

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición No. 77. Septiembre de 2012. Valor \$15.000

## América Latina: Presente y futuro

Caminos y descaminos para la biocivilización.

Después de Río+20: ¿Qué nueva gobernanza?

Transferencias monetarias condicionadas y reducción  
de la pobreza.

Extractivismo, neo-extractivismo y post-extractivismo.  
Un debate impostergable.

ISSN 0121-25559



0 0 0 7 7



Suscríbase a

# Revista

# Foro

---

**Democracia  
Economía  
Análisis político  
Género  
Medio ambiente**

**Comunicación  
Derechos humanos  
Educación  
Gestión pública  
Conflictos y paz**

La Revista Foro es un esfuerzo institucional por 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.

Valor suscripción anual (tres números) \$40.000  
Valor suscripción dos años (seis números) \$76.000.

**Contáctenos para brindarle información detallada:**

email: [info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
Teléfono: +571-2822550  
Página web: [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
Dirección: Cra 4A No. 27-62

Publicado con el apoyo de:



# Revista Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 77 \$ 15.000 Septiembre de 2012

## Director

Pedro Santana Rodríguez

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)  
Alejandro Angulo, S.J.  
María Eugenia Sánchez  
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 (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), 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, Yesenia Pérez Otero.

## Diagramación

Edgar Duarte Forero

## Carátula

Fotografía original de [http://www.flickr.com/photos/carsten\\_tb/](http://www.flickr.com/photos/carsten_tb/)

## Impresión

Panamericana Formas e Impresos

## Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299  
Bogotá D.C. - Colombia  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co) - [info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de la agencia de cooperación Evangelischer Entwicklungsdienst - EED.

## Contenido

Editorial	2
Arrancan las negociaciones de paz en Oslo	
<b>América Latina: presente y futuro</b>	
Caminos y descaminos para la biocivilización	
<i>Cándido Grzybowski</i>	7
Después de Río+20: ¿Qué nueva gobernanza mundial el mundo precisa?	
<i>Gustavo Marín</i>	21
La izquierda en los gobiernos y la dimensión cultural y política de los cambios	
<i>Lilian Celiberti</i>	31
El pragmatismo de los regímenes de centro - izquierda latinoamericanos	
<i>Rubén Sánchez David</i>	37
Transferencias monetarias condicionadas y reducción de la pobreza: los casos de Brasil, Chile y Colombia	
<i>Juliana Peña N. y Fabio E. Velásquez C.</i>	42
Extractivismo, neo-extractivismo y post-extractivismo. Un debate impostergable en América Latina	
<i>Carlos Monge</i>	57
Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina	
<i>Gabriel Bustamante Peña</i>	65
América Latina: Gobiernos de centro izquierda, nuevas leyes de servicios de comunicación audiovisual y medios comunitarios	
<i>Ernesto Lamas</i>	75



## Editorial

# Arrancan las negociaciones de paz en Oslo

Desde el mes de febrero del presente año una discreta mesa de negociación entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el gobierno nacional, pactó un temario y el inicio de negociaciones para intentar poner fin al conflicto armado que padece el país hace ya un poco más de sesenta años si damos por iniciada la conflagración desde el levantamiento popular que se inició el día 9 de abril de 1948 a raíz del asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán. Por la insurgencia participaron en dicha mesa entre otros Andrés París; Rodrigo Granda; Mauricio Jaramillo, alias el médico; Marcos Calarcá; Sandra Ramírez, la viuda de Manuel Marulanda Vélez y Hermes Aguilar. Por el gobierno el hermano mayor del presidente de la República, Enrique Santos Calderón; el saliente ministro del medio ambiente, Frank Pearl, y Sergio Jaramillo nombrado recientemente como Consejero de Paz del gobierno, entre otros.

Dos cosas merecen la pena comentarse: la primera la discreción con que manejaron este proceso tanto el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y sus delegados como también los delegados de la guerrilla. Durante más de seis meses pudieron mantener estas conversaciones a resguardo del bombardeo muchas veces irresponsable de los medios de comunicación y de los eufemísticamente llamados enemigos agazapados de la paz, que en esta coyuntura no están tan agazapados sino que se alindelan al lado del principal opositor del gobierno frente a estos diálogos, que no es otro que el expresidente, Álvaro Uribe Vélez. La segunda, que hayan pactado una agenda concreta que además se denomine agenda para la terminación del conflicto armado interno. Esto último es totalmente novedoso en el lenguaje arrogante de las guerrillas y principalmente de las FARC.

La agenda es concreta y merece ser comentada así sea de manera somera. El primer punto es el del desarrollo rural que se dirige a satisfacer -o plantear por lo menos- uno de los temas que históricamente han justificado la existencia de las guerrillas en Colombia. Concretamente, aquellas legendarias descritas magistralmente en el texto *La Violencia en Colombia*, de Orlando Fals Borda, Germán Guzmán Campos y Eduardo Umaña Luna, que expresan el levantamiento campesino en los llanos orientales en contra del despojo; pero este levantamiento también se dio en otras regiones del país sin que se hubiese investigado judicial, o por lo menos históricamente, por parte del régimen los más de 300 mil muertos calculados por diversos historiadores, como tampoco se produjo una política estatal para la restitución de las tierras despojadas a esa inmensa masa campesina que fue expulsada a nuestras pequeñas ciudades de entonces. Esta injusticia y la apropiación violenta de la tierra están en la base del levantamiento armado de las guerrillas liberales y comunistas de entonces.

Pero el despojo no se detuvo y por el contrario volvió a presentarse desde los años 80 del siglo XX y se calcula que desde el primero de enero de 1980 y hasta el 30 de junio de 2010 este despojo abarcó 6,6 millones de hectáreas y afectó a más de cinco millones de personas desplazadas por el conflicto armado interno. Todo ello condujo a una excesiva concentración de la propiedad agraria que, de acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, publicado en septiembre de 2011, ha llegado a la aberrante cifra del 0,85 en el coeficiente de Gini, en el cual 1 estaría representado por un solo propietario de la tierra en Colombia. Este informe señala que el 52% de la tierra en Colombia está en manos del 1,15% de los propietarios y que esta concentración se presenta con mayor rigor en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Putumayo, Chocó, Risaralda y Norte de Santander.

Algunos despistados editorialistas y columnistas de la gran prensa han criticado que en la agenda de la negociación aparezca este tema, pues para ellos, lo que debería aparecer son simplemente los temas relacionados con justicia y reparación a las víctimas, favorabilidad política y reintegración así como los mecanismos de verificación de los acuerdos. En concreto de los cinco temas se oponen a que aparezcan el tema la tierra y el desarrollo rural y el tema del narcotráfico y los cultivos de uso ilícito. Por el contrario nosotros creemos que lo que le da sentido y posibilidades a esta negociación en concreto es que aparezcan estos dos asuntos que, por lo demás, están íntimamente relacionados. Por una parte, está la cuestión de la concentración de la tierra y el desalojo violento de la misma, que es el correlato de la miseria en que viven cerca del 32% de todos los colombianos que viven -como lo señala el informe del PNUD ya mencionado- en su inmensa mayoría por debajo de la línea de la pobreza. No incluir este punto en las negociaciones dejaría el problema de fondo intacto y las posibilidades de que se reproduzcan nuevas formas de acción violenta no estarán conjuradas.

A la concentración de la propiedad de la tierra se sumó desde mediados de los años ochenta del siglo XX el problema de los cultivos de uso ilícito, tanto de coca como de amapola, y el fortalecimiento de las mafias ligadas a la producción y el tráfico de clorhidrato de cocaína y de materia prima para la fabricación de heroína. Vastas zonas del territorio están controladas por actores armados que en ocasiones realizan acuerdos con sectores de las propias fuerzas armadas gubernamentales. Una parte de ese control territorial, debilitado en los últimos años por el ataque sistemático de las Fuerzas Armadas estatales, es ejercido por las FARC y en menor medida por el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Otra parte del mismo es ejercido por los grupos paramilitares eufemísticamente bautizadas por el anterior gobierno de Uribe como Bandas Criminales, BACRIM.

Precisamente, es por ello que el tema también tiene que entrar en la mesa de negociaciones pues el Estado debe acordar con la insurgencia el control del territorio y la presencia del Estado. Hace algunos años (1997 y 1998) desde la Fundación Foro y la Corporación Viva la Ciudadanía, acompañados de otras organizaciones, planteamos que para afrontar la negociación con las FARC y la problemática de los cultivos de uso ilícito había que plantearse una redistribución de la propiedad agraria al tiempo que debería realizarse un pequeño plan Marshall, recordando el plan que se puso en marcha para la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial. Dicho plan además de la generación de un campesinado medio debería emprender con los debidos cuidados



al medio ambiente un agresivo programa de infraestructura que vincule a estas vastas zonas campesinas al mercado interior, para lo cual además deberían utilizarse medios de comunicación carreteables y también medios fluviales y aéreos.

Mientras no se vinculen estas regiones al mercado interno con redes, apoyadas por el Estado, de comercialización de sus productos, de servicio de educación pública, centros de atención en salud, vivienda digna, es decir, mientras el Estado no haga presencia social y desarrolle una institucionalidad pública democrática las posibilidades del desarrollo alternativo y de disminución de las áreas destinadas a los cultivos de uso ilícito no van a ser muchas. Es obvio que con ello el fenómeno del narcotráfico deberá disminuir, pero no somos ilusos para pretender que se acabará. Lo que daría un golpe mortal al narcotráfico es la despenalización de la producción, el tráfico y el consumo de las sustancias psicoactivas; sin embargo, esta decisión tendrá que ser multilateral y en el marco de las Naciones Unidas. Hay que abonarle al presidente, Juan Manuel Santos, que haya planteado este debate a nivel internacional.

Los otros tres puntos no tienen discusión por su pertinencia en el país y casi nadie los cuestiona. El tema de la favorabilidad política y el cambio de algunas reglas del juego electorales es una parte sustancial y evidente de la negociación. Hay temas como el de la autoridad electoral que no brinda ninguna transparencia al sistema electoral colombiano, nos referimos a la composición y la forma de elección del Consejo Nacional Electoral. El financiamiento de las campañas políticas y los mecanismos de control, la infiltración de recursos del narcotráfico, el peso de los grandes grupos empresariales, el fraude electoral, etc. En este frente se ha avanzado en los últimos años sobre todo por la fuerza y el empeño de la sociedad civil, pero, no es suficiente. Los informes de riesgo electoral son muy elevados y la infiltración de las mafias en la política no tiene formas contundentes y rápidas para confrontarlos con éxito.

El tema de mayor confrontación empero no está en las reglas del juego sino en la posibilidad de que los jefes guerrilleros puedan asumir directamente la representación política de sus huestes reinsertadas a la vida civil y política. Es claro que las FARC han sido reconocidas formalmente como una agrupación política en armas y por ello se establece con ella una negociación política. Sin embargo existe un escollo inmenso dado que muchos de sus jefes han sido condenados o se encuentran sindicados de cometer delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra que en el derecho internacional de los derechos humanos son imprescriptibles y no pueden ser ni indultados ni amnistiados. Así pues, hay que buscar alternativas jurídicas en el marco de una ley de justicia y paz que reglamente el Acto Legislativo del llamado marco jurídico para la paz. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y experiencias internacionales pueden servir para reflexionar sobre la manera de garantizar la presencia política de los jefes de la guerrilla en la contienda electoral. Un camino puede ser el que con base en la confesión de la verdad de lo ocurrido en esos delitos calificados como de lesa humanidad o de crímenes de guerra éstos jefes sean condenados pero se les suspenda la pena y se los habilite para participar en la vida política previa confesión de los hechos así como reparación efectiva a las víctimas y garantías de no repetición. Esta podría ser una salida realista a la problemática planteada.

El cuarto punto se relaciona con las víctimas. Ellas, como los hemos señalado en reiteradas oportunidades, merecen toda la verdad, una reparación adecuada y la garantía de no repetición. Las guerrillas no pueden dejar de reconocer que en medio del conflicto armado ocasionaron cientos de miles de desplazados. Según cifras de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, las FARC fueron responsables del 28% del desplazamiento mientras el ELN del 4% y hay que tener en cuenta que los desplazados entre el primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2011, sumaron alrededor de 5`281.360 personas, según cifras de Codhes y la Conferencia Episcopal de Colombia. Las familias de los secuestrados por la guerrilla muertos en cautiverio requieren la verdad sobre la forma en que murieron y la entrega hasta donde sea posible de sus cadáveres; también las personas que fueron desaparecidas y las víctimas de las minas antipersonales deben ser reparadas. En fin, habrá una alta dosis de impunidad en el proceso; esto es seguro, pues no es realista pensar que las guerrillas van a dejar las armas para ir a la cárcel pero las víctimas deben tener una muy alta dosis de verdad, de reparación y de garantías de no repetición. Este tema será muy duro en la mesa de las negociaciones.

Finalmente no tiene discusión que se establezca un mecanismo que haga el seguimiento y la verificación del cumplimiento de los acuerdos de la negociación; en ese caso, la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas podrán tener un destacado papel.

Acordada la agenda, las partes han definido además sus equipos negociadores. Del lado del gobierno el equipo negociador ha sido integrado por Humberto de la Calle Lambona, ex vicepresidente de la República, y quien estuvo muy cerca de las negociaciones del gobierno con el M-19 y el Ejército Popular de Liberación, EPL, los generales (r) Oscar Naranjo, ex director de la Policía Nacional, y Jaime Mora Rangel, ex comandante general del Ejército Nacional, éste último de la línea dura de las Fuerzas Armadas, a quien recientemente el ex presidente Pastrana señaló con nombre propio como uno de los enemigos agazapados del proceso del Caguán; completan el equipo negociador del gobierno el presidente de la Asociación Nacional de Empresarios, Luis Carlos Villegas y el recién designado Consejero de Paz, Sergio Jaramillo. Es un equipo variopinto que deberá concertar entre sí las posiciones y las posibles ofertas en la negociación con la guerrilla. Es saludable que se hayan incluido sectores empresariales y a representantes de la fuerza pública que, aunque retirados, mantienen una gran influencia sobre la tropa.

Por el lado de la guerrilla el equipo no ha sido completado todavía, pero, ya se ha anunciado a la mayoría de sus integrantes. También aquí la pragmática es evidente en su conformación. El equipo lo encabeza Iván Márquez, que -se sabe- es el más escéptico sobre las negociaciones, es el número dos de la organización y miembro del Secretariado, máximo organismo de las FARC, tanto en el plano político como en el plano militar. A su lado estarán el miembro del estado mayor conjunto de la guerrilla, Andrés París, y Simón Trinidad preso en los Estados Unidos y condenado a sesenta años de cárcel. Completan el equipo negociador Marco León Calarcá, Rodrigo Granda, Hermes Aguilar, Jesús Santrich, Rubén Zamora y Bernardo Salcedo. Falta por definir un décimo negociador, de quien se dice que estaría viajando a Cuba para integrarse a la delegación que emprenderá su traslado a Oslo e iniciar allí el proceso el próximo 8 de octubre.

Se echa de menos la presencia de los comandantes troperos de las FARC en la mesa de negociaciones, tales como Fabián Ramírez, Joaquín Gómez y Pablo Catatumbo. Para la guerrilla le explicación puede ser bastante obvia: estos son los comandantes militares de las FARC que han resistido el asedio de la Fuerza Pública durante los últimos 10 años y, como el gobierno decidió negociar en medio del conflicto, las FARC no van a dar ventajas militares y mantienen a sus jefes al frente de su golpeada, pero no derrotada, tropa.

Para terminar hay que señalar que la negociación en medio del conflicto afronta demasiados riesgos pues es inevitable un escalamiento del mismo, que la opinión pública no entendería fácilmente. Por lo menos, como los hemos planteado recientemente en distintos escenarios, se requiere que tanto gobierno como guerrillas se comprometan a no cometer delitos atroces, a respetar a la población civil y a respetar los bienes públicos; en pocas palabras, a respetar y acatar las normas del derecho internacional humanitario. Es mejor que cuanto antes se llegue a un acuerdo sobre el cese al fuego, una tregua y mecanismos de verificación de la misma que deberían estar en manos de expertos internacionales. No requerimos más muertos ni más dolor, ni más víctimas, ni más sufrimientos.

Así mismo sería muy importante que se avanzara en las conversaciones con el ELN, bien sea en una mesa paralela o en la misma mesa, si así lo dispusieran las partes. Es importante que la negociación trate de impedir que queden retaguardias en las cuáles se puedan reagrupar quienes por diversas razones no integren las fuerzas cobijadas por el acuerdo de terminación del conflicto.

Bogotá, D.C. Septiembre de 2012



<http://www.flickr.com/photos/lwr/>

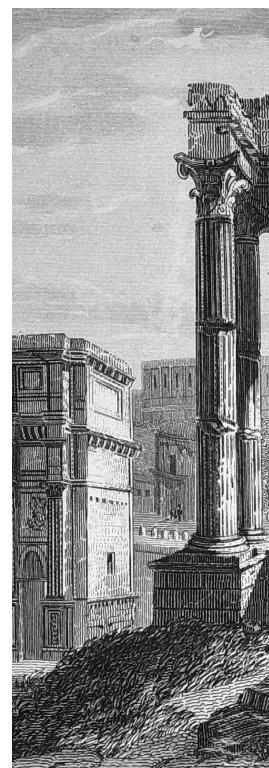
# Caminos y descaminos para la biocivilización<sup>1</sup>

Cándido Grzybowski \*

## Introducción: la crisis del paradigma de civilización

**L**a crisis capitalista en la que estamos inmersos a comienzos del siglo XXI es una experiencia histórica anclada en lo cotidiano, más vivida y sentida que pensada. Reflexionar sobre ella es trillar una senda incierta, un camino todavía por delimitar. No obstante, es una tarea urgente y necesaria. La humanidad está ante el desafío de hacer uso de opciones fundamentales. La elección que se haga oscila entre tomar un camino en dirección hacia lo irreversible, en términos de la destrucción de la vida y del planeta Tierra, o trasegar, de manera opuesta, un sendero hacia la reconstrucción de los basamentos que rigen las relaciones entre los seres humanos, y de estos con la biosfera, para modelar un proceso virtuoso, todavía posible, que conduzca a la sostenibilidad social, ambiental y ecológica.

Los diagnósticos son muy alarmantes. Diariamente, por el radio, la televisión, internet, periódicos y revistas se muestran evidencias claras sobre la crisis del actual modo de vivir. Tenemos violencias y guerras de todo tipo, intra e inter pueblos, como algo intrínseco a nuestro actual modo de vivir y de organización como sociedad humana. Así mismo, la destrucción ambiental invadió todo nuestro mundo cotidiano. Quizás antes carecíamos de medios que nos permitieran vivir la experiencia de la contemporaneidad respecto a las destrucciones sociales y ambientales a nivel planetario, y que ahora podemos conocer debido a los desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Lo cierto es que la gente se ve invadida diariamente por noticias de esta índole y puede sentir las señales de desregulación del clima y de la naturaleza, marcadas por crecientes y sequías extremas, volcanes activos, maremotos devastadores, entre otras de sus expresiones. Hablar de desigualdades y de destrucción dejó de ser un tabú, pero hacemos poco o nada para revertir tal cuadro, más bien convivimos tranquilamente con él. Tampoco nos inquietamos con los multimillonarios y los contrastes sociales que su presencia evidencia, presentes ahora a nuestro alrededor y no sólo en los países



<http://www.flickr.com/photos/fdcsevilla>

<sup>1</sup> Traducido por Martha Cecilia Herrera. Profesora titular UPN. Doctora en Filosofía e Historia de la Educación. Esta es una versión adaptada del texto del autor “Caminos y Descaminos para la Biocivilización”, elaborado para el Taller Internacional *Biocivilización para la sustentabilidad de la Vida y del Planeta*, realizado en Rio de Janeiro, del 9 al 12 de agosto de 2011.

\* Sociólogo, director de Ibase

desarrollados. Los extremadamente ricos nos parecen una anormalidad normal, por así decirlo. A pesar de que aquí y allá reaccionamos de distintas maneras frente a estos hechos, la mercantilización y la financialización de la vida es de tal magnitud que solo alcanzamos a lamentarnos por no saber cómo enfrentar los dragones modernos, los gestores del casino global en que el mundo se ha ido transformado, convirtiéndose en una máquina de absorber y concentrar riquezas a partir de la globalización neoliberal que ha marcado las últimas décadas.

Tenemos muchas cosas pero están acompañadas de muchas carencias. La abundancia de bienes materiales de todo tipo, concentrada en las manos de un 20% de la población mundial, no consigue esconder el contingente, casi equivalente, de seres humanos que al final del día se van a dormir con hambre. El productivismo y el consumismo destructivos – creadores de cada vez más y más lujo y basura, en detrimento de la vida, de la vida en su conjunto, y de la naturaleza – se apoderaron de nuestro estilo de vida. Acumulamos bienes individuales, pobreza colectiva e infelicidad humana.

Al diagnóstico anterior se une una crisis profunda de valores y utopías, de imaginarios movilizadores. Hay un cierto cinismo que se expande como un cáncer cultural, destruyendo la capacidad de indignarse ante el individualismo fundamentalista y privatizador, instituido como regla absoluta de la ganancia a toda costa, en donde vence el más astuto y el más competente no importa de qué manera. El tejido social de convivencia y de modos de compartir, de reconocerse a sí mismo como responsable por la igualdad de derechos de todos, se halla amenazado. Si bien existen resistencias por todas partes, éstas son muy fragmentadas y locales y aún no convergen hacia una nueva y gran oleada histórica de esperanza, participación y transformación social. Se están dando cambios en los intersticios de la sociedad humana pero éstos necesitan ser articulados y fortalecidos para convertirse en movimientos ciudadanos irresistibles, capaces de definir una nueva agenda y un nuevo horizonte histórico para el mundo.

En medio de grupos y movimientos sociales contestatarios, aún minoritarios – compuestos por indignados en diferentes países y con variadas formas de acción: “ocupantes” de espacios públicos en los lugares más inusitados, “rebeldes” de todos los calibres, que tienen en común la marca de la exclusión social – el grito común que los cobija a todos es el de *ibasta!*, iasí no podemos continuar!

A la par de los altermundialistas, que tienen en el Foro Social Mundial su máxima expresión, es posible ver la emergencia de una ciudadanía planetaria, al menos como proyecto y como esperanza. Para estos conglomerados estamos ante la pérdida de la capacidad de respuesta del sistema frente a los desafíos que surgen y que adquieren dimensiones que abarcan al mundo entero. Es una *crisis de civilización*. En ella los desafíos son planetarios, tanto de preservación de la integridad del Planeta y de la vida para las futuras generaciones, como de la injusticia social y ambiental, intra e inter pueblos. Los fundamentos, la legitimidad y los rumbos de este modelo industrial, productivista y consumista, se están derritiendo y pueden acabar volviendo irreversible el proceso de destrucción ecológica y social. Pero hablar



de crisis de civilización puede ser una forma de sustituir el análisis por un concepto vacío, que esconde más de lo que revela, debido a su carga inmensa ideológica. Necesitamos de modo urgente de sistemas analíticos bien fundamentados que evidencien y diseccionen el concepto de crisis de civilización, como condición para que las propuestas de superación de la crisis adquieran consistencia e inteligibilidad, además de capacidad movilizadora y transformadora.

Pensar las bases de una nueva civilización y comprometerse en el largo proceso de desmonte y reconstrucción social de la cultura, de la economía y del poder que esto implica, es un imperativo ético para la humanidad. La idea de una *biocivilización* va en el sentido de la búsqueda de un nuevo paradigma civilizatorio. Concepto embrionario todavía, en medio de tantos otros también legítimos como tentativas de salidas a la crisis de la humanidad. Biocivilización puede indicar un rumbo determinado, pero en verdad es sólo un concepto que necesita ser construido a través de un amplio proceso de diálogo con la realidad y de intercambio entre los sujetos colectivos en diferentes partes del mundo, de sus luchas y prácticas de resistencia, de indignación y emancipación. Se trata de una teorización todavía por hacer. De lo contrario, puede ser el camino más corto para sustituir el esfuerzo de análisis y explicación por un concepto vacío, dogmático, que encubre y limita las transformaciones requeridas.

Pero esta es sólo una parte de las contradicciones y desafíos del imperativo de pensar salidas a la crisis de civilización que vivimos. Los valores y las ideas, el imaginario, la comprensión y las propuestas son una condición necesaria pero insuficiente. Todo proceso requiere de portadores de los proyectos que los nuclean, de sujetos colectivos que vean en este conjunto de valores e ideas la expresión del sentido de su existencia y compromiso, del horizonte utópico deseable y de las posibilidades de transformación de las condiciones, relaciones y estructuras vividas. Se trata de la coherencia entre lo pensado y lo vivido, de que los análisis y las propuestas movilicen y muevan las luchas sociales.

No existe transformación histórica sin sujetos sociales que la promuevan y entren en disputa con otros sujetos sociales que no la desean. El pensar en alternativas para el sistema, para la crisis de civilización, proponiendo un nuevo paradigma, sólo es viable si, de un lado, se torna expresión de sueños y deseos de diversos sujetos colectivos, con base en la pluralidad de los pueblos y de los territorios del mundo, y si, de otro lado, se propician alianzas y movimientos planetarios que tengan fuerza y poder suficiente para producir cambios en la sociedad, en sus relaciones internas y en la cultura dominante, respecto al Estado, la economía, las relaciones de la humanidad con la naturaleza. Las alternativas serán de hecho alternativas si son portadas por quienes se movilizan y luchan, a partir de las contradictorias situaciones concretas en que viven y se construyen como sujetos con identidad y proyecto, como ciudadanía activa. Esta es una tarea posible –la historia humana está repleta de ejemplos sobre su plausibilidad – pero al mismo tiempo es una tarea ardua y prolongada, que involucra a una o más generaciones.

Todas estas consideraciones introductorias sobre la crisis del capitalismo como crisis de civilización y los desafíos que tenemos ante ella representan un llamado abierto a la reflexión que propicie una acción política transformadora, construyendo el camino al andar, como decía el poeta, más que el trazado de un mapa concreto sobre el futuro. Se trata de la construcción de puntos, unos más claros que otros, marcados por la preocupación de ser consistente y coherente, pero no necesariamente exhaustivo. Puntos que motiven y puedan servir de eje de trabajo sistemático para el análisis y la reflexión. Pero, al mismo tiempo, que pretendan permear la acción política, que alimenten, subsidien y fortalezcan sujetos colectivos y sus luchas por la transformación de la realidad vivida.

Este es un desafío monumental de orden filosófico y político, pues se trata de deconstruir los presupuestos del pensamiento y de la acción que se han convertido en sentido común y representan los pilares de la civilización capitalista industrial, productivista y

consumista, machista y racista, que invade nuestras vidas, moldea nuestras cabezas y valores éticos; organiza la economía y el poder en la sociedad. Sólo ahora, con el cambio climático, surgen los interrogantes sobre la viabilidad de este proyecto y el enorme edificio ideológico y cultural, los valores y la ética de la civilización capitalista dominante, comienza a presentar fisuras. El momento es propicio para avanzar con nuevas visiones y valores, así como para formular propuestas de transformación emancipatoria, pero nada sucederá por mero determinismo.

Para la biocivilización no basta maquillar de verde lo que tenemos y continuar creciendo con exclusiones sociales y destrucciones del bien común natural. Necesitamos recomponer y reconstruir los fundamentos filosóficos y éticos de la civilización humana para que la idea de *sostenibilidad* sea para todos, sin exclusiones, intra e inter generaciones, y que abarque el conjunto de la vida, así como la integridad del planeta, y que ésta se convierta en la regla a seguir. Aquí descartamos la idea de desarrollo sostenible o de volver sostenible, así como el tipo de civilización productivista y consumista, generadora de desigualdades, exclusiones y destrucciones. Para que la vida humana se vuelva sostenible, la biosfera y el Planeta necesitan ser sostenibles. El camino de sostenibilidad va en dirección contraria del crecimiento que ha sido motor del capitalismo.

Es bueno que quede claro que aquí estamos hablando de principios y valores éticos que se interesan prioritariamente en las relaciones de la humanidad con la naturaleza y su rica biodiversidad y en las relaciones de la humanidad con su propia diversidad social y cultural. Los principios y valores son la infraestructura tanto de los ideales y del imaginario social así como de las prácticas sociales en todas las esferas de la vida, del poder y de la economía, de lo cotidiano, de la vida grupal y familiar. El foco de interés se sitúa en principios y valores ya existentes, de forma subordinada y fragmentada, en el interior de la civilización en crisis; principios y valores que pueden ser potencializados como fuerzas

emergentes de un nuevo paradigma de pensamiento y de acción, que apunta a la posibilidad de la viabilidad histórica de la biocivilización. Veamos de qué se trata.

### **Ética de la Integridad de la Vida y del Planeta**

Una cuestión central, abordada en todas las cosmovisiones, se refiere a nuestro lugar en el Planeta como seres naturales pero dotados de conciencia. No cabe aquí examinar tales tradiciones filosóficas y teológicas. Importa sí reconocer en qué medida la visión que establece como presupuesto la separación entre los seres humanos y la biosfera se fundamenta en la pretensión de la centralidad y dominio de los humanos respecto a todas las demás formas de vida y sobre el basamento natural que le es común a toda la vida en su conjunto. Tal presupuesto filosófico – el antropocentrismo – es uno de los pilares de la civilización dominante. La expansión científica y tecnológica se alimenta de este presupuesto y es la condición de la industrialización.

Sin duda, los humanos se convierten en señores absolutos: el haber situado durante siglos a la razón como base de la objetividad, contraponiendo y subyugando a la subjetividad (incluida la ética, la emoción, la afectividad, el gozo, el miedo...), hizo posible producir un extraordinario desarrollo científico y técnico, pero el cual se dio en contra de la naturaleza y de la vida misma. Esta fue una gran conquista humana. Convertimos la ciencia y la técnica en valores centrales y expresión máxima de la racionalidad. Pero este presupuesto -la racionalidad- acabó justificando y legitimando nuevas formas de dominio, esclavitud y dominación de humanos sobre humanos. En otras



<http://www.flickr.com/photos/tdctsevilla>

palabras, la separación entre seres humanos y naturaleza eligió la racionalidad como fuerza motora e ideología legitimadora para la constitución de la civilización industrial, productivista y consumista, cobrando forma con su riqueza y su pobreza, su violencia y dominio, su poder destructivo de la naturaleza y a contrapelo de grupos sociales y pueblos enteros que se contraponen a ella. No acabó con la subjetividad pero la sometió subordinando la propia ética a la racionalidad.

En la crisis de la civilización dominante emerge de modo prioritario la necesidad de recomponer y reconstruir nuestra relación con la naturaleza. Al fin y al cabo somos, ante todo, parte de la biosfera; nosotros mismos somos naturaleza, naturaleza viva dotada de conciencia. Nuestra vida no está encima ni al lado sino dentro de la misma lógica de la naturaleza. Pero para recomponer esta relación, necesitamos recomponernos a nosotros mismos como seres humanos dotados de razón y de sensibilidad, unos dependientes de otros, múltiples y diversos; con capacidad de crear significados y referentes, pero haciendo parte del conjunto de la naturaleza, sabiendo tratarla, compartirla y regenerarla. Las generaciones futuras tienen derecho a las mismas condiciones naturales que la nuestra. Y por ello, la integridad del planeta es un valor en sí mismo y es un deber nuestro el preservarla. Interactuar e intercambiar con la naturaleza es por definición *el vivir*. Desde una perspectiva de biocivilización, en la relación con la naturaleza deberemos adaptarnos a sus condiciones y ritmos, siguiendo sus procesos de cambio y enriqueciéndola, facilitando la renovación y regeneración, para hacer viable, de este modo, la sustentabilidad de la vida y del planeta.

La relación con la naturaleza, como condición del propio vivir, es de dependencia e intercambio. Las formas de esta relación son diversas como diversa es la biosfera y las condiciones naturales de un lugar a otro. Los *territorios* – el lugar en que vivimos y nos organizamos como sociedad en relación con el medio ambiente, en las ciudades o en el medio rural – expresan la diversidad de la naturaleza, su interdependencia con la

biodiversidad y su simbiosis con los seres humanos, diversos ellos al mismo tiempo. La ciencia y la técnica pueden ser muy útiles si su uso se subordina a la ética del respeto, a la integridad de la biosfera, de la naturaleza y sus procesos físicos y biodinámicos, tal como se expresan en los *territorios*. Volver a mirarnos como parte de los *territorios*, como nuestro lugar de existencia con sus posibilidades y límites, puede ser el camino para rehacer y reconstruir la relación sociedad-naturaleza, en el respeto mutuo, en los intercambios vitales que reproducen y regeneran sin destruir el medio. Se trata de hacer un recorrido mental y práctico de *relocalización* y *redescubrimiento* de los lazos que nos unen al mundo natural y con base en ello de los lazos de convivencia social, en un planeta natural y humano interdependiente, desde lo local hasta lo mundial. Hoy en día también sabemos que los fenómenos naturales son interdependientes unos de los otros en términos planetarios aunque sus formas y manifestaciones sean específicas en cada *territorio*.

La propia idea de biocivilización coloca como basamento la relación de las sociedades con la biosfera y con los territorios. Para ser sustentable la civilización humana tiene que renunciar al antropocentrismo como filosofía, ética y religión y cambiar, de modo radical, su visión y su relación con la naturaleza. La vida, toda forma de vida, tiene el derecho fundamental de existir, al igual que los complejos sistemas ecológicos que integran y regulan el Planeta Tierra. Este debe ser el principio fundante, condición y límite de la intervención humana en la relación con la naturaleza y en la construcción de las sociedades.

