet, R. 1997. Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental, Madrid: Alianza,
- Touraine, A. 1997. "La decomposition de l'ordre politique, En: Wieviorka, M. une société fragmenté, Paris: La Decouverte, Paris.
- Vázquez Montalbán, M. 1995. Panfleto desde el planeta de los simios, Barcelona: Crítica-Grijalbo. p.55,92
- Wallerstein, I. 1999. "A cultura e o sistema-mundo", En: M. Featherstone (Org.) Cultura global. Nacionalismo, cultura e modernidade, Vozes, Petrópolis.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/truthout>



“En la responsabilidad social debería ser explícito el derecho a la diversidad”

Marcela S.

Marcela Sánchez
Directora de Colombia Diversa

La migración: un imaginario en construcción

Jessika Gómez Rodríguez*

Este artículo es el resultado de una investigación realizada entre Julio de 2006 y enero de 2009, en el municipio de Montenegro-Quindío¹. El estudio estuvo relacionado con varios ámbitos que corresponden a las nuevas realidades planteadas por un tema tan antiguo como la humanidad misma, pero tan contemporáneo como lo es la realidad desprendida del reciente proceso de mundialización, más comúnmente denominado como proceso de globalización. Proceso complejo que comprende la ampliación y profundización del comercio mundial, el intercambio de mercancías, la circulación mundial del capital financiero, la internacionalización de formas culturales no sólo por la puesta en escena de nuevos valores, imaginarios, etc. sino por el hecho mismo de que en los últimos treinta años han migrado más de 180 millones de personas desde sus países y comunidades originarias hacia otros países, otras culturas. Este proceso está en marcha y lo nuevo y característico es que está respaldado en una integración del mercado mundial como no se había desarrollado antes en la historia de la humanidad.

¹La investigación se realizó en la Universidad Externado de Colombia como trabajo de grado en la Carrera de Sociología. La autora quiere agradecer a quienes apoyaron el diseño metodológico y lo instrumentos para la captura de la información y de manera especial a Marta Muñetón, Lucero Zamudio, Armando Silva, Edwin Girón, Raquel Ortega y Pedro Santana.

El tema reviste una importancia significativa para Colombia dada la magnitud del fenómeno de la migración. El Banco Mundial² estimó que un total de 1'969.282 colombianos han emigrado al exterior, lo que representa un 4.3% del total de la población (46 millones en 2006). Los 10 principales destinos de los colombianos en su orden son Venezuela, Estados Unidos, España, Ecuador, Panamá, Canadá, Italia, Francia, Reino Unido y Alemania. De acuerdo con una reciente investigación de colombianos en Nueva York, los colombianos en el exterior serían 5'673.000.³ Según el censo de 2005, la población colombiana a junio de 2005 era de 42.888.592 personas; los colombianos en el exterior serían en dicho año 3'331.107; si se actualiza ponderadamente hasta el año 2009, dicha población sería de 4'397.000 colombianos residentes en el exterior. Estas últimas son las cifras oficiales reportadas por el DANE.

También es muy significativo el volumen de los recursos económicos que envían los emigrantes mediante el mecanismo de

² Banco Mundial. Datos sobre Migración y Remesas compilado por Dilip Ratha y Zhimei Xu del Equipo sobre Migración y Remesas grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo del Banco Mundial. 2008. www.worldBank.org/prospects/migrationandremittances

³ Colombianos en Nueva York ¿Cuántos somos y dónde estamos?, diciembre 2009. <http://www.colombianos-ny.com/>



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/labquest>

* Socióloga.

giros o remesas, los cuales pasaron de US\$ 4.493 millones de dólares en el año 2007 (Banco de la República, 2008. p. 87), con un crecimiento el último año de 15,5%, a US\$ 4.842 millones de dólares en 2008 (*Ibid*, p. 87) (estos recursos representaron el 2% de PIB y el 9,6% de los ingresos corrientes de la balanza de pagos). Entre enero y diciembre de 2009 las remesas ascendieron a US\$ 4.145 millones de dólares (Banco de la República, 2010. p. 49) con una variación de 697 millones de dólares entre el año 2008 y el año 2009. Simultáneamente, las remesas de los colombianos en el exterior comenzaron a desacelerarse y en el cuarto trimestre de 2008 presentaron una caída anual de 11,6%. En 2009 se tuvo "una reducción de los ingresos por remesas de trabajadores (US\$697 millones) debido a la desaceleración económica de los países de los cuales provienen" (*Ibid*, p. 119)". Para el año 2010 y 2011 se espera que las remesas se recuperen.

