



## análisis político

No. 20 SEP/DIC 1993

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago  
FUNDADOR

William Ramírez Tobón  
DIRECTOR

Fernando Cubides Cipagauta  
EDITOR

Gonzalo Sánchez Gómez  
ASESOR EDITORIAL

Sandra Patricia Martínez B.  
ASISTENTE EDITORIAL

Diana Marcela Rojas  
EDITORA VERSIÓN ON LINE

Carlos Germán Sandoval  
ASISTENTE EDITORIAL VERSIÓN ON LINE

ASESORES EDITORIALES INTERNACIONALES

Klaus Meschkat *ALEMANIA*  
María Isaura Pereira de Queiroz *BRASIL*  
Daniel Pécaut *FRANCIA*  
Eric Hobsbawm *INGLATERRA*  
Norbert Lechner *CHILE*  
Thomas Fischer *ALEMANIA*  
Charles Bergquist *ESTADOS UNIDOS*  
Catherine LeGrand *CANADÁ*

UNIBIBLOS *Impresión*  
Siglo del Hombre Editores *Distribución*

## **ESTUDIOS**

Ética discursiva, derecho y democracia  
GUILLERMO HOYOS VÁSQUEZ

Estado y crisis regional: el caso de Urabá  
WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN

El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión  
MAGDALENA LEÓN

## **DEMOCRACIA**

Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia  
PILAR GAITÁN PAVÍA

## **COYUNTURA**

Comportamiento de la caficultura colombiana  
LUIS IGNACIO AGUILAR ZAMBRANO

La crisis de la caficultura y su impacto social  
MARÍA ERRÁZURIZ

Universidad y Estado: ¿qué tanto reformo la ley 30?  
RICARDO LUCIO

## **DEBATE**

Salsa y expresión social

## **TESTIMONIOS**

El reordenamiento territorial: itinerario de una idea  
ORLANDO FALS BORDA

## **RESEÑAS**

La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia,  
DE JONATHAN HARTLYN MEDÓFILO MEDINA

Conflicto social y violencia, notas para una discusión,  
DE MYRIAM JIMENO JAIME ZULUAGA NIETO

Arte. Gran enciclopedia de Colombia,  
DE DARÍO JARAMILLO AGUDELO por WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN

El reordenamiento territorial: itinerario de una idea  
ORLANDO FALS BORDA

## **BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA**

Bibliografía: Salud y sociedad en Colombia  
SAÚL FRANCO AGUDELO

## **AL MARGEN**

Proceso ordinario entre una burra muletera y un jumento reproductor

## PRESENTACIÓN.

El país se encuentra otra vez en campaña electoral. Y si bien las elecciones próximas son las primeras de carácter nacional que se realizarán bajo el imperio de la nueva constitución, no parece haber indicaciones de auténtica renovación ideológica en el discurso de los aspirantes y precandidatos, ni señales de verdadera participación democrática en el comportamiento de la ciudadanía. Por el contrario, a menos de seis meses de los comicios parlamentarios se advierte apatía en los electores y falta de originalidad y audacia en los políticos, pese a que la coyuntura nacional continua siendo crítica en materia de delincuencia común y organizada, insurgencia y contrainsurgencia, derechos humanos, pobreza extrema en el campo y en las ciudades, y corrupción administrativa. Con excepción del último tema, que suscita alguna controversia, los demás problemas han entrado a formar parte de la rutina diaria, del paisaje que nos tocó en suerte a los colombianos, y se discuten poco y mal por los dirigentes que aspiran a representar o gobernar al país. Por su parte, la preocupación por la política macroeconómica en vigor, y particularmente por los efectos sociales de la apertura y de la privatización en los sectores medios y populares de nuestra sociedad, ha dado lugar a algunos debates públicos pero no se ha traducido todavía en un amplio movimiento de opinión pública, al punto que al menos por ahora no constituye tema central de la agenda electoral.

El tema ético alcanza hoy cierto protagonismo por razones obvias y por razones inaparentes. Entre las primeras, hay que mencionar los recientes escándalos de prensa en torno a dirigentes políticos y funcionarios públicos

sorprendidos en malas compañías o en conversaciones sospechosas. En ambos casos, vale la pena subrayar que las sanciones impuestas a los presuntos incursores en actos de inmoralidad política o corrupción administrativa son de carácter simbólico o tiende a serlo, lo cual habla, muy a las claras de la paridad de toda justicia entre nosotros. Tampoco debe olvidarse la inquietud generada por la llamada política de sometimiento de los narcotraficantes a la justicia, que ahora pretende extenderse a la delincuencia común y cuyas recompensas y rebaja de pena resultan de muy dudosa ortografía ética. Debido a que estimulan la delación y la traición entre los delinquentes, permiten negociar la culpabilidad y ponen precio a ciertos delitos, todo ello so pretexto de la eficacia punitiva. Pero existen otras razones más profundas para explicar la relevancia de la cuestión, ética en el momento presente. Cabe señalar dos: el surgimiento de un debate académico en torno a la moral en sus relaciones con la cultura; la violencia y la democracia; y la fascinación a que somos tan proclives por los problemas nacionales en tanto enunciados abstractos, como formulaciones retóricas. Puesto que el creciente interés en la moral pública responde tanto a un enriquecimiento de la vida intelectual cuanto a una moda de los medios de comunicación y de ciertos círculos de poder, conviene hacer algunas distinciones.