La primera tarea que de ahí se desprende es desactivar la actual “máquina” de producción y acumulación de riqueza material y financiera. El desarrollo, que tiene como condición el crecimiento, es la máquina del capitalismo. Ella combina apropiación y uso sin límites de los recursos naturales, aunados a la explotación y dominación de los que trabajan a través de la privatización, mercantilización e industrialización, estimulando al mismo tiempo el productivismo y el consumismo desenfrenados, a nombre

de la acumulación capitalista. La cuestión central en términos de ética que aquí se plantea es la de cómo abandonar valores y estilos de vida basados en el tener más y en la producción permanente de más basura y destrucción, para abrir paso al ser **más**, más feliz, más solidario, más consciente de las responsabilidades para regenerar, reproducir y preservar la integridad de la base natural, compartiéndola con todos en el momento presente y con las generaciones futuras en el mañana.

### **Ética del cuidado, de la convivencia y del compartir**

Aquí estamos ante principios y valores que deberían organizar la infraestructura humana de la economía y del poder para hacer posible una biocivilización. En la civilización industrial productivista y consumista, organizada por el valor mercantil, tales principios y valores están excluidos o minimizados; ellos son considerados, activados o no, en la medida en que contribuyan al valor de mercado quedándose por fuera, de este modo, buena parte de ellos. Con tal exclusión se dejan de lado todas las actividades humanas que estos valores alternativos implican y que, a pesar de todo, son vitales. Tales principios se refieren a lo esencial de una economía dirigida hacia la vida, pues es en ellos donde se asienta la vida real. Por esta misma razón el poder, para tener sentido, debe crear el ambiente social, cultural e institucional propicio para que estos principios y valores sean la referencia de la sociedad como un todo.

El cuidado puede ser postulado como el principio fundante, a pesar de su interdependencia con otros dos a ser tenidos en cuenta: el de la convivencia y el del compartir. La vida no existiría sin el cuidado. Es algo inmanente en la vida natural, tanto en los animales como en los seres humanos. El cuidado es actividad esencial de lo cotidiano. El movimiento feminista nos recuerda que sin el cuidado no existirían bebés y niños, la vida no se reproduciría, no tendría lugar. Además, sin cariño y amor, ¿qué sería la vida humana? Sin la actividad del cuidar, vigilar, cocinar y servir la comida, lavar, en fin, sin la economía doméstica, la misma vida humana

no existiría. Es en este espacio, considerado privado, donde se gesta lo esencial de lo humano. Este trabajo esencial es realizado en lo fundamental por las mujeres, quienes cargan el fardo de la doble jornada de trabajo y sufren la dominación machista. Estamos en verdad ante una inversión, donde lo esencial –el cuidado– es considerado privado y sin valor en nuestra economía dominante en la que el mercado ocupa el lugar central.

Necesitamos rescatar el cuidado como principio de desprivatización de la familia y de la dominación machista en su interior –al fin y al cabo es ahí donde se gesta el mayor bien común de la humanidad, los hijos y las hijas que garantizan su continuidad. Pero, al mismo tiempo, necesitamos erigir el principio del cuidado como centro de la nueva economía, de la nueva gestión de la gran casa, que es la simbiosis de la vida humana con la naturaleza, la indispensable vida en comunidad donde se convive y comparte todo; los territorios como forma de organización para vivir de acuerdo a las potencialidades y límites del *locus* que ocupamos, de la economía y del poder que de ahí resulten en los ámbitos local y mundial.

Cuidar es un imperativo de lo humano y de nuestra relación con la biosfera. Sin prestar atención al cuidado la atmósfera ha sido colonizada por las emisiones de carbono de las grandes corporaciones económicas, de las empresas, de los más ricos y poderosos, por el consumismo. Hoy la humanidad está amenazada como especie



viva al igual que las demás formas de vida. Sin cuidado, se hizo la empresa colonial de la conquista de los pueblos y de sus territorios, y hoy continúa la disputa por los recursos naturales del planeta. En la búsqueda de mayor productividad, sin cuidado, estamos creando semillas transgénicas y destruyendo la biodiversidad existente. Sin cuidado, estamos contaminando el agua, destruyendo la vida en los océanos, desforestando y creando desiertos. El hecho es que se vuelve imposible pensar la sustentabilidad sin el principio y el valor ético del cuidado.

El cuidado tiene como corolario los principios de la convivencia y del compartir. El cuidado florece con la vida comunitaria y las relaciones de amistad. Ellas extienden el cuidado más allá de la familia en términos sociales. Ahí florecen la vida cultural, las fiestas, los sueños y el imaginario, las creencias que dan dirección y sentido al vivir, al amar. Con base en el cuidado se desarrolla la cooperación y emerge el interés común. Convivencia y modos de compartir son indispensables para la comunicación, para el lenguaje, para el aprendizaje. Los conocimientos, a su vez, no existirían si no fuese por el compartir.

Los principios y valores éticos del cuidado, de la convivencia y del compartir, deben estar en el centro de la reconstrucción de nuestra relación con la naturaleza como base indispensable de la vida humana y de toda la vida en su conjunto. Pero éstos deben estar también en el centro de la nueva economía y del nuevo poder. La economía sustentable sólo es posible si se funda en el cuidado que conduce al respeto, a la integridad de la naturaleza, al uso que no destruye o crea basura sino que renueva y regenera. Cuidar es extender la vida útil de bienes materiales, restaurando y conservando. Cuidar es intercambiar con la naturaleza respetándola, sin sobrepasar la marca ecológica tolerable que nos cabe como humanidad, para poder garantizar su integridad para nosotros y para las futuras generaciones. Preservar especies naturales (semillas y animales) –la biodiversidad– es cuidar y, al mismo tiempo, establecer condiciones de convivencia y de modos de compartir.

Afortunadamente tenemos dónde inspirarnos para alimentar una filosofía activa, en el sentido de mover y transformar el paradigma de la civilización. Veamos algunas de sus posibilidades. Una tarea en esta dirección es el diálogo intra e inter movimientos para posibilitar nuevas síntesis que combinen todo lo que entraña el *buen vivir* de los pueblos indígenas con el cuidado de las feministas, con el conocimiento compartido de las plataformas del *software libre* y del *copyleft*, con la agroecología y la economía solidaria, sin desdeñar lo que se plantea desde la *ecología profunda* y la ética ecológica. Tarea ardua y contradictoria, todavía sin grandes conexiones e iniciativas que la propicien. En la pluralidad de las resistencias y de las diferentes búsquedas estriba el buen sentido emancipador y constructor de otros mundos posibles. No se trata de hacer síntesis reduccionistas sino de entender, desde el horizonte de una filosofía dirigida hacia la biocivilización, que la tarea es dar un paso adelante, vislumbrar caminos y definir directrices de pensamiento y acción, creando nuevas y coaliciones dinámicas entre los sujetos colectivos con miras a la sustentabilidad de la vida y del planeta.

## La Ética de los “Comunes”

Un nuevo paradigma civilizatorio sólo será posible si impugnamos la lógica del tener cada vez más y más bienes materiales de consumo individual y acumular sólo riqueza mercantil como parámetro de la felicidad. Organizándonos alrededor de lo “común” podemos crear un nuevo modo de ser y de vivir, tanto en la relación entre nosotros mismos como en la relación con la naturaleza. Estaremos ante la posibilidad de hacer viable la gestación de modelos biocéntricos de organización social y cultural, económica y política, que sean alternativos al desarrollo que reina en la actualidad.

Ser común no es un *a priori* sino un resultado. Los bienes no son comunes sino que son instituidos socialmente como comunes. Los “comunes”, más que bienes, son todo aquello que las relaciones sociales identifican y generan como tales. La necesidad sentida, deseada y enfrentada colectivamente lleva a crear “comunes”.

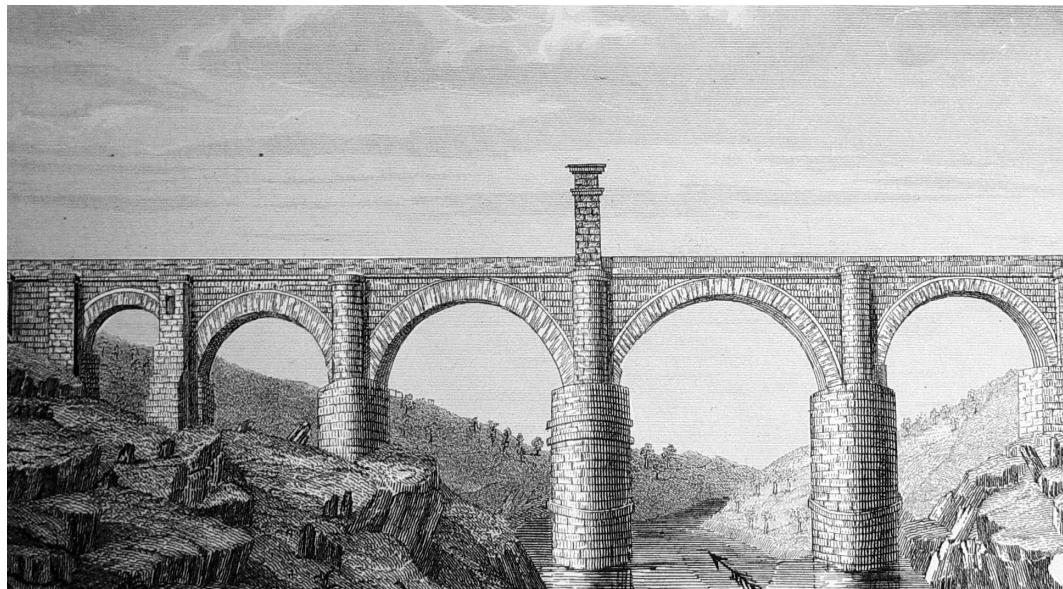
La desenfrenada búsqueda de acumulación individual capitalista promueve la privatización y la mercantilización de todo, encarcelando y destruyendo los “comunes”. Rescatar y regenerar los “comunes” implica más que una mera resistencia, significa crear las condiciones de otro modo de vida.

La descomodificación y desmercantilización de los “comunes” son una de las condiciones impostergables para superar la crisis de civilización y caminar en la búsqueda de basamentos que permitan la sostenibilidad de la vida y del planeta. Es a través de la lucha social como se rescatan “comunes” concreta y simbólicamente, ampliando el espectro de lo común.

En torno a los “comunes”, tal vez una de las luchas más evidentes, pues está anclada en diferentes realidades, sea la lucha en contra de la privatización del agua. En todos los lugares del planeta, en todos los pueblos y de diferentes formas se registran luchas por el agua, como un “común” en el sentido aquí expuesto. Debido a la crisis ambiental, provocada por las emisiones climáticas, la atmósfera y el clima comienzan a tener un lugar cada vez más destacado en las luchas por los “comunes”, a pesar de que su misma definición sea todavía difusa. Conceptos nuevos, como el de colonización de la atmósfera, de los océanos y mares, de la biodiversidad, por las grandes corporaciones capitalistas y por las sociedades más ricas,

van ganando sustancia y densidad emergiendo como bienes “comunes” planetarios que hay que defender. Luchas como la del *software libre* están a la vanguardia de las luchas contra la privatización de los conocimientos contemplados como un “común” fundamental. Con esto es la lucha contra toda forma de propiedad intelectual la que emerge como condición para el florecimiento de los “comunes” y la constitución de una biocivilización. La radicalidad de la visión indígena del *buen vivir* reside justamente en el modo como concibe y se relaciona con toda la naturaleza y con los “comunes”. Traer los “comunes” al centro del debate es, en verdad, situar las preocupaciones por las condiciones de la vida, de la vida en su conjunto como un asunto prioritario.

Para la biocivilización los “comunes” son uno de los fundamentos más importantes. Rescatar “comunes”, ampliar “comunes”, crear nuevos “comunes”, son tareas claves con miras a la edificación de un nuevo paradigma de civilización que se contraponga al que está en crisis. Los “comunes” no necesariamente niegan la industrialización, pero la subordinan a la lógica del común. Tampoco están en contra de los beneficios y utilidades que estos mismos “comunes” puedan llegar a propiciar; simplemente imponen y refuerzan socialmente los principios que atañen al cuidado y al compartir. Reforzar su carácter como “comunes” es reforzar lo social, el espíritu de comunidad,



<http://www.flickr.com/photos/fdcsevilla>

la vida colectiva, el vivir como experiencia que se realiza sólo en relación con los otros seres humanos, con los demás seres vivos y con la naturaleza en su contradictoria y fantástica plenitud.

## La Ética de la Justicia Social, Ambiental y Ecológica

La justicia social, fundada en el reconocimiento del principio ético de la condición de igualdad de los seres humanos, ha atravesado distintas tradiciones filosóficas y religiosas. Dada la realidad de la desigualdad social, intra e inter pueblos, a lo largo de la historia, las luchas por la justicia y la igualdad han sido el “motor de la historia”. Nunca la humanidad fue tan desigual como en el contexto actual de abundancia excluyente, de escandalosa riqueza e insoportable miseria. Nunca esta verdad sobre las luchas por justicia e igualdad fue tan evidente. Nunca la humanidad tuvo una conciencia tan clara sobre el imperativo de la equidad y sobre la amenaza que implica la exclusión social, la pobreza y las diferentes formas de desigualdad e injusticia social en el contexto de crisis de civilización.

El problema de la desigualdad social es de relaciones de fuerza, relaciones de poder. Su complejidad no puede ser reducida al tamaño de la renta monetaria, por más aplastantes que sean los indicadores de renta *per cápita*. Las formas de desigualdad como modos de dominación social son una característica intrínseca de la civilización industrial productivista y consumista. Como sociedad del tener y del acumular, crea necesariamente explotados, excluidos y dominados para hacer viable el tener y el acumular por parte de pocos. Para ello, esta “máquina” privatiza y mercantiliza, usurpa bienes comunes, priva enormes contingentes de la población de los medios para organizarse y vivir de manera autónoma, no dejando avizorar otra forma de vivir que no sea la de someterse a la explotación capitalista. La ideología del tener y del consumir como expresión de felicidad humana ha penetrado hondo en las mentes y en los corazones. En el proceso de producir y acumular esta forma de organización y modelo de desarrollo de la riqueza se

genera, al mismo tiempo, desigualdad social y desigualdad ambiental, a la vez que se impone el ideal del consumo a toda la sociedad, volviéndola rehén del crecimiento de los negocios, para poder lograr su continuidad.

Una dimensión que debe ser incorporada en las reflexiones sobre el problema de la desigualdad social es, precisamente, el de la destrucción ambiental. Como humanidad ya consumimos más recursos naturales – nuestra huella ecológica – de lo que el Planeta puede soportar. Estamos practicando hoy en día una injusticia generacional pues no estamos dejando la naturaleza, a quienes nos sucederán en el tiempo, con la capacidad de regeneración con la que nosotros la encontramos. Considerando la desigualdad e injusticia social, la destrucción ambiental que compromete a las futuras generaciones debe ser tratada como una dimensión clave de la desigualdad social actual. Al fin y al cabo, la destrucción ambiental es socialmente desigual, ya que son más responsables unos grupos y sociedades que otros y, peor aún, destruyendo el planeta en detrimento de las generaciones actuales y de las futuras.

Por lo tanto, asociar la lucha por justicia social a la lucha contra la destrucción ambiental es fundamental, una depende de la otra. Para enfrentar la injusticia social es fundamental hacer frente a la destrucción ambiental y a la injusticia contenida en ella. No es una u otra, son las dos al mismo tiempo. No se enfrenta destrucción ambiental sin enfrentar injusticia social. Una no se da sin la otra y esto cualifica de modo radical las luchas sociales de nuestro tiempo encaminadas a un modelo de biocivilización.

Somos parte de la naturaleza, pero tenemos a no vernos de esa manera. La revisión de la relación sociedad y naturaleza es considerada aquí como condición fundante de una civilización biocéntrica, de la biocivilización. En esta perspectiva, la reflexión coloca en el centro del debate un asunto de carácter ético y de justicia en una triple dimensión: social, socio-ambiental y ecológica. En síntesis, ¿existe o no un asunto de ética ecológica, de derechos y de justicia de la naturaleza que le es inherente a ella misma? Lo que se concluye, sobre este interrogante, de los

planteamientos la visión cósmica del buen vivir y de la ecología profunda, es el de la importancia de comprender la naturaleza y sus diferentes elementos como sujetos detentadores de derechos. De acuerdo a esto, ¿podemos estar, entonces, en contra del derecho inmanente de las semillas y de los animales a realizarse como seres vivos? ¿Podemos estar en contra del tejido de la vida tal como ella es, de la atmósfera y el clima, propendiendo por elecciones que no garanticen su protección? ¿De qué modo estas problematizaciones resignifican las luchas básicas por la justicia social? Por más difíciles que estos interrogantes sean, la búsqueda de respuestas a ellos nos sitúa en el camino hacia la biocivilización aunque aún estemos lejos de llegar a ella y todavía muchas generaciones deban ocuparse de andar y desandar caminos en su dirección.

### **La Ética de los Derechos y de las Responsabilidades Humanas**

Derechos humanos no son privilegios. Para ser derechos deben ser iguales para todos y todas. Si sirven para pocos, para ciertos grupos, ciertas clases o ciertos pueblos, son más bien expresiones de privilegios sociales asociados al poder. Por esto, es fundamental considerar los derechos humanos como indicadores de la calidad de las relaciones sociales en una determinada sociedad. La lucha por derechos iguales, aunque éstos todavía no estén plenamente reconocidos, cualifica las propias luchas, a los sujetos colectivos, a sus promotores, a la vez que transforma la sociedad, sus modos de organización y de gestión. Y es con base en la comprensión de los derechos como bien común de una cultura política de derechos, en permanente construcción y disputa, de derechos iguales de referencia para todos, que éstos cobran un posicionamiento importante como parte de los procesos de reingeniería social y de las búsquedas de alternativas de sustentabilidad de la vida y del planeta.

No existen derechos humanos sin responsabilidades humanas. Para verse como titular de derechos, de todos los derechos, la condición es reconocer la misma

titularidad en todos los demás. Estos son los dos lados de la relación política de igualdad a los que los derechos humanos se refieren como bienes comunes. En otras palabras, para tener derechos es necesario ser responsable, al mismo tiempo, de los derechos de los demás. Se trata de una relación compartida y como tal es de corresponsabilidad. Es esencial situar esta problemática en el debate acerca de los fundamentos de una nueva civilización. La creciente toma de conciencia de los derechos y de las responsabilidades humanas, que abarca tanto a las sociedades como a la biosfera, deja emergir como aspecto central el de la interdependencia de los distintos planos locales, territoriales y planetarios. Los derechos y las responsabilidades se basan en el reconocimiento de la interdependencia ecológica y social, como condición para el restablecimiento de las bases de sustentabilidad de la vida misma y del planeta en su conjunto.

Como imaginario y filosofía política para una biocivilización encaminada a la sostenibilidad y a la inclusión de todos sin ninguna distinción, debe elaborarse una Carta de Responsabilidades Humanas paralela a la reconstrucción y profundización de la Carta de los Derechos Humanos. Y para ir más allá de esto será también importante repensar, de acuerdo a los principios y fundamentos aquí expuestos, los derechos humanos y las responsabilidades humanas, incorporando en ellos asuntos referentes a la justicia ecológica, al derecho a la integridad de la biosfera y a la capacidad de regeneración natural del planeta. Los derechos y responsabilidades humanas son un pilar del nuevo paradigma. Transformar las definiciones de derechos y de responsabilidades humanas en una Carta de los Pueblos que apunte a una Biocivilización, puede significar una forma de conectar y potenciar las distintas fuerzas de la ciudadanía viva en procura de la tarea gigantesca que demanda la consecución de un proyecto de esta índole.

### **La Ética de la Igualdad, de la Diversidad y de la Individualidad**

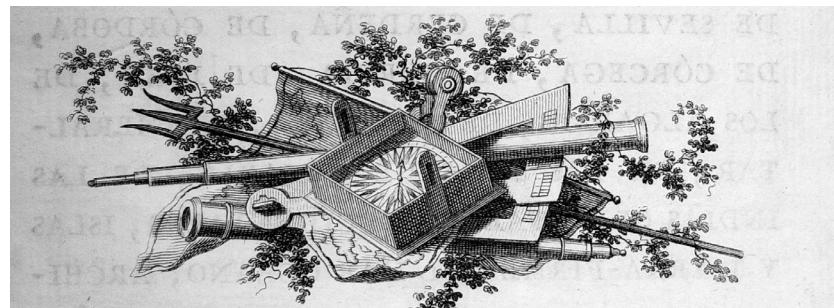
Sobre este punto deberemos considerar el asunto de los principios y valores que

condensan en sí mismos algunas de las construcciones culturales y conquistas políticas de la humanidad que deben ser examinadas y apropiadas para la meta propuesta. Estas construcciones y conquistas no se dieron todas al mismo tiempo, ni abarcaron a todos los pueblos. Sus logros han sido el fruto de múltiples e históricas disputas a lo largo de la historia humana. Se trata de un proceso histórico que debe ser continuado y en el que los diferentes grupos y clases sociales, las diferentes generaciones, se comprometan a favor de luchas sociales emancipatorias que tengan como referente uno o más de estos principios y valores, imprimiendo su huella en las estructuras sociales y definiendo las condiciones de vida y acción en la consecución de este horizonte.

Hoy en día es imposible pensar alternativas para la humanidad y sobre su relación con el planeta sin pensar en la contradicción articulación de dichos principios y valores. De todos nosotros depende obtener la transformación de lo que está destruyendo la sustentabilidad de la sociedad humana y la integridad del planeta. Indagar sobre las bases de la biocivilización y las maneras de construirla y consolidarla es preguntarnos, también, sobre lo que estamos dispuestos a reconsiderar y a renunciar como humanos, dando lugar y prioridad a la vida en su totalidad, con base en los principios y valores éticos expuestos.

La igualdad como principio nos obliga hoy en día a pensar de forma holística y planetaria, desde el punto de vista humano, intra e inter generaciones, y desde el punto de vista natural. ¿Cómo garantizar, desde esta perspectiva, el igual derecho a la vida de todos los seres vivos, sabiendo que la competencia entre éstos por la vida es una condición de la vida misma? Al respecto consideramos, como punto de partida, que desde el punto de vista ético no hay seres mejores ni peores, superiores e inferiores, sino seres vivos y dependientes unos de los otros.

La diversidad como principio y valor es una afirmación relativamente reciente. Tiene que ver con la identidad, es decir, con el hecho de ser seres iguales pero, al mismo



tiempo, con el de ser también seres diversos. Desde este horizonte de comprensión se coloca como eje central, para el análisis sobre las luchas y conquistas humanas, el asunto de las múltiples formas de creación de identidades y de culturas como una especificidad que debe ser visibilizada y cuyas expresiones no pueden ser sometidas a formas aplastantes de igualdad. La igualdad para ser justa debe respetar la diversidad, al tiempo que la diversidad social y cultural no pueden ser motivo para la justificación de la desigualdad social. La diversidad desde un punto de vista natural es la ley de la vida. Es en la diversidad donde ésta se realiza. La diversidad hace parte de la ética social, de la ética ambiental y de la ética ecológica. Por esta razón debe ser considerada como un fundamento de la biocivilización: igualdad en la diversidad; diversidad como contraposición de la homogenización tanto social como ecológica; diversidad como condición de la vida sostenible y de la integridad del planeta; diversidad como forma de realización de la igualdad social y natural.

Desde esta perspectiva no sobra recordar la importancia de la conquista y construcción de la individualidad como condición de emancipación en la historia humana. Lo social, la colectividad y la interdependencia son elementos esenciales del vivir humano; sin embargo, para que éstas no sean formas de dominación, es importante que sean apropiadas conscientemente, que las individualidades no desaparezcan en ellas y a causa de ellas. Vivir es este permanente forcejío y negociación entre los deseos y opciones individuales y los deseos y opciones de los otros, reconociendo y compartiendo principios y valores comunes, bienes comunes, objetivos comunes, en un sano escenario de confrontación. La independencia individual no es nada más que la afirmación ética y

política que evidencia la experiencia de la vivencia individual como atravesada por la pertenencia a la colectividad. La individualidad sólo puede existir con base en los principios y valores comunes que reconocen el mismo derecho a cada uno y una y a todos y todas, sin ninguna distinción. Individualidad es una condición de la emancipación social, de la lucha por la justicia social, de la construcción de una biocivilización. En oposición a esto, el individualismo es una reafirmación de la civilización productivista y consumista dominante, de la acumulación individual que concentra riqueza y destruye la naturaleza.

Todas estas reflexiones remiten a la cuestión de la cultura y a la importancia de la diversidad cultural para la sustentabilidad de la vida y del planeta. A través de la cultura se gestan individualidades, así como a través de la cultura se afirma la humanidad común y florece la diversidad cultural como condición de existencia de la humanidad, posibilitada a través de la interacción entre seres humanos emancipados y de éstos con la naturaleza, entendida como sustrato de la vida a usufructuar, conservar, regenerar. Cultura vibrante es una cultura diversa y no la homogeneidad impuesta por la aplastante globalización actual. La cultura diversificada valora el potencial de las personas que la constituyen y hace posible que la humanidad desee y propenda por la sustentabilidad de la vida y del planeta. Esta es otra de las dimensiones fundantes de la sociedad, de la economía y del poder para aspirar a la biocivilización.

### **Ética de la estrategia de transformación: la cuestión de la democracia y de la paz**

No es posible la biocivilización sin una ética de la paz. Se trata de una condición fundamental teniendo en cuenta los principios y pilares anteriormente expuestos. El imperialismo, los nacionalismos, las guerras, los arsenales, así como la violencia internalizada en la cultura y en las estructuras sociales, son los baluartes que predominan en el modo de organizar el poder y la economía en la civilización industrial productivista y consumista, alimentada por las conquistas,

la explotación, el servilismo y el endeudamiento, la desigualdad y la exclusión social a escala global, así como por el uso intensivo de los recursos naturales. En este sentido, la paz no es sólo un objetivo para la biocivilización sino una condición ética y política estratégica e impostergable como viabilizar un proyecto de sustentabilidad en el que todas las formas de vida tengan lugar.

El desmonte de la dominación actual, en todas sus formas y expresiones, así como la transformación de relaciones y culturas, de mentes y de corazones, son verdaderas obras de ingeniería política que se perfilan y cobran forma en el hacer, en el proceso mismo, y en las que la búsqueda osada, generosa, motivada por grandes sueños y utopías, debe generar y movilizar las fuerzas que le dan empuje a dichos propósitos. No existe proceso histórico sin fuerzas en movimiento y en disputa. El problema referente a la dimensión ética que debe acompañar la estrategia a ser adoptada en este horizonte de futuro estriba en cómo dar cabida a las múltiples disputas de una manera constructiva, renunciando a la violencia armada de cualquier tipo y apostándole a la paz.

A la luz de los fundamentos postulados podemos afirmar que desde un punto de vista ético la estrategia política posible para emprender caminos a favor de la biocivilización, pasa por los inciertos y tortuosos descaminos de la democracia, propendiendo por su radicalización y por la “democratización de la propia democracia”, tal como se ha venido enarbolando desde el Foro Social Mundial.

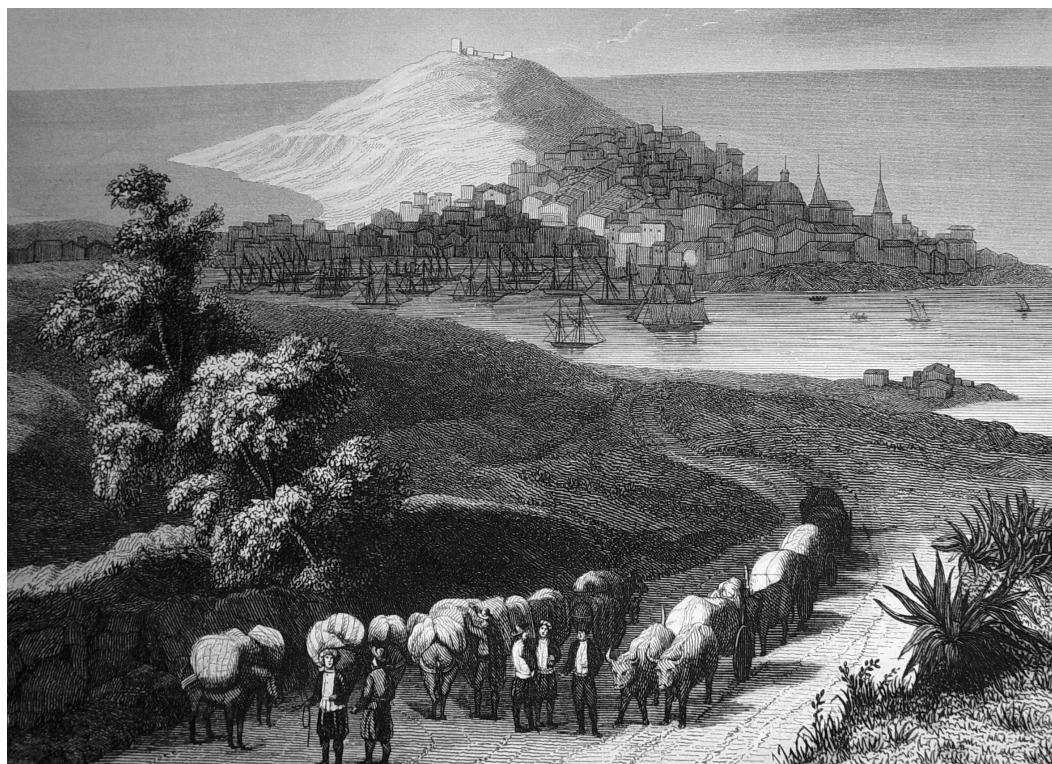
Desde una perspectiva radical, la democracia es activada por los principios y valores éticos de la libertad, la igualdad, la diversidad, la solidaridad y la participación de todos y de una manera sincrónica, como motores de la acción democrática en el marco de una ciudadanía activa. En este sentido, tanto la acción como los fines reposan sobre la ética. Este fundamento, concebido como uno de los derroteros programáticos, puede modificar los obstáculos y las dificultades descritas anteriormente para que la biocivilización sea una utopía

posible, en la que se pueda imaginar, formular y actuar para obtener las modificaciones que ahora parecen imposibles y que se desea hacer posibles.

En síntesis, la condición ineludible de la paz así como del método para democratizar la democracia constituyen el fermento transformador de algunas de las actuales limitaciones frente a la consecución de la biocivilización. Los caminos a construir en la búsqueda de los pueblos del buen vivir se delinean en el mismo trasegar, no pudiendo ser definidos *a priori*. Tampoco pueden ser pensados como idénticos para todos los territorios del planeta, caracterizados por su gran diversidad natural y cultural. Conectados y reconociendo la interdependencia de todos y todas, podemos construir una nueva arquitectura del poder en camino hacia la biocivilización, en lo local y en lo mundial, haciendo uso del método democrático y de un horizonte de búsqueda de la paz.

Todo esto es necesario pero es insuficiente. Sin voluntad política y sin la determinación puesta en la persecución de un nuevo paradigma, es probable que prevalezca, en su defecto, el menos osado y poco transformador, el que opte por adaptarse

a lo dominante y se limite a mitigar sus impactos sin cambiar su lógica de fondo. Es en este estrecho horizonte donde se sitúa, por ejemplo, la propuesta más avanzada que ha emergido al interior del mismo sistema capitalista industrial: la del tal *new deal* de la economía verde, en la que los sectores dominantes mantienen bajo su dominio la estructura del poder mundial. Estas iniciativas representan en verdad, más que todo, la emergencia de un nuevo campo de acción de los negocios capitalistas con miras a perpetuar su crecimiento y acumulación, y no forman parte de una propuesta alternativa de transformación de la economía y del poder que requiere ser construida y que puede hallar como basamento los supuestos presentados para dar forma a lo que defino como biocivilización; una propuesta en la que la meta sea ante todo la sustentabilidad de la vida y del planeta para el logro del buen vivir.



<http://www.flickr.com/photos/factsevilla>

# SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO

## Guía para el ejercicio de una ciudadanía activa

La guía metodológica de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo territorial (en adelante MSE) presentada en este Manual tiene como propósito contribuir al fortalecimiento del control ciudadano a la gestión pública, brindando herramientas para el acopio, procesamiento y análisis de información, así como para la generación de opinión pública relacionada con el tema.

Con la implementación de las pautas que contiene el presente Manual se busca también contribuir a hacer visibles las instancias de participación ciudadana y las organizaciones sociales que las conforman, de manera que éstas logren insertarse en los espacios de deliberación pública y desarrollar en ellos una actividad crítica y propositiva, enmarcada en un concepto de ciudadanía activa y de búsqueda de un mejor vivir.

La aplicación completa de la guía planteada contempla una serie de condiciones básicas del equipo que decida desarrollar la metodología, sea el Consejo Territorial de Planeación u otra forma de ciudadanía organizada. Se requiere la disponibilidad de un mínimo de recursos (conocimientos, tiempo, información, dinero) para desarrollar la totalidad o algunos apartados de la metodología. Sin ellos el ejercicio corre el riesgo de no generar los productos esperados.



**Paulo Andrés Pérez Álvarez**

**Con la colaboración de:**  
**Mario Freddy Martínez**

**Disponible en: [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)**

# Después de Río+20: ¿Qué nueva gobernanza mundial el mundo precisa?

Gustavo Marín\*

## Introducción

Ya se han escrito muchos artículos después de Rio+20. La amplia mayoría de ellos ha expresado descontento, decepción, constatación de un fracaso anunciado, insuficiencia de la declaración final de los gobiernos, etc. Algunos artículos, yendo más al fondo, más allá de constatar que los gobiernos no lograron un acuerdo a la altura de los desafíos de los grandes problemas mundiales, han mencionado que la Conferencia de las Naciones Unidas reflejó una crisis de la gobernanza mundial.