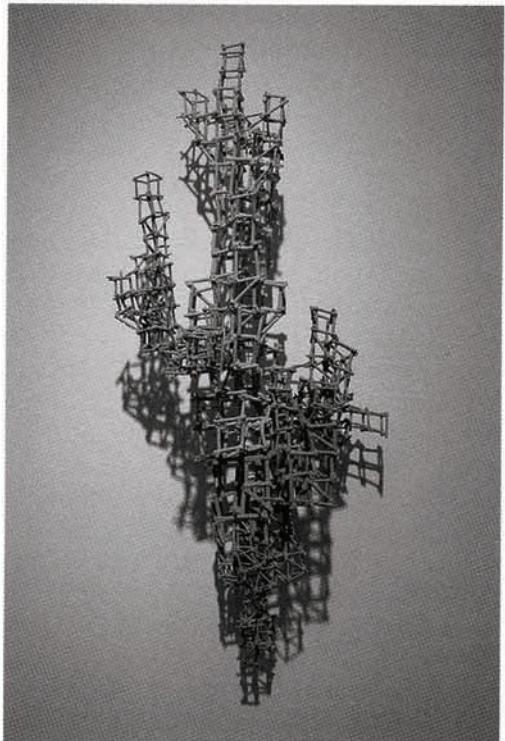
La investigación *La Migración: un Imaginario en Construcción* se enmarca en las transformaciones de la vida cotidiana de los familiares de emigrantes que viven en Montenegro, los cuales tienen un importante nivel de dependencia tanto de los recursos que les envían los emigrantes en el exterior, como de la comunicación que mantienen entre sí. En Montenegro desde los años ochenta del siglo XX muchos de sus ciudadanos emigraron a otros países. Pero eso no quiere decir que perdieron sus vínculos con su familia, ni con su municipio ni con la sociedad colombiana. Ellos mantienen una comunicación permanente con sus familiares, y en general siguen pendientes de la vida local, de lo que pasa en su municipio. No sólo envían dinero, sino que a través de las distintas formas de comunicación que mantienen con sus familias trasmitten otros contenidos culturales, proyectan otros valores, trasmitten otros enfoques para examinar la realidad y en general a través de ellos la sociedad de Montenegro, en particular, y la colombiana, en general, establecen nuevos sistemas de comunicación simbólica, de intercambios culturales, de signos, de vivencias y de valores que ellos han adquirido en las sociedades en las cuales viven. Todo ello influye en la vida social del

municipio (el lenguaje, las redes y los vínculos), en la economía municipal (adaptación a las nuevas exigencias de la sociedad, nuevas tecnologías que aparecen) en la cultura (los valores, la religión), en la política (organización social, instituciones), en lo simbólico (en los comportamientos, en sus concepciones sobre legitimidad) y en las representaciones de la emigración y de la familia.

El estudio tuvo como propósito central establecer las condiciones económicas de las familias y la incidencia de las remesas en su calidad de vida, así como los intercambios culturales, los lazos que se siguen tejiendo entre los emigrantes y sus familiares en el municipio. El interés central se focalizó en los emigrantes y sus familiares, debido a que ambos están inmersos en el proyecto de vida migratorio tanto individual como colectivo, siendo muy importante conocer las opiniones de ambos⁴.

Los imaginarios

La teoría de los imaginarios urbanos permite evidenciar las motivaciones psicológicas, sociales, emocionales, estéticas que influyen en la migración. Desde esta perspectiva, las personas con familiares en el exterior pueden ver influenciados sus imaginarios de



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/stanton.hunter>

⁴ Acceder a esta población fue un proceso de acercamiento lento debido a la desconfianza que les inspira las preguntas relacionadas con la migración en especial en lo que tiene que ver con el envío y la recepción de remesas. Siempre se teme a que la información suministrada llegue a organismos públicos. Para la recolección de la información se utilizaron diversos instrumentos: cuestionario-encuesta a los familiares de los emigrantes, guía de entrevista en profundidad a emigrantes residentes en el exterior y a familiares residentes en Montenegro y guía de grupo focales con la participación de familiares de los emigrantes.

futuro⁵, éxito⁶ y calidad de vida⁷, lo que incide en la memoria colectiva de los acontecimientos locales, que en últimas terminan siendo fragmentos compartidos, traducidos en imaginarios sociales presentes en la vida social, la interacción y la comunicación de la sociedad.

Para este estudio fue muy importante asociar el fenómeno migratorio con el funcionamiento de redes que facilitan este proceso. La teoría de redes asociadas al fenómeno de la migración permitió entender más cabalmente el proceso de los migrantes montenegrinos. Dicha teoría muestra que además de las motivaciones económicas y laborales que empujan a los migrantes, los lazos de parentesco y los lazos afectivos son determinantes para reagrupar a los familiares y amigos con sus seres queridos, siendo este el primer nivel de análisis más superficial. La red que se constituye facilita que la gente pueda moverse por fuera de los motivos originalmente económicos, por ejemplo para la reagrupación familiar o para la realización de las expectativas de los trabajadores jóvenes. La migración es un círculo de causación acumulativa (Portes, 1995; 39) pues las comunidades e individuos que han migrado posiblemente lo seguirán haciendo. En el caso de una comunidad que ha migrado internacionalmente conservara esta tendencia por ser entendida la experiencia migratoria como algo positivo para los migrantes que transmiten este imaginario.

5 Es muy importante determinar el imaginario de futuro desde el espacio o lugar geográfico específico e indagar sobre las expectativas que tienen las familias de los migrantes con relación con su futuro, así como averiguar por el futuro de los migrantes y sus expectativas de vida. En concreto sé preguntó sobre las expectativas de migrar fuera del país para los familiares de los migrantes y las posibilidades de retorno de los migrantes que ya viven fuera del país.

6 El imaginario de éxito está asociado al logro de un nivel de ingresos mayor al que tenía en Colombia y poder demostrarlo. Los migrantes y su familia definen el éxito como algo que se muestra en Colombia y en el exterior, pero también lo asocian a tener proyectos futuros, mejorar la calidad de vida de sus familias, tener una casa propia y garantizar la educación de los jóvenes y niños que son parte de su familia.

7 La calidad de vida, además de los indicadores clásicos que lo relacionan con ingresos, tiene que ver con la disposición de recursos económicos mínimos que permitan a los migrantes sostenerse dignamente en el país de acogida y disponer de recursos para enviar a sus familias que siguen residiendo en Colombia.

Los imaginarios sobre futuro, calidad de vida, éxito de los migrantes van a estar muy relacionados con las condiciones de vida⁸ de sus familias en el momento en que los emigrantes tomaron la decisión de migrar.