La inmoralidad política la corrupción administrativa, como la arbitrariedad o la justicia privada, remiten a un fenómeno más vasto y complejo, que se califica de crisis ética y que consiste en la falta de convergencia sobre las reglas que deben gobernar nuestra convivencia, sobre las normas de conducta que deben encuadrar

nuestra acción individual y colectiva. Pero a diferencia de lo que dicen muchos, la crisis no parece obedecer a un vacío ético, a una ausencia de moral, sino más bien a una proliferación de códigos, a una multiplicación al punto del conflicto o de la competencia violenta entre diferentes maneras de relacionarse y perseguir los intereses personales o grupales en el escenario público. Esta disputa, que se desarrolla sin hipérbole alguna en el corazón de los colombianos desde hace por lo menos una generación, esta en la razón de la rutinización de la violencia como metodología de acción política y representación social. Pueden identificarse tres morales principales en conflicto: la vieja moral católica, reguladora de la sociedad tradicional, que se encuentra en derrota desde la crisis del medio siglo XX; la nueva moral del éxito, individualista y privatista, que esta asociada a las economías ilegales tanto como a la modernización del capitalismo salvaje a lo largo de las últimas décadas de historia nacional; y la novísima moral democrática, participativa y pluralista, que está en el centro de la constitución del 91 y se abre paso con dificultad en muchas comunidades de base y organizaciones no gubernamentales, al igual que en algunos sectores de clase media. Y puede hablarse aún de otras éticas en competencia, dentro de la perspectiva de una prolongada transición estructural a la modernidad, que no concluye todavía. Lo importante es conocer que la impunidad se alimenta ante todo de esta falta de consenso ético. Mientras no exista una ética mayoritaria, efectivamente compartida por gobernantes y gobernados, que hoy no puede ser sino democrática y humanizar, la llamada quiebra moral será otro de los indicadores de nuestro proceso nacional durante mucho tiempo más.

La tarea de la hora, que es la construcción de la democracia real, social y económica y no sólo política o jurídica, pasa necesariamente por el desarrollo de una ética civil. Y el único fundamento posible y deseable de esta ética es la cultura de los derechos humanos, que no se encuentra ya en la religión o en la filosofía sino en la propia constitución política como contrato de asociación pacífica entre los colombianos.

Comité Editorial

## **ÉTICA DISCURSIVA, DERECHO Y DEMOCRACIA \***

Guillermo Hoyos Vásquez\*\*

"A la auténtica política le es imposible dar un solo paso sin haber rendido antes homenaje a la moral... El derecho del hombre ha de ser guardado como algo sagrado, para muchos sacrificios que ello pueda ofrecer al poder gobernante" (Kant, La paz perpetua)

### **INTRODUCCIÓN**

Hace apenas dos meses se inauguraba en Bogotá el Capítulo Colombia de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, SID, con un seminario sobre "Desafíos de la seguridad nacional en América Latina". Caracterizada la situación al terminar la guerra fría, se consideraron proyectos, naturalmente todos ellos marcados con el signo de la democratización y animados por el rechazo a todo autoritarismo no muy lejano entre nosotros y vuelto a ensayar recientemente. El afán de las tareas de modernización e integración internacional ha puesto de presente como alternativa ineludible: o democracia radical, o regreso al autoritarismo.

El análisis no se agotó en la relación causal: fin de la guerra fría y nueva situación internacional. No es sólo la falta del enemigo común, con sus eventuales representantes en casa, lo que debe determinar la nueva agenda: esta no puede esperar pasivamente a un reordenamiento después del cambio, sino que debe responder ya a un nuevo sentido

---

\* Conferencia dictada en el Seminario "Variedades y límites de la Democracia" en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, - UIMP-, Valencia, España, septiembre 6 a 10 de 1993.

\*\* Filósofo, profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad Nacional.

del proceso, el de un sistema en "transición". Este se caracteriza por la interrelación de los avance políticos y la revolución tecnológica, en el marco de una opción general por la democracia política y la economía de mercado; la competencia ya no es ideológica, sino tecnológica, de productividad y comercio; y esta competencia no es entre Estados nacionales, sino entre macrorregiones y megapoderes. En el archipiélago mundial, no es sensato permanecer aislado, si se es pequeño, porque se corre el peligro de ser considerado proyecto no viable.