## Una crisis de la gobernanza mundial

Pero ¿qué es la gobernanza mundial? Sin pretender profundizar en definiciones más o menos complejas de lo que puede ser la gobernanza mundial y de las concepciones tecnocráticas que este concepto abarca, preferimos pensar en la gobernanza mundial simplemente como la *gestión colectiva del planeta*, concepción que tenga tal vez el defecto de ser amplia pero permite, en cambio, explorar todas las dimensiones de lo que debe ser, de lo que podría ser, una gobernanza justa y democrática, sabiendo

que debe superar el marco restrictivo de lo que han sido las “relaciones internacionales”, único prisma a través del cual se perciben las relaciones en el estrecho campo de la entidad política dominante, la del Estado-nación.

Si debemos sacar una conclusión de los últimos 20 años es que, en el estado en que están las cosas, no disponemos de estructuras adecuadas para abordar y resolver los problemas a escala mundial. Los Estados, empezando por las grandes potencias y las potencias emergentes, son de toda evidencia partes involucradas en la elaboración de nuevas respuestas. Pero también constituyen una fuerza de inercia que habrá que superar necesariamente porque es evidente que la evolución del mundo, en el transcurso de las últimas décadas, vuelve obsoleta la práctica de las relaciones internacionales basada en los intereses nacionales y las relaciones de fuerza, que el sistema de la ONU ha, en alguna medida, atenuado, pero sin haber modificado por ello sus fundamentos.

Lo cierto es que muchos ya sabíamos que los gobiernos reunidos en la Conferencia de la ONU en Rio+20 no serían capaces de acordar un plan de trabajo conjunto para enfrentar y resolver los graves problemas que la humani-



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

\* Director del Foro por una Nueva Gobernanza Mundial. Miembro fundador del Consejo Internacional del Foro Social Mundial

dad arrastra en esta época. Ya habíamos hecho numerosos análisis que demostraban que los gobiernos, expresión política de los Estados-naciones, no son capaces de responder a los desafíos de la gran mutación a escala mundial en la que ha entrado la humanidad en este comienzo de siglo 21 (mutación que estaba ya en germen desde fines del siglo pasado). Esta incapacidad, no sólo de los Estados, sino también de las corporaciones, organismos multilaterales, redes globales, ONG internacionales, es expresión de la crisis de la gobernanza mundial que vivimos y debe ser comprendida en el contexto de una profunda mutación histórica, la cual se articula en torno a dos acontecimientos simultáneos y en cierta forma vinculados uno con el otro. El primero es la mundialización. Obviamente no se trata de un fenómeno nuevo pero a fines del siglo 20, la mundialización alcanzó un umbral crítico donde los diversos fenómenos han superado por completo las competencias y capacidades de los actores que operan a escala mundial y principalmente de los Estados tanto más cuanto que estos últimos siguen funcionando según el principio del “interés nacional”.

El segundo fenómeno, que se expresó dramáticamente ya en los años cincuenta con la amenaza de un cataclismo nuclear, y luego en los años setenta con los primeros indicios sobre el rápido y preocupante deterioro del medioambiente, es la toma de conciencia de que el modo de producción y consumo de los dos últimos siglos, y todos sus excesos, han llevado a una etapa crítica de la historia en donde el ser humano no sólo puede llegar a autodestruirse como especie, sino que también es capaz de destruir su planeta.

En este contexto es evidente que los modos de gobernanza están desfasados en relación a la urgencia y la complejidad de los problemas. De la mundialización y de la toma de conciencia de los peligros para la vida y el planeta surge la convicción de que, por un lado, estamos confrontados a problemas enteramente nuevos y de una complejidad y una urgencia extremas (migraciones, crisis financieras, deterioro ecológico, etc.) y, por otro lado, no disponemos de modos de gobernanza adecuados para la resolución de esos problemas.

Esto ya lo sabíamos y la Conferencia de Rio+20 lo volvió a confirmar. Pero es preciso no generalizar ni quedarse sólo en el análisis del texto de la declaración final. Rio+20 abre una nueva etapa en la redistribución del poder a escala mundial que se ha venido configurando a partir de la crisis financiera de 2008.

### **Una nueva configuración de los polos dominantes del mundo**

El comportamiento de los principales actores en torno a la Conferencia refleja este nuevo escenario, empezando por los ausentes. Obama no fue a Rio. Ya sabíamos que el gobierno de Estados Unidos no sólo no estaba dispuesto a asumir el liderazgo de Rio+20, sino además había abandonado el intento de poner en marcha las políticas globales de regulación de los desequilibrios ecológicos a escala nacional y mundial. Ángela Merkel tampoco fue a Rio. François Hollande llegó para constatar que la declaración oficial no estaba a la altura de los desafíos y regresó a Francia para concentrarse en las primeras medidas de un gobierno rodeado por países en crisis que repercuten en toda Europa, empantanado por un endeudamiento y un desempleo cada vez más importantes.

Los países africanos estuvieron lejos de crear un bloque unido y sólido y los gobiernos de los otros continentes, incluidos los de la mayoría de los países latinoamericanos, tampoco organizaron un frente unido. El gobierno chino, evitando aparecer en un rol protagónico dada las enormes dificultades para asumirlo en un mundo en crisis y, al mismo tiempo, presionado por las tensiones económicas y sociales que se hacen cada vez más fuertes en China, optó por un perfil bajo, evitando toda decisión global que lo amarrase a obligaciones que no está dispuesto a asumir. El gobierno de Brasil jugó entonces el único rol que le quedaba por jugar para evitar el fiasco completo de la Conferencia e impuso un texto basado en el mínimo común denominador que evitara los desacuerdos.

Por su lado, las corporaciones y las agencias de las Naciones Unidas mantuvieron el discurso de la economía verde como la novedad que permitiría a la economía mundial salir de la crisis, pero viendo la

posición, por lo menos pusilánime de los gobiernos, se limitaron a impedir también que se adoptaran medidas que restringiesen sus estrategias globales. Por lo demás, muchas corporaciones no habían puesto todos los huevos en el canasto de la economía verde como la varita mágica que resolvería la crisis en curso.

Rio+20 marcó así un punto de entrada en una zona de turbulencias donde el piloto representado por las Naciones Unidas no sabe a ciencia cierta cómo orientar el avión y nadie está dispuesto a remplazarlo. Cada bloque, especialmente el constituido por los grandes países denominados emergentes encabezados por China, Brasil e India, se limitan a amarrarse los cinturones y esperar la calma que estabilice el avión y puedan continuar sus estrategias de crecimiento y sus políticas sociales que estabilicen sobre todo sus propios espacios interiores. Los demás, sobre todo el estadounidense y los europeos están demasiado enfrascados en sus problemas internos para abrumarse con los problemas globales.

Este cuadro que vivimos en Rio+20 en un contexto de reuniones y debates en la atmósfera preparada por el gobierno brasileño, que hace además de Rio el centro de eventos globales como lo serán el Campeonato Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, contrasta, pero mantiene las mismas características de las relaciones de fuerza vigente, con el escenario trágico de la guerra en curso en Siria. Obviamente los actores y sus posiciones no son exactamente las mismas, pero la agravación de la guerra en Siria muestra de

manera patética la crisis de la gobernanza mundial que estamos constatando.

### **Incapacidad de los gobernantes y poderosos, impotencia de los nuevos actores y movimientos sociales**

Desde la posición de los ciudadanos y de los movimientos sociales, a fin de cuentas se trata de los pasajeros del avión, de los que lo construyeron y lo hacen funcionar. El hecho que los sectores poderosos, los que controlan el poder y acaparan la riqueza, sean incapaces de salir de la zona de turbulencias y ninguno esté dispuesto a ser el piloto, podría ser una buena noticia. Como toda crisis, la de la gobernanza mundial conlleva una parte de riesgo y otra parte de oportunidad a través de la cual nuevos actores, innovadores, dinámicos, audaces, podrían abrir nuevas perspectivas y superar la crisis.

El problema es que ante este vacío de liderazgo político, los sectores sociales, alter mundialistas, indignados y otros, no constituyen tampoco una alternativa. Para que una situación de crisis sea superada no basta con que los sectores dominantes sean incapaces; es necesario, imprescindible, que los sectores dominados asuman la superación de la crisis y sobre todo, sean capaces de hacerlo.

La fragmentación que persiste en los actores y movimientos que podrían ser portadores de una nueva visión para salir de la crisis de la gobernanza mundial debilita grandemente sus capacidades. Paradojalmente, aunque las tecnologías de comunicación y los medios de transporte faciliten las comunicaciones como nunca antes, los contactos directos y las iniciativas conjuntas entre los actores y movimientos son casi inexistentes. Los jóvenes y mujeres que han ocupado los primeros lugares en la lucha contra las dictaduras de Túnez y Egipto no se conocen con los jóvenes estudiantes chilenos que luchan por un sistema educativo accesible y justo. Los pueblos originarios que luchan en el altiplano andino por salvaguardar los territorios frente a las empresas extractivas y de transporte que dañan irremediablemente la naturaleza



no logran articular sus esfuerzos con los miles de pescadores artesanales africanos y asiáticos que velan por la protección de los recursos marinos.

Los ejemplos son múltiples y diversos. Por cierto, no se debe pretender aunar todos los esfuerzos en un sólo receptoráculo puesto que uno de los rasgos esenciales de los nuevos escenarios de la mundialización es la diversidad de los actores y movimientos sociales. Sin embargo, una articulación entre todos ellos, que supere la fragmentación actual, deviene una tarea histórica indispensable, sobre todo porque los sectores dominantes y el mercado capitalista sí han tejido redes globales y continúan afianzando su dominio a escala mundial. Construir mecanismos de articulación entre los actores portadores de nuevas perspectivas, asegurando la diversidad del conjunto, requiere inventar y poner en práctica las respuestas a los desafíos del presente, arraigados en los contextos de cada uno, de cada pueblo. Implica reconocer las diferentes sabidurías presentes en todos los continentes, en todos los pueblos, sin pretender que una sola sea la referencia indiscutible.

Es por ello que los fundamentos de una nueva arquitectura de la gobernanza mundial deben ser elaborados con espíritu crítico y democrático. Esto es indispensable puesto que los cambios de los sistemas políticos capaces de cimentar una nueva arquitectura del poder de lo local a lo mundial deben ser necesariamente duraderos y sustentables. Estas tareas pueden parecer utópicas, pero ya están apareciendo en las luchas cotidianas de los que construyen los nuevos espacios de la ciudadanía mundial desde los territorios hasta el mundo.

## **La gobernanza mundial empieza desde los territorios**

Aquí cabe subrayar un pilar fundamental de la nueva arquitectura del poder mundial. Se trata de localizar y territorializar al máximo posible la economía y el poder puesto que la ciudadanía se realiza prioritariamente en un *territorio ciudadano*. Consideremos, por ejemplo, la cuestión climática. Es evidente que se trata de una

cuestión planetaria que requiere de una gobernanza mundial. Sin embargo ella no funcionará sin un compromiso efectivo de la ciudadanía en sus territorios. Así, el territorio es la unidad específica de la relación entre la sociedad y la naturaleza, allí se puede lograr una simbiosis donde se exprese socialmente la sustentabilidad del planeta.

Asistimos a la “revancha” de los territorios, hasta hace poco olvidados en los engranajes macroeconómicos y macropolíticos de la arquitectura del poder mundial. Hoy es evidente que la nueva arquitectura de la gobernanza debe pasar por una revalorización de los territorios. Pero los contornos son aún difusos: ¿dónde está el territorio? ¿En el vecindario, en la comarca? ¿Cuál es la dimensión de los territorios urbanos, de las ciudades y los barrios, de las localidades rurales? ¿El país es un territorio cualquiera sea su superficie? ¿Existen territorios continentales como Europa, América del Sur, el sub-continente indio, etc.? ¿Después de todo, acaso el mundo entero no es un territorio?

En todo caso, algunas respuestas pertinentes ya existen. Se trata de articular las escalas y los niveles de la gobernanza, sabiendo que no se trata de forzar las relaciones pretendiendo que las relaciones entre los distintos niveles sean necesariamente armoniosas. La nueva arquitectura política se construye simultáneamente en dos grandes escalas: la local, la del territorio, (los Estados también corresponden a esta escala local aunque puedan ser muy diversos), y la mundial, referida no sólo a lo interestatal, sino sobre todo a los nuevos espacios transnacionales y mundiales.

Es en lo local donde se juega la vida cotidiana de la gente, y es en lo mundial donde se deciden cada vez más las políticas que afectarán esa vida cotidiana. La escala de fenómenos se amplía cada vez más: migraciones, pandemias, crisis climáticas, crisis financieras, etc. Pero el territorio, lo local, la democracia de proximidad es lo básico, a partir de lo cual se podrá construir una nueva arquitectura de la gobernanza. Empero, la dimensión mundial, en esta época de globalización cada vez mas acelerada de flujos financieros y comerciales, de circulación de informaciones y personas, condiciona la

vida cotidiana en lo local. Por ello es preciso al mismo tiempo proponer y concretizar cambios de la gobernanza a escala local y mundial. Hay una relación dialéctica entre estas dos grandes dimensiones de la gobernanza.

### **El viejo mundo se muere, el nuevo tarda en venir y, entre tanto...**

En todo caso, queda mucho camino por recorrer y en esta zona de turbulencias de la que hemos hablado, lo más probable es que dada la incapacidad de los actores y movimientos sociales de cambiar el rumbo de la historia a corto y mediano plazo, el capitalismo irá progresivamente saliendo de la crisis y aparecerán nuevos liderazgos ideológicos, sociales y políticos, cuyos perfiles es difícil predecir.

Ante esta perspectiva, la gravedad de la situación actual no debe ser subvalorada. La imagen del avión entrando en una zona de turbulencias puede servir para captar la fase de transición en la que hemos entrado. Pero, retomando la visión lúcida y pionera de Antonio Gramsci, podemos decir que “el viejo mundo se muere, el nuevo tarda en llegar y, entre tanto, surgen los monstruos”. La situación en Siria está aquí para corroborarlo. Y lo más probable es que después del desenlace de la situación en ese país, esperando que dicho desenlace esté próximo y la estabilidad democrática asegure tiempos de calma en la región, (lo que en este momento es sólo un deseo), nuevos focos de conflicto y guerra ensombrecerán el horizonte mientras no se logre una gobernanza mundial justa y solidaria.

Esta nueva gobernanza será tanto más difícil de lograr mientras la situación de la mayoría de la población mundial y la vida en el planeta sigan siendo extremadamente precarias: hambrunas, falta de acceso a los servicios esenciales, violación de los Derechos Humanos, devastación de los ecosistemas, etc. Las poblaciones que padecen guerras, hambre, migraciones forzadas, inundaciones y atentados son testimonio de ello. A ello podemos agregar las redes mafiosas de tráfico de drogas, de niños, de mujeres y de hombres

que se desplazan por millones en busca de un lugar donde poder soportar un poco mejor las duras condiciones de la existencia cotidiana. En barrios pobres de algunas ciudades, grandes y pequeñas, de todos los continentes, existen verdaderas guerras sociales, más o menos abiertas, que son una expresión permanente de la exclusión y de las desigualdades económicas y sociales.

Las guerras y los conflictos con los cuales nos vemos confrontados en la actualidad tienen causas diversas: desigualdades económicas, conflictos sociales, sectarismos religiosos, disputas territoriales, control de los recursos fundamentales, tales como la tierra y el agua, etc. En todos los casos ilustran una profunda crisis de la gobernanza mundial. Y aunque la cantidad de conflictos tradicionales entre Estados se haya reducido en estos últimos años, los conflictos actuales no dejan por ello de ser violentos y de afectar, cada vez con mayor frecuencia, a las poblaciones civiles y a las regiones más frágiles principalmente en África y el Medio Oriente.

Además de las guerras, otros peligros amenazan a la paz y la solidaridad. El aumento de los populismos, los fundamentalismos, los nacionalismos se ha vuelto una realidad cada vez más masiva en grandes sociedades democráticas, no sólo en Europa Occidental y Oriental, sino también en Asia y América. Algunos países de África intentan salir de sus crisis, pero grandes regiones siguen estando profundamente empantanadas en crisis permanentes, obstaculizadas por regímenes autoritarios y corruptos y franjas enteras de la población sobreviven en condiciones de miseria.

En este contexto, en muchos Estados surgidos de las independencias, cuyas instituciones han sido en gran parte “impuestas” a la sociedad, el ejercicio del poder es juzgado ilegítimo por la población misma. La democracia representativa, tal como se la practica en muchos países es vista por la mayoría como un sistema por el cual una minoría se apropiá de la totalidad del poder y la riqueza. Las confrontaciones se vuelven múltiples y recurrentes y el multilateralismo económico, político y militar se ve obstacu-

lizado por tensiones belicistas e ideologías excluyentes. En consecuencia, sigue siendo difícil en la actualidad sentar las bases de nuevas instituciones adecuadas en todas las escalas de la gobernanza, desde lo local hasta lo mundial.

## Repensar la democracia

Por ello es necesario repensar radicalmente la democracia. Los aparatos estatales, tanto ejecutivos como legislativos o judiciales, heredados del pasado no permiten responder a la complejidad de las sociedades contemporáneas y, a menudo, la corrupción penetra profundamente la gestión de las empresas privadas y de las esferas públicas. El abismo que separa a la sociedad civil de las instituciones públicas se ha ahondado peligrosamente en la mayoría de los países. El resultado de ello es que incluso el sistema institucional existente, y junto a él la noción de democracia, son puestos en tela de juicio. Los partidos políticos mismos se muestran incapaces de reflejar a una ciudadanía cada vez más compleja. La democracia requiere de movimientos fuertes, pero esos movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil no resuelven la cuestión central de la legitimidad del poder en la sociedad.

Estamos ante sistemas democráticos ellos mismos muy diversos y complejos. En distintos países y regiones se expresan democracias tradicionales con régimen parlamentarios o presidencialistas, en otros toman cuerpo sistemas democráticos basados en la predominancia de grupos con base étnica, en otros los sistemas democráticos son abiertamente ligados a orientaciones religiosas.

El riesgo político que implica una situación de este tipo es evidente. La historia reciente muestra que un sistema institucional participativo no solamente es más justo, sino también más eficaz que un régimen autoritario. ¿Pero cómo invertir la tendencia actual al descrédito de la democracia, tanto en el imaginario social como en las prácticas políticas? ¿Cómo abordar estos problemas de la gobernanza mundial? ¿Cómo preservar lo que debe ser preservado? ¿Cómo cambiar lo que debe ser cambiado? ¿La arquitectura del poder mundial puede ser renovada o es



preciso sentar las bases de nuevas fundaciones para una nueva arquitectura del poder?

## Repensar el Estado

Llegados a este punto, es necesario repensar también la cuestión del Estado, en la medida en que éste sigue siendo la piedra angular del sistema de gobernanza mundial vigente.

El Estado como ente regulador y organizador de la sociedad, más allá de sus limitaciones, sufre los embates de los poderes fácticos económicos y políticos trasnacionales que buscan disminuirlo, mientras los pueblos aún ven en él y su defensa un instrumento de regulación de esos poderes y de garantías a los derechos ciudadanos. Por eso no resulta adecuado promover propuestas anti-estatales. Un Estado respetuoso de los derechos de los ciudadanos es una condición de institucionalidad democrática del poder.

Sin embargo, hay que repensar la noción de Estado-nación en un territorio determinado. Hoy, en muchos Estados la vinculación directa Estado-nación ya no refleja la diversidad étnica y cultural de los pueblos y es cada vez más recurrente la noción de Estado Plurinacional, la que en algunos países se plasma en las mismas Constituciones. Es evidente que los flujos migratorios, comerciales, de Internet, etc. sobrepasan los límites territoriales de los Estados y es necesario pensar en una desterritorialización del rol del Estado, lo que no es fácil dado el peso histórico de las fronteras.

El Estado cumple hoy un rol ambivalente. Es necesario para la regulación de la

gobernanza principalmente en el espacio nacional, pero incluso allí se aleja de la democracia de proximidad y, a escala mundial, no es el instrumento más adecuado para responder a los desafíos globales. Los Estados son también instituciones en disputa y hay que orientarlos hacia una gobernanza democrática y eficiente. En todo caso, y mirada en perspectiva a mediano y largo plazo, la forma de Estado que jugó un rol importante, por ejemplo durante la fase de descolonización, ya se está diluyendo y es indispensable pensar en su transformación.

En la dialéctica entre la Sociedad y el Estado, la cuestión de la participación y la representación es central. Se sabe que los sistemas de representación no corresponden a las exigencias de una participación activa. Lo prioritario es potenciar la participación implementando sistemas de información transparente y mecanismos de consulta abiertos para que la toma de decisiones sea eficaz. Pero se trata de ir más al fondo. Es preciso radicalizar la democracia, tanto de las instituciones estatales como de la sociedad en su conjunto.

Así progresivamente se irá transformando el Estado y los sistemas de representación repensando nuevas instituciones políticas. Esto significa un desafío histórico puesto que asistimos a una crisis de legitimidad de las élites. La crisis de la democracia actual es principalmente un cuestionamiento de las élites y de cómo se han construido históricamente. Las protestas en algunos países al sistema de los partidos políticos es sobre todo expresión del cuestionamiento de las élites.

Pero más allá de estos cuestionamientos, lo que necesitamos es inventar nuevos sistemas de organización de los sistemas políticos, donde los ciudadanos sean los actores principales, y permitan que la democracia se profundice, los responsables sean legítimos y las instituciones sean transparentes y eficaces. Esto no es sólo una cuestión de ingeniería política. Es algo más profundo, tiene que ver con los fundamentos éticos capaces de sustentar los nuevos modos de vida en sociedad.

## Repensar el mercado

Además de repensar la democracia y el Estado, hay un tercer elemento que es necesario también repensar radicalmente con miras a construir una arquitectura de la gobernanza mundial que sea genuinamente democrática, legítima y eficaz. Se trata del mercado, más precisamente del mercado capitalista.

El capitalismo, después de su triunfo sobre el desventurado modelo denominado comunista, ha respondido con éxito parcial al problema del crecimiento económico mundial, pero ha sido pésimo en lo que se refiere a la búsqueda de justicia social y económica y, en sentido contrario, ha ofrecido a una casta privilegiada una fuente de poder aparentemente ilimitada. La desigualdad y la injusticia que ha generado lo hacen insostenible e inaceptable. La colusión del Estado y de las fuerzas del mercado ha empeorado una situación ya deteriorada, como lo demuestran las recientes crisis económica y financiera que han revelado hasta puntos insospechados el elevado grado de egoísmo, avaricia, irresponsabilidad, corrupción, cobardía y falta de previsión que impregnán los peldaños superiores de los gobiernos y de las instituciones financieras, particularmente en Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, según algunos, allí donde el Estado es impotente o ineficaz, el “mercado” resolverá todo. A diferencia del Estado, que es una construcción (política) con un cuadro y objetivos definidos, el mercado no sería más que un mecanismo. Pero en esta fase histórica no se trata de un mecanismo cuya función sería solamente la de facilitar el intercambio. Se trata del mercado capitalista. Como tal, su única ley es la ganancia y, bajo el disfraz de la libertad y de la finalidad de servir al consumidor, este mercado genera una actividad predatoria intensa que favorece a los ricos y poderosos y aplasta a los débiles y a los pobres. Como el gobierno, el mercado capitalista tiene propensión a generar y concentrar el poder, del que luego abusan los que han logrado acapararlo. Como el gobierno y contrariamente a los argumentos proclamados por el neoliberalismo, no se trata de darle un cheque en blanco, sino de imponerle un conjunto de controles y contrapesos.

Como los imperios coloniales del siglo XIX, que buscaron colonizar nuevos territorios para aumentar su poder, el mercado capitalista tiende a moverse hacia territorios en donde puede imponer su voluntad sin restricciones. Desde hace mucho tiempo esto viene siendo un elemento básico de las prácticas comerciales y económicas, pero en muy poco tiempo, ha progresado cualitativa y cuantitativamente tanto, que es posible que el comportamiento errático del mercado altere el statu quo geopolítico a un grado inédito. Paradójicamente para lo que no sería más que un mecanismo, el mercado capitalista ha dado a luz una ideología que ha venido a remplazar al nacionalismo y al comunismo como la ideología más potente de la época.

Tanto el modelo liberal democrático como la ideología neoliberal han forjado una ética del egoísmo, el primero por la exacerbación del individualismo, la segunda por la eliminación de todas las barreras de acceso a las riquezas económicas, promoviendo además su búsqueda egoísta y afirmando el consumo como la finalidad misma de la vida. Al mismo tiempo, los Estados han conducido políticas centradas en lo que se llama “el interés nacional”. El espíritu de competencia vehiculado por el mercado capitalista ha socavado el sentido de comunidad y su inclinación hacia la cooperación.

Sin embargo, a pesar de todas sus limitaciones y carencias, el Estado, el mercado y la democracia no pueden esfumarse o ser eliminados en un abrir y cerrar de ojos. ¿Y lo deben? El Estado es la infraestructura básica de toda organización humana y, bajo un sistema democrático potente, puede garantizar hasta cierto punto los derechos fundamentales del ciudadano. El mercado, cuando es regulado con inteligencia y fuerza, ofrece un medio para el crecimiento económico, y el crecimiento económico regulado y sustentable es indispensable para la salud y el bienestar general de los pueblos. Evidentemente, el mercado no puede ser considerado como la solución a todos los problemas de la humanidad. El establecimiento de mecanismos de control del mercado es hoy un imperativo de eficacia y de justicia más

viable que el dejar hacer y seguir empujando a millares de seres humanos al fascinante imán del consumo, incluso al consumo excesivo y conspicuo de los más ricos. La democracia debe imperativamente evolucionar, mejorar y adaptarse, pues no hay otro sistema que parezca por el momento proteger los derechos individuales dentro de entidades políticas cercadas. En cualquier caso, el Estado-nación, la economía de mercado y el régimen político democrático están aquí para quedarse, al menos por el mediano plazo, por suerte o por desgracia. Pensar de otra manera sería vana ilusión.

## **¿Qué sociedad mundial queremos?**

Entonces, situados en esta fase de transición histórica, antes de proponer cualquier proyecto de reforma institucional o económica, una pregunta fundamental es inevitable: ¿qué sociedad mundial queremos?

La dimensión ética es vital. Explorando y valorizando los fundamentos éticos que han sustentado las civilizaciones aprenderemos a superar nuestras diferencias. Las bases éticas de una biocivilización para la sustentabilidad de la vida y del planeta nos permitirá responder a la gran cuestión que debe mantenerse vigente al mismo tiempo que emprendemos la construcción de una nueva arquitectura del poder: ¿cómo reconstruir lo universal a partir de las civilizaciones? Sólo si abordamos sin restricciones estos temas difíciles, pero esenciales, podremos verdaderamente avanzar. Los nuevos principios de gobernanza deben trascender las fronteras nacionales, responsabilizando a los Estados, a las empresas y también a los ciudadanos, cada uno según sus posibilidades, en sus responsabilidades individuales y colectivas hacia el interés general, el del planeta y de sus habitantes. Estos principios plantean nuevos requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva, de competencia, de ejercicio de la ciudadanía conforme al respeto de los derechos humanos y de resolución de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global.

Sin embargo, el pasado reciente nos debe mantener muy prudentes. La Sociedad



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

de Naciones empezó como idea audaz y extremadamente novedosa pero no bastó para asegurar la paz, o por lo menos la prevención de la guerra, como lo demostraron las dos guerras mundiales del siglo pasado. Otro ejemplo es Europa, que diseñó una suerte de contrato social expresado por la institucionalidad titubeante y burocrática de la Unión Europea, pero no logró realmente resolver la cuestión de qué trataba ese contrato, quiénes eran los contratantes y por qué era tan importante. No haberlo hecho es la causa principal de su crisis actual y tal vez de su decadencia irreversible.

De manera más general, aunque se hable mucho de solidaridad, de responsabilidad o de compasión, sigue siendo evidente que los Estados, los régimes políticos, las corporaciones transnacionales y, de hecho, muchos individuos funcionan y seguirán funcionando principalmente, aunque no exclusivamente, a base de un comportamiento descaradamente egoísta, a menudo cruel (ante todo algunas grandes corporaciones predadoras y los gobiernos autoritarios) y con una visión singularmente miope. Creer un minuto que se podría alterar este hecho es una receta para la decepción o, peor, el desastre.

## Construir una nueva gobernanza mundial

En este contexto, construir una nueva gobernanza mundial no es sólo una cuestión institucional o de reflexión referida al campo de la política o de la sociología. Cualquier propuesta y diseño de gobernanza dependerá de la acción y la movilización de grandes mayorías de personas, actores, movimientos y pueblos. Esta es la cuestión decisiva. Y en esa acción y movilización juegan un rol clave las ideas y las propuestas. Por eso, hay que repensar la arquitectura de la gobernanza integrándola en la perspectiva de una biocivilización por la sustentabilidad de la vida y el planeta. La arquitectura de una gobernanza ciudadana, solidaria, justa debe reposar sobre sólidos pilares éticos y filosóficos. Debe también apoyarse y, recíprocamente hacer posible, una nueva economía orientada por una justicia social y ambiental. Todo está interrelacionado: la ética, la política, la

economía y es necesario actuar en todos los terrenos al mismo tiempo<sup>1</sup>.

Pasó Rio+20. Han pasado veinte años desde la Cumbre de la Tierra en Río en 1992. El mundo sigue cambiando, profundamente, rápidamente. Este período empezó marcado por acontecimientos significativos: la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la Cumbre de la Tierra en Río en 1992, la liberación de Nelson Mandela en 1990, después de 27 años de prisión, y su elección como presidente de Sudáfrica en 1994, la generalización de la comunicación por internet a partir de mediados de los noventa, entre otros, han signado la entrada de la historia en una nueva era. Otros hechos han dejado huellas que han hecho retroceder los avances logrados. Cada uno de acuerdo a sus raíces geográficas y a su visión del mundo podría identificar los acontecimientos históricos que han marcado los últimos veinte años. Las visiones son afortunadamente multidimensionales. Pero un horizonte común emerge. Desde hace veinte años el mundo ha entrado en una larga fase de transición donde las sucesivas crisis se combinan y entremezclan. Rio+20 marca una etapa. En esta zona de turbulencias que estamos viviendo en la historia de los primeros años del siglo 21, tenemos la oportunidad de abrir las puertas y ventanas a nuevas civilizaciones, plurales y solidarias. Ciertamente el futuro es imprevisible y sin duda será diferente al que podamos imaginar. Pero otro mundo es visible en el horizonte. Para superar esta zona de turbulencias y enfrentar y derrotar a los monstruos de los que hablaba Gramsci, es necesario contar con plataformas sólidas que nos permitan hacer camino al andar. Este es el sentido de las reflexiones que hemos querido poner en estas páginas.

<sup>1</sup> Para una presentación más detallada y afinada de las propuestas para una gobernanza mundial justa y democrática se puede consultar el Cuaderno de propuestas elaborado para la Cumbre de los Pueblos de junio 2012, disponible en el sitio del FNGM <http://www.world-governance.org/spip.php?article798&lang=es> y en el sitio de los grupos temáticos del Foro Social Mundial <http://dialogos2012.org/novo/index.php/pt/forum/88-texto-base/256-texto-base>

# Nuestras publicaciones



Adquiéralas en:

**Bogotá:**  
Oficina de Presidencia  
Carrera 4A No. 27-62. Tel: 57 1 2822550

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

**Barranquilla:**  
Capítulo Costa Atlántica  
Calle 67 No. 44-40. Tel: 3601604

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

# La izquierda en los gobiernos y la dimensión cultural y política de los cambios

Lilian Celiberti\*

**L**a postura política que desarrollo en este artículo surge de reflexiones y debates realizados con muchas feministas de los países de la región que participan en la Articulación Feminista Marcosur, así como de las preocupaciones que compartimos con otros actores políticos en el espacio del Foro Social Mundial. En efecto, en los últimos años y a partir de los cambios operados en el escenario político latinoamericano, se han multiplicado las iniciativas para colocar en debate algunos interrogantes significativos: ¿qué es ser de izquierda hoy? ¿Cómo se construyen proyectos democráticos no capitalistas? ¿Cómo articular el cambio social a la trasformación individual? ¿Es posible superar la noción de desarrollo basada en el dominio de la naturaleza? (Ibase, 2005).

El acceso al gobierno de coaliciones y frentes de signo progresistas en América Latina, con trayectorias políticas diversas pero caracterizados en general por un discurso anti-neoliberal, de revalorización del Estado como un actor clave para el desarrollo y la consolidación democrática y la participación ciudadana, generan enormes expectativas en las sociedades y movimientos sociales al colocar en la agenda pública con matices y tensiones una nueva concepción de derechos.

Un primer debate a abordar es precisamente la heterogeneidad de las propuestas reunidas en una denominación común de gobiernos de izquierda. Colocar en el mismo campo proyectos minimalistas como el de la Concertación en Chile, o a las alianzas conservadoras y de prácticas autoritarias como las del Frente Sandinista de Nicaragua, no contribuye a profundizar el debate sobre alternativas emancipadoras. Definir un campo genérico de “izquierda” contribuye desde nuestro punto de vista a la despolitización y se convierte en un obstáculo para el desarrollo de un pensamiento crítico, ya que no permite diferenciar políticas clientelares, autoritarias y conservadoras de aquellas que ensayan y apuestan a generar avances democráticos y de protagonismo social. A la vez, reconocer la existencia de importantes diferencias ideológicas y de prácticas políticas entre el conjunto de gobiernos “progresistas” que hoy se ejercen en América Latina tampoco nos exime del análisis y la ponderación de esas diferencias.

La caracterización de los procesos políticos actuales en la región con la emergencia de nuevos gobiernos denominados de izquierda en América Latina ha dado lugar, entre un significativo número de investigadores, a dos grandes grupos de gobiernos; una izquierda denominada racional y gradualista



\* Coordinadora  
de la Articulación  
Feminista Marcosur

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

que estaría representada por los gobiernos de Chile, Brasil y Uruguay; y otro grupo, representado por los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, definidos como una izquierda populista y rupturista. El gobierno de Argentina se ubicaría en un lugar híbrido entre ambos grupos y el de Nicaragua como una incógnita a develar (Moreira 2007). Las profundas transformaciones de las sociedades se expresan en una fragmentación de las identidades políticas y la emergencia de demandas post materiales y socioculturales.