Imaginario de calidad de vida

La calidad de vida está relacionada con la adquisición de bienes y servicios; y con la posibilidad de contar con mejores condiciones materiales de vida. Existen varios factores que influyen en la definición de calidad de vida: los lugares donde se reside o se ha sido residido en algún momento de la vida; el origen social y cultural; el flujo de información entre los migrantes y sus familiares.

El migrante puede incidir significativamente en las condiciones de vida de sus familiares que aún residen en Montenegro. Si bien en los aspectos materiales es evidente la mejora en la calidad de vida, por el poder adquisitivo y la posibilidad de acceder al consumo de bienes y servicios, ella se deteriora en relación con la vida afectiva, debido a la separación y fragmentación del grupo familiar, los problemas de soledad y aburrimiento, evidentes en doble vía (familia-migrante, migrante-familia). Así mismo, la distancia, las duras y exigentes condiciones laborales a las que se ven abocados los migrantes para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida, tanto de sus familiares, como las propias. También cabe destacar que la mejora en la calidad de vida tiene que ver, con la posibilidad de que sus familiares que quedan en Colombia logren mejores niveles de educación, que asocian muy fuerte con el éxito y con el progreso.

Percepción de la calidad de vida de los familiares

Las condiciones de vida de las familias montenegrinas antes de la migración eran

8 “Luz” “Yo creo son exitosos por que en el momento en que ellos se fueron había muchas dificultades económicas en el municipio y en la familia, no había trabajo, en cambio ellos lograron encontrar un buen empleo, mantenerse, organizar un familia y tener lo que básicamente una familia necesita con algo adicional que es el espaciamiento que para ellos allá es muy fácil, su carro sus comodidades.”

muy precarias, factor que motivó la salida del país de sus familiares; la motivación económica es la que ocupa el primer lugar con el 82.4%, acompañada de un gran sentido de responsabilidad familiar por parte de los migrantes, lo que se ratificó en las entrevistas a profundidad, reafirmándose el imaginario de un futuro mejor en el exterior. Para los familiares, la calidad de vida está asociada con la mejoría que tienen los migrantes en sus ingresos, y en la posibilidad de adquirir lo que en Colombia no pudieron. La calidad de vida depende del dinero para adquirir bienes que, a su juicio, son necesarios, como vivienda, alimentación, vestirse bien, y estudiar: "De esto depende el dinero, con este propósito se van al exterior".

Para algunos, la calidad de vida es poder estudiar en una universidad de prestigio "estudiar pues en una universidad, pues reconocida y ser reconocida". La calidad de vida está definida tanto en el futuro como con el presente por el tener o lograr cosas:

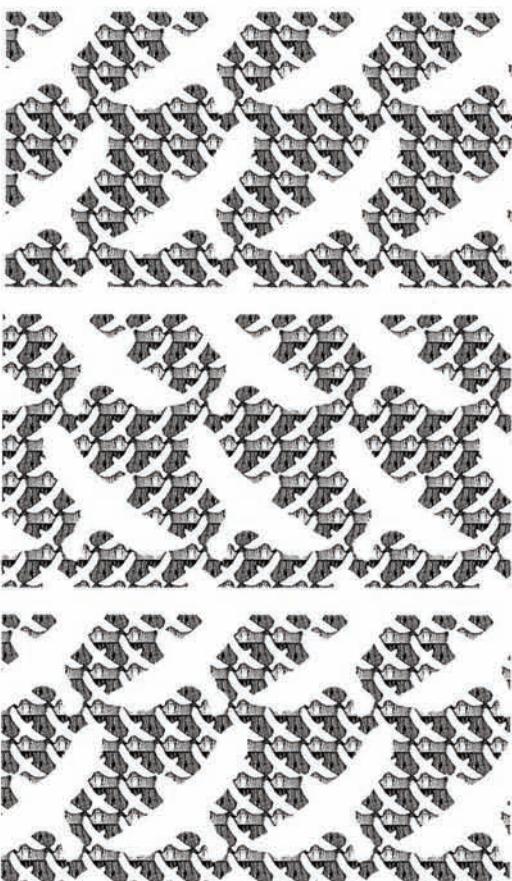
"Una calidad de vida es como estar mejor; por ejemplo mi cuñado se fue por allá por tener mejor vida, darle mejor futuro a los hijos, por ejemplo ella se fue por allá sola, después al tiempo se llevó a los niños y ellos por allá un cambio muy favorable, porque acá sufrián mucho, en cambio ella por allá los tiene bien, los tiene estudiando, no les falta nada, por allá les sobra, pero, también hay que trabajar bastante".

Las personas con familiares en el exterior piensan que la calidad de vida de los migrantes es mejor que la suya, por tener acceso a una canasta de bienes y servicios básicos a las que sus familias no podrían acceder sin la migración. En el trabajo de campo encontramos que las personas con familiares en el exterior, piensan que los migrantes viven mejor en el exterior, porque aquí no tienen trabajo o, si lo tienen, es precario y temporal: "por lo que he oído viven un poquito mejor allá que acá, pero en estos momentos acá en Colombia no hay trabajo, no hay nada para ellos, después salen del colegio y ahí quedan si acaso... ya no hay más nada que hacer entonces yo sí pienso que es mejor por allá".

Percepción de la calidad de vida de los migrantes

La calidad de vida de los emigrantes está relacionada con el motivo que los llevó al exterior; migrar responde a una motivación económica, asuntos relacionados con sus condiciones de vida en Montenegro, sus opciones laborales en los países de acogida y las posibilidades de realizar sus sueños, sus proyectos de vida.