Así que en esta nueva modalidad de posguerra, las tareas nacionales están íntimamente entrelazadas con las internacionales la nueva agenda cuenta con categorías nueva: seguridad y equidad económica, los diversos carteles internacionales, equilibrio ecológico, calidad humana concretada como lucha por los derechos humanos, reconocimiento de minorías, rechazo del racismo. En torno a asuntos como estos, que exigen nuevas formas de legalidad y derecho internacional, se redefine la tendencia a la cooperación regional y se debe reescribir la convivencia política: ahora no girando sólo en torno a la seguridad nacional, sino con capacidad para abordar temas como la pobreza y la modernización, la interacción social y el progreso educativo; donde persisten fenómenos de violencia guerrillera o se acentúan los del narcotráfico, estos ya no pertenecen al contexto global de la guerra fría, sino que son retos a la legitimidad de la democracia en los respectivos países en íntima relación con su integración internacional.

En esta transición tenemos como latinoamericanos posibilidad de reubicarnos mejor que en la guerra fría: la integración regional puede ser entonces

prioritaria, mas todavía si se tienen en cuenta características raciales, culturales, espaciales y políticas compartidas. Sobre todo nuestro pasado reciente confirma el descrédito de los autoritarismos y el agotamiento de clases políticas tradicionales, abriendo nuevas perspectivas a una democracia ampliada a todas las esferas de la vida social y a los nuevos movimientos sociales. Claro esta que en el momento de las propuestas, los proyectos son diversos.

Para países como Chile se habla de la prioridad del escenario interestatal de integración con base en opciones democráticas. El problema no es la soberanía nacional como defensa territorial, sino la autonomía política, afirmando la democracia como la forma más deseable de organización y cooperación, lo cual no siempre motiva a la identidad nacional. Para países como Brasil se plantean como prioritarios los intereses nacionales, que no pueden subordinarse a los colectivos transnacionales. Pero la soberanía nacional como principio absoluto se define por la democracia, que a la vez depende de la cultura propia y no siempre está libre de particularismos. Algo semejante podría decirse de países como México para los que el liberalismo social como forma democrática de nacionalismo significa modernización en los diversos ámbitos de la vida cotidiana, justicia como equidad y apertura internacional, lo cual no elimina los riesgos del paternalismo. Finalmente países como Colombia, donde estamos estrenando Constitución, ensayan con mayor o menor éxito, compaginar el proyecto ético de la carta fundamental, con las reformas necesarias para la protección del orden publico, la modernización del Estado y de la producción y la apertura económica, corriendo el peligro de todo pragmatismo

de corte neoliberal, de confundir legitimidad política con eficiencia.

Estos modelos pueden ser comprendidos mejor con la ayuda de los paradigmas de la actual discusión entre modernidad y posmodernidad la crítica a la performividad de los pragmáticos puede hacerse desde el contextualismo comunitarista o desde un renovado universalismo. Como también valida la advertencia; al paradigma republicano de los peligros de nacionalismo, al liberal clásico de su cercanía a la frivolidad y al social liberal de la miopía del Estado benefactor. Una crítica a la modernidad que además de cuestionar la hegemonía de los modelos desarrollistas, terminara por desacreditar toda propuesta colectiva como metanarración, dejan como única opción 'la nueva figura de guerra de guerrillas', las micropolíticas, sólo equivaldría a una legitimación no requerida para el funcionalismo sistémico.

Al analizar estos modelos vale la pena tener presente la invitación que hiciera Gianni Vattimo<sup>1</sup> a reconocer la posmodernidad como "la época de las culturas latinas", después de que "lo moderno estuvo guiado por las culturas anglosajonas". Este "acento latino de la posmodernidad", muy propio de América Latina tendría que estimular "nuestro empeño ético político" en la forma de un **pensamiento débil**. Es lo mismo que insinúa N. Lechner<sup>2</sup>: la heterogeneidad estructural de América Latina, considerada durante años como obstáculo al desarrollo, se puede convertir ahora en nuestro mejor recurso para fomentar una interacción social más densa y rica.

---

1 Gianni Vattimo, La sociedad transparente, Barcelona, Paidós, 1990, págs. 69-71.

2 Norbert Lechner, Los patios interiores de la democracia, Santiago de Chile, Flacso, 1988.

Pienso que un "pensamiento débil" no dogmático en moral y en política tendría que poder articular la democracia en el uso pragmático, ético y moral de la razón práctica, según protesta reciente de J. Habermas<sup>3</sup>, lo que se acerca mucho a la idea de una democracia participativa<sup>4</sup>, que algunos han querido, de acuerdo con la moda, llamar posdemocracia. En esta propuesta tendrían que confluír también las críticas que se hacen hoy a la democracia, antes de que se consume su deslegitimación y el debilitamiento del Estado de derecho<sup>5</sup>. La nueva Constitución de Colombia, julio de 1991, proclama ya en su preámbulo "un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político..." y ya desde el primer artículo constituye paradigmáticamente la nación como República "democrática, participativa y pluralista". El objetivo principal de este trabajo es clarificar con la ayuda de la teoría de la acción comunicativa el sentido y los alcances de la democracia participativa.

Quisiera mostrar las relaciones entre democracia y moral por un lado y por otro entre democracia