### **La dimensión subjetiva de la política: viejos temas, nuevos enfoques**

El movimiento feminista como otros movimientos anticapitalistas, conforman una vertiente de izquierda no vanguardista, contestataria del autoritarismo y defensora del protagonismo de múltiples y diversos actores como sujetos del cambio. El movimiento feminista, como dice Betânia Avila (2006), “no es movimiento que ordena, que centraliza que define modelos a seguir. Por el contrario, es un movimiento que se abre, se expande, a veces en forma contundente (...) Es “un movimiento que quiere reinventar y radicalizar la democracia política y la democracia social”. Desde estas premisas, es un movimiento que cuestiona, interpela y disputa sentidos teóricos y prácticos, políticos y epistemológicos.

Poder imaginar un nuevo marco de relaciones humanas, afectivas, económicas y sociales, redimensiona el debate político al colocar como premisa radical la posibilidad de pensar las alternativas simultáneamente desde todas estas dimensiones o, como dice de Souza Santos, desarrollar un pensamiento alternativo sobre las alternativas.

La democracia y la ciudadanía están más que nunca vinculadas a un proceso de construcción de “sentidos” de lo social. Nuevos paisajes de conflicto se agregan a las formas ya tradicionales de segregación territorial, laboral, de género, identitaria y de clase, que expresan transformaciones profundas de la vida colectiva. De alguna forma nos sentimos vulnerables frente a la violencia, la desesperanza, la marginación, la

destrucción del planeta, el fundamentalismo y las crisis globales.

El orden democrático, sus sistemas de representación y sus instituciones, parecen débiles y sin espesor simbólico para restituir o crear nuevos sentidos de pertenencia y abrir nuevos horizontes para imaginar otras formas de vida en común, y de habitabilidad humana. Si el lugar de la política, es “incapaz -como decía Lechner (2002)- de elaborar objetivos que trasciendan la inmediatez, todo se reduce a una elección del mal menor. Un presente omnipresente pone en duda la capacidad conductora de la política, pero no hace desparecer la preocupación por el futuro. Este anhelo puede adoptar formas regresivas y alimentar movimientos populistas. Pero también puede impulsar el desarrollo de la democracia” (41).

¿Desde dónde se construyen imaginarios de justicia social? La acción de los movimientos sociales tiene como principal contribución politizar los problemas y retos que las sociedades deben enfrentar. Los reclamos de los movimientos visibilizan problemas y conflictos que nos colocan frente a opciones de futuro para construir alternativas, pero fundamentalmente sociabilidad, tramas de ese tejido social profundamente lacerado por la desigualdad.

Los pueblos indígenas, el movimiento de afrodescendientes, el movimiento feminista y de mujeres, los sin tierra, los sin techo, los que disputan soberanía alimentaria y justicia ambiental, con toda la diversidad de posturas ideológicas, políticas, estratégicas y tácticas que abarca cada uno, contribuyen a la afirmación de nuevos “sentidos comunes” y a una nueva percepción de los derechos



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

individuales y colectivos. Nuevos sentidos comunes, que para nada están exentos de conflictividad y que colocan en el debate público la construcción de alternativas al capitalismo en el terreno político, económico, cultural y social.

Para construir nuevos rumbos emancipadores es necesario cambiar la perspectiva de análisis y la mirada sobre los problemas. Ese es el principal campo de disputa política hoy. Podríamos señalar algunos ejes de esa disputa.

1. Un escenario político, que podríamos caracterizar de posneoliberal, coloca en la agenda política el debate acerca de los modelos de desarrollo, y en el centro de las preocupaciones el cómo avanzar en un proceso que cuestione la hegemonía y los centros de poder económicos capitalistas.

El modelo de desarrollo dominante, caracterizado por un fuerte énfasis en las exportaciones, especialmente primarias y la liberalización de los flujos de capital, hace que se mantenga –o, incluso, que aumente– la trasnacionalización económica. El sesgo exportador primario prioriza sectores como el minero, hidrocarburos y agroalimentarios como la soya. Todos los gobiernos progresistas fomentan este tipo de exportaciones por diversas maneras (puede mencionarse como ejemplo Argentina y Chile, que ofrecen ventajas a la inversión minera; Brasil y Uruguay, que alientan los agro-negocios; Ecuador y Bolivia, que desean aumentar sus exportaciones de hidrocarburos. Por lo tanto, este tipo de desarrollo es de base extractivista (French Davies 2004, citado por Gudynas, Guevara y Roque, 2008).

Como ya se señalaba en las conclusiones de las Bases para la construcción de una agenda post-neoliberal, “el problema es que el desarrollo de las fuerzas productivas ocupa un lugar central también en el campo de la izquierda, aunque poco cuestionado. Eso reduce las propuestas y la visión de las fuerzas llamadas “progresistas” a los límites del paradigma productivista” (p. 25). Por lo tanto, estas visiones tensionan el accionar político de todo gobierno, o, dicho de otra forma, no hay posibilidad de un tránsito

armónico entre movimientos sociales y gobierno, aun cuando esos sectores sociales sean parte importante de la base de apoyo de los gobiernos de izquierda.

2. Los intentos de integración regional han quedado más en el discurso que en los hechos, predominando un discurso simplista, que transforma la *integración* en un ícono colocado por encima de cualquier evaluación realista de sus impactos y avances concretos. Carlos Eduardo Carvalho (2009) señala que ésta es una actitud peligrosa, incluso porque integración es un concepto amplio y ambiguo a tal punto que puede ser utilizado con sentidos opuestos, tanto por propuestas neoliberales como progresistas. En tal sentido, el uso del término integración pierde gran parte de su capacidad de orientar la acción política en la medida que no se traduce en planes concretos de complementariedad productiva.

3. La fragmentación social y los procesos de exclusión plantean desafíos democráticos y democratizadores en el sentido de reformular las relaciones entre estado, mercado y sociedad. Para revertir los procesos de exclusión social es necesario también promover nuevos espacios para la acción colectiva. La riqueza de la vida social y cultural se expresa en la arena política como la punta de un iceberg y, como señala Melucci, “debemos comenzar por considerar lo social verdaderamente como ‘la otra cara de la luna’, como aquella parte de nuestra vida común que presiona constantemente para salir a la luz y que nos recuerda los límites de nuestros mecanismos de representación y de nuestros procesos decisarios”. Desde este ángulo, la democracia se mide precisamente por su capacidad de hacer aflorar los conflictos para hacerlos públicos, creando así la posibilidad de construir y afirmar nuevas identidades colectivas.

El espacio público, como aquél donde se disputa la definición de las agendas políticas, no es un espacio abierto y habitable para todos los actores y sujetos por igual. Hay quienes pueden intervenir en los debates públicos y quien por razones de clase, raza o género, tienen limitado el acceso. Como dice Virginia Vargas, el espacio público “puede ser

tremadamente agresivo para las mujeres; porque es la esfera tradicionalmente dominada por los hombres, y a pesar de que las mujeres intervienen, acceden limitadamente a la toma de decisiones políticas y lo hacen generalmente sin visibilidad ni audibilidad. Es el espacio donde se ven excluidos o silenciados sus intereses de género y donde se dan sus luchas por la redistribución de recursos y poder y el reconocimiento como sujetos y actoras sociales". La izquierda partidaria en general ha minimizado las dimensiones de los cambios que atañen a la destrucción de las raíces patriarcales de las relaciones entre hombres y mujeres. Pero esta otra "cara de la luna" comienza a expresarse como una revolución cultural que hace de lo personal una dimensión política irrenunciable.

Resulta interesante analizar como ejemplo reciente, el incómodo posicionamiento de la izquierda en relación a las paternidades del Presidente de Paraguay, que de alguna manera coloca como nueva dimensión el debate acerca de la relación entre lo "privado" y "lo público". Como dice la feminista paraguaya Clyde Soto (2009), "la paternidad de Lugo, ventilada en una denuncia aparentemente inesperada y asumida por la presión del escándalo, se inscribe en la más consolidada tradición patriarcal paraguaya. Lo interesante aquí es que nos deja una pequeña gran lección: hoy las mujeres tienen herramientas para impedir que así siga siendo, así se trate del presidente de la República y de un hombre que ostentaba un alto cargo en la jerarquía eclesial católica. "Si esta lección es aprendida por las mujeres, en el Paraguay tendremos un importante paso hacia el ejercicio de los derechos. Si los hombres también la aprenden, mucho mejor".

Si hoy las mujeres tienen herramientas para enfrentar la impunidad patriarcal es porque desde hace 30 años el movimiento de mujeres y feminista ha creado socialmente una ruptura con la cultura hegemónica abriendo una nueva percepción de derechos.

Cuando existe, como en nuestra región, una tan profunda desigualdad, económica, social y simbólica, el espacio público y la representación de los actores en él es por

definición un espacio incompleto, precario y parcial y nos desafía como actores democráticos a buscar los caminos para multiplicar las voces y ampliar los espacios de participación. Asumir los límites de los mecanismos de representación puede ser, desde esta perspectiva, el principio de construcción radical de democracia.

### **Diálogos inconsistentes o inexistentes con la ortodoxia de la izquierda**

En uno de los espacios de debate del último Encuentro Feminista de Latinoamérica y el Caribe se afirmaba que como feministas nos peleamos con una izquierda que nos coloca en tierras movedizas: en el populismo o el clientelismo. Nos peleamos con una izquierda que nos expulsa de la "casa" si la criticamos, que nos manda directamente para la derecha o nos arroja a la orfandad.

En el campo político concreto surge el interrogante sobre cuál es el campo de alianzas que los partidos de izquierda privilegian. No parece ser la relación con el movimiento indígena, o con el feminista, o el ecologista, y con muchos otros. De alguna forma, desde los gobiernos se prescinde de una intelectualidad que demanda más radicalidad democrática, más coherencia política y más cambio cultural y de imaginarios. De lo contrario ¿cómo interpretar el voto presidencial del Dr. Tabaré Vázquez contra la decisión del Parlamento de promulgar el Proyecto de Salud Sexual y Reproductiva, su fuerza política y una opinión pública favorable a la legalización del aborto desde hace más de 15 años? ¿O la represión a los mapuches en Chile, o los enfrentamientos con las poblaciones movilizadas en contra de las hidroeléctricas u otros megaproyectos?

Sin duda existen restricciones estructurales para consolidar avances en torno a otras matrices de desarrollo e inserción internacional, pero es lícito pedirle a la izquierda que construya el escenario social y la masa crítica para el cambio, un espacio para la imaginación epistemológica y democrática, al decir de Boaventura de Sousa Santos.

Desde el punto de vista político formamos parte de un campo político que no quiere ni minimizar, ni transar, con ejercicios de poder de cúpula, patrimonialistas y antidemocráticos. Promover la calidad democrática ha sido una de las premisas electorales de la izquierda frente a la democracia formal y mínima del neoliberalismo. Sin embargo este componente no parece ser significativo para partidos de izquierda que están dispuestos a convivir en el Foro de San Pablo con el Frente Sandinista de Daniel Ortega.

En la edición de “Sin permiso”, del 20 de abril de 2009, Christoph Jünke<sup>1</sup> afirma que “como observó Leo Kofler, cualquier intento socialista será democrático o no será. Un nuevo intento socialista sólo puede ser mayoritario y victorioso si no contrapone libertad política y libertad social; si consigue unir práctico-políticamente la libertad política y la libertad social en una nueva etapa histórico- universal de libertad”. Las sociedades construyen nuevos sentidos y dimensiones de la justicia y la libertad desde las luchas sociales por ampliar derechos. Es desde sus prácticas sociales que se ponen en juego miedos, esperanzas y reconocimientos de “otredad”, que logran construir nuevos sentidos y horizontes emancipatorios.

Las dimensiones conflictivas de la justicia ambiental, social, racial y de género, el uso y gestión de los recursos naturales, el aborto y la autonomía reproductiva de las mujeres, la diversidad sexual, son algunos de los campos políticos contemporáneos que dividen o descolocan a las izquierdas latinoamericanas en el gobierno.

La marginación de algunos campos del activismo político por parte de las izquierdas partidarias reproduce una división entre lo material y lo cultural obsoleta teórica y prácticamente. Pero lo que es más grave, esta forma de ortodoxia como señala Judith Butler (2000), “actúa hombro con hombro con un conservadurismo social y sexual que aspira a relegar a un papel secundario las cuestiones relacionadas con la raza y la

sexualidad frente al auténtico asunto de la política, produciendo una extraña combinación política de marxismos neoconservadores”.

Estamos, sin duda, en un cruce de caminos: si bien, por un lado, hay una mayor conciencia de derechos (que abren y desatan nuevas conflictividades), por otro lado se hacen obvios en el escenario político los déficits teóricos e institucionales de las izquierdas para construir nuevas orientaciones del cambio, simbólico cultural y político.

Para la derecha política y la derecha fundamentalista estos son los campos prioritarios de su cruzada conservadora, conscientes incluso de la débil oposición de la izquierda y de sus tensiones y dudas internas. Como bien señala Xosé Manuel Beiras (2009), “el factor distorsionador más importante (de la derecha) suele ser la utilización de temas llamados “transversales” como armas de manipulación de la opinión ciudadana en lo que en los Estados Unidos de años pasados se dio en denominar “cultural war”: la guerra cultural desencadenada por una nueva derecha contra algunas de las conquistas “culturales” emblemáticas de los años setenta, como la despenalización del aborto, la discriminación positiva o el fortalecimiento de la laicidad del Estado”.

Lo que Beiras define como “polarización congruente” apunta a construir un campo de izquierda que dispute con la derecha esos terrenos simbólico-culturales. Una izquierda que ensancha los horizontes de libertad y que no los restringe, una izquierda laica, anti-confesional y democrática, una izquierda que ayude a construir en amplios sectores sociales antídotos contra la violencia y la falta de solidaridad social. Una izquierda dispuesta a construir nuevos pactos de justicia, reconocimiento y autonomía. Una izquierda dispuesta a repensarse y cuestionarse y a ensayar nuevos caminos de



<sup>1</sup> “El pasado que no pasa: la larga sombra del estalinismo”.

experimentación institucional pero no para perpetuar sus líderes indefinidamente en el poder sino para profundizar las formas de participación democrática y efectivizar el control social sobre sus políticas.

Las izquierdas llegan a espacios de gobierno en el marco capitalista con reglas rígidas de comercio internacional y de modelos de acumulación. ¿Pero será realmente que nada pueden hacer más que amoldarse a ellos? Como plantean Butler, Lechner y Zizek (2003), “a diferencia de una visión que forja la operación de poder en el campo político exclusivamente en términos de bloques separados que compiten entre sí por el control de las cuestiones políticas, la hegemonía pone el énfasis en las maneras en que opera el poder para formar nuestra comprensión cotidiana de las relaciones sociales y para orquestar las maneras en que consentimos (y reproducimos) esas relaciones tácitas y disimuladas del poder (...) Más aún, la transformación social no ocurre simplemente por una concentración masiva a favor de una causa, sino precisamente a través de las formas en que las relaciones sociales cotidianas son rearticuladas y nuevos horizontes conceptuales abiertos por prácticas anómalas y subversivas”.

Se trata de construir hegemonía desde prácticas políticas que se dan en múltiples espacios y con múltiples acciones de subversión en lo íntimo, lo privado y lo público, y que hace de la acción política para la transformación social una transformación cotidiana de las relaciones de poder.

## Referencias Bibliográficas

- Ávila, María Betânia (2006), “Los sentidos del feminismo”. Ponencia presentada en el Encuentro de la Articulación de Mujeres Brasileras. Diciembre 2006. [www.amb.org.br](http://www.amb.org.br).
- Bauman, Zygmunt (2004), La sociedad sitiada, Buenos Aires: FCE.
- Beiras, Xosé Manuel” (2009), Glosa(s) respecto de la izquierda (imaginaria)”. En: Sin Permiso, Abril.
- Butler, Judith (2000), “El marxismo y lo meramente cultural”. En: New LeftReview, N° 2, Mayo-junio.

Butler Judith, Laclau Ernesto. y Zizek S. (2003), Contingencia, Hegemonía, Universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda, Buenos Aires: FCE.

Carvalho, Carlos Eduardo (2009), “Passos importantes, muitas dificultades”. En: Le Monde Diplomatique, Brasil, Febrero.

Ibase (2005), “Bases para una agenda post-neoliberal”, Río de Janeiro.

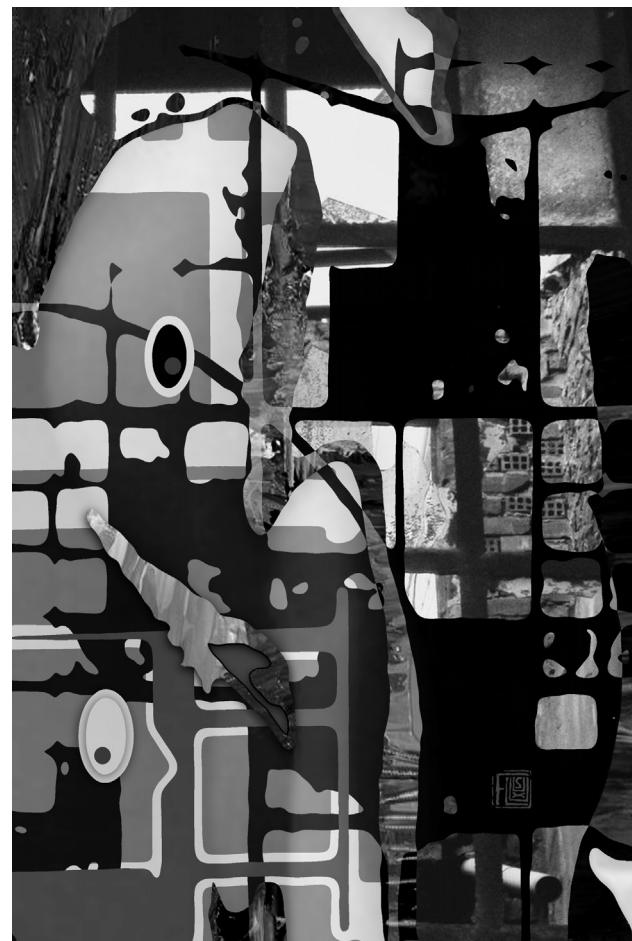
Lechner, Norbert (2002), Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política, Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Melucci, Alberto, Vivencia y convivencia, teoría social para una era de la información, Madrid, Editorial Trotta, 2001.

Moreira, Carlos, (2001), Los dilemas de la nueva izquierda gobernante, México: UNAM.

Moreira Carlos, Raus Diego, Gómez Leyton Juan Carlos (Coordinadores) (2008), La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades, Montevideo: Ediciones Trilce.

Soto, Clyde (2009), “Lecciones de la paternidad de Lugo”. En: La micrófono, N° 13. Abril, CDE.



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

# El pragmatismo de los regímenes de centro - izquierda latinoamericanos

Rubén Sánchez David\*

Una rápida mirada a la experiencia de los regímenes de centro-izquierda de América Latina (o de la nueva izquierda latinoamericana, como la llaman algunos) basta para constatar que tras una retórica antineoliberal, antihegemónica y nacionalista, prima, como rasgo general, el pragmatismo en las relaciones exteriores.

Pragmatismo de los gobiernos brasileños que respetan la lógica del mercado, del gobierno venezolano que, a pesar del discurso antíperialista de Hugo Chávez, sigue conservando a los Estados Unidos como su primer comprador, pragmatismo de Evo Morales que maneja con tino su lucha para recuperar el manejo de los recursos mineros de Bolivia, o de Ollanta Humala en Perú que conserva la línea trazada por su antecesor. Pragmatismo de los demás gobernantes agrupados bajo la categoría de la “nueva izquierda latinoamericana”.

Indudablemente, América Latina se ha inclinado, en general, hacia la izquierda cuestionando el llamado Consenso de Washington, exaltando el nacionalismo y reivindicando la identidad nacional. En términos generales, los gobiernos progresistas de la región han definido un nuevo

paradigma de desarrollo con mayor énfasis en la redistribución del ingreso para aliviar la deuda social que profundiza la exclusión de buena parte de la población y buscado nuevas formas de cooperación política y de integración regional y hemisférica como mecanismos más apropiados para su inserción en el mundo global que arrolla a los débiles.

Sin embargo, no puede perderse de vista que dichos gobiernos han mantenido el perfil de sus economía primarias y financiado sus reformas sociales valiéndose de dineros en gran parte especulativos que, por su naturaleza, entran y salen con rapidez en respuesta a los vaivenes de los mercados mundiales. El argumento según el cual los regímenes de centro-izquierda estaban en búsqueda de un nuevo bloque geopolítico regional basado en el fortalecimiento de sus lazos con Asia no se sostiene hoy en día, cuando la recesión mundial y la restricción del crédito han afectado las exportaciones de productos primarios latinoamericanos al mundo entero. En realidad, ninguno de los regímenes de centro-izquierda se ha desviado del modelo exportador predominante en la actualidad ni ha hecho esfuerzos profundos por dinamizar la economía de sus mercados



\* Profesor Universidad del Rosario

internos modificando la estructura de la renta, prefiriendo extender los subsidios a imponer una tributación progresiva.

Suramérica, en particular, (excepto las notables excepciones de Colombia y Perú), ha entrado en una etapa de desarrollo “posneoliberal” caracterizada por el fracaso de los regímenes políticos en su combate a la exclusión y la desigualdad social, males endémicos de la región, la crisis de las clases políticas tradicionales y el cuestionamiento a la lógica de alineación irrestricta con las políticas de los Estados Unidos para la región como estrategias dominantes para la inserción de los países del área al mundo global. El momento expresa el nuevo clima ideológico que experimenta el área y se concreta en nuevos planteamientos, propuestas y estrategias en su agenda internacional.

A pesar del desafío general a la histórica hegemonía de los Estados Unidos y al deseo de poner en práctica proyectos de transformación social para superar el modelo neoliberal, ha primado la moderación en la escena internacional si bien hay notorias diferencias en el discurso, el estilo y las acciones políticas que los países del área han aplicado. Entre ellas se destacan las que caracterizan las actuaciones de Brasil y Venezuela, dos países gobernados por dirigentes que aspiran al liderazgo regional, pero motivados por intereses muy distintos. Entender sus similitudes y diferencias a partir de la idea de que ambos gobiernos se enmarcan en la llamada “nueva izquierda latinoamericana” implica, en primer lugar, aproximarse al concepto y situarlo en el marco de las tradiciones de las diplomacias de los países de la región.

### **Las tradiciones de las diplomacias brasileña y venezolana**

El concepto de “nueva izquierda latinoamericana” remite a una categoría analítica funcional para la caracterización y el estudio de la nueva tendencia política de la que se reclaman algunos dirigentes de la región. El denominador común de todos ellos es, sin duda, el rechazo al neoliberalismo. Para analistas como Atilio Borón, el refor-

mismo progresista es la única alternativa posible, mientras se modifican las condiciones objetivas de la correlación de fuerzas en el ámbito internacional, hoy favorable al capital y desfavorable al trabajo. Desde otra perspectiva, autores como Beatriz Stolowicz hacen énfasis en el ascenso de luchas populares animadas por nuevos actores sociales en un contexto de crisis de gobernabilidad regional que invita a construir una nueva hegemonía. En este contexto se destacarían las figuras de Hugo Chávez y de Ignacio Lula Da Silva.

En el caso de Brasil, puede afirmarse que tratar de entender la política exterior de este país al margen de lo que representa Itamaraty, su tradición nacionalista y su visión liberal, es imposible. La cancillería brasileña cuenta con una burocracia altamente calificada que históricamente ha concentrado las funciones de formulación y ejecución de la política exterior brasileña manteniendo vigente una visión nacionalista y la búsqueda de una presencia activa del país en el sistema internacional mediante la conservación de un liderazgo discreto e incluyente.

Después de darles la espalda a sus vecinos hispanoparlantes durante los años en que los militares ejercieron el poder y con el retorno de la democracia en 1985, la estrategia de construcción de liderazgo regional de Brasil se inauguró con los acuerdos de cooperación y diálogo político con Argentina en 1986 y la creación de Mercosur en 1991. En 1994, bajo el gobierno de Itamar Franco, Brasil lanzó la idea de crear un área de libre comercio suramericana (Alcsa) que no tuvo acogida, pero bajo la administración de Fernando Cardoso tuvo lugar la cumbre de presidentes suramericanos que dio lugar al Consenso de Brasilia en el 2000, centrado en la cooperación política, los acercamientos



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/28481088@N00/>

comerciales entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur, así como el lanzamiento de la Iniciativa de Integración en Infraestructura en Suramérica (IIRSA).

Posteriormente, la elección de Inacio Lula Da Silva condujo a romper la tradición no intervencionista de Brasil al asumir este país funciones de mediador en las crisis regionales como coordinador de las fuerzas de Paz de las Naciones Unidas en Haití.

Brasil ha robustecido su capacidad de liderazgo bajo el impulso de Mercosur y su impacto en el equilibrio regional, junto con la progresiva importancia que ha adquirido la zona amazónica en su agenda diplomática. En el marco de este proceso, el gobierno de Lula le dio continuidad y profundizó los lineamientos diplomáticos de Cardoso al expandir el Mercosur mediante acuerdos de asociación comercial con Chile y los países andinos y puso todo su empeño en la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) que vio la luz en diciembre de 2004 en la Tercera Reunión de Presidentes Suramericanos en Cuzco. Reabutizada más tarde como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), dicha organización se vio reforzada por la conformación del Consejo Suramericano de Defensa.

La creación de UNASUR refleja el objetivo brasileño de darle vida a un bloque suramericano que refuerce las capacidades de negociación del país en los ámbitos multilaterales bajo el respeto de un pluralismo ideológico. Esta estrategia, conservada por la presidenta Dilma Rousseff se expresa también en su política de acercamiento a otros actores emergentes en el marco de la cooperación sur-sur con potencias como China, India y Suráfrica con el propósito de concertar la defensa de intereses mutuos en los foros multilaterales.

La configuración de Brasil como jugador global en búsqueda de elevados márgenes de autonomía en los temas multilaterales y de integración regional ha sido manejada con prudencia, sin chocar frontalmente con los Estados Unidos, país con el cual a veces se comporta como rival y en otros como

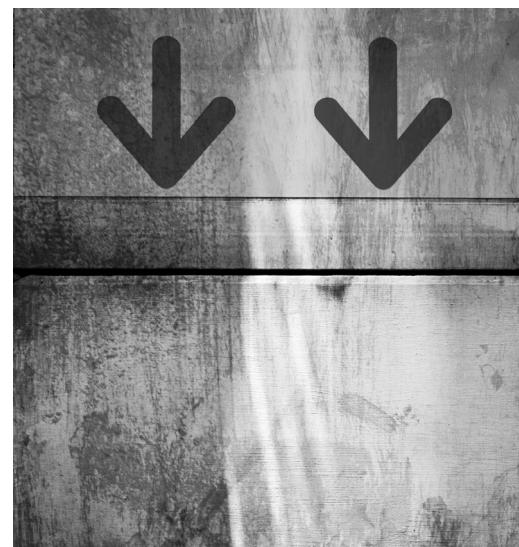
socio, movido por una lógica de cooperación pragmática que permite superar tensiones coyunturales.

Si la política exterior de Brasil se ha mantenido dentro de los lineamientos trazados por la tradición de Itamaraty que cuenta con una gran autonomía en el manejo de los asuntos con otros países, la elección de Hugo Chávez marcó, por el contrario, una fuerte ruptura con la política exterior venezolana tal como se manejó desde el retorno de la democracia a ese país en 1958, orientada al mantenimiento de relaciones cordiales y fluidas con los Estados Unidos.

Debe recordarse que Chávez asumió la presidencia en un contexto turbulento y que el sello que le imprimió a la inserción de Venezuela al mundo global fue muy diferente a la que había dominado hasta su llegada al poder. De hecho, la promulgación de una nueva Constitución en 1999 simboliza la ruptura con el pasado institucional de Venezuela. Al dar paso a un estilo diplomático de naturaleza ideológica, Chávez deja en claro que quiere elevar el rango de su país al de actor relevante en el sistema internacional.

La permanente reivindicación latinoamericana en el discurso del presidente Chávez ha permitido revitalizar la discusión política acerca de las estrategias de integración favorables para el subcontinente. Indudablemente, el proyecto de integración de mayor trascendencia impulsado por el mandatario venezolano ha sido la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), concebida como contraposición a la propuesta del ALCA de los Estados Unidos y conformada inicialmente por los países hostiles a las iniciativas norteamericanas para la región: Bolivia, Cuba y Nicaragua.

Trascendiendo la lógica mercantil, el ALBA busca replantear el modelo de integración



Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/28481088@Noo/>

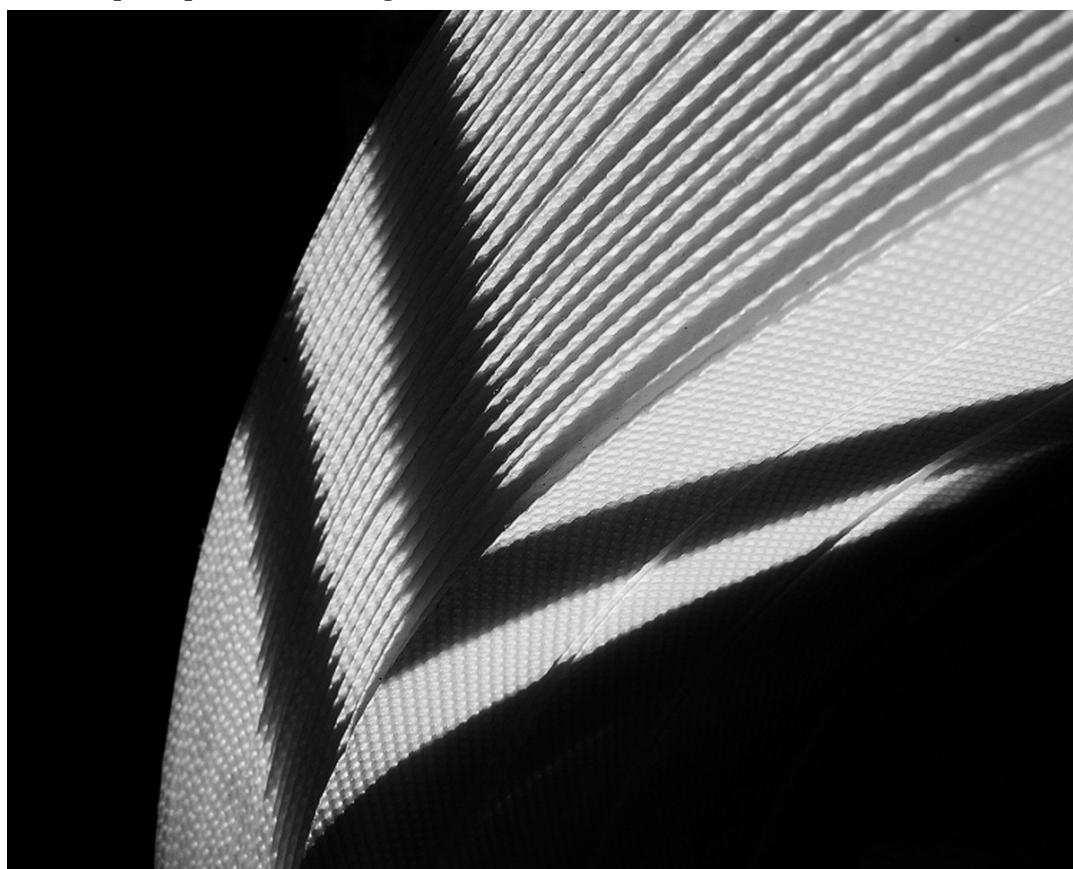
imperante con base en mecanismos de desarrollo económico y social endógeno. Su expresión política más concreta ha sido la creación de Petrocaribe, iniciativa de cooperación energética que articula la diplomacia regional con la diplomacia petrolera de Venezuela y que se ha convertido en una herramienta fundamental para profundizar el acuerdo energético de Caracas firmado en octubre de 2000.

Así mismo, y en un formidable esfuerzo diplomático y económico para extender su influencia en la región, Chávez ha recurrido a distintas iniciativas de gran impacto mediático y social como las “misiones humanitarias”, mediante las cuales se atiende a poblaciones que padecen algunas enfermedades o la compra de bonos de deuda pública externa de Argentina y Ecuador.

En cuanto a las relaciones con Washington, aunque el tono entre ambos sube con cierta frecuencia, los intercambios comerciales, particularmente la venta de petróleo a Estados Unidos, se mantienen al margen de las disputas políticas e ideológicas.

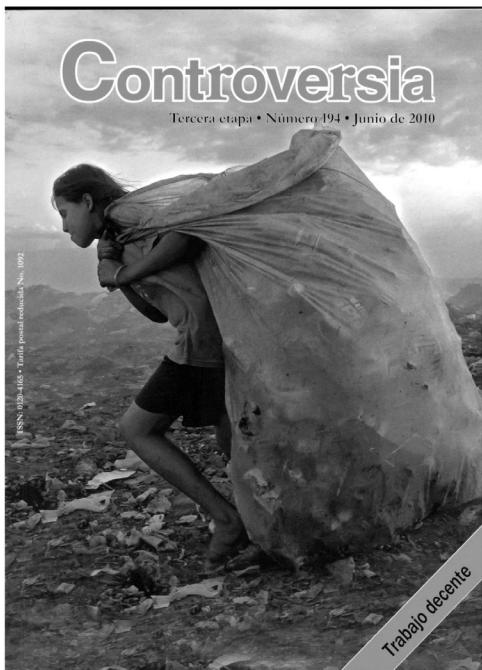
Un análisis comparado de las políticas exteriores de los gobiernos de Brasil y Venezuela como expresión de una visión propia de la “nueva izquierda latinoamericana” permite constatar que ambos gobiernos articulan su acción en torno de temas como el rechazo al neoliberalismo como plataforma de inserción de las economías periféricas al mercado mundial, la importancia del Estado como motor económico, la democratización de los organismos internacionales, la defensa del manejo de los recursos naturales y la conformación de bloques alternativos de poder mediante la combinación en distintos grados de elementos pragmáticos e ideológicos.