Los migrantes mantienen una fuerte relación con su situación real de vida. Son conscientes del lugar que ocupan en sus países de acogida, sus expectativas están fuertemente arraigadas en el lugar que tienen en estas sociedades, dan un valor muy grande al reconocimiento que tienen en sus lugares de origen y piensan de manera muy realista que deben ahorrar para tratar de realizar inversiones en Montenegro o en Colombia, que en un futuro les permitan regresar y tener unos niveles de ingreso que les brinden unas buenas condiciones de vida.



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/amioascension>

Los migrantes tienen el concepto de la ayuda mutua y responsabilidad compartida de todos los miembros de su familia: "Mi sobrino estaba próximo a terminar el bachillerato. Si yo no me iba el niño no tendría para estudiar. Si yo me iba podría involucrar al niño en algo que él realmente quería hacer. Pagamos la carrera de piloto entre tres, mis dos hermanos y yo. Lo tres estaban allá"⁹.

Pero también los emigrantes han desarrollado experiencias organizativas con otros migrantes del municipio, tal como la organización Montenegro Cívico que tiene una larga trayectoria y que agrupa a los montenegrinos que viven en New Jersey: "¿Qué hacia Montenegro cívico? Hacían actividades, muchas cosas, bailes, recogían plata para ayudar mucho a Montenegro. Hoy en día está muy desintegrado ya cada cual empezó a trabajar para sí mismo."¹⁰ Y Quindianos Unidos por Colombia, de creación más reciente: "Quindianos Unidos lleva 3 o 4 años. Es el que más funciona, es el más activo y reúne gente de todos los municipios del Quindío, es de todos los municipios, la sede está en Madison"¹¹.

La calidad de vida que tiene el migrante en el exterior con respecto a la que tenía en Colombia ha mejorado sustancialmente ya que cuenta con un empleo que les permite satisfacer sus necesidades en el país de acogida y porque piensa que las remesas que ellos envían han mejorado las condiciones de vida de sus familias en Montenegro.

Las hermanas "Orozco" ven ligada la calidad de vida a los ingresos, a la educación, al trabajo:

"(Para ti Calidad de vida, futuro, éxito ¿dónde está, allá o acá?) Está allá por que si yo me viniera para acá no encontraría que hacer, a mí no me emplearían porque me verían como una persona adulta ya está uno viejo para cualquier trabajo La gente trabaja hasta los 70 o 75 años, no hay discriminación, allá no hay problema por la edad. De la edad mía ya no encuentra trabajo, al lo menos que usted no tenga su propio trabajo". "Mi sobrino estaba próximo a terminar el bachi-

llerato. Si yo no me iba el niño no tendría para estudiar".

Los emigrantes muestran que lo más importante para ellos en su vida es lo que pueden hacer en sus países de acogida tal como ir al restaurante, asistir a conciertos de artistas famosos, visitar sitios turísticos, ir a fiestas, practicar un deporte, tener un auto o una moto. Esto es lo que conserva "Jairo Gallo" en su álbum de recuerdos. Jairo vivió quince años en New Jersey y regresó a Montenegro en donde vive en casa propia, con su pareja colombiana. En el álbum también conserva una foto de su primer trabajo y de su casa en Morristown con su ex esposa: "En el estadio vamos a ver Metallica, aquí estamos afuera del lugar de la fiesta, íbamos tres o cuatro carros y la fiesta más berraca, Aquí estamos ya adentro y esta cantando Linkin Park"...

En suma, los emigrantes son mucho más pragmáticos y realistas que sus familiares en el momento de hablar y describir sus imaginarios sobre calidad de vida, futuro y éxito. La mayoría (el 85.7%) declaran haber tenido éxito pues han realizado las metas que se habían trazado. Pero estas metas eran muy realistas. Estaban relacionadas según ellos con un empleo bien remunerado y con unos ingresos que les permitieran ayudar a sus familiares en Colombia y sostenerse ellos en el país de acogida. También con mejorar sus niveles educativos. El 85.7% de los entrevistados manifiesta haber cumplido con éstas metas a las cuáles están asociados los conceptos de calidad de vida y éxito. En este sentido los imaginarios de los emigrantes que viven actualmente en el exterior establecen una conexión muy directa con la realidad. Están muy relacionados con lo que viven con lo que sienten y con el lugar que ocupan en la sociedad de acogida.

Hay pues un imaginario construido que niega problemas reales: dificultad para obtener los visados, para obtener empleos de acuerdo a sus habilidades profesionales, etc. Por el contrario, el emigrante contribuye a idealizar la migración y el sueño americano y europeo: allá se vive mejor y se vive bien. Aunque la realidad de las cifras, la discrimi-

9 "Diana Orozco"

10 "Elsa Orozco"

11 "Elsa Orozco"

nación, la ausencia de derechos ciudadanos sea lo real.

El imaginario de éxito

El éxito está relacionado con los logros obtenidos en el país de origen y en el país de acogida en los campos profesional, individual, familiar, escolar, social, económico, en un tiempo más corto en el exterior de lo que se tardaría en obtener las mismas cosas en Colombia, o quizás sería imposible alcanzarlas en el país de origen. El éxito es una manera de actuar, de pensar y de ser, donde se formulan objetivos claros y se actúa conforme a ellos, pero en ocasiones el éxito se considera una cuestión de suerte o depende del factor económico y las relaciones sociales. Incluye la cuestión de los ingresos, del trabajo estable, de las condiciones de vida. Al mismo tiempo -y esto es importantísimo- los familiares encuentran un vacío en medio de este discurso del éxito de sus familiares, de su mejor calidad de vida y de su futuro. Hay un faltante en sus vidas, a saber, la ruptura de la unidad familiar es el caso de los huérfanos de padres vivos que están creciendo sin sus padres y al cuidado de sus abuelos o tíos.