Así mismo, que el centro-izquierda de América Latina, tomando como ejemplo los casos mencionados, no es todavía gobierno y que lo único que identifica a las administraciones que la representan es su tendencia progresista.

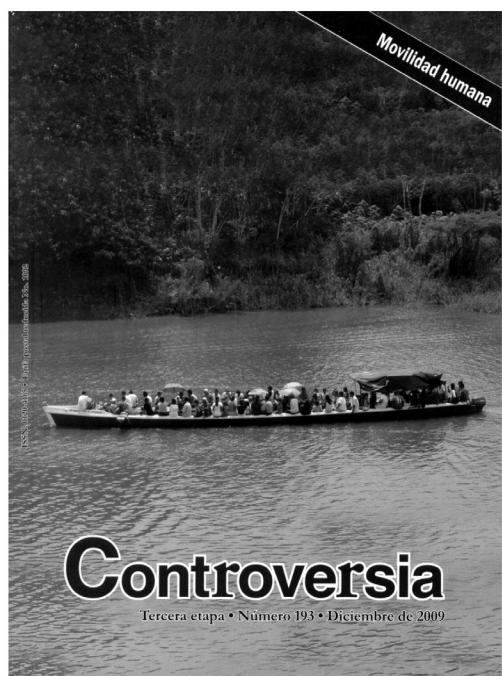
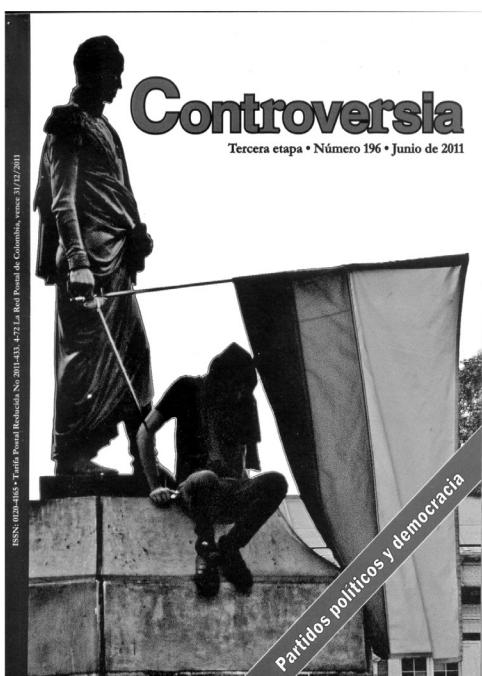


Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/28481088@Noo/>

# Controversia



La revista **Controversia**, de periodicidad semestral, agrupa artículos caracterizados por su rigor académico y por la originalidad de sus aportes a la construcción del conocimiento en las ciencias sociales colombianas. Se encuentran miradas desde la historia, la ciencia política, la comunicación, la sociología, la economía, entre otras. Esta publicación es una realidad gracias al consorcio conformado por CINEP/PPP, Foro Nacional por Colombia, Escuela Nacional Sindical (ENS), Instituto Popular de Capacitación (IPC), y Corporación Región.



Adquírela en:

Fundación Foro Nacional por Colombia

Carrera 4 A No. 27-62 - Tel: 57 1 2822550 - Barrio La Macarena - Bogotá, D.C.

# Transferencias monetarias condicionadas y reducción de la pobreza: los casos de Brasil, Chile y Colombia

Juliana Peña N.\* y Fabio E. Velásquez C.\*\*

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se multiplicaron en toda América Latina y en varias partes del mundo como “la” herramienta más importante de los gobiernos para combatir la pobreza. Estos programas entregan un subsidio monetario a las familias más pobres con el propósito de contribuir a la formación de capital humano. A cambio, las familias deben garantizar el cumplimiento de ciertas condiciones, generalmente relacionadas con la permanencia de los niños en la escuela y el control de sus índices nutricionales.

Estos programas, como se verá en las páginas siguientes, han sido exitosos –más en unos países que en otros- desde el punto de vista del cumplimiento de metas relacionadas con la transferencia monetaria y con el mejoramiento de indicadores educativos y de salud de los menores beneficiarios, pero han sido igualmente puestos en tela de juicio por quienes se preguntan si realmente constituyen una herramienta para luchar contra la pobreza o más bien un instrumento de carácter asistencial que no toca las variables estructurales que explican la pobreza y la indigencia en nuestros países.

Este artículo busca aportar algunas respuestas a esos y otros interrogantes, a partir del análisis de tres experiencias (Brasil, Chile y Colombia) que han sido ubicados en la categoría de procesos exitosos por quienes patrocinan este tipo de orientación de la política social. Se intenta analizar las razones que explican por qué en Brasil este programa ha logrado impactos mucha más significativos en la lucha contra la pobreza, que en otros países.

## Origen y carácter de las TMC<sup>1</sup>

Las Transferencias Monetarias Condicionadas forman parte de la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza en los países llamados del Tercer Mundo. Sus antecedentes deben ser ubicados en la década del ochenta del siglo pasado, cuando las políticas de ajuste estructural implicaron una severa restricción del gasto público y, en particular, del gasto social. Esto llevó a un cambio en el paradigma de la política social, hasta entonces reinante. Dicho paradigma se apoyaba en dos principios: de un lado, el manejo de la política por parte del Estado central, al cual se le había entregado desde la



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

\* Programa Ciudadanía Activa e Inclusión Social

\*\* Presidente Ejecutivo  
Foro Nacional  
por Colombia

<sup>1</sup> Este apartado recoge lo planteado en Velásquez y otros (2012)

segunda post-guerra el encargo de liderar los procesos de modernización de la economía, la sociedad y la política<sup>2</sup>, que llevarían a los países del continente a superar su condición de “subdesarrollo”. De otro, la universalidad de la política, es decir, su aplicación a todas las personas y los grupos sociales, sin excepción.

El nuevo modelo en los años ochenta partió de una crítica a ese paradigma calificándolo como incapaz de atender de manera específica las necesidades de los grupos más vulnerables, puesto que la gran mayoría de ellos estaba por fuera del circuito del empleo formal, base indispensable para el acceso a los beneficios provenientes del Estado. Así, solamente una minoría, capaz de responder a los requisitos contributivos del sistema, podía beneficiarse de la acción estatal, lo que, de entrada, violaba el principio de universalidad.

Se planteó entonces, por parte de los promotores del nuevo paradigma, la necesidad de diseñar nuevos sistemas de protección social, apoyados en pilares diferentes: la descentralización de los servicios y la focalización de la intervención en los grupos más vulnerables. Se pasó, en efecto, de sistemas de distribución centralizados a un sistema que vinculaba a las personas al mercado y ajustaba sus prestaciones a su capacidad adquisitiva (incentivos al aseguramiento individual y al acceso a bienes y servicios por los propios medios). A ello se sumó la entrega de subsidios a la demanda a los grupos más vulnerables, con el fin de asegurar consumos mínimos y otorgar empleos de emergencia para los trabajadores desocupados con baja calificación laboral. Desde el punto de vista laboral, se implementaron políticas de desregulación y flexibilización contractual, lo que fomentó el trabajo por cuenta propia y la economía informal.

A comienzos de la década del 90 se crearon los Fondos de Inversión Social (FIS) y las Redes de Protección Social como principales herramientas de política social contra la pobreza, bajo el supuesto de que

era necesario incrementar el gasto social<sup>3</sup>. Los Fondos se concentraron en la ejecución de proyectos de infraestructura social, desarrollo comunitario y servicios sociales. Por su parte, las Redes de Protección Social fueron diseñadas como mecanismos de articulación de acciones gubernamentales en la ejecución de programas sociales. Las Redes de Protección se basan, de un lado, en el análisis del manejo del riesgo social al que se encuentran sometidos los sectores más vulnerables, es decir con baja capacidad de respuesta a situaciones de emergencia. De otro, en la necesidad de utilizar enfoques integrales en los programas sociales para atacar las múltiples dimensiones de la pobreza.

Las TMC se basan en la idea de que hay que pasar de políticas para reducir la pobreza en el corto plazo a políticas basadas en el manejo del riesgo, lo que implica inversión en capital humano para superar la pobreza en el largo plazo. Además, hay una inflexión en el enfoque, señalando que la cuestión de fondo no es sólo la igualdad de oportunidades, sino la igualdad de derechos. Se pasa entonces de modelos centrados en la capitalización individual a sistemas basados en la creación de redes de solidaridad. El combate a la pobreza se complementa con el combate a la desigualdad en una óptica de cohesión social. La protección social, por tanto, no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos, sino que debe incluir un componente de solidaridad social (mecanismos no contributivos).

Los programas de TC otorgan entregas en efectivo a familias consideradas económica y socialmente vulnerables, a cambio de lo cual se les exige una contraprestación consistente en garantizar ciertas condiciones para la formación de capital humano (principalmente educación, salud y nutrición). Se pretende así mejorar la situación actual de las familias y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de capacidades que permitan a sus miembros superar su condición de

<sup>2</sup> Sunkel se refiere a ese Estado como un Estado desarrollista (1993).

<sup>3</sup> Según la CEPAL, el gasto social per cápita en 2006-07 duplicó, en términos absolutos, el efectuado en 1990-91, en América Latina, y aumentó un 18% con respecto a 2004-05. Los mayores incrementos se dieron en seguridad y asistencia social, y en educación.

pobreza y evitar que ésta se reproduzca en las nuevas generaciones.

Los programas de TMC tienen un componente psicosocial cuya esencia es transformar percepciones, actitudes y conductas de los beneficiarios, para que las soluciones en el corto plazo a su situación de riesgo se conviertan en permanentes y alejen progresivamente la probabilidad de caer de nuevo en situación de pobreza. Adicionalmente, buscan afianzar la autonomía y el poder de negociación de las mujeres receptoras de los subsidios, así como promover su organización y su participación en los asuntos colectivos.

Experiencias en otros países señalan que estos programas han sido efectivos en el incremento de la matrícula escolar y en la elevación de los niveles de salud y nutrición de la población beneficiaria. Además, han provisto a las familias de un ingreso adicional complementario a sus ingresos habituales. Según León (2008), las TC contribuyeron en algún porcentaje a la reducción de los niveles de indigencia entre 2002 y 2006 en América Latina. Estas transferencias hicieron parte de los ingresos no laborales, uno de los factores que más contribuyó a reducir dichos niveles.

## **Los programas de TMC en Brasil, Chile y Colombia**

### **Brasil: Bolsa Familia**

Brasil se ha caracterizado históricamente por tener una alta concentración de los ingresos y elevados niveles de pobreza, a pesar de que proporcionalmente en las últimas décadas ha realizado un importante gasto público social en comparación con otros países de ingresos medios. Esta situación proviene de un contexto de alto crecimiento económico en la década de los 70, que no permeó a toda la población, ya que la cuestión de la pobreza no era una prioridad dentro de la agenda política de la época. Posteriormente, en la década de los 80, con la crisis de la deuda, se hizo evidente que el crecimiento experimentado en años anteriores no impactó la tasa de pobreza, pues casi la mitad de la población total era pobre (48% en 1990) y no se lograron cambios importantes en la estructura social



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

acordes con el ritmo y constancia que se esperaría de acuerdo con la prosperidad económica de la década anterior<sup>4</sup>.

La Constitución de 1988 fue considerada como el punto de quiebre en la historia nacional, como un factor fundamental para priorizar la garantía de los Derechos Humanos, lo que condujo, por un lado, a la universalización de los servicios sociales y, por otro, a la definición de criterios de selectividad para distribuir los beneficios entre los más necesitados. Además, profundizó la descentralización y la autonomía fiscal de los entes sub-nacionales, promovió la participación social e hizo énfasis en el incremento y el mejoramiento de la asignación del gasto social<sup>5</sup>.

Con este precedente jurídico y la evidencia del fracaso de las políticas sociales

4 En esta década el país experimentó un incremento significativo en la desigualdad de los ingresos

5 Una particularidad de Brasil con respecto a los demás países de la región fue que el primer programa considerado como TMC “Bolsa Escola” fue diseñado e implementado desde las municipalidades en 1995 y no desde el gobierno central. El gobierno federal brindó su apoyo desde 1997 hasta 2001, año en que se transformó en programa nacional bajo el gobierno del Presidente Fernando E. Cardoso. El éxito mostrado y la experiencia adquirida por los programas municipales dieron los argumentos y las herramientas de base para la construcción de otras medidas en política social desde el nivel federal. Los programas adicionales que se crearon fueron: el programa Comunidade Solidária (1995) y Erradicação do Trabalho Infantil (1996).

adoptadas hasta el momento, que incrementó la deuda social del Estado con sus ciudadanos<sup>6</sup>, se planteó la necesidad de repensar y priorizar las políticas contra la pobreza, pues el país se veía inmerso en un retroceso que creaba malestar general y resquebrajamiento de su tejido social. Dentro de esta coyuntura, Brasil reforzó la implementación de la estrategia de TMC como parte de su política social –en 1995 había creado *Bolsa Escola*– para dar respuesta a las precarias condiciones de una gran proporción de la población y blindarla contra las fluctuaciones económicas, posicionándose como el primer país de América Latina en adoptar un programa de este tipo.

Con esta nueva estrategia el país dio un viraje en la visión de la política social desde el asistencialismo hacia una concepción de *desarrollo*, en la que se exploró la necesidad de un nuevo sistema de protección social, pues se identificó la relevancia de la acumulación de capital humano<sup>7</sup> como aspecto imprescindible para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y conseguir su reducción.

Este cambio estuvo apoyado tanto por la “élite” brasiler –que opinaba que la política social había estado mal ejecutada y era inefficiente– como por la clase media, que estuvo de acuerdo en la necesidad de focalizar a la población más pobre y de realizar mayores esfuerzos en materia de política educativa. Este clima favorable brindó un respaldo político interno a la adopción de estos programas, que prontamente se divulgó y expandió en el escenario internacional, lo que promovió el diseño e implementación de TMC en diferentes países como estrategia nacional para la reducción de la pobreza (Reis, 2001).

Al posesionarse en 2003, el Gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva manifestó su intención de promover el crecimiento y la estabilidad macroeconómica para mejorar

la equidad y el progreso social, proponiendo en esta última área la implementación del programa *Fome Zero* (Hambre Cero) para erradicar la pobreza y el hambre en el Brasil. Sin embargo, el programa fue visto por los expertos en política social como una estrategia “pasada de moda” que consistía básicamente en la entrega de alimentos e incentivos para la producción local de éstos, financiada por la administración pública y por donantes privados.

El programa pronto mostró sus limitaciones, entre otras por su lento avance en la presentación de resultados respecto al progreso y la justicia social, por lo cual fue catalogado como medida involutiva. Esta situación obligó al Estado federal a retomar la senda de las TMC y los diferentes programas que ya venían funcionando tiempo atrás, integrándolos y mejorándolos en lo que se denominó el programa *Bolsa Familia* (Pero y Szerman, 2005).

La creación de *Bolsa Familia* también tuvo como antecedente la necesidad de unificar los diferentes programas de transferencias directas existentes<sup>8</sup>, con la condición de mantener el énfasis que cada uno de ellos tenía desde su concepción, pero aprovechando de mejor manera su punto en común: la atención a un mismo grupo objetivo, *las familias pobres* –las que tenían niños y las que se encontraban en extrema pobreza. De esta forma, desde la política social, se plantearon como objetivos abordar de manera más integral la reducción de la pobreza (emprendiendo políticas en lo educativo, nutricional y en salud), unificar la política, reducir la duplicidad de programas, la burocracia y los gastos administrativos, combatir la corrupción, mejorar la focalización como forma de extender las políticas universales a través de la atención selectiva y generar oportunidades para sistematizar complementariedades en la red de seguridad social entre los programas promovidos desde el gobierno federal y los sub-nacionales.

6 En la década de los 90, en Brasil aumentó levemente la desigualdad. En 1990 el coeficiente Gini fue de 0.627, se incrementó en 1996 a 0.637 y terminó el periodo con 0.64. (estadísticas de la CEPAL).

7 Cuya ausencia fue considerada como una de las causas más determinantes de la pobreza en el largo plazo.

8 Este programa unificó otros cuatro que venían siendo implementados por diferentes Ministerios bajo el gobierno de Cardoso: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentacao* y *Auxilio Gas*, sumado a la estrategia central del programa *Cartão Alimentação*.

Esta transformación se enmarcó adicionalmente en la apuesta por avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en los relacionados con la disminución de la desnutrición, el logro de la educación universal, la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud de las madres gestantes, entre los más representativos.

Bolsa Familia es uno de los programas de mayor alcance en la región, con una cobertura que llegó en 2011 a más de 12.7 millones de familias (casi 50 millones de personas, aprox. 25% de la población total), y con un equivalente a casi la mitad de los usuarios de TMC en la región. En 2010, cubrió al 84,6% de la población en situación de pobreza, 5.565 municipalidades y un presupuesto de más de US\$ 2 billones por año<sup>9</sup>, lo que representó el 0,47% del PIB para el 2009. Otro de los aspectos a resaltar es su rápida expansión pues actualmente tiene beneficiarios en todos los municipios del país.

El programa tiene tres ejes primordiales: la transferencia de los ingresos, las condicionalidades y los programas complementarios. En esencia, Bolsa Familia persigue dos metas principales: por una parte, reducir la pobreza y las desigualdades a través de transferencias directas a las familias y, por otra, romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la revaloración del capital humano, vinculando la concesión de los desembolsos a condiciones como la escolarización de los hijos, la cobertura de vacunación, el seguimiento alimentario o el acceso a otros servicios sociales complementarios<sup>10</sup>.

Los beneficiarios son familias cuyos ingresos mensuales no exceden los 70 reales

<sup>9</sup> Secretaría de Renda de Ciudadanía, Ministerio de Desarrollo Social, Brasil. Información Agosto de 2010.

<sup>10</sup> Según el Ministerio de Previsión Social, la herramienta de las condicionalidades ha sido concebida más allá de una perspectiva de castigo y control frente a la población beneficiaria; se ha asumido como una forma de identificar posibles problemas que puedan estar enfrentando las familias para cumplir con las obligaciones, situaciones que manifiestan necesidades y vulnerabilidades específicas y que requerirán de otro tipo de atención o servicios complementarios que contribuyan a superarlas.



(42.34 dólares de 2011), y las prestaciones que reciben varían de acuerdo a los ingresos y a la composición de los hogares. No obstante, todas reciben una prestación básica que oscila entre 68 y 200 reales (39–116 dólares)<sup>11</sup>. Bolsa Familia *no estableció criterios rígidos* para el tiempo de participación de las familias, operó con un esquema descentralizado y estableció alianzas entre los entes nacionales y sub-nacionales, características que fueron heredadas de los anteriores programas de TMC.

Este programa sirvió como ejemplo para la creación del Programa “Oportunidades” en México, otro de los casos más ilustrativos de este tipo estrategias. Sin embargo, Bolsa Familia es particularmente diferente pues el tema del federalismo cobra especial importancia, es más laxo en las condicionalidades y

<sup>11</sup> Las familias en extrema pobreza reciben el beneficio básico de 68 reales, independientemente del número de hijos; las familias muy pobres y pobres reciben el beneficio variable de 22 reales por niño desde el nacimiento de un hijo hasta cuando tenga 15 años, con el límite máximo de 66 reales al mes; y todas las familias reciben una transferencia adicional de 22 reales (máximo 66) por adolescente que frecuente la escuela. Los pagos se entregan de forma preferencial a las mujeres (93% de los beneficiarios).

da mayor relevancia a la *redistribución* que a la acumulación de capital humano (Fizbein, Ariel y Otros, 2009).

Desde los primeros ejercicios de evaluación de impacto, se ha reconocido el importante aporte que este programa ha realizado en términos de reducción de las desigualdades sociales y la pobreza. Sin desconocer que el programa, como los demás, aún enfrenta problemas tales como la focalización –familias en extrema pobreza excluidas y algunas con ingresos medios vinculadas–, la ausencia de instrumentos de evaluación, su politización –amarrado a períodos electorales– entre otros, la Ministra Campello<sup>12</sup> (en Septiembre de 2011) presentó dentro del marco de Bolsa Familia un progreso trascendental en el mejoramiento de las condiciones de vida y nutrición de las familias: salida de la pobreza extrema del 61% de las familias atendidas; reducción de la desnutrición infantil de 12,5% a 4,8% (2003 y 2008); 7,4 millones de familias acompañadas de 10,5 millones beneficiarias; mayor proporción de niños beneficiarios considerados nutridos (39,4%) en comparación con los que no reciben el beneficio; menor cantidad de partos prematuros y un mayor porcentaje de niños con vacunas al día. De forma global, se calcula que en los últimos años 28 millones de personas salieron de la pobreza y 39,5 millones entraron a la clase media.

Al hacer una revisión histórica de la evolución social del país, en particular de la pobreza extrema, se observan avances importantes: pasó de 23,4% en 1990 -año más alto para los últimos 20- a 7% en 2009 (según la CEPAL), indicando que en parte los resultados obtenidos han sido atribuidos a los distintos programas sociales como las TMC y en particular a Bolsa Familia<sup>13</sup>. Este es un logro muy importante pues los esfuerzos que Brasil debe hacer para

disminuir estos índices son mayores, por ser uno de los países más poblados del mundo –sexto- y el más poblado en América del Sur. En términos absolutos, se calcula que en un periodo de diez y seis años Brasil logró sacar de la extrema pobreza a cerca de 21 millones quinientas mil personas. De acuerdo al Banco Mundial y el *Annual Household Survey* (2004), se estimó que la incidencia de Bolsa Familia sobre la reducción de la desigualdad osciló entre el 20% y 25% y aproximadamente el 16% en la reducción de la extrema pobreza.

En particular, durante los dos gobiernos de Lula la incidencia de la pobreza disminuyó de 37,8% en 2002 a 24,9% en 2009 (casi trece puntos porcentuales) y la de la indigencia pasó de 12,6% a 7% (5,6 puntos porcentuales) para los mismos años. Además, se resalta el modesto pero significativo avance en el mejoramiento de la desigualdad del ingreso, pues el coeficiente Gini pasó de 0,634 en 2002 a 0,576 en 2009; este logro se puede considerar mayor si se compara con los demás países de la región, pues Brasil presentaba el coeficiente más alto a principios de la década del 2000 y fue uno de los países que consiguió disminuirlo en mayor proporción.

Adicionalmente, en 2011 el gobierno de Dilma Rousseff lanzó el plan *Brasil sin Miseria*, esbozando la multidimensionalidad de la pobreza como principal desafío por afrontar para conseguir avances más significativos en materia social, especialmente la erradicación total de la pobreza extrema<sup>14</sup>. Así, el *aumento de las capacidades* debe enmarcarse dentro de tres ejes: garantía del ingreso (aumentando las transferencias en Bolsa Familia), acceso a los servicios públicos (mejoramiento), y la inclusión productiva (a través de la creación de empleos, la formación profesional y el microcrédito).

Como se ha observado, Brasil ha trabajado durante varias décadas –y de forma persistente- por el firme propósito de

12 Campello, Teresa. (2011). “Programa Bolsa Familia y Brasil sin Miseria”. Ministerio de Desarrollo Social y lucha contra el hambre. Presentación Santiago de Chile, Septiembre.

13 Schatzman (2007) afirmó que, teniendo en cuenta la ampliación de la cobertura del Bolsa Familia, se puede acreditar que este programa tiene un efecto más influyente sobre la reducción de la pobreza que los demás programas de TMC implementados con anterioridad.

14 Se calcula que 16,2 millones de brasileños –casi una décima parte de la población total- siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema, reto considerablemente alto que aún continúa como pendiente por abordar.

combatir la pobreza y la pobreza extrema, esfuerzos que se han visto reflejados en la disminución de los indicadores tradicionales que la miden. Además, se evidencia la constancia de la clase política dirigente en cambiar la historia de exclusión y desigualdad del país direccinando las ganancias del crecimiento económico hacia fines sociales dentro del enfoque conceptual de la garantía y materialización de los derechos sociales, lo cual ha permeado constantemente la agenda política del país a través del tiempo.

Este panorama permite pensar que el país continuará promoviendo la perspectiva de una política social redistributiva y de combate contra la extrema pobreza con un estatus equivalente al de las políticas económicas<sup>15</sup>.

### **Chile: Sistema de Protección Social** **Chile Solidario**

Desde el inicio de los gobiernos democráticos (1990), Chile ha procurado mantener dentro del enfoque de la política social un carácter universalista y, a su vez, se ha propuesto continuar con la focalización de políticas y programas orientados a eliminar la pobreza<sup>16</sup>. Desde esa época los diferentes gobiernos han formulado formulando estrategias y programas *multisectoriales integrados* para atender de manera más exhaustiva la problemática de la pobreza y la exclusión<sup>17</sup>.

En 2002, el Presidente Ricardo Lagos anunció públicamente que el principal reto de su gobierno consistiría en eliminar la *indigencia*, desafío que fue identificado a partir de un diagnóstico realizado a finales de la década de los 90, el cual evidenciaba importantes avances en la reducción de la

<sup>15</sup> A pesar de que en 2010 el país registró un crecimiento satisfactorio del 7,5% y éste disminuyó notoriamente en 2011 (2,7%) el gobierno continúa abanderando su meta de reducir la pobreza.

<sup>16</sup> Dentro de los países de América Latina, Uruguay, Costa Rica y Chile se han destacado por presentar los menores porcentajes de población en situación de pobreza e indigencia según el criterio ingreso/línea de pobreza.

<sup>17</sup> La focalización fue introducida por el gobierno militar, que recortó el gasto público social y adoptó medidas de focalización para que hacer más eficiente dicho gasto. Véase Palma y Urzúa (2005).

pobreza pero *estancamiento* en la disminución de la pobreza extrema desde 1996<sup>18</sup>. Esto demostró que había una pobreza estructural que no estaba respondiendo a las políticas sociales y a los instrumentos implementados para combatirla<sup>19</sup>. Dicha política fue diseñada bajo el supuesto de que las familias en extrema pobreza no alcanzan a recibir los beneficios del crecimiento económico, no tienen acceso a las redes de servicios sociales y se caracterizan por tener bajos niveles de capital humano, lo cual las hace más vulnerable para enfrentar los diferentes choques y acceder a las oportunidades que puede ofrecer el mercado dentro de un modelo liberal y desregulado.

El país inició así la construcción de una red de protección social que se concretó con la creación del Sistema de Chile Solidario, el cual recibió estabilidad jurídica y temporal con la promulgación de la Ley 19.949 en 2004. Este sistema ha sido concebido con una visión más *focalizada*, dirigida a la población que está en condición de pobreza extrema.

Uno de los aspectos sobresalientes de este programa, que lo distingue de los demás programas de TMC, es su perspectiva integradora, pues combina la *asistencia y la promoción*; se centra en la familia como unidad de intervención y tiene como enfoque la *pobreza multidimensional*, es decir la pobreza no sólo en términos monetarios, sino en términos de capital humano y social, entendiendo que las personas que la padecen enfrentan una alta vulnerabilidad. Su fin último es poder establecer un puente entre las familias y las redes sociales y económicas<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Mientras la población en pobreza disminuyó de 27,6% en 1994 a 18,7% en 2003 la población en indigencia se mantuvo indiferente a la baja durante el periodo 1996-2000 con 5,7% para el primer año y 5,6% para el segundo (Estadísticas de la CEPAL).

<sup>19</sup> La indigencia incluso aumentó de 3,2% en 2006 a 3,7% en 2009, según información del Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN.

<sup>20</sup> Chile Solidario busca potenciar las capacidades de las familias definiendo unas metas dentro de siete dimensiones, que deben ser cumplidas durante los dos primeros años de vinculación: identificación, salud, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar. Para cada una de estas dimensiones, se han identificado 53 condiciones mínimas de calidad de vida por lo que se entiende que una familia supera su estado de indigencia en la medida que logra alcanzar estas 53 condiciones.

Bajo esta perspectiva, la meta de cobertura de Chile Solidario para el periodo de su creación fue de 225 mil familias en indigencia<sup>21</sup>, objetivo que se debía alcanzar en el año 2005, y que se incrementó llegando a sobrepasar las 350 mil familias en 2008, lo que corresponde aproximadamente a un millón y medio de personas (cerca del 7% del total de la población; en 2009 equivalió al 51,7% de la población en condición de pobreza). Su cobertura ha sobrepasado el número oficial de personas en indigencia y la inversión asignada llegó en 2009 al 0,11% del PIB.

Otra de las características particulares de Chile solidario radica en que las condiciones se determinan caso por caso. Como el sistema procura *romper con la lógica pasiva de personas que reciben subsidios*, se plantea una forma de corresponsabilidad en la que las familias se comprometen a mejorar su situación, condición que da especial énfasis al apoyo psicosocial para potenciar sus capacidades<sup>22</sup>. Esto se realiza a través de un “Contrato Familiar” en el que por un lado, el Gobierno pone a disposición de la familia un conjunto de apoyos y recursos, y por el otro la familia se compromete a trabajar para superar sus condiciones de precariedad -definidas por ellas mismas-, utilizando las redes sociales disponibles<sup>23</sup>. Adicionalmente, otros autores han considerado que los bonos monetarios son asumidos como un aspecto *secundario* y tienen la finalidad de incentivar la participación y permanencia de las familias en el sistema, caso contrario a los otros programas TMC, en los que el pago monetario forma parte principal del esquema para la reducción de la pobreza.

Cabe destacar que en la dimensión laboral y la de vivienda, la finalidad del sistema está más relacionada con establecer el

<sup>21</sup> 15 mil de ellas integradas por mayores de 65 años que viven solos y son identificadas en la Encuesta Socio Económica de Hogares (CASEN).

<sup>22</sup> Al comienzo, las familias trabajan intensamente con trabajadores sociales a fin de comprender cómo podrían salir de la extrema pobreza. Luego, se comprometen con planes de acción que pasan a ser condiciones específicas de ese hogar para la recepción de los beneficios. La transferencia de efectivo sólo apunta a motivar a los beneficiarios a utilizar los servicios de los trabajadores sociales.

<sup>23</sup> Palma y Urzúa, 2005



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

vínculo de las familias a programas sociales paralelos que atienden estos aspectos, que con inversiones directas en éstos (Serrano, 2005). Por lo tanto, el sistema *complementa* su operación con la generación de facilidades en el acceso a programas y servicios sociales de la red institucional local, muchos de los cuales están en convenio con Chile Solidario.

Asimismo, el Sistema utiliza incentivos para facilitar la inserción laboral, tanto para las empresas que emplean a las personas, como para las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral que las ubican en los puestos de trabajo<sup>24</sup>. Esta intervención financia los costos de capacitación laboral de cada trabajador contratado, y como parte de otros programas, se combina una bonificación a la contratación como un porcentaje del ingreso mínimo mensual hasta un cierto número de meses con fondos para la capacitación.

La participación de las familias está regulada por una estrategia que funciona bajo la intención de que los apoyos familiares y transferencias monetarias vayan en disminución progresiva de acuerdo al avance que hagan las familias en el cumplimiento de

<sup>24</sup> Uno de ellos es el programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, que financia la contratación de trabajadores desempleados de familias atendidas por Chile Solidario. El bono equivale al 50% de un ingreso mínimo mensual y tiene una duración de entre uno y cuatro meses, renovables por dos meses más, en el caso de los adultos, y de cuatro meses, renovables por el mismo tiempo, en el caso de los jóvenes.

los requisitos mínimos. Sin embargo, una de las dimensiones con mayor incumplimiento (83,3%) es la del egreso del programa con al menos uno de los integrantes del hogar trabajando regularmente y con una remuneración estable (Cecchini y Madariaga, 2011).

El Banco Mundial (2010) ha encontrado dentro de las evaluaciones hechas al Sistema, que los beneficiarios rurales tuvieron una reducción de la pobreza en un 18% y en la pobreza extrema en 35%. Adicionalmente se ha identificado que el Sistema tiende a mejorar los accesos a los programas de educación y salud, a los subsidios monetarios, y a los programas de asistencia de empleo y de mejoramiento de vivienda.

En 2011, se comenzó a implementar la Asignación social de Chile Solidario, que incluye un subsidio adicional por inserción laboral de la mujer. Esta es una transferencia que se otorga cuando las mujeres mayores de 18 años integrantes de familias usuarias de Chile Solidario comienzan a trabajar formalmente. A estas mujeres se les da un aporte con un tope de 51.600 pesos (algo más de 100 dólares) (Cecchini y Madariaga, 2011).

Se ha encontrado que mientras el crecimiento económico para la década del 2000 osciló alrededor del 3,7%, desde 2003 la población en condición de pobreza disminuyó, pasando de 18,7% a 11,5% en 2009. No obstante este aparente progreso, la población en pobreza extrema continuó respondiendo en menor magnitud, pues para el periodo 2003-2009, pasó de 4,7% a 3,6%. Otro dato disponible para profundizar el análisis<sup>25</sup>, es que en 2006 se registró un 3,2% de población en extrema pobreza, lo cual evidenció un aumento de la población en indigencia desde la mitad del periodo hasta el 2009. Esto indica que la crisis de finales de la década impactó de manera directa a los más vulnerables, pues Chile venía experimentando un crecimiento económico cercano al 5%, que se redujo a partir de 2008, alcanzando su pico más bajo en 2009 cuando llegó a un crecimiento negativo del 1%. Esta relación reafirmó la necesidad



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

reforzar las medidas para proteger aún más a la población en extrema pobreza pues evidentemente es el grupo que se ve más afectado en coyunturas de crisis.