El éxito está fuertemente asociado a los ingresos económicos (tener satisfacciones sus necesidades económicas, que a su vez está relacionado con la calidad y la remuneración del trabajo) y con la posibilidad de tener sueños, aspiraciones: "Ser alguien en la vida, tener aspiraciones" GP... "Tener una familia, poder mantener a mi familia... sería una aspiración". Son las metas para lo cual necesitas dinero pero también estudio: "es poder cumplir los sueños y las metas que uno... un proyecto de vida, pero como le digo uno para poder realizar eso necesita dinero porque si tu estas estudiando es porque tienes para pagar tú, tu universidad".

El éxito deseado también incluye a la familia: "Ella se fue y su meta era llevar a sus hijos al exterior y creo que por eso es exitosa". Las oportunidades laborales se pueden tener más fácilmente en el exterior que en Colombia, pero esas oportunidades en el exterior dependen mucho de la formación

académica y de la formación profesional o técnica que se haya adquirido en Colombia.

Para los familiares de los migrantes de Montenegro el éxito está asociado con lograr todo lo propuesto: "El éxito es haber logrado lo que uno se propuso". La gente que no logra tener éxito en su proyecto migratorio es porque no se esforzó lo suficiente pues las oportunidades están allí: "aunque mucha gente se va y les va mal por allá es por que no fue capaz, aquí no tuvo éxito y allá tampoco".

Percepción de éxito en los emigrantes

El éxito para los migrantes consiste fundamentalmente en alcanzar un nivel de ingresos mayor al que tenían en Colombia, sin importar que tengan que realizar trabajos que no están de acuerdo a su nivel educativo, mal remunerados según el mercado laboral del país de acogida, inestables y sin ningún tipo de seguridad social o prestaciones. La precariedad laboral es lo de menos, lo importante es que el salario alcance para sus necesidades en el exterior y las de su familia en Colombia.

Los migrantes tienen una forma de medir su éxito:

a) Los avances de su familia en Colombia, los bienes y servicios a los que pueden acceder ahora que ellos envían giros desde el exterior. Los nuevos niveles de escolaridad que pueden adquirir sus hijos ya que pueden pagar una educación universitaria para estos. Un ascenso social al tener mayores recursos económicos; lo que les proporciona un nuevo estatus adquirido por el simple hecho de ser familiares de un migrante.

b) Los logros en Estados Unidos, tener un trabajo que les permita enviar remesas, el progreso en su calidad de vida respecto a la que tenía en Colombia en cuanto a los bienes y servicios a los que puede acceder o de los que debe privarse según la condiciones en las que se encuentre (legal o ilegal), aspiraciones que tiene para su vida sea en Estados Unidos o en Colombia.

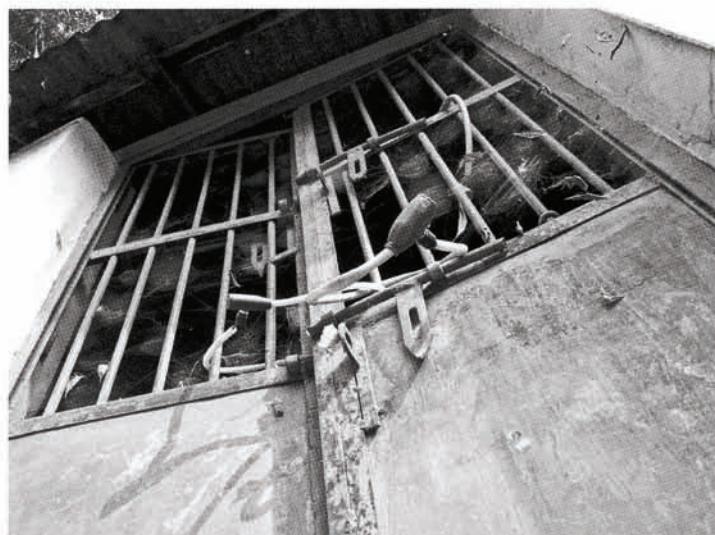
c) Los nuevos conocimientos adquiridos por los diferentes trabajos y situaciones a las que se enfrentan tanto en el país de acogida como en país de origen. También tienen mayor adaptabilidad y movilidad por las redes sociales a las que pertenecen en Colombia y en el exterior.

La migración es valorada como altamente positiva entre los familiares y los migrantes pues es considerada como una estrategia de vida que se convierte en un proyecto migratorio familiar, en el que cada miembro de la familia tiene una función que lo incluye: "Mis padres tienen muchos éxitos uno de ellos es llevarme a mí al exterior y otros tener su casa propia, su coche Mis padres viven y trabajan en un hotel, allá en el día es un restaurante y en la noche un bar".

La migración es proyecto colectivo a través del cual se busca la satisfacción de otro, no tanto del individuo: El éxito es lograr todas las cosas que uno se ha propuesto y no hay mejor éxito para un padre que ver su hijo un profesional, por un buen camino ya con su vida realizada, pues esa es la meta de uno, darle felicidad a los padres". Es desde lo colectivo que los migrantes y sus familias consideran que el ser migrante es una señal de éxito, da un cierto status a todo el núcleo familiar.

El futuro

En esta investigación el futuro se entiende como el tener lo material (dinero, estudio, trabajo), lo sentimental (relaciones afectivas) la ubicación geográfica espacial (en Colombia o en el exterior). El futuro es una referencia necesaria para entender si están o no influenciados por sus familiares migrantes en su opiniones sobre dónde creen que podrán tener mayores oportunidades tanto laborales como superación de sus condiciones actuales. El futuro del migrante se relaciona con el sueño de llegar a ser o tener, es la toma de sentido de sus vidas en el país de acogida debido a las nuevas oportunidades a las que pueden acceder. Esto se ve reforzado por el hecho de que la mayor parte de la población migrante está constituida por población joven, forman parte de la población económicamente activa, lo que facilita



su ingreso a un mercado laboral, aunque precario y de gran movilidad, encuentran el trabajo que en su lugar de origen les es negado. Por estas razones la migración constituye una opción de mejorar su futuro frente a las necesidades que no pueden satisfacer en su lugar de origen.

Las posiciones y por ende, las palabras más recurrentes en la discusión para referirse al futuro son: sacrificio por amor a la familia, por la imposibilidad de adquirir bienes y tener una estabilidad económica en Colombia, aunque la mayor parte de los familiares manifestaron que los emigrantes quieren regresar, pero con una estabilidad económica resuelta. Lo que es claro es que esa fecha del retorno es incierta: la mayoría de ellos afirma que un futuro resuelto es tener estabilidad económica: "No el futuro es tener algo pues yo no sé, pero acá...hay que tener recursos GP2" "Pues si de pronto una estabilidad económica, en realidad pues yo casi trabajo poco muy poco".

El futuro también está relacionado con la calidad de vida hoy: "Tener futuro es una mejor forma de vida" GP1, "es tener un mejor modo de vida". Lo que importa es tener en consideración que importa más el núcleo familiar que el individuo o en todo caso que los sacrificios individuales de quienes se fueron están justificados por el bienestar de las familias que quedan en Montenegro. La familia es fundamental en el futuro del migrante, sea en Colombia o en el exterior, pues es ésta la que impulsa la migración o

Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/amioascension>

la estabilización en el lugar de residencia en el exterior: "Tener futuro es poder sacar los hijos adelante".

Algunas personas tienen el dilema entre estar en el exterior o quedarse en Colombia, pues aunque contestan que se ven en un futuro en Colombia, también confiesan que anhelan estar en otro país viviendo: "Acá en Colombia, pero me gustaría mucho estar por allá". Los entrevistados piensan que el futuro es mejor en el exterior que en Colombia porque allí tienen más oportunidades, sería la migración una ventaja porque les daría un empleo bien remunerado según sus expectativas: "¿Cuánto se gana un trabajador de una finca? Y de ahí tiene que comer, pagar arriendo, comprar droga, vestido para los hijos que tenga, y darles educación... Y por allá le pagan a ellos todo, imagínese... y de esos cincuenta mil pesos los tiene que estirar, yo no sé si le coloquen resorte y lo estirarán, no se gente que trabaja duro pero se gana muy poco..." .

Los emigrantes toman la decisión de migrar en su inmensa mayoría por su situación económica¹², al tiempo que la mayoría de ellos tiene como perspectiva regresar a Colombia en algún momento. Los emigrantes no adquieren bienes como vivienda o no realizan inversiones de largo plazo en sus países de acogida. Por el contrario la mayor parte de los bienes los adquieren en Colombia a donde pretenden regresar en algún momento.

Factores importantes en el proyecto de futuro de los migrantes son, en primer término los recursos materiales y el empleo bien remunerado; en segundo lugar, la vida afectiva, lo cual vuelve a plantear el tema de los imaginarios y la ponderación que los migrantes hacen de los factores que les permitirán la realización de su proyecto de vida.

Existen diferentes lugares donde se ven los emigrantes en un futuro, algunos quieren retornar y otros seguir su vida en el exterior: "Mujer de 53 años Me veo en el exterior, tal vez más viejita, pero en este momento es allá."¹³. Los migrantes ven un buen futuro para sus familiares en Colombia porque ellos están en exterior y pueden sostener económicamente a la familia: "Mi hermana seguirá aquí, si fuera una familia muy grande, solo una hermana con 2 niños, nosotros somos tres. Ella no va tener la necesidad, al menos que ella diga yo me quiero ir. Su calidad de vida va seguir siendo buena a 5 o a 10 años porque ya hemos trabajado lo suficiente para que la calidad de vida sea buena y Estados Unidos en este momento no está ofreciendo nada".

Los migrantes quieren regresar a su lugar de origen porque ya experimentaron en carne propia las bondades y males de la migración y tienen por tanto una visión más real de las implicaciones de vivir fuera del país. Mientras sus familiares siguen alimentando el sueño migratorio como algo deseable y alcanzable.

La migración es vista como una ventana de oportunidad dadas las limitaciones del mercado laboral, los bajos ingresos que perciben en la región y en la crisis que, como se muestra en este mismo trabajo incide de manera directa en el ciclo de aumento o estancamiento de los flujos migratorios.

Mientras el futuro se pretende asegurar por parte de los emigrantes con una casa propia en Montenegro, el presente está en el exterior donde tienen el trabajo que les proporciona los recursos económicos mientras hagan parte de la población económica activa que en el exterior puede llegar hasta los 70 años, mientras en Colombia se es viejo para un trabajo a los 40. En el exterior pueden tener gran movilidad laboral pero al mismo tiempo gran precariedad y vulnerabilidad ante las crisis económicas actuales que los puede dejar sin empleo y consumir sus ahorros en su sostenimiento propio y el de sus familias.