### **Colombia: Familias en Acción**

El programa de TMC nació en Colombia a finales de los 90 como respuesta a la profunda crisis económica y social que vivió el país en ese momento, y, en particular, por el alarmante aumento de la población en pobreza y en indigencia. Esta crisis evidenció la alta vulnerabilidad y exposición al riesgo que vivía un gran porcentaje de personas (la mitad de la población era pobre, y de ésta, la mitad se encontraba en indigencia<sup>26</sup>) y que afloró por la magnitud del choque económico experimentado por la crisis financiera de 1998.

En el año 2000 el gobierno adoptó una estrategia anti-cíclica con la creación de la Red de Apoyo Social (RAS), cuyo objetivo primordial fue mitigar el impacto de la recesión sobre la población más vulnerable. La red implementó tres programas: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción, y Familias en Acción.

El programa Familias en Acción fue considerado –en línea con los demás de TMC–

<sup>25</sup> La CEPAL sólo presenta el cálculo para los años 2003, 2006 y 2009.

<sup>26</sup> En 1997, la población en condición de pobreza fue de 50,9% y en indigencia de 23,5%. En 1999, la primera ascendió a 54,9% y la segunda a 26,8% (Datos de la CEPAL).

como parte de una nueva generación de programas que reconocen la *relación directa* de la ayuda monetaria con la acumulación de capital humano. Sus objetivos operativos son: “(a) reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria; (b) complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación; (c) aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años; (d) mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar” (Velásquez y otros, 2012). Este programa se convirtió en eje esencial de la política social en Colombia.

Familias en Acción fue diseñado inicialmente por tres años (2001-2004), con una meta inicial de 340.000 familias, ubicadas en aproximadamente 300 municipios de 26 departamentos. No obstante, el tiempo de implementación se fue ampliando en dos grandes fases. La primera, de 2000 a 2006, tuvo una cobertura principalmente *rural* e incluyó a la población desplazada<sup>27</sup>. En esta fase ocurrió el cambio presidencial en la que el gobierno sucesor (el de Álvaro Uribe) apadrinó con ímpetu el programa e incluso le dio su respaldo financiero, creando un fondo permanente para éste.

En 2002 se expidió la Ley 789 que creó el Sistema de Protección Social, el cual fue concebido para disminuir la *pobreza temporal*. El SPS está conformado por dos componentes: el Sistema de Seguridad Social Integral, que recogió los sistemas de seguridad social en pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios; y la Asistencia Social que se dirigió a los más pobres, y consistió en otorgar subsidios y transferencias para evitar que las familias en condición de pobreza optaran por alternativas que afectaran la acumulación de su capital humano para solventar sus necesidades inmediatas.

La segunda fase (2007-2010) –segundo periodo del presidente Uribe- presentó una

ampliación de la cobertura a tres millones de familias, incluyendo áreas urbanas, población indígena y afrocolombiana, adaptando y conectando al programa con nuevas estrategias como la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Red JUNTOS, actualmente Red UNIDOS)<sup>28</sup>. En esta fase, el gobierno nacional se propuso la meta de lograr una estabilidad macroeconómica para mantener un crecimiento constante y por ende, una mayor distribución del ingreso, condiciones que cimentarían las bases para combatir la pobreza. A pesar de dicho planteamiento, el gobierno reconoció que estas metas tomaban su tiempo en materializarse, por lo cual decidió dar continuidad a las medidas de distribución directas como los subsidios en efectivo para que las familias en el corto plazo pudieran superar su condición.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por la Consejería para la Acción Social –actualmente Dirección de la Prosperidad Social DPS-, el programa presentó una ejecución de 4,2 billones de pesos (US\$2.300 millones) durante el periodo 2001-2009. En 2009 la inversión total en el Programa representó el 0,39% del PIB. Para el año 2010 tenía una programación presupuestal de 1,4 billones de pesos (US\$ 780 millones), para un total de 5,6 billones de pesos en la década. Durante los últimos cuatro años el presupuesto ha representado más de la mitad del total de recursos asignados a Acción Social, pasando del 45% en 2007 al 59% en 2010.

Al final del periodo 2007-2010, el programa había realizado inscripciones en el

<sup>28</sup> En 2006, el Documento CONPES 102 definió una estrategia de intervención integral y coordinada que se enmarca dentro del Sistema de Protección Social, denominada Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red Juntos), de la cual formaron parte 16 entidades de Gobierno. La Red es considerada como uno de los mecanismos centrales para cumplir los *Objetivos del Milenio*. La estrategia consiste en “buscar que un millón y medio de familias cumplan cuarenta y cinco objetivos distribuidos en nueve dimensiones fundamentales: identificación, ingreso y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia. Mediante un monitoreo se planea que gestores de la Red identifiquen la demanda real de los programas y servicios que las familias necesitan. Este esquema es muy similar al del Sistema Chile Solidario”.

<sup>27</sup> Según el dictamen de la Corte Constitucional en su sentencia T 025 de 2004.

99,5% de los 1.102 municipios del país<sup>29</sup>, con un total de 2.582.020 familias beneficiadas, es decir alrededor de 12 millones de personas (25,2% de la población). Para 2009, Familias en Acción alcanzó al 56,5% de la población pobre. El monto pagado ascendió a más de dos billones de pesos y el número de menores beneficiarios con subsidios de nutrición y educación sobrepasó los cinco millones (Velásquez y otros, 2012).

Dentro de los resultados observados se puede mencionar el aumento del consumo de las familias, en particular en alimentos (Attanasio y Mesnard, 2005, citado por Cecchini y Madariaga, 2011: 143), en la compra de vestuario para los menores y en educación. Según información proporcionada por el gobierno, a 2010 se había logrado, gracias al programa, un incremento en la asistencia escolar en 13%, una reducción en la deserción secundaria en 6% y una disminución de las tasas de desnutrición en 10%. Asimismo, se calculó que en 2009 alrededor de unos 120 mil jóvenes lograron terminar la educación media y se registró una disminución en las tasas de participación laboral de menores entre los 10 y 17 años.

Desde una perspectiva más general y para analizar la relación del programa respecto al impacto en los indicadores agregados, se observa que durante el periodo 2002-2005 -por la información disponible- los índices de pobreza e indigencia se redujeron (pasaron de 54,2% para el primer año a 50,6% en pobreza, y de 19,9% a 15,8%, respectivamente, para la indigencia).

En 2012 ante una posible medida de reducción presupuestal al programa, el gobierno del presidente Santos convirtió a Familias en Acción en política de Estado para asegurar su sostenibilidad, evitar la manipulación de los subsidios en épocas electorales y garantizar de forma permanen-

te a los menores de edad las transferencias por concepto de educación y salud<sup>30</sup>.

Expertos en el análisis de las redes de protección social han abogado por este mecanismo, argumentando que estos programas deben ser sostenibles en el tiempo (para que sean anti-cíclicos) y no dependan del financiamiento externo. Sin embargo, esta decisión implica grandes retos tanto para el funcionamiento interno del programa como para el rol que éste juega dentro de un abanico más grande de políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza.

Respecto al funcionamiento endógeno, la ley estableció la creación de un sistema de información de subsidios monetarios con el fin de sistematizar la información sobre las familias beneficiarias, garantizar la publicidad de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad y estimular la veeduría ciudadana. Dado el nuevo carácter permanente del programa, la puesta en marcha de este sistema constituiría un paso muy importante ya que una de sus grandes debilidades es la de no tener información consistente de los beneficiarios desde su creación –para la construcción de una línea de base. Conjuntamente con la implementación de un sistema de información se propician los mecanismos para la transparencia y el control social por parte de la ciudadanía y de los entes de control.

### **¿Por qué el caso de Brasil ha sido más exitoso que los demás?**

Las estrictas y rígidas condicionalidades que caracterizan la mayoría de los programas de TMC pueden ocasionar en el corto plazo la exclusión y/o postergación de vinculación de la población en situación de mayor vulnerabilidad. Brasil se ha diferenciado en este aspecto pues tiene requisitos más flexibles, lo cual hace pensar que este rasgo –además de la ampliación en cobertura y asignación presupuestal- le ha dado la posibilidad de alcanzar a un mayor número de población –enfoque incluyente. Aunque

<sup>29</sup> Quedaron pendientes por incluir tan sólo 5 municipios, Quibdó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Carurú y Taraira (Vaupés), y Cumaribo (Vichada), con un total de 22.522 familias elegibles para ingresar a Familias en Acción.

<sup>30</sup> Ley 1532 de 2012, por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.

esta postura puede ser un arma de doble filo, pues al tener condicionalidades más laxas se puede ver comprometida la eficiencia de la focalización, se parte de la visión de que los países deben progresar hacia la garantía de los derechos y su universalización.

Esto implica que, en cualquiera de los casos, los programas deben fortalecer y consolidar los mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar el mayor éxito tanto de resultados dentro de los parámetros que enmarcan cada programa como en términos de resultados agregados para cada país. Este es un reto muy importante en materia de políticas redistributivas para los países, no sólo en lo que concierne a los programas de TMC sino en todo tipo de estrategias adoptadas desde la política social, ya que la evaluación es el instrumento fundamental para identificar los errores, adoptar acciones para superarlos y conseguir resultados sostenibles.

La lucha contra la pobreza no debe reducirse a la estrategia de ingresos transitarios que están sujetos a la suerte coyuntural del desempeño económico de cada país. Las TMC necesariamente deben coexistir y complementarse –como en los casos de Brasil y Chile- con otros sectores y medidas como la generación de empleo y vivienda, que entrarían a formar parte de una política social más sólida e integral; además, es

fundamental que se coordinen con diferentes entes territoriales para garantizar mayor alcance y eficacia. Con esto se lograría evitar que la salida de las familias de la pobreza sea temporal, es decir, que al primer choque o crisis (de carácter económico, natural) éstas vuelvan a caer en la condición donde se encontraban anteriormente o en una peor.

El gasto público social continúa siendo pro cíclico, lo que significa que en períodos de crisis éste tiende a contraerse. Los esfuerzos de los Estados en dirigir recursos hacia los grupos más vulnerables y excluidos de las dinámicas del mercado todavía son insuficientes, por lo que la progresividad hacia la universalización y cubrimiento a mayores sectores poblacionales ha sido bastante lenta. A pesar de que en los tres países estudiados (Brasil, Chile y Colombia) el gasto para 2009 ha sido considerado -según la CEPAL- en un nivel alto (superior a 13% del gasto público total), se puede observar las marcadas brechas que existen entre ellos, pues Brasil -que se ha distinguido desde los 90 por los importantes esfuerzos en aumentarlo- prácticamente duplica a Colombia (cuadro 1).

Esto demuestra que los esfuerzos de Brasil no han sido en vano, pues el aumento sostenido en el gasto, las ampliaciones en cobertura de las TMC y la evidencia de un crecimiento *pro pobre* han demostrado tener un efecto de distribución positivo. Si

**Cuadro 1 - Comparativo de indicadores de Brasil, Chile y Colombia**

INDICADORES	BRASIL		CHILE		COLOMBIA	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Año						
% de crecimiento del PIB	1,1	-0,2	3,9	-1,0	4,6	1,7
Crecimiento promedio anual % (2000-2009)		3,7		3,7		3,9 – 4,0
% población en situación de Pobreza	38,7	24,9	18,7	11,5	51,6	45,7
% población en situación de Indigencia	14	7	4,7	3,6	17,1	16,5
Coeficiente de Gini	0.621	0.576	0.552	0.524	0.573	0.578
IDH*	0.665	0.708	0.749	0.798	0.652	0.702
Inversión de programas de TMC como % PIB (2010)		0,47		0,11		0,39
Gasto social per cápita (US\$ 2005)	998	1,419	955	1,300	338	556
Gasto social como % del PIB	22,4	27,06	14,42	16,73	10,61	14,45

Fuente: CEPAL. \*PNUD

se observa en el cuadro anterior, Brasil, con un desempeño económico promedio similar al de los otros dos países, ha logrado disminuir las tasas de pobreza, indigencia y desigualdad en mayor proporción.

Adicionalmente, urge que los gobiernos reconozcan y conciban que la pobreza no es igual para todos los que la padecen y que no es sólo cuestión de carencia de ingresos. Si no se tiene esta claridad conceptual se continuará formulando estrategias de lucha contra la pobreza estandarizadas para todos los hogares limitando su capacidad de impactar más rápida y eficientemente a dicha población. El enfoque de pobreza debe ser multidimensional -como en el caso chileno- visto también como la ausencia de capacidades, lo cual les impide a las personas acceder a la información, empoderarse para su libre participación tanto en el mercado como en los diferentes escenarios de la vida cotidiana y pública, y contar con las herramientas necesarias para la exigencia de sus derechos. Este cambio de óptica debe darse desde "arriba" y "abajo" y sería el paso inicial -y el más importante- para romper verdaderamente con el tinte asistencialista con el que todavía se le rotula a la mayoría de los programas de TMC y a la política social -redes de protección social- que se encarga del pilar no contributivo.

El IDH para los tres países ha mostrado una evolución ascendente, lo cual posiciona a Chile en un nivel muy alto y a Brasil y Colombia en alto. Debido a que este indicador considera tres dimensiones básicas (esperanza de vida, educación e ingresos) se puede concluir que estos resultados son producto de esfuerzos con orígenes más antiguos que los TMC –desde los años 70- cuando los Estados se proyectaban con más vehemencia hacia la universalización de estos servicios. La tendencia ascendente de este indicador está dada tanto por las inversiones en capital humano de los programas de TMC como por políticas de ampliación de coberturas de dichos servicios que datan de décadas atrás.

El caso de Colombia refleja varios aspectos por contrastar, pues a pesar de mostrar un desempeño económico bueno, e



incluso mejor que muchos de los países de América Latina, el crecimiento no ha logrado llegar a todos los sectores y poblaciones y sólo ha beneficiado a unos pocos –es decir, crecimiento *anti pobre*. Como es de amplia aceptación y conocimiento, el crecimiento económico es necesario para la reducción de la pobreza, pero éste debe incorporar a la población pobre. Para el caso colombiano los períodos de expansión económica han favorecido en mayor proporción a los sectores más ricos y casi de forma nula a los más vulnerables –incluso en ocasiones ha llegado a perjudicarlos-, los cuales se han visto afectados más fuertemente en los períodos de crisis.

En los últimos años el crecimiento se ha manifestado sin una generación suficiente de empleo, y aquellos puestos de trabajo creados han sido en su mayoría de mala calidad, sin las garantías laborales. Lo que más sobresale es que ha sido un crecimiento que ha *aumentado la desigualdad*.

Durante la década anterior el gobierno hizo un gran esfuerzo para atraer la inversión extranjera directa, sobre la base de que ésta aumentaba el ahorro y fortalecía el sector externo. Sin embargo, se ha registrado un gran debilitamiento del sector externo debido, entre otros, a los recurrentes fenómenos de revaluación. Dicha posición se evidenció durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe a través de su estrategia bandera de Seguridad Democrática, la cual

estableció como prioridad la seguridad nacional para establecer un escenario propicio de inversión, relegando aspectos fundamentales de la política social. No obstante, hay que reconocer el mejoramiento de los índices de pobreza e indigencia en ese período, aunque menor a lo esperado.

La inversión extranjera se ha concentrado en buena medida en los sectores de la minería y los hidrocarburos, sectores que actualmente son considerados como locomotoras que en teoría empujan la economía pero que en la práctica requieren bajo uso de mano de obra, generan escaso aporte al valor agregado y propician un crecimiento excluyente<sup>31</sup>. Adicionalmente, por la gran dependencia con respecto a esos sectores, se observa una tendencia fuerte hacia la reprimarización económica, que termina excluyendo a algunos grupos poblacionales.

Estas características han opacado los resultados satisfactorios en materia económica. A pesar de una aparente tendencia a la disminución de la población pobre –con los cambios en la metodología de medición que se produjeron entre 2006 y 2007<sup>32</sup>– esta proporción sigue siendo muy alta en relación con la prosperidad económica que ha vivido el país. Más delicada aún es la situación de la indigencia, pues la tendencia no ha sido consistente a la baja, incluso desde que entró en funcionamiento el programa Familias en Acción<sup>33</sup>.

Este planteamiento se sustenta también en los tímidos e insuficientes avances en la distribución del ingreso, de acuerdo al coeficiente Gini. En los últimos 20 años éste aumentó de 0,531 en 1991 a 0,578 en 2009. Y en la década anterior se observó que de 2002 a 2003 registró una reducción pequeña, al pasar de 0,594 a 0,573 pero desde ese año en adelante la *tendencia fue ascendente* hasta 2008, siendo Colombia el único país de los tres analizados que experimentó retroceso en este período.

Por otro lado, no se ha observado una clara voluntad política de la dirigencia del país para luchar firme, constante y directamente contra la pobreza, ni siquiera en los momentos de crecimiento económico satisfactorio; la política social continúa teniendo un carácter residual. Además, los problemas estructurales de tipo distributivo siguen pendientes de abordar de manera determinante –por ejemplo, la distribución de tierras, el cambio de la estructura tributaria, actualmente con tratamientos preferenciales y exenciones a poderosas empresas transnacionales y sectores económicos, lo cual permite concluir que los alcances de las medidas adoptadas a través de los programas de TMC seguirán siendo limitadas en términos de la disminución de las brechas de desigualdad.

La lucha contra la pobreza y la exclusión requiere de esfuerzos significativos en la creación y ampliación de programas de TMC que cubran a toda la población en condición de pobreza y pobreza extrema, para resolver las necesidades más inmediatas de las familias en el corto plazo, y promover la inversión en capital humano para romper los ciclos de pobreza intergeneracional en el largo plazo. Sin embargo, es importante reconocer que las críticas condiciones sociales de la población son también consecuencias de situaciones estructurales que están más allá del alcance de estos programas.

Con la experiencia adquirida a través de la implementación de los programas de TMC, se hace necesario revisar los desafíos que aún enfrentan tanto desde su perspectiva interna como de su rol dentro de un marco más amplio de la política social. Quizás uno

<sup>31</sup> Las empresas privadas extranjeras involucradas en el sector traen la maquinaria que requieren para la explotación y explotación, por lo cual no hay transferencia de tecnología para el país ni desarrollo de la industria a partir del mineral que se extrae.

<sup>32</sup> Véase “Nueva Metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010”, Misión para el Empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad. Declaración del Comité de Expertos, Septiembre 1 de 2011. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=DXInD1TENeU%3D&tabid=337>, Recuperado 8 Agosto 2012.

<sup>33</sup> En 2002, la proporción de población en indigencia fue de 19,9%, en 2005 bajó a 15,8. Se tiene el vacío para los años 2006 y 2007, pero en 2008 aumentó a 17,9% y luego se posicionó en 16,5% en 2009. (Datos de la CEPAL).

de los más sobresalientes y común a todos los países es la calidad de los servicios brindados y, en particular, de la educación impartida, a fin de garantizar que éstos tengan mayores retornos e impacto en el futuro. A pesar de esta preocupación, se debe reconocer que estos problemas cruzan los marcos de los programas, por lo que la coordinación, el trabajo sinérgico y horizontal entre los diferentes actores y entidades se convierte en prioridad dentro de las acciones futuras.

Paralelamente, es preciso aunar esfuerzos mayores y de mayor complejidad, que van desde el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, para direccionar otras estrategias de redistribución con políticas estructurales específicas y de asignación de los recursos derivados del crecimiento. Además se reconoce la vital importancia de la continuidad de dichas medidas y sobretodo, que su sostenibilidad no esté sujeta a la suerte del desempeño económico y fiscal que experimente cada país.

## Referencias

- Banco Mundial (2010), “Transferencias monetarias condicionadas para familias pobres: una herramienta eficiente para combatir la pobreza e incrementar el capital humano”, marzo.
- Fizsbein, Ariel; Schady, Norbert y otros (2009), “Panorama General, Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura.”, Banco Mundial, Washington D.C.
- Palma, Julieta y Urzúa, Raúl. (2005), “Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario”, Colección: Políticas Sociales 12, Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Unesco.
- Pero, Valéria y Szerman, Dimitri (2005), “The New Generation of Social Programs in Brazil”, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Disponible en: [http://www.ie.ufrj.br/eventos/pdfs/seminarios/pesquisa/the\\_new\\_generation\\_of\\_social\\_programs\\_in\\_brazil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/pdfs/seminarios/pesquisa/the_new_generation_of_social_programs_in_brazil.pdf). Último acceso; 25 Julio 2012.
- Reis, Elisa P. (2001). “Percepções da Elite Sobre Pobreza e Desigualdade”. En: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, N° 42.

Schatzman, Christina (2007) “Democratic Aspirations or Reveries? Lula’s Social Contract”, Department of Political Science, Arizona State University, April.

Serrano, Claudia (2005), “Claves de la política social para la pobreza”, versión preliminar sobre un documento que hace parte del proyecto Fondecyt No. 1040260.

Sunkel, O., 1993, “Auge, crisis y renovación del Estado”, en Revista Foro, N° 20, Mayo, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

Velásquez, Fabio, González, Esperanza, Peña, Juliana y Rodríguez, Clara Rocío (2012), Familias en Acción: las tensiones entre lo técnico y lo socio-político, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.



# Extractivismo, neo-extractivismo y post-extractivismo. Un debate impostergable en América Latina

Carlos Monge\*

El crecimiento económico global ha traído consigo una creciente demanda y altos precios por los minerales y los hidrocarburos en los mercados internacionales, los que a su vez han estimulado un *boom* de inversiones en grandes proyectos de exploración y extracción de estos recursos naturales no renovables en la región.

En la actualidad, América Latina concentra el 18% de las reservas de petróleo del mundo y produce en promedio 9,6 millones barriles diarios de petróleo crudo, que representaron el año 2009 el 12% de la producción mundial. Las exportaciones netas de petróleo alcanzan los 3,2 millones barriles diarios. Las reservas de gas y petróleo podrían aumentar significativamente en los próximos años debido a las intensas actividades exploratorias que registran la mayoría de países. Brasil tiene que contabilizar reservas de petróleo del Pre-Sal, México iniciará exploración en aguas profundas en el Golfo de México y Venezuela ha invertido masivamente en exploración para sustentar un acuerdo estratégico de provisión de petróleo a China.

El desarrollo minero ha sido notable en las últimas décadas. La región es proveedor

mundial de cobre, hierro, oro, zinc, estaño, plata. Perú, Chile, Brasil, Argentina y México atraen el 25% de las inversiones mundiales para exploración minera.

Como resultado, la importancia económica y política del sector, así como los conflictos sociales y los debates políticos en torno a estos temas se han vuelto centrales en nuestros países. Hasta hace unos pocos años, el debate en torno a cómo desarrollar la explotación de estos recursos en nuestros países parecía estar reducido a dos opciones. Una es la opción privatista, que entrega la extracción y la propiedad de los recursos extraídos a las empresas interesadas, a cambio del pago de regalías e impuestos varios. Esta opción sigue siendo la predominante en el Perú y en Colombia y es generalizada en la minería regional, con excepción de la experiencia de la estatal CODELCO en Chile.

La otra es la opción estatista, que retiene para el Estado la extracción y la propiedad de los recursos extraídos, aunque permite trabajar con empresas privadas mediante contratos de servicios, para realizar actividades diversas en la exploración y la extracción. Esta es la opción predominante



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/phill\\_dvsn](http://www.flickr.com/photos/phill_dvsn)

\* Coordinador Regional  
América Latina  
Revenue Watch Institute

en Venezuela, Ecuador y Bolivia y, desde hace décadas, en México.

En varios países se desarrollan opciones intermedias, en las que hay espacio para la acción de los privados –sobre todo en minería- pero hay presencia creciente del Estado en el sector hidrocarburos. Es el caso de, por ejemplo, Brasil y Argentina.

Sin embargo, en los últimos años ha entrado a terciar en el debate una tercera opción, que más que escoger entre una opción privatista y otra estatista, cuestiona ambas rechazando la predominancia de las actividades extractivas en nuestras economías y en nuestra vida política. Se trata de una postura que cuestionando el extractivismo de corte neoliberal y privatista, cuestiona también el llamado “neo-extractivismo” de los países progresistas de la región, al que acusa de haber nacionalizado la renta extractiva y hasta estatizado la industria como tal, para usar esa renta en gasto social interno, pero sin haber roto con la dependencia económica y política de sus países respecto de la extracción y exportación de estas *commodities* (Gudynas, 2009).

La nueva respuesta a esta opción entre dos variantes del extractivismo es lo que ahora llamamos el post-extractivismo, un escenario en el que la extracción y exportación de minerales e hidrocarburos sean menos relevantes para nuestras economías, y en el que el manejo de la renta extractiva sea menos central para la sostenibilidad de nuestros regímenes políticos<sup>1</sup>.

## Los Orígenes del debate

Como suele suceder, la emergencia de un debate y el desarrollo de una nueva idea responden a múltiples factores. A continuación, algunos de los procesos o hechos que alimentan la emergencia de este debate y la formulación de la estrategia post-extractivista.

### La resistencia social

Sin duda alguna, el elemento más importante para entender porqué surge la propuesta post-extractivista es el crecimiento sostenido del conflicto social que enfrenta a poblaciones locales –indígenas y no indígenas- con grandes proyectos mineros, hidrocarburíferos y energéticos. En los últimos años, la cantidad, le peso relativo y el impacto político de estos conflictos han crecido de manera sustantiva, como lo documenta la información registrada por el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL): 161 conflictos en torno a 173 proyectos involucrando a 212 comunidades o poblaciones locales<sup>2</sup>. La preocupación por la alta conflictividad social en torno a las actividades extractivas ha sido recogida también por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>3</sup>.

En el caso peruano, el aún irresuelto conflicto en torno al proyecto Mina Conga –propiedad de Yanacocha, que a su vez es propiedad de la norteamericana Newmont y la peruana Buenaventura- se ha traído abajo a los dos primeros gabinetes del recientemente estrenado gobierno de Ollanta Humala y a todas luces carece de legitimidad política y social, está oficialmente “suspendido”, y está muerto para fines prácticos (Monge 2012).

Y no se trata solamente de la conflictividad minera, pues se dan también conflictos sociales en torno a los proyectos petroleros (sobre todo en la Amazonía) y los hidro-energéticos. En el Perú de estos días hay un conflicto en curso entre la Petrolera Maurel et Prom y las poblaciones awajunwampis de la Amazonía norte peruana, y el rechazo social y de las autoridades políticas locales y regionales a la construcción de la represa de Inambari en Puno (que es uno de 6 mega proyectos energéticos contemplados en el Acuerdo Energético Perú–Brasil) ha llevado a la paralización de este proyecto.

<sup>2</sup> Ver en <http://www.olca.cl/ocmal/>.

<sup>3</sup> Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en el seminario Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Santiago, 24 de abril de 2012. Ver en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/33638/P33638.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>1</sup> Para seguir estos debates en su dimensión regional ver <http://www.extractivismo.com/>. Para el caso peruano, ver <http://alternativasalextractivismo.blogspot.com/>.

Ecuador tiene amplia experiencia nacional e internacional en esta resistencia social indígena frente a la actividad petrolera en la Amazonía. En Brasil el conflicto en torno a la represa de Belo Monte ha trascendido al ámbito local y nacional para constituirse en un caso emblemático regional que ha terminado involucrando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Y no se trata solamente de actividades de resistencia, sino que en cada uno de estos conflictos quienes resisten a estos grandes proyectos terminan expresando también alternativas económicas y culturales a las visiones que sustentan la necesidad de promover las grandes inversiones extractivas como sustento del crecimiento, la renta pública y el bienestar ciudadano.

En el Perú, el conflicto en torno a Conga ha abierto la puerta a un debate nacional sobre el rol de la minería en la economía y la política peruana. Para el gobierno peruano, la minería es indispensable para generar la renta pública que permite aumentar el gasto público, particularmente los programas sociales. “Conga Garantiza la Gran Transformación”<sup>4</sup> fue una frase del Presidente Humala que resume bien esta perspectiva. Pero esta es una idea central que –expresada de manera diversa- el Presidente Humala comparte con los izquierdistas Evo Morales y Rafael Correa y los conservadores Piñera y Santos. Por su parte, cerca de 20 organizaciones sociales y políticas peruanas –con base en una visión crítica del proyecto Conga- han presentado una propuesta alternativa integral de Nueva Minería mientras que el gobierno anuncia la creación de un Servicio Nacional de Certificación Ambiental para encargarse de la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental presentados por las empresas<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ver debate al respecto en <http://ideeleradio.blogspot.com/2012/03/monge-vision-de-humala-sobre-congas.html>.

<sup>5</sup> El 25 Agosto del 2012 el Consejo de Ministros aprobó creación del SENACE. Puede consultarse en [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2028:consejo-de-ministros-aprobo-creacion-de-organismo-que-aprobara-los-estudios-de-impacto-ambiental&catid=1:noticias&Itemid=21](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2028:consejo-de-ministros-aprobo-creacion-de-organismo-que-aprobara-los-estudios-de-impacto-ambiental&catid=1:noticias&Itemid=21)

## Los impactos macroeconómicos

El éxito exportador de *commodities* está teniendo también impactos preocupantes sobre la estructura general de la economía regional y sobre otros sectores productivos específicos. Observando el peso creciente de los recursos naturales en las canastas exportadoras de la región, la CEPAL constata que se está produciendo una re-primarización de las economías regionales, incluyendo la de Brasil, que es la economía más industrializada de la región.

La propia CEPAL constata también una constante pérdida de valor del dólar en relación con las monedas nacionales, resultante del ingreso abundante de divisas por las exportaciones mineras y energéticas, lo que tendría como consecuencia la perdida de competitividad de otros sectores exportadores que mantienen costos fijos en moneda nacional. Es lo que se conoce como la enfermedad holandesa, componente macroeconómico de la llamada “maldición del recurso” o “paradoja de la abundancia”.<sup>6</sup> Una reciente declaración del Presidente Hugo Chávez sobre los peligros de la extrema dependencia de la economía venezolana respecto del petróleo llama la atención respecto de la creciente conciencia existente sobre el tema, incluso en regímenes que han apostado a fondo por la exportación de las *commodities* como el fundamento de su economía y su proyecto político.<sup>7</sup>

En tercer lugar, una reciente investigación en el Perú da cuenta de las distorsiones que causa en los mercados laborales el uso de la renta extractiva en la construcción de infraestructura pagando jornales mucho más altos de los que pueden pagar actividades más sostenibles y más inclusivas, como la agricultura. El resultado termina siendo el mismo que el de la “enfermedad holandesa”,

<sup>6</sup> Sobre la “maldición del recurso” al análisis inicial fue el de Auty (1993). Sobre la “paradoja de la abundancia” el texto fundacional es el de Karl (1997). Una visión actualizada e integral sobre este tema puede verse en Humphrey (2007).

<sup>7</sup> <http://www.eluniversal.com/economia/120801/chavez-destaca-la-necesidad-de-salir-del-modelo-petrolero>. Ver también declaraciones del Canciller Maduro en <http://venezuela-us.org/es/2012/07/25/mercosur-es-la-gran-oportunidad-para-diversificar-la-economia-del-pais/>

pues quita competitividad a estos sectores, aunque el mecanismo de transmisión sea diferente. La hemos bautizado como la “Enfermedad Chola” (Viale y Monge, 2012).

Hay pues creciente evidencia regional que confirma las tesis internacionales sobre los peligros que plantea la extrema dependencia de nuestras economías respecto de la extracción y exportación de *commodities* como los hidrocarburos y los minerales. Esta preocupación se incrementará en los meses siguientes si es que comenzamos a sentir en la región los efectos del estancamiento y/o desaceleración de la economía global. En efecto, la economía de USA no se recupera de la recesión que Bush le heredó a Obama; España, Italia, Portugal y Grecia amenazan con arrastrar a resto de Europa a una recesión; y China baja sus tasas de crecimiento y en consecuencia su demanda internacional por *commodities*.

Como resultado, se preocupan las empresas que invierten en estas *commodities* y se preocupan los gobiernos que viven de ellas. Por ejemplo, un reciente artículo del *Wall Street Journal* recoge las opiniones de los líderes de las grandes empresas mineras del mundo respecto de sus perspectivas de inversión: todas son a la baja y dicen que la causa es la crisis económica internacional.<sup>8</sup> La CEPAL toma nota de la situación y anuncia impactos negativos por baja de la demanda de los productos dominantes de nuestra canasta exportadora<sup>9</sup>.

### **El ejemplo de políticas públicas diferentes**

Junto con la resistencia social y la evidencia de peligros en el plano macro económico, una tercera fuente de inspiración para el emergente debate sobre la necesidad de transiciones post-extractivistas es el ejemplo que brindan determinadas políticas públicas asumidas por países de la

<sup>8</sup> Ver en <http://www.miningpress.com.pe/articulo.php?id=52887>.

<sup>9</sup> Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe, 14 de Junio de 2012. Puede consultarse en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/33638/P33638.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xls>



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/phill\\_dvsn](http://www.flickr.com/photos/phill_dvsn)

región. Por ejemplo, en Noviembre del 2011 el Congreso Nacional de Costa Rica aprobó una moratoria que prohíbe la actividad minera metálica de cielo abierto o tajo abierto<sup>10</sup>, dando carácter de ley a una decisión ejecutiva asumida por la Presidente Laura Chinchilla en el momento de asumir el cargo<sup>11</sup>. Todo esto en el marco de una estrategia sostenida de fomentar el ecoturismo, las industrias informáticas y otras actividades limpias como sustento de la generación de empleo y renta pública en ese país.