¹² "Luz" "Dos hermanas no van a vivir en este país porque su futuro está hecho y realizado allá, seguirán allá, ellas capacitaron estudiaron y tienen unos trabajos muy buenos, cada uno en sus rama, y otros dos de mis hermanos ellos si piensa regresar a Colombia a Medellín otro a Armenia".

¹³ "Jairo Gallo" entrevista en profundidad. Enero de 2009.

Los migrantes creen que su futuro está en Colombia, no importa que aplacen la decisión de retornar continuamente casi como el horizonte, pero muchos tienen claro que su vejez la quieren pasar en Montenegro con un dinero asegurado. Mientras tanto, sus familiares le apuestan a un futuro en el exterior pues allí colmaron todas sus expectativas, los migrantes y los familiares quieren ser protagonistas porque a través de una red de apoyo en el municipio y en exterior han ayudado a sostener y crear el sueño migratorio preparándolo desde el lugar de origen con estudios y los papeles necesarios para el trabajo que le espera en el exterior para poder alcanzar la vida de bienestar de la que tanto les hablan sus familiares.

Conclusiones

Las condiciones económicas y sociales de desempleo, falta de ingresos y, en general, de oportunidades son la causa principal de las migraciones del eje cafetero; estas migraciones se incrementan en períodos de crisis, como lo fue la crisis económica de 1999. El destino de los emigrantes está muy relacionado con la preexistencia de redes de amigos, de paisanos, de familiares que ya viven en las sociedades de acogida y facilitan la llegada de los nuevos inmigrantes. Esto explica el peso de la emigración hacia la ciudad de Morristown. Allí vive una importante colonia montenegrina. En muchas ocasiones se intenta encontrar explicaciones sofisticadas al momento de definir las razones y los criterios para la escogencia de sus sitios de residencia. No obstante, lo que se encontró en este estudio es que la preexistencia de redes es fundamental y que ellas operan como apoyo para las nuevas migraciones.

Hay una idealización de la migración por parte de los familiares que residen en Colombia. Para ellos ésta es una real posibilidad de alcanzar un futuro mejor y una mejor calidad de vida. Contrastá esta visión con la que expresan los emigrantes: ellos son más realistas, sin desconocer las bondades derivadas de contar con mejores ingresos y con trabajo, miran el fenómeno de las migraciones también en sus limitaciones. Por una parte, la dura realidad de

los inmigrantes ilegales en los países de acogida. Una parte de los entrevistados tenía estas condiciones y debieron asumir niveles de sobreexplotación y limitaciones relacionadas con la permanencia ilegal en estas sociedades. Todo ello conlleva estados de ansiedad, miedo a la deportación, por lo cual tuvieron que aceptar trabajos sin mucha relación con sus aptitudes profesionales o con sus capacidades. Muchos de ellos son conscientes además de que carecen de derechos políticos y que sus niveles de seguridad social son mucho menores que la de los ciudadanos de las sociedades de acogida. También son conscientes de que en la mayoría de los casos sus trabajos tienen una menor remuneración que la de los nacionales de los países donde actualmente residen.

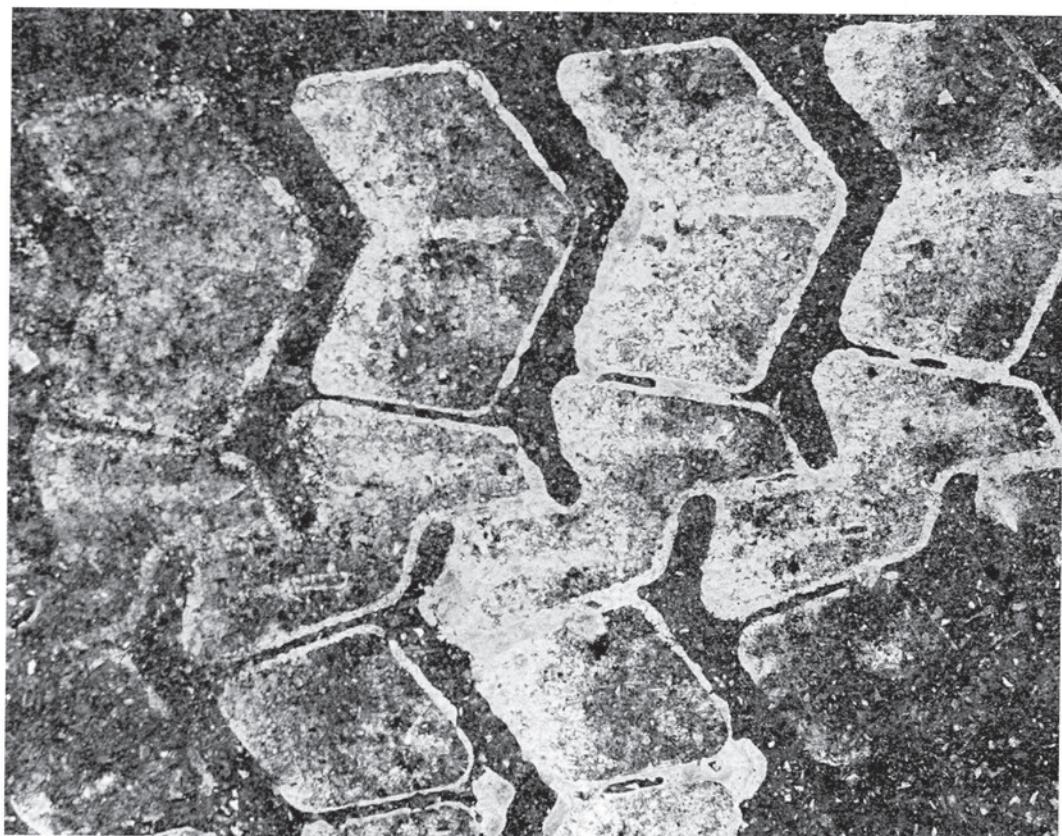
La mayor parte de los emigrantes tienen una visión muy realista sobre el éxito, la calidad de vida y el futuro. La mayoría quisieran regresar, sólo que para hacerlo se impone como condición tener inversiones en Colombia que les garanticen un ingreso digno. Aquí las tendencias son de sentido contrario: mientras más del 40% de las familias entrevistadas que viven en Montenegro quieren emigrar, más del 60% de los que viven en el exterior quieren regresar, pero con unas condiciones de vida garantizadas. Para ellos el éxito en sus vidas consiste en tener un trabajo estable, un ingreso seguro y unos excedentes que les permitan enviar recursos a sus familias en Colombia.

Los emigrantes tienen en sus imaginarios la meta de reunificar el núcleo familiar y el reconocimiento, y su principal queja con respecto a sus condiciones de vida tiene que ver principalmente con la fragmentación de sus núcleos familiares. Pero, al mismo tiempo, al declararse como exitosos reconocen virtudes en las sociedades de acogida, virtudes que trasmiten a sus familias en Colombia. Ellos proyectan satisfacción en sus actuales condiciones de vida, lo cual muestran a través de souvenirs, fotos, regalos y de las distintas posibilidades que ofrecen las redes de Internet. Mantienen así el deseo de regresar pero al mismo tiempo son realistas en que para hacerlo requieren

trabajar y vivir, sin saber aún por cuantos años, en el extranjero.

Bibliografía

- Banco de la República. 2008. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá.
- Banco de la República. 2009. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá.
- Banco de la República. 2010. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá.
- Banco Mundial. 2008. Datos sobre Migración y Remesas, compilado por Dilip Ratha y Zhimei Xu del Equipo sobre Migración y Remesas. Disponible en: www.worldBank.org/prospects/migrationandremittances.
- Colombianos en Nueva York ¿Cuántos somos y dónde estamos? 2009. <http://www.colombianosny.com/>
- DANE. 2005. Aproximación a la inmigración internacional en Colombia a partir del censo general.
- Garay S., Luis Jorge y Rodríguez Castillo, Adriana. 2005. Cuadernos Alianza país. La Emigración internacional en Colombia: Una visión panorámica a partir de la recepción de remesas. Ministerio de Relaciones Exteriores
- (programa Colombia Nos Une), DANE, Banco de la República, Asocambiaría, Aesco, Alma Mater, Unfpa, OIM. Bogotá. p 14-27.
- Magnan Peñuela, Marion. 2007. Los colombianos en nueva York: identidades, movilidades y redes. En: Khoudour CasterasS, David (editor) En busca de un nuevo El Dorado. Análisis del fenómeno migratorio Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. p. 133-173.
- Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe, SELA. 2009. Recesión Global, migraciones y remesas: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela. p.5-6.
- Silva, Armando. 2004. Metodología de imaginarios urbanos: hacia el desarrollo de un urbanismo ciudadano. Convenio Andrés Bello. Bogotá.
- Silva Armando. 2007. Imaginarios Urbanos en América Latina: Urbanismos Ciudadanos, Barcelona: Fundación Antonio Tápies. p. 183
- Portes, Alejandro (editor). 1995. *The economic sociology of migration. Essays on networks, ethnicity and entrepreneurship*. Russell sage foundation. New York. p. 1-41.



Tomado de: http://www.flickr.com/photos/mr_gonzales/

PAUTE EN LA REVISTA FORO



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

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 70 ediciones de la revista, incluyendo el presente número. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

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

CONTÁCTENOS

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

Con el apoyo de





Foro Municipal

Foro Municipal es el boletín del programa de Defensa y fortalecimiento de la institucionalidad política democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

En nuestros 47 números, hemos ido recogiendo distintas miradas sobre la realidad regional de nuestro país frente a temas de actualidad como desplazamiento, gestión pública, elecciones, género y medio ambiente, entre otros.

Descargue los ejemplares de Foro Municipal, totalmente gratis, desde www.foro.org.co



Publicado con el apoyo de:





proyecto
reddis
Incidiendo para la inclusión

red nacional de organizaciones para la promoción, ratificación e implementación de la convención de derechos de personas en condición de discapacidad

Foro ha venido trabajando, en asociación con la Fundación Saldarriaga Concha y con la Embajada del Reino Unido, un proyecto de fortalecimiento de las organizaciones de la población en situación de discapacidad, en la mira de crear una red de apoyo y de acción que pueda tener incidencia en la política pública en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Pereira.

De esta manera Foro busca dar visibilidad a un sector poblacional con el cual el país tiene una deuda apreciable en términos de derechos sociales y políticos.

Por esta vía Foro está contribuyendo al fortalecimiento de la sociedad civil y a su incidencia en el diseño de políticas públicas incluyentes y democráticas.

Para mayores informes, contáctenos en:

Nodo Bogotá

Paulo Andrés Pérez Álvarez
pperez@foro.org.co

Nodo Medellín

Paulo Andrés Pérez Álvarez
pperez@foro.org.co

Nodo Cali

Maria Fernanda Quintana
forovalle@emcali.net.co

Nodo Pereira

Wilson Castellanos
castellanoswilson@gmail.com

Nodo Barranquilla

Blas Zubiría Mutis
blazumu1@yahoo.com

www.foro.org.co/reddis