En el año 2007 el Presidente Rafael Correa de Ecuador anunció que su gobierno dejaría bajo tierra 846 millones de barriles de petróleo en el campo ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), equivalentes al 20% de las reservas del país, localizadas en el Parque Nacional Yasuní en la Amazonía del sur ecuatoriano, cerca de la frontera con Perú<sup>12</sup>. Yasuní es espacio de concentración de biodiversidad de importancia mundial y es al hábitat de dos pueblos no contactados. Ciento es que después de esa medida el Gobierno del Ecuador ha concedido casi todo el resto del país. De todas maneras, aunque ya no se puede decir que la política de hidrocarburos del Ecuador sea post-petrolera pues la histórica frontera de exploración y extracción

<sup>10</sup> <http://noticias.terra.es/2010/espana/1110/actualidad/costa-rica-se-declara-un-pais-libre-de-mineria-metalica-a-cielo-abierto.aspx>.

<sup>11</sup> <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/laura-chinchilla-prohibe-nuevos-proyectos-mineros-en-costa-rica>.

<sup>12</sup> [http://mapas.accionecologica.org/mapas/TEMAS/PETROLEO/Areas\\_de\\_Prospeccion\\_y\\_Yacimientos\\_en\\_Ecuador.png](http://mapas.accionecologica.org/mapas/TEMAS/PETROLEO/Areas_de_Prospeccion_y_Yacimientos_en_Ecuador.png)

petrolera ubicada en la Amazonía norte ecuatoriana se ha ampliado a la Amazonía sur y al zócalo continental<sup>13</sup>, la iniciativa Yasuní se mantiene como un ejemplo emblemático de la posibilidad de pesar de manera diferente sobre estos temas.

Más recientemente, el Gobierno de El Salvador –como resultado de una evaluación ambiental estratégica- ha presentado a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley para suspender todos los procesos administrativos relativos a proyectos de minería metálica en ese país. De ser aprobada, se paralizaría la evaluación de 21 expedientes, incluidos 18 Estudios de Impacto Ambiental ya presentados. El argumento del Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Herman Rosa, es que “en las condiciones actuales, en El Salvador no es posible desarrollar minería metálica, cumpliendo todas las garantías sociales y ambientales”<sup>14</sup>.

En suma, la resistencia social a la imposición de grandes proyectos extractivos, la creciente evidencia de los problemas macro y micro económicos que la excesiva dependencia económica respecto de la exportación de *commodities* y los ejemplos de políticas alternativas que van surgiendo en diferentes países de la región son tres fuentes que alimentan una creciente búsqueda de alternativas al extractivismo, que no se limiten ya a extraerle mas renta a las empresas para ampliar el gasto público, sino que apunten a una superación sustancial de dicha dependencia.

Ciertamente, no son las únicas. Se puede mencionar también una creciente conciencia sobre los impactos negativos del cambio climático en nuestros países<sup>15</sup> y sus relaciones con las actividades extractivas. Particularmente, sus relaciones con el petróleo (uno de los generadores de gases

de efecto invernadero que, a su vez, generan calentamiento global y cambio climático) y sus relaciones con la minería (que cuando no destruye fuentes de agua, la consume y la contamina en perjuicio directo de los actuales y futuros consumidores).

De la misma manera, se puede mencionar la creciente presencia de los pueblos indígenas, que frente a la expansión de la frontera minera e hidro-carburífera y frente a los megaproyectos energéticos afirman sus derechos territoriales y al consentimiento previo, libre e informado, al mismo tiempo que interpelan las visiones prevalecientes de crecimiento = desarrollo y bienestar = consumo material, proponiendo –desde su propia perspectiva del Bien Vivir- la necesidad de repensar las visiones y las culturas que sustentan las políticas extractivistas en curso.

En suma, los tres procesos arriba desarrollados, los dos enunciados después y seguramente otros más, vienen contribuyendo al desarrollo de una crítica sustantiva a la estrategia extractivista, tanto en su variante neoliberal como en aquella más nacionalista redistributiva, que conocemos ahora como “neo-extractivismo”.

## Los términos del debate

El “extractivismo” tiene al menos 3 dimensiones. Una primera es la económica, y alude a la excesiva dependencia (canasta exportadora, PIB, renta y presupuesto público, etc.) de las economías nacionales respecto de las industrias extractivas. Una segunda es la institucional, y se refiere a una forma de organización del estado diseñada para promover las inversiones extractivas por sobre toda otra consideración que tenga que ver con sus posibles impactos negativos sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente. Una tercera es la cultural, y tiene que ver con una forma utilitaria y cortoplacista de aproximarse al uso de los recursos naturales, que es predominante no solamente en las actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos sino en todas las actividades productivas y en todos los sectores sociales.

Aunque nada existe en forma pura y –en consecuencia- en cada caso nacional se

<sup>13</sup> Declaraciones del Ministro Rosa el 21 de Agosto del 2012. Ver <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-el-salvador/qen-las-condiciones-actuales-no-es-possible-desarrollar-la-mineria-metalica>.

<sup>14</sup> [http://www.pnuma.org/Cambio\\_climatico/CAMBIO%20CLIMATICO-web.pdf](http://www.pnuma.org/Cambio_climatico/CAMBIO%20CLIMATICO-web.pdf) y [http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2010/6Diciembre2010/LAC\\_Web\\_esp\\_2010-12-07.pdf](http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2010/6Diciembre2010/LAC_Web_esp_2010-12-07.pdf).

pueden ver combinaciones de ambos tipos, diremos que existen dos variantes básicas del extractivismo. El extractivismo neoliberal es la variante predominante en países como Perú, Colombia, y Chile, en la que se concede el acceso a los recursos naturales y se privatiza la propiedad de los mismos una vez extraídos. A cambio, el estado recibe renta en la forma de impuestos de varios tipos y regalías. Cabe señalar que aún en esta variante neoliberal del extractivismo, hay una tendencia a fortalecer la presencia del Estado en el sector de hidrocarburos (Ecopetrol en Colombia, Petroperú en Perú) mientras que en Chile se mantiene la importancia de CODELCO como la empresa estatal de minería y se fortalece la estatal petrolera ENAP para inversiones energéticas en Chile y en otros países.

La segunda es la variante del neo-extractivismo predominante en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, países en los que se ha estatizado la industria o al menos nacionalizado la renta por la vía de mayores impuestos y regalías y por la vigencia de contratos de servicios que permiten la contratación de empresas privadas para extraer *commodities*, pero con el Estado como propietario de los mismos. Como en el caso anterior, no hay en realidad formas puras. En efecto, estas estrategias se han aplicado más en el sector de hidrocarburos y no tanto en la minería, y en Venezuela ha habido intensa actividad de exploración en asociación con empresas petroleras privadas mientras que Ecuador promueve grandes proyectos mineros en manos de empresas privadas y públicas de diversos países.

Un tema central del debate es la transición. El concepto mismo de transición remite a una estrategia de mediano y largo plazo, orientada a construir una economía diferente, en la que el crecimiento, las exportaciones y la renta pública no dependan tanto de la exportación de minerales e hidrocarburos, en la que la organización del Estado se oriente a proteger el medio ambiente y garantizar el ejercicio de los derechos de las poblaciones locales, y la cultura predominante sea de uso sostenible de nuestros recursos naturales renovables con visión de futuro antes que de beneficio inmediato aunque insostenible.

Cambios de esta magnitud no son posibles en el corto plazo por puros actos de voluntad. Requieren de la construcción de consensos entre agentes económicos, actores sociales y élites políticas para sostener en el mediano y largo plazo un conjunto de políticas públicas orientadas a estos cambios.

En un texto reciente sobre la construcción del extractivismo peruano y los retos que este plantea (Monge, 2012a), he planteado que el extractivismo peruano se construye sobre tres premisas: primacía del sector minero e hidrocarburífero, primacía de los grandes propietarios, primacía de los mercados externos. Es decir, se trata de una estrategia de manejo de los recursos naturales que hace de su extracción y exportación el centro de la apuesta económica, que concentra su explotación en manos de unas pocas grandes empresas, y que orienta su producción a las demandas del mercado externo.

En respuesta, una estrategia post extractivista debe sustentarse en una triple transición:

- De sectores, para depender menos de la exportación de *commodities* como los minerales y el petróleo y depender más de los recursos naturales renovables, que pueden ser materia de un uso más sostenible y que son más inclusivos. Por ejemplo, la agricultura.
- De actores, para que la transición sea hacia una mayor dependencia de una agricultura democratizada, menos concentrada en las manos grandes grupos económicos.
- De mercados, para que la transición no sea de *commodities* (minerales, petróleo) a la agroexportación, sino hacia una agricultura más orientada hacia el mercado interno o regional en el marco de estrategias de seguridad alimentaria.

A la fecha, el debate sobre las transiciones post extractivistas ha estado más centrado en las dimensiones económicas del tema. Pero es también muy importante prestar atención a la dimensión institucional de estos cambios,

pues a larga se trata de institucionalizar un sistema de toma de decisiones que haga del Estado no solamente ni principalmente un promotor de este tipo de inversiones, sino también y principalmente un garante de la conservación del medio ambiente y los derechos de las poblaciones.

En nuestros países, en la actualidad la pelea es por fortalecer las autoridades ambientales y los gobiernos sub nacionales<sup>15</sup>, mejorar la calidad de los instrumentos de gestión ambiental y legislar de manera tal de hacer posible el ejercicio de los derechos de consulta en los 14 países de la región que han suscrito el Convenio 169 de la OIT<sup>16</sup>.

Uno de los debates más sustantivos entre los socialistas de fines del siglo XX e inicios del XX fue aquel que se dio en torno a la posibilidad de construir el socialismo en un solo país. El debate dejó de ser teórico y se convirtió en un tema práctico como resultado de la Revolución Rusa de 1917 y la derrota de los procesos revolucionarios en el resto de Europa. Y pasó de situación imprevista a nueva teoría política obligatoria desde mediados de la década de 1920, con la consolidación de la burocracia estalinista en la Unión Soviética después de la muerte de Lenin, la derrota de la oposición de izquierda y el exilio de Trotsky (Mandel, 1977).

Preguntas similares se pueden plantear hoy a propósito de la posibilidad de lograr transiciones post-extractivistas en nuestros países, sin cambios igualmente drásticos en los países que actualmente nos demandan esas *commodities* en torno a las cuales organizamos nuestras economías y nuestros estados. Al respecto, me parece indispensable explorar más de lo que ya se ha hecho las relaciones entre esta propuesta de transiciones post-extractivistas y los debates europeos sobre el decrecimiento como respuesta a



situaciones de sobredesarrollo (Latouche, 2008).

Eduardo Gudynas (2011) y Alberto Acosta han planteado ya que la propuesta de la transición post-extractivista obliga a repensar las lógicas mismas del crecimiento en nuestros países, y que necesitamos asumir como nuestro el debate sobre el decrecimiento<sup>17</sup>. Efectivamente, como se ha señalado antes, en el debate sobre el extractivismo y las transiciones post-extractivistas, hay una dimensión cultural y de visión que obliga a repensar como entendemos nuestra relación misma con la naturaleza.

A este enfoque hay que añadir otro, que es complementario, el de la relación de necesidad y complementariedad entre transiciones post-extractivistas en países hoy productores de *commodities* y estrategias de decrecimiento en los países que hoy demandan esas *commodities*. Es que nuestra especialización como exportadores de *commodities* es en realidad una respuesta, una adaptación, a la creciente demanda por nuestros recursos. Y mientras exista esa demanda, abandonar el camino primario exportador será un acto puro de la voluntad de las élites políticas latinoamericanas que decidan romper con el patrón vigente, a contracorriente de la actual lógica de inserción en la economía mundial. Será

<sup>15</sup> Ver al respecto los textos que se ha venido produciendo desde la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) en <http://www.redextractivas.org/es/> e investigaciones cortas desarrolladas en el marco del Diplomado Regional sobre las Industrias Extractivas promovidas por la PUCP del Perú y el RWI, en proceso de publicación en <http://inte.pucp.edu.pe/grupos/industrias-extractivas/presentacion/>.

<sup>16</sup> <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/app1/index.cfm?lang=SP>.

<sup>17</sup> Ver entrevista a Alberto Acosta en <http://carmelorui.blogspot.com/2010/05/alberto-acosta-y-el-desafio-del-post.html>. Ver también Acosta (2009).

como pretender hacer el socialismo en un solo país, en las condiciones más difíciles posibles.

Por ello, la propuesta de transiciones post-extractivistas –para ser viable- reclama la puesta en práctica de estrategias de crecimiento en los países consumidores de *commodities*, especialmente en los países del norte que ya han adquirido altos niveles de consumo material con una alta huella ecológica. Es decir, una estrategia para disminuir nuestra actual dependencia respecto de la exportación de las *commodities* será más viable en la medida en que el mercado mundial nos demande menos de las mismas, lo que supone cambios sustantivos en la lógica económica de esos países hoy demandantes.

## Referencias

- Acosta, Alberto (2009), *La maldición de la abundancia*, Quito: AbyaYala.
- Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Gudynas, Eduardo (2009), “Diez Tesis Urgentes sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual, en *Varios, Extractivismo, política y sociedad*, Quito: CAAP y CLAES.
- Gudynas, Eduardo (2011), “Caminos para las transiciones post-extractivistas”, en Alayza, Alejandra y Eduardo Gudynas, editores, *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*, Lima: Red GE y CLAES.
- Humphreys, Macartan; Sachs, Jeffrey D; Stiglitz, Joseph, eds. (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Karl, Terry Lynn (1997), *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press.
- Latouche, Serge (2008), *La apuesta por el crecimiento*, Madrid: Icaria.
- Mandel, Ernest (1977), “Los amargos frutos del socialismo en un solo país”. En: *Revista Formación, Revolta Global*, en: <http://www.ernestmandel.org/es/escritos/pdf/mandela-margosfrutos.pdf>.
- Monge, Carlos (2012), “Las políticas del presidente Ollanta Humala en relación con la minería y los hidrocarburos: la versión peruana del neo-extractivismo latinoamericano”, en *Grupo Propuesta Ciudadana, Ollanta Humala. Balance de un gobierno ni de izquierda ni de derecha, Cuadernos Descentralistas No. 29*, Lima, Agosto. Puede consultarse en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/>.
- Monge, Carlos (2012a), *Entre Rio y Rio. El Apogeo y la Crisis del Extractivismo Neoliberal y los Retos del Post-Extractivismo en el Perú*, Lima, próxima publicación por la Red GE, Perú.
- Viale, Claudia y Monge, Carlos (2012) “La enfermedad chola”. En: *Quehacer*, 185 (Enero-Marzo): 80-85.



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/phill\\_dvsn](http://www.flickr.com/photos/phill_dvsn)

# Los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina

Gabriel Bustamante Peña\*

Cuando Cristóbal Colón pretendió llegar a las Indias atravesando el océano, cometió sendos errores de cálculo que, sumados a los imprevistos del viaje, hicieron que arribara el 12 de octubre de 1492, y sin saberlo, a una tierra desconocida para Europa, y a cuyos exóticos habitantes, además de comenzar a someter, llamó equivocadamente indios<sup>1</sup>, calificativo fruto de la confusión que le hizo pensar que había llegado a costas del extremo oriente asiático, equivocación que llevó en su cabeza hasta el día de su muerte.

Sería Américo Vespucio, algunos años después, quien anunciaría al mundo el descubrimiento de un nuevo hemisferio, un continente que llevaría su nombre, América, pero cuyos habitantes originarios siguieron siendo llamados indios. Hijos del error del navegante Colón, criaturas a quienes desde la Conquista se les negó el derecho a ser seres humanos, y mucho menos a ser americanos, o ciudadanos del continente del que eran nativos.

De esta forma, los diversos pueblos indígenas que habitaban libremente los territorios del Continente, fueron súbitamente masacrados, y los supervivientes subordinados al yugo europeo. “Un siglo después de la llegada de las carabelas de Cristóbal Colón al mar Caribe, de los más de 70 millones de indígenas preexistentes, sólo quedaban tres millones y medio de almas”<sup>2</sup>.

Las víctimas del genocidio indígena, fueron además reducidas a ser la mano de obra que sostuvo el régimen colonial, acto brutal al que se sumaría la caza y comercio aberrante de seres humanos traídos desde el África. Indios y negros, compartirían a partir de ahí una sola tragedia: la de ser considerados animales de trabajo y excluidos de la más mínima consideración humana por este hecho. Las vejaciones a los indígenas americanos, y a los negros secuestrados del África, fueron ejecutadas por la espada del conquistador y justificadas con la cruz de la Iglesia Católica que promovió la idea que los “indios” y “negros” no tenían alma.

Posteriormente, esta concepción de seres sin alma trajo una contradicción en

<sup>1</sup> La palabra indio es el gentilicio de los habitantes de la India. Indio viene de la palabra Indo, que es un gran río que nace en el Tíbet.

<sup>2</sup> Veksler Bernardo “Una Visión Crítica de la Conquista de América” [www.fts.uner.edu.ar/catedras](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras).



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/un\\_photo](http://www.flickr.com/photos/un_photo)

\* Abogado, Magíster en Estudios Políticos. Asesor Jurídico-político de la Corporación Viva la Ciudadanía

la Iglesia, ya que muchos se preguntaron: ¿Si no tienen alma, para qué evangelizar seres que no existirán después de muertos? Ante esto, el Papa Pablo III, en 1537, en su Bula *Sublimis Deus* aclara que los indios son verdaderos hombres, no solo capaces de entender la fe católica, sino deseosos de recibirla<sup>3</sup>.

La política de evangelización avanzó con la inclusión de los nativos de América como pupilos de la educación y la cultura española, ante lo cual dividieron a los indígenas en dos categorías, la de los “indios sumisos” o vasallos de la Corona, y la de los que resistían a la Conquista, los “indios bravos”. Aquí nacieron los protectorados, destinados a salvar de las garras de los encomenderos y los conquistadores, a pueblos indígenas que estaban desapareciendo por los tratos extremadamente inhumanos a los que eran sometidos.

De ahí en adelante, en la República, donde supuestamente se instauraba un discurso liberal basado en los derechos del hombre y del ciudadano, los pueblos indígenas lejos de merecer un mejor trato y reconocimiento, fueron despojados de las garantías y derechos otorgados por la Corona, en el afán de quedarse con las tierras que se les había dado en los protectorados. De esta forma, se llevó a cabo el proceso de destrucción física y simbólica de los pueblos indígenas y de los afro-descendientes, en una dinámica que continúa aún en nuestros días. Proceso que arranca con el despojo de sus tierras, la prohibición de su cultura, la estigmatización de sus religiones, la negación absoluta de su identidad, la condena de sus cosmovisiones y la privación de su particular forma de ver el mundo, en lo que ha sido llamado por Eduardo Galeano como el “Otrocidio” Latinoamericano.

## De “indios salvajes” a pueblos indígenas sujetos de derechos

“Indio” fue el calificativo destinado a perpetuar la condición de animalidad de los miembros de pueblos originarios;

<sup>3</sup> Mejía Botero, William (Compilador) Antología Histórica, Editorial Norma, páginas 25-26, Bogotá 1992.

por esto, la palabra “indio” en América es sinónimo de salvaje y se usa peyorativamente en la actualidad para destacar argumentos racistas de inferioridad. Tuvieron que pasar siglos para que se cuestionara este erróneo concepto histórico, a la vez que se empezó a reclamar, para los originarios de América, el debido trato como personas, ciudadanos y sujetos de derechos.

Por consiguiente, la lucha por los derechos de estos pueblos ha ido de la mano por desprenderse de la denominación de “indios” y avanzar hacia un concepto de identidad más digno y acorde a su verdadera condición: la de indígenas. Ahora, este concepto de indígena, a pesar de su parecido, no tiene que ver en absoluto con el de “indio”. Indígena viene del latín *inde* (de allí) y *genos* (nacido), por esto los indígenas americanos se pueden definir como: los habitantes prehispánicos, cuyas características raciales y lingüísticas son originarias de este Continente.

Además, en esta lucha contemporánea por el reconocimiento de los nativos de América, cabe destacar el concepto de “Pueblo Indígena Americano”, que es aquel pueblo originario del continente, que remonta sus prácticas culturales, espirituales, económicas, sociales y políticas a épocas milenarias. Construcción socio-antropológica que ha ganado un gran espacio jurídico y político en varios países de América Latina y en el ámbito internacional, especialmente por ser dotado de expreso reconocimiento como titular del derecho a la consulta previa<sup>4</sup>.

“Un pueblo tradicional tiene el derecho a la consulta previa, ante el reconocimiento social y antropológico de ser un ente independiente que va más allá de la suma de sus miembros para elevarse a la categoría de sujeto autónomo y de especial protección. Organismo múltiple que dada su particular condición, no puede ser objeto de separación, porque dicho acto involucraría su negación y eliminación, ya que, además de

<sup>4</sup> La consulta previa se puede definir como el derecho fundamental que tienen los pueblos tradicionales a ser consultados, o en ciertos casos, a dar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de asuntos que los afecten como pueblos, y se realicen en sus territorios, en el marco de un diálogo intercultural respetuoso y realizado de buena fe. (Bustamante 2012)

ser distinto a la suma de las personas que lo componen, estas a su vez son y existen en tanto pertenecen al todo comunitario”<sup>5</sup>.

La Consulta previa, como derecho fundamental, fija como su destinatario a un “sujeto plural étnico” (Bustamante 2012), el pueblo indígena o tribal. Sujeto colectivo que no se compara con los destinatarios de los derechos colectivos, que son los que se tutelan para proteger a todos los individuos de una colectividad (el medio ambiente sano, por ejemplo); ni tampoco semejante a las demás formas de agrupación social: como las cooperativas, las asociaciones ciudadanas, las ONG, los sindicatos u otras organizaciones comunitarias.

A estos pueblos se los reconoce como los últimos sobrevivientes de una particular composición cultural, política, social, espiritual y antropológica. Pueblos que hunden sus raíces en prácticas, usos y costumbres ancestrales, llenos de procesos de comunicación consciente e inconsciente, de ceremonias grupales atávicas, con cosmovisiones que influyen fuertemente en sus procesos psíquicos y sociales, a través de las cuales dirigen cierto tipo de conductas legendarias, que los identifican y les dan sentido; y sin las cuales, no podrían existir ni cultural, ni materialmente. De esta forma, y dada su particular cohesión física y cultural, cada pueblo en sí conforma una especie de organismo vivo que se auto regula y proyecta en sus propios espacios y tiempos.

Ahora, así como no bastó con que se reconociera formalmente a los miembros de los pueblos indígenas como ciudadanos, ya que este hecho, por el contrario, los lanzó en condiciones de mayor vulnerabilidad ante la arremetida del proceso capitalista que, ávido por sus tierras y los recursos que en ellas se encuentran, empezó una nueva etapa de usurpación violenta y destrucción material y simbólica de sus territorios y comunidades, del mismo modo el reconocimiento de la categoría de pueblo indígena sujeto de derechos, a pesar de la importancia que

representa, corre el peligro de quedar en eso, en un mero reconocimiento brutalmente atropellado por toda la arremetida agroindustrial y minera contemporánea, donde pesa más para los gobiernos latinoamericanos el interés económico transnacional, que los derechos de los pueblos indígenas.

Por eso, el camino que lleva a superar definitivamente la denominación de “indios salvajes”, y a posesionar la de pueblos indígenas, sujetos de derechos, está aún por recorrer, y se cruza y entrelaza con todas las batallas que en los imaginarios sociales, políticos, económicos, pero sobretodo culturales, deben dar los miembros de estos pueblos para lograr un reconocimiento pleno y real de sus derechos.



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/un\\_photo](http://www.flickr.com/photos/un_photo)

<sup>5</sup> Bustamante Peña, Gabriel. “El Derecho a la Consulta Previa en América Latina”, Red Latinoamericana de Industrias Extractivas, 2012.

## Las luchas de los indígenas por sus derechos

Después de soportar y sobrevivir los tres siglos de la Colonia, los pueblos indígenas tuvieron que enfrentar la construcción de los Estados nacionales latinoamericanos, proceso signado por la excluyente visión de una élite criolla que, ávida de poder, quería desplazar a los representantes del poder europeo en América, pero continuar perpetuando sus instituciones, su cultura, su lengua, su religión y sus leyes.

El resultado, naciones construidas a espaldas de sus raíces culturales y en contra de su propia realidad étnica, donde un selecto grupo en el poder impuso la forma en que el pueblo se expresaría, a qué dios adoraría, que leyes obedecería, con qué instituciones se regularía y cómo se comportaría. Y en esta particular visión, afrodescendientes e indígenas no tuvieron cabida en las repúblicas que, a imagen y semejanza de Europa, se instalaron en todo el territorio latinoamericano.

Es muy diciente que, en materia legal y en la construcción de las instituciones, esa élite que diseñó los Estados en América Latina siguió-y aún sigue- a tratadistas como Don Andrés Bello, quien respecto de los pueblos indígenas afirmaba en su libro de Derecho Internacional que “Un pueblo bárbaro, que desconoce los deberes de la humanidad y las leyes de la guerra, debe mirarse como enemigo del género humano”<sup>6</sup>. Bello, justificaba de esta manera el exterminio de los “indios bravos”, aquellos que se negaban a dejarse doblegar por la cultura europea.

Aún hoy los miembros de estas comunidades siguen siendo pseudo-ciudadanos, y sólo adquieren ciudadanía real, cuando renuncian a su etnia y cultura, y logran ascender en la escala de valores de los “blancos” (ni siquiera de los mestizos). Por esto, no es casualidad que el mapa de



Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/un\\_photo](http://www.flickr.com/photos/un_photo)

la pobreza extrema y la exclusión social en América Latina esté lleno de indígenas y afros, pueblos que siguen soportando episodios de etnociidios, causados históricamente por la ocupación de sus territorios ancestrales.

Sin embargo, en los últimos años América Latina y el mundo vieron surgir un renacer de lo indígena, a través de las múltiples manifestaciones y movilizaciones de estos pueblos, exigiendo reconocimiento y respeto por sus territorios, su vida, y sus manifestaciones culturales. Brotes de inconformismo que con el paso de los años se han transformado en manifestaciones sociales y políticas cada vez más organizadas y consolidadas, al punto que los han llevado a lograr cambios trascendentales en los modelos de Estado de la región, a integrar sus consideraciones a las cartas políticas y a las leyes nacionales, e incluso a alcanzar triunfos políticos emblemáticos, entre los cuales se destaca la llegada de Evo Morales Aima a la presidencia de Bolivia, el primer Presidente indígena electo en la historia de la humanidad<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Citado por CLAVERO Bartolomé, en: “*El orden de los poderes*”, Madrid. Trotta. 2007. Nota 119 en pág. 230.

<sup>7</sup> Evo Morales Aima se posesionó como presidente de Bolivia el 22 de enero de 2006. Este hecho marca un hito histórico en América Latina, ya que, a diferencia de anteriores presidentes latinoamericanos de rasgos indígenas, Evo es un representante directo de los Aymaras, quien además nació y creció en las periferias bolivianas, excluido como sus congéneres y en la absoluta pobreza extrema.

Levantamientos como el desatado en Ecuador, en los años 90, donde un movimiento indígena maduro (La CONAIE), pidió la salida de los tradicionales grupos de poder político de ese país, presionó por una Asamblea Nacional Constituyente y logró la reivindicación de sus derechos; o el presentado en México, con el levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en 1994, ocasionado por los vejámenes y la miseria en que se encuentran las poblaciones indígenas y campesinas del sureste mexicano, que exigían además el derecho a auto-determinarse como pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional, se suman a los innumerables brotes actuales de comunidades indígenas en Colombia, Perú, Argentina, Chile o Panamá, que luchan ante la arremetida internacional de las transnacionales en sus territorios, y la complicidad de los gobiernos de sus países en el socavamiento de sus derechos.

Ahora, estos cada vez más intensos levantamientos indígenas, han captado la atención de la comunidad internacional, y han generado la aparición de instrumentos internacionales de protección de sus derechos<sup>8</sup>, así como modificaciones constitucionales y legislativas en diversos países latinoamericanos. Este proceso hoy continúa en una constante contradicción entre un modelo de desarrollo económico nacional e inserto en lógicas transnacionales y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

### **La Pluri-etnia y la multiculturalidad en el constitucionalismo latinoamericano**

Uno de los rasgos principales que define el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo ha sido la inclusión y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en sus cartas políticas. Derechos que, a pesar de ser un avance

<sup>8</sup> Entre estos instrumentos internacionales de protección de los pueblos indígenas se destacan el Convenio 169 de la OIT y los instrumentos que para tan fin ha elaborado el Sistema de Naciones Unidas (como la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas) y el Sistema Interamericano, donde se destacan las diversas sentencias de la CIDH respecto a los derechos de los pueblos indígenas.

inimaginable hace algunos años, aún no son suficientes, ya que, a pesar de contar con cartas garantes de los derechos indígenas, en general, en los países latinoamericanos no existe una verdadera voluntad política para desarrollarlos a través de leyes concretas y, mucho menos, la intención de materializar en políticas públicas diferenciales, efectivas y con suficiente presupuesto, el cumplimiento de las prerrogativas que demandan estas comunidades tradicionales.

Sin embargo, que los Estados latinoamericanos hayan dado pasos relevantes al reconocer su composición multiétnica y pluricultural no es de menospreciar, y constituye un punto de arranque muy importante para la búsqueda de la reivindicación indígena y afro-descendiente.

La expedición de constituciones con elementos multiculturales y étnicos, generaron nuevos paradigmas que rompieron con elementos de imposición política, jurídica y simbólica europea, como el concepto de Estado-Nación, la democracia formal representativa, el concepto de ciudadano, y el de sociedad misma. Como han advertido varios autores, América Latina abandonó desde su constitucionalismo la visión mono-cultural (Europea), mono-religiosa (la Católica) y mono-lingüística (el Castellano), dando paso a modelos estatales que integran la variada composición multiétnica y pluricultural, la cual ha sido elevada, en gran parte de los países, a principio y pilar del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho, que remplazó al decimonónico Estado liberal.

Por esta vía, América Latina ha ido adecuando sus instituciones políticas y reformulando las teorías de los derechos humanos –basadas en los derechos del individuo-ciudadano- para abrir el camino a categorías que incluyen una particular pluri-dimensión poblacional que reconoce a ese nuevo sujeto de derechos y obligaciones, llamado “pueblo indígena”.

### **Constitucionalismo indígena**

América Latina ha desarrollado una rica y variada composición constitucional, que consagra derechos novedosos para

los indígenas en intrínseca relación con los derechos a la naturaleza o ambientales además, la gran mayoría de países ha suscrito y ratificado el Convenio 169 de la OIT, integrando sus postulados a rango constitucional o legal, respecto al cumplimiento de los derechos de los pueblos originarios.

En este proceso de renovación constitucional y legal, se destacan en la región:

1. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, que en su preámbulo dice: “El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.”

Y más adelante en su artículo 1 reafirma: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.”

Bolivia ha dado además un énfasis especial a la relación de los pueblos indígenas y el medio ambiente, bajo una visión alternativa del desarrollo (el vivir bien), donde prima la armonía con la naturaleza. Por esto, como desarrollo de principios fundantes de la Constitución, este país andino ha desarrollado un marco legal para la protección de la “Madre Tierra”, donde se le otorga a esta y al mundo natural una serie de derechos, en igualdad de condiciones con los seres humanos.

2. La Constitución de Nicaragua de 1987, que comienza su preámbulo diciendo: “Evocando la lucha de nuestros antepasados indígenas”, y más adelante en su

artículo 5, eleva a principio fundamental del Estado el pluralismo étnico y la autodeterminación de los pueblos, así como el reconocimiento expreso de los pueblos indígenas y sus derechos; pero solo hasta hace poco tiempo se han adelantado políticas para avanzar en la autonomía regional, como “la Ley de Lenguas” de 1993; la Ley General de Salud de 2003, que implementa los modelos comunitarios de salud; la Ley 445 del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas, que entró en vigencia a principio de 2003; y la Ley General de Educación de 2006, que reconoce un Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR).

3. La Constitución de Ecuador de 2008, que inicia su preámbulo: “RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad”.

El artículo 1 de la Constitución, reconoce al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional, lo cual también se expresa en los artículos 3, 10, 57, 69, 171, 242, entre otros. En su artículo 2, la Carta Ecuatoriana señala: “el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.”

4. La Constitución de Colombia de 1991, que reconoce y protege expresamente en su artículo 7 la diversidad étnica y cultural de la Nación, y obliga al Estado a la protección de las riquezas culturales (artículo 8). Respecto a las lenguas indígenas, dice la Carta Magna colombiana quelas lenguas y dialectos de los grupos étnicos son

también oficiales en sus territorios, y en las comunidades con tradición lingüística propia la educación será bilingüe. (artículo 10), además en su educación se deberá respetar y desarrollar su identidad cultural (artículo 68).

Respecto a los territorios indígenas, la Constitución reconoce su autonomía y la protege al declarar que las tierras de los resguardos serán inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63). También se les reconoce su derecho sobre las riquezas arqueológicas y los patrimonios culturales que se encuentren en sus territorios (art. 72) y se da pleno reconocimiento a las autoridades propias de los pueblos para ejercer las funciones jurisdiccionales en su territorio, de conformidad con sus usos y costumbres (art. 246).

5. En México, La reforma constitucional federal, del 14 de Agosto de 2001, que modificó los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, avanzando considerablemente en el reconocimiento de los derechos indígenas y en la reconfiguración de una nueva relación entre el Estado, la sociedad mexicana y los pueblos indígenas. Proceso que ya se había empezado en la reforma de 1992, que pese a reconocer las raíces indígenas, terminó generando una exclusión a las comunidades de la actualidad, en medio del conflicto desatado por la época por el proceso integrador con América del Norte. Por eso el resultado de fondo fue desmontar la propiedad comunitaria, derecho que se había obtenido con la revolución Mexicana en la Constitución de 1917.

Ahora México reconoce la plurinacionalidad y la multiculturalidad de la nación, ha dado status legal al “pueblo indígena” y le confiere su libre determinación y autonomía. Pero, a pesar de los avances, aún no se ha logrado un reconocimiento pleno de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, con personalidad jurídica, con derechos territoriales y con representación política.

6. La Constitución del Perú de 1993, que en su capítulo de derechos fundamentales, artículo 2, numeral 19, estipula el derecho a la: “identidad étnica y cultural de la Nación. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.” Además, la Carta del Perú avanza en el reconocimiento a la Jurisdicción Especial indígena (art. 149); en el derecho a la autonomía o autogobierno (artículo 89), se reconoce a las comunidades campesinas e indígenas, con personería jurídica, autonomía y en la libre disposición de sus tierras. Sin embargo, la Constitución realizó un retroceso en cuanto a la protección de las tierras y el territorio indígena, al quitarle a la propiedad comunal el carácter de imprescriptible e inembargable. Y, posteriormente, con la promulgación de la Ley de Tierras 26505, aprobada en Julio de 1995, se terminó de vulnerar la integridad y la protección especial de los territorios. Posteriormente, la reforma constitucional de 2003, dio la oportunidad a los Pueblos Indígenas y Comunidades de incidir en la enmienda constitucional e incluir los derechos colectivos.

Cabe destacar que Perú, ha sido una de las únicas naciones en reglamentar el derecho a la consulta previa, con la reciente ley 29785 de 2012, la cual ha recibido numerosas críticas por parte de las organizaciones indígenas, que consideran que, lejos de avanzar en la garantía del derecho a la consulta, la ley es limitante y retrocede en la eficacia de este derecho, especialmente en el desarrollo del consentimiento previo, libre e informado.

7. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su Preámbulo indica que se: “establece una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural”. Esta Carta establece, en su Capítulo VIII, artículos 119 a 126, un completo conjunto de derechos para la población indígena que va desde el reconocimiento de los territorios tradicionales, el derecho al uso de sus lenguas como idiomas oficiales, el derecho a su propia organización, a la utilización tradicional de los recursos naturales en

su territorio y a la propiedad intelectual en sus usos y costumbres.

Además, como desarrollo constitucional se han promulgado varias leyes y decretos tendientes a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela, como la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas de 2001, la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas de 2005, el Reglamento de Ley Orgánica de Identificación para los indígenas de 2003; el Decreto N° 1.795 hace obligatorio el desarrollo oral y escrito de los idiomas autóctonos en todo el sistema educativo venezolano, de las zonas rurales y urbanas donde habiten pueblos indígenas.

8. También se tienen importantes desarrollos de los derechos indígenas en las constituciones de Brasil, Paraguay o Guatemala; en contraste, países como Chile, Costa Rica, y Honduras, tienen un bajo y casi nulo reconocimiento de los pueblos indígenas, en contravía a todo el desarrollo del constitucionalismo latinoamericano que avanza hacia sociedades legalmente plurales, multiétnicas y diversas.

### **Del Constitucionalismo multicultural y pluriétnico a la realidad xenofóbica de América Latina**

A pesar de las garantías del derecho internacional y de los logros jurídicos y simbólicos traídos por el reconocimiento indígena constitucional de la región, los gobiernos del Continente, junto a la inmensa mayoría de los latinoamericanos, no hemos entrado en sintonía con la plurinacionalidad y la multiculturalidad de nuestras naciones, y seguimos teniendo una visión errónea y tergiversada de los pueblos indígenas.

Para empezar, los indígenas siguen siendo considerados como una minoría para efectos de las políticas públicas, y para el imaginario del común de los ciudadanos. Concebimos a los indígenas como esa “minoría” que se distingue de nosotros, la “mayoría”, pero mayoría de qué, si al interior

de nuestro mundo de ciudad habitamos a la vez en un laberinto cultural, en constante búsqueda de identidad (campesinos, afros, euro-descendientes, mestizos, etc.). Esa visión de imponer una mayoría étnica y cultural que no existe, se da paradójicamente incluso en países donde la población de los pueblos indígenas unidos, supera la del total de la población restante, como es el caso de Bolivia, Guatemala o Perú.

Además, al colocar a los indígenas como una sola minoría étnica, de entrada estamos desconociendo que lo indígena comprende, a su vez, diversas manifestaciones perfectamente diferenciadas desde el punto de vista racial, social, político, espiritual o lingüístico. En este sentido la riqueza cultural indígena de América Latina nos habla de la existencia de 522 pueblos indígenas diferentes, todos ellos con sus usos y costumbres particulares, donde cabe destacar que:

“Los pueblos indígenas de la región hablan 420 lenguas distintas, de las cuales 103 (el 24,5%) son idiomas transfronterizos que se utilizan en dos o más países. El quechua destaca especialmente ya que se habla en siete países distintos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Además, 108 pueblos indígenas son también transfronterizos en América Latina, lo que estimula a pensar por encima de las fronteras nacionales”<sup>9</sup>.

Es evidente que los Estados latinoamericanos al delimitar sus fronteras no respetaron, ni respetan aún, los territorios de los pueblos indígenas. Tierras ancestrales que no responden a la lógica geográfica que se les pretendió imponer, y sobre las cuales existen realidades milenarias, con sus propios límites y autoridades tradicionales. Sólo a partir de la irrupción del constitucionalismo multicultural, algunos países han empezado a reconocer y otorgar derechos a los pueblos tradicionales que ocupan territorios transfronterizos.

Es lamentable que en América Latina no seamos conscientes de nuestras raíces indígenas, no conozcamos la rica herencia de

9 Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina, UNICEF 2011.

civilizaciones milenarias que tienen mucho que aportar a nuestra construcción de nación, en campos como la ecología, la agricultura, la medicina natural, la prevención de desastres, e incluso la organización política. Por el contrario, en la región, cuando no negamos a los pueblos indígenas, los estigmatizamos. Vemos a los indígenas como un problema: "el problema indígena", que consiste básicamente en no haber podido integrarlos al modelo de nación social, económico, político y cultural de "nosotros", pero, ¿Quiénes somos nosotros?

Como denuncia Eduardo Galeano: "Mario Vargas Llosa, explica que: no hay más remedio que modernizar a los indios, aunque haya que sacrificar sus culturas, para salvarlos del hambre y la miseria". Y sin embargo, la modernidad como proyecto fracasó, y el mundo está volcado hoy en una búsqueda de nuevos paradigmas, donde las cosmovisiones y saberes indígenas y africanas milenarias cada vez toman más fuerza y se integran a la nueva percepción científica que, de la vida y el universo, trajeron disciplinas como la física cuántica o la ingeniería genética.

Y contemporáneamente vemos a los pueblos indígenas como un obstáculo al desarrollo, como contrarios al progreso. Pero ¿de cuál desarrollo y de cuál progreso estamos hablando? Más, cuando nuestras cartas políticas hablan de diversidad, plurinacionalidad y multiculturalidad; y el énfasis de tutela constitucional no está en la nueva producción capitalista transnacional, sino en la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, que es lo que por cultura milenaria han practicado y practican los indígenas en sus territorios, a través de sus usos y costumbres que hoy pretendemos erradicar.



### Lo indígena en el imaginario latinoamericano

Parafraseando lo que el saber popular dice de los ojos de una persona, podemos decir que la televisión nacionales es el espejo del alma de un país. Mientras en foros y eventos internacionales gritamos folklóricamente que somos pluri-étnicos y multiculturales, presentamos a los turistas las danzas indígenas y les vendemos manillas y collares, la televisión nacional de nuestros países muestra una realidad étnica y cultural totalmente diferente. Rubias de ojos azules, hombres blancos de rasgos europeos y niños pelirrojos, inundan la televisión, las revistas y los periódicos a lo largo y ancho de América Latina.

En México, descendientes de los Aztecas, los Mayas o los Zapotecos se identifican más con la cultura norteamericana que con su propia piel, y esto no es gratis ya que, a diario, lo que ven en la pantalla son figuras caucásicas, mujeres de tipología europea

Tomado de: [http://www.flickr.com/photos/un\\_photo](http://www.flickr.com/photos/un_photo)

como Paulina Rubio, Lucero o Thalía. Presentadores de programas de farándula o noticieros que nada tienen que ver con el México de rasgos indígenas, que se niega y desprecia a sí mismo todos los días, y donde, paradójicamente, el canal que más promueve el racismo, tanto por la negación de lo indígena, como por la burla y el desprecio por las culturas autóctonas de México, se llama TV AZTECA.

En Perú, donde más del cincuenta por ciento de la población es indígena, medios como “Frecuencia Latina” hacen una selección racial y discriminatoria de las personas que muestran en sus telenovelas y programas de diversión, los protagonistas y los “buenos” siempre son gente blanca. Los indios y negros sólo destacan como motivo de burla en series xenofóbicas presentadas como cómicas.

“ATV, es un canal de TV de Lima donde todos los conductores de programas son blancos, excepto Magaly Medina, una mujer indígena que se pinta el pelo de rojo. ATV toma orgullo en informar acerca de un certamen de belleza indígena al que titula Miss Perú Cholo, usando el insulto racista cholo que significa perro chusco, de mala raza”<sup>10</sup>.

Hace algunos años, el Presidente Alán García manifestó que los indígenas eran los culpables del subdesarrollo del Perú, y poco seguido, entregó en concesión a compañías petroleras millares de hectáreas de tierras ancestrales de estos pueblos de la Amazonía. Los medios, ni se inmutaron por el hecho: la gente que se cree blanca a pesar de sus notorios rasgos indígenas hasta aplaudió el hecho, y los líderes indígenas que se oponían solitarios a estos atropellos tuvieron que buscar asilo político en el extranjero.

El “Show de Laura”, programa visto a lo largo y ancho de América Latina, cumple el paupérrimo papel de hacer ver a los peruanos, y en el exterior a todo el pueblo latinoamericano, como gente ordinaria, salvaje, ignorante y violenta. Lo mismo que la personificación de “La Paisana Jacinta” que representa a una mujer indígena de los Andes que es vilmente caricaturizada, vilipendiada, en una burla xenofóbica degra-

dante contra la figura de la mujer nativa de América.

En Colombia, la discriminación de los grandes canales RCN y CARACOL es aberrante. Hace pocos meses, la organización CIMARRÓN hizo notar que ni siquiera en la adaptación de la serie gringa “*Grey’s Anatomy*”, que en Colombia se llamó “A Corazón Abierto”, este Canal quiso dejar integrar al elenco de la serie a artistas afro-colombianos o indígenas, a pesar que el programa original fue creado por la afro-estadounidense Shonda Rhimes, para promover la interculturalidad, y que es protagonizada en EEUU por dos actores y una actriz negros, quienes asumen el rol de destacados cirujanos, junto a otros actores blancos y asiáticos.

También es muy diciente la actitud de los medios en el cubrimiento del conflicto indígena en el suroccidente de Colombia. El mediático llanto del sargento García, que hirió profundamente el ego nacional se dio por la fabricada imagen de un militar rubio y de ojos verdes, que estaba siendo humillado por una “horda de indios salvajes”. Ante lo cual, un movimiento indígena pacifista, víctima del conflicto y que reclamaba el respeto a la vida de su comunidad y a la integridad de su territorio, lejos de recibir la solidaridad del pueblo colombiano, recibió el rechazo y los insultos de una sociedad que se identifica más con un fenotipo ario que con las facciones indígenas, negras, e incluso, españolas, de las cuales realmente descende. Un pueblo que se cree rubio, no indio; que toma Coca-Cola, y no Chicha, que come hamburguesas, y no mazamorra de maíz; y que ve con burla al pueblo peruano mirando “Laura en América” en RCN Televisión.

<sup>10</sup> Blog peruanista. [www.peruanista.blogspot.com](http://www.peruanista.blogspot.com).

# América Latina: Gobiernos de centro izquierda, nuevas leyes de servicios de comunicación audiovisual y medios comunitarios

Ernesto Lamas\*

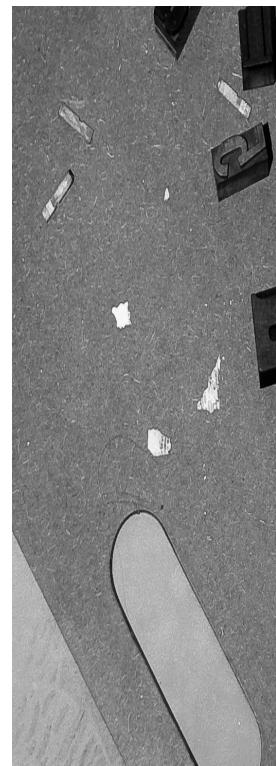
Durante buena parte del siglo veinte las mujeres no tenían derecho a votar en la mayoría de los países del mundo occidental. En muchos países existían bebederos de agua separados para personas blancas y para personas negras. En la segunda parte del siglo veinte la gran mayoría de las cadenas televisivas no tenían mujeres presentadoras de noticias porque las empresas -dirigidas por hombres- consideraban que ellas no eran creíbles. Los matrimonios que se separaban no podían hacerlo legalmente porque no existía ley de divorcio. Los trabajadores no tenían vacaciones pagadas y el derecho a huelga apenas si se podía ejercer.

Si hoy le contamos estas historias a un niño debemos hacer un esfuerzo para sonar convincentes, es probable que no nos crea. “¿Es cierto papá que las mujeres no podían votar?” “¿es verdad que si subía una persona blanca al transporte público la persona negra que estuviese sentada debía darle el asiento?”.

Hasta hace unos pocos años las radios comunitarias y televisoras alternativas en América Latina y Caribe eran perseguidas, cerradas, se les secuestraban sus equipos. Muchas radios fueron condenadas

a ser pequeñas con leyes restrictivas que les impusieron potencias máximas absurdas (25 vatios según la ley chilena)<sup>1</sup>. Las pocas experiencias de televisión comunitaria eran denunciadas por las cadenas de medios que las veían como una competencia desleal y peligrosa. Unas cuantas radios transmitían en sótanos y lugares ocultos. Muchas eran ambulantes para poder levantar los equipos y salir corriendo y evitar que los organismos de control se quedaran con una consola, un transmisor y otros elementos. Aun hoy en algunos países hay comunicadoras y comunicadores procesados por la justicia por haber cometido el “delito” de expresar ideas, difundir información, realizar una entrevista, llevar un micrófono a la calle para que personas que nunca acceden a micrófonos puedan decir cosas, contar historias, hacer preguntas. Aun hoy existen radios ubicadas en medio de conflictos armados que tienen que revisar una y mil veces los contenidos que salen al aire para no recibir agresiones físicas.

El fenómeno creciente de las radios comunitarias (a las que se suman televisoras alternativas, centros de producción, medios



\* Director de la  
Agencia de Prensa  
Pulsar de Argentina

<sup>1</sup> <http://leyradioscomunitariaschile.blogspot.com/>

por Internet) sigue desarrollándose con vitalidad a pesar de que aún muchos Estados no terminan de reconocer el derecho de ciudadanas y ciudadanos a crear y gestionar sus propios medios de comunicación, con una lógica que no es la de los medios privados comerciales ni la de los medios públicos. Aunque el artículo 19 de la declaración universal de los derechos humanos ya tiene 64 años, todavía no hay un ejercicio pleno de ese derecho a recibir, buscar y difundir información, base del derecho humano a la comunicación.

Las empresas comerciales monopólicas han sido las impulsoras principales de leyes restrictivas. Los parlamentos muchas veces se han dejado manipular con la amenaza de las empresas multimedia que asustan con el fantasma de la invisibilidad a quien se atreva a legislar a favor de los medios comunitarios. Las empresas monopólicas no tienen problema en hablar de atentado a la libertad de expresión cuando se les intenta poner límites y por otro lado son expertas en hacer lobby para convencer a organismos del Estado, jueces y parlamentarios de que las radios y televisoras comunitarias son “piratas”, que hacen ejercicio ilegal del periodismo, que ensucian el aire que según ellos pertenece a las radios comerciales.

El tiempo pasa y las radios que permanecen son la mejor respuesta a esas acusaciones sin fundamento. Existen muchos buenos ejemplos en América Latina y Caribe de estas experiencias que se han asentado, que ganaron legitimidad con producciones de excelente nivel, que suman audiencias participativas dispuestas a defender a estos verdaderos medios de comunicación a los que consideran propios. Si buscamos entre las radios asociadas a las redes de comunicación alternativa en la región (entre las que se destaca el capítulo latinoamericano de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias)<sup>2</sup> encontraremos experiencias que llevan entre veinte y cuarenta años construyendo otra comunicación. En muchos casos esas radios comenzaron a transmitir sin permisos pero con derechos. Luego de los períodos de

gobiernos dictatoriales surgieron cientos de medios comunitarios a través de los cuales ciudadanas y ciudadanos ejercieron su derecho a la comunicación, consagrado en el citado artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>3</sup>.

Existen cientos de radios comunitarias en América Latina y otras partes del mundo cuya abrumadora mayoría no tiene aun un papel que le permita operar legalmente. Mientras tanto, los estados nacionales se pasaron los años de la ola neoliberal reconociendo (o haciéndose los de la vista gorda) las movidas empresariales que fueron concentrando los medios de difusión en cada vez menos manos.

Lo paradójico de la situación es que cuando hubo y hay problemas, son las radios comunitarias las que estuvieron y están al frente. Por citar casos recientes ante el desastre en Haití y Chile con los terremotos de comienzos de 2010, el golpe de Estado en Honduras y en Paraguay, y los intentos de golpe en Venezuela y Ecuador fueron las radios comunitarias las primeras en responder a las necesidades. Cuando se trata de la defensa de las lenguas originarias, defensa del ambiente, reconocimiento de derechos de las minorías, las radios están ahí, las personas que hacen las radios están ahí, son parte de los acontecimientos, no meros observadores. No existe neutralidad en estos medios de comunicación. Ahí donde el mercado abandona o ni siquiera llega porque no hay qué vender, ahí donde las únicas voces y opiniones que tienen espacio público son las propias de cualquier oficialismo que quiera hacer propaganda de algo, ahí hay una radio comunitaria o hace falta que exista.

Las radios comunitarias tienen más de 60 años de vida en América latina. Nacieron en los años 40, en Bolivia, impulsadas por

<sup>2</sup> <http://alc.amarc.org/>

<sup>3</sup> <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a19>

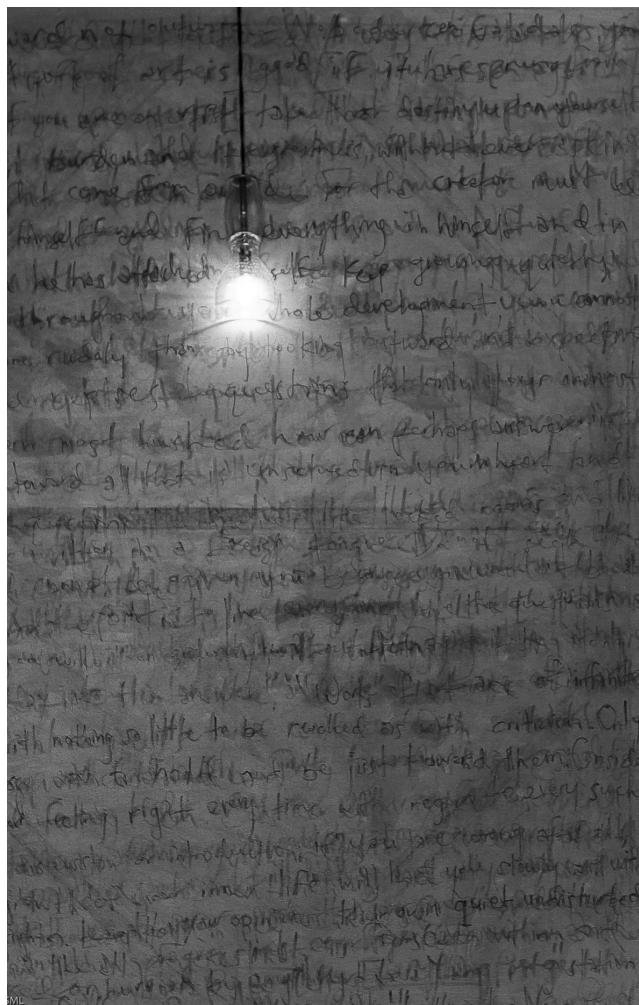
los mineros que necesitaban medios de comunicación propios para organizarse, defender sus derechos, escuchar sus voces. Y por la misma época surgieron en Colombia impulsadas por curas católicos progresistas para alfabetizar. Luego fueron naciendo radios insurgentes en Centroamérica; participativas, en Brasil; educativas, en los países andinos; comunitarias, en el cono sur. En la medida en que la ciudadanía reconoce el derecho humano a la comunicación, más radios y otros medios surgen. Son importantes porque expresan una mirada que no es la del Estado o los gobiernos ni la de las empresas comerciales que tienen medios para vender zapatillas o celulares.

## Los medios en el centro

Los conflictos y acontecimientos de la vida cotidiana de cada país definen una coyuntura social, política, económica y cultural que toma forma de acuerdo a la estructura en la que cada sociedad se desarrolla. Desde que este proceso toma la lógica y los tiempos que exigen y necesitan los medios masivos de comunicación, desde que vivimos en sociedades mediatizadas, cada tema es presentado y representado por estos actores de acuerdo a los intereses que ponen en juego.

En América Latina y Caribe vivimos una coyuntura que cuenta con una buena parte de gobiernos que se pueden categorizar como pertenecientes al espacio de la centro izquierda, que han recuperado el rol del Estado como gestor de políticas públicas para proteger a los sectores más vulnerables de la población. Las clases subalternas sobrevivieron en los años noventa una etapa de gobiernos llamados “neoliberales” que practicaron capitalismo salvaje y dejaron en manos del mercado las políticas públicas.

En coincidencia con esta etapa donde se destacan las gestiones de Evo Morales en



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

Bolivia, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela, José “Pepe” Mujica en Uruguay, Ollanta Humala en Perú y -hasta el golpe de Estado institucional- Fernando Lugo en Paraguay cada tema central ha puesto en veredas opuestas el discurso producido por los medios de difusión comerciales más importantes y el relato que se intenta proponer desde la gestión estatal. Y en algunos de los acontecimientos emblemáticos ha quedado muy claro el vínculo que las empresas de medios (los grupos info-comunicacionales) tienen con diferentes negocios, ya sea en el sector de la cultura, los agro-negocios, la explotación minera y de hidrocarburos, el área de las telecomunicaciones.

Un problema para la democracia es que los medios de difusión comerciales

construyen sus discursos como agentes puros o no involucrados, ocultan sus intereses y presionan para su defensa. Pero es más grave aún cuando una de las discusiones centrales de los últimos tiempos ha sido la necesidad de democratizar la comunicación, desde el marco legal, con leyes democráticas acordes a los avances en materia de derechos humanos que toda la región ha desarrollado.

A pesar de una coyuntura que puede describirse como favorable a la promoción de la participación ciudadana y la extensión de derechos beneficiando a los sectores que fueron víctima de las gestiones neoliberales, no ha habido aun un avance significativo en la discusión y aprobación de nuevas leyes que regulen el campo de la comunicación. Existen ejemplos antiguos de leyes que fueron recibidas como buenas prácticas, entre las que se puede mencionar el caso de Colombia, que cuenta con una ley que reconoce y promueve la existencia de medios comunitarios desde mediados de los años noventa. Aun con dificultades en la dimensión económica, las radios y televisoras comunitarias colombianas, han sido pioneras en la experiencia de transmitir amparadas por una legislación democrática. Sin embargo entre los países mencionados que cuentan con gobiernos denominados “progresistas”, en el único donde se ha logrado aprobar una ley moderna y adecuada a principios fundamentales del derecho a la comunicación es Argentina. Brasil y Uruguay están en proceso de debate. Y en los otros los avances son más en el campo político y de reconocimiento de legitimidad pero aun no traducidos en leyes integrales de servicios de comunicación.

En otros países con gobiernos que no se alinean en el espacio de la centro izquierda, la conciencia creciente sobre el papel de los medios en la vida política y la



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

capacidad de daño que tienen las empresas monopólicas info-comunicacionales ha generado movimientos testimoniales con disímiles incidencias. Un caso novedoso es el movimiento *#yosoy132* que en México revolucionó la forma en la que una porción importante de la juventud expresó sus posiciones frente al proceso electoral y la connivencia de los principales medios comerciales con un sistema que manipula y censura: “Algunos tienen plata. Otros no. Algunos están hiperpolitzados, otros recién están conociendo la sensación de gritar bien fuerte en una marcha. Todos, de alguna manera, están cansados. Quieren que en México las cosas cambien. Para eso, se reunieron, exigieron debates y cuestionaron las estrategias de los oligopolios mediáticos. A través de acciones directas y militancia digital, el movimiento estudiantil irrumpió en la política mexicana”<sup>4</sup>. Ya no es posible volver atrás, algo está pasando y la palabra

---

4 #yo soy 132: La primavera mexicana. Daniela Edith Rea Gómez y Rossana Reguillo Cruz. Revista Anfibia. [www.anfibia.com](http://www.anfibia.com)

sagrada de los medios está puesta en discusión.

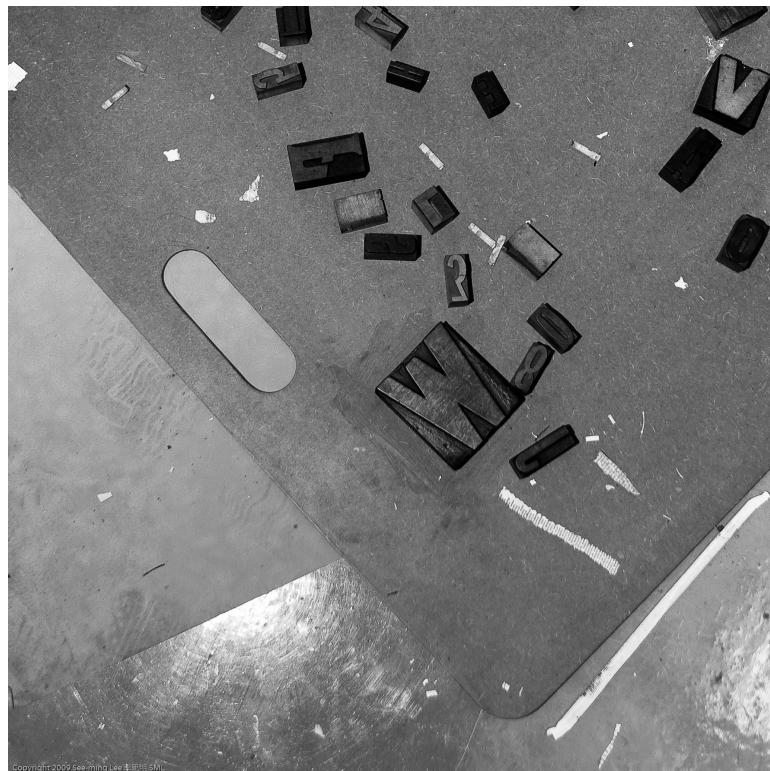
En América Latina y Caribe los medios masivos comerciales juegan hoy de modo claro su doble juego: son un actor político clave, porque ostentan el poder de representación de los acontecimientos. Y además son agentes económicos con intereses diversos, en la cultura, la comunicación y diferentes ramas de la economía. Defienden sus intereses y lo hacen desde ese doble juego. Ocultan sus vínculos y necesidades en cada instancia. Numerosos conflictos políticos y económicos están dejando claro para los ciudadanos la necesidad de nuevas leyes de medios audiovisuales que regulen democráticamente los medios, que garanticen todo tipo de información y contenidos (su derecho) pero también la participación en la comunicación.

## Leyes de medios democráticas

En la actual coyuntura política regional podemos afirmar que parte de la prédica de los medios comunitarios fue escuchada. Las voces de las minorías que son mayorías sembraron durante años de comunicación comunitaria y en los últimos se advierten los frutos cosechados. Hay avances importantes en la región. Uno de los mejores ejemplos puede ser la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina cuyo texto fue presentado, discutido y enriquecido en numerosos foros públicos antes de ser aprobada por el parlamento nacional<sup>5</sup>. En la Argentina, las radios comunitarias lucharon durante años por una ley de la democracia, que las legalizara y las reconociera, que les diera un marco legal digno y, por ende, tranquilidad para diseñar y desarrollar sus proyectos. Ese paso ya fue dado. La nueva ley de medios reconoce a las radios comunitarias, las nombra y menciona sus características, les reserva un 33 por ciento del espectro y crea un fondo para dar apoyo a las radios sin fines de lucro.

Todavía queda un largo camino por recorrer y no es tarea sencilla confrontar con

<sup>5</sup> [http://www.argentina.ar/\\_es/pais/nueva-ley-de-medios/C2396-nueva-ley-de-medios-punto-por-punto.php](http://www.argentina.ar/_es/pais/nueva-ley-de-medios/C2396-nueva-ley-de-medios-punto-por-punto.php)



la lógica y el poder de los medios hegemónicos que buscan frenar la ley con recursos de amparo o con el lobby de parlamentarios que parecen sus empleados. Se requiere una participación activa de la ciudadanía para defenderla y garantizar la democratización de la comunicación. La nueva conciencia ciudadana sobre los medios permite reclamar un papel activo en la ejecución de la ley. Mucha gente ahora sabe que el derecho a la comunicación es también un derecho humano.

Es necesario que todos los países aprueben nuevas leyes de radiodifusión democrática. Leyes que garanticen el ejercicio universal del derecho a recibir y producir comunicación. También es necesario que los medios –comunitarios y públicos- que ejercen la comunicación como un proyecto político y cultural crezcan, amplíen sus espacios y mejoren sus condiciones. Que las personas que emprenden esos medios tengan facilidades para formarse, para gestionar recursos, para organizar sus actividades, para encontrarse con personas interesadas en ellos. Y para que el pueblo considere el derecho a la comunicación como un derecho humano fundamental. Mientras siga siendo tema de empresas y gobiernos

será difícil tener leyes verdaderamente democráticas.

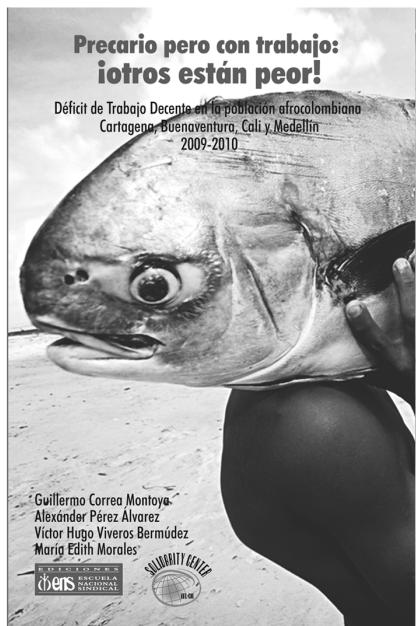
Las radios comunitarias se han constituido como actores sociales legítimos y canales de expresión para muchos grupos excluidos y marginados, a pesar de haber sido privadas de ejercer legalmente el derecho a la comunicación. Estas radios encuentran en la lucha por la democratización de las comunicaciones su razón de ser.

Tal como lo expresan los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria elaborados por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, “Las libertades de expresión, información y comunicación son Derechos Humanos fundamentales garantizados por tratados internacionales que deben ser reconocidos como tales por todas las sociedades democráticas. (...) La diversidad y el pluralismo en la radiodifusión es un objeto fundamental de cualquier marco regulatorio democrático”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> <http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principios-MarcoRegulatorio.htm>

No es posible tapar el sol con la mano y la legitimidad que tienen las radios comunitarias va creando condiciones para que la legalidad sea efectiva. El mismo hecho de estar insertas en comunidades hace que estas radios sean sostenibles en lo económico y en lo social. Queda mucho por recorrer pero la base es buena. En 50 años seguramente algún niño podrá preguntarle al papá: “¿es cierto que los medios comunitarios no estaban permitidos?”

## **Novedad Editorial**



### **Precario pero con trabajo:**

### **¡Otros están peor!**

Déficit de trabajo decente en la población afrocolombiana  
Cartagena, Buenaventura, Cali y Medellín  
2009-2011

Más allá de las retóricas triunfalistas, de los avances y discursos de la academia, de las transformaciones jurídicas y normativas y de las construcciones de políticas públicas incluyentes –hechos que deben ser resaltados como positivos–, las realidades laborales de miles de trabajadores/as afrocolombianos continúan siendo dramáticas. Algunas de ellas tienen aspectos articulados con formas coloniales de esclavismo; otras comparten la precariedad nacional del trabajo en condiciones informales; y muchas más, son evidencias de un proceso histórico y continuado de exclusión y discriminación, aun en situaciones de formalidad laboral.

EDICIONES  
**ENS** ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL

Con el apoyo de:

**FNV**  
Holanda

SOLIDARITY CENTER  
Holland

[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)





# 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 54 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](http://www.foro.org.co)



Publicado con el apoyo de:



## Familias en Acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico

Fabio E. Velásquez C.  
Esperanza González R.  
Juliana Peña N.  
Clara Rocío Rodríguez P.



- La política social en América Latina y Colombia
- El Programa Familias en Acción: características y cobertura geográfica
- Focalización territorial y resultados
- El esquema de relaciones intergubernamentales
- Organización y participación ciudadana
- La perspectiva de género

## Novedad editorial

Con la publicación de este libro Foro Nacional por Colombia no pretende otra cosa que alimentar un debate sobre la política social en Colombia que no deja de tener relevancia en las actuales condiciones del país.

El Programa Familias en Acción debe seguir siendo objeto de la mirada crítica de los investigadores sociales en Colombia. Pero, más allá del Programa, creemos que la discusión debe abordar temas estructurales de trascendencia para el presente y el futuro de Colombia: el significado teórico y práctico del Estado social de derecho, el alcance de la descentralización en un país unitario como el nuestro; las apuestas por la participación ciudadana en la gestión pública y el papel de la mujer en los escenarios públicos y privados.

Foro verá cumplida su tarea si este libro contribuye a una reflexión sobre tales dimensiones.



**FORDFOUNDATION**



**Disponible en: [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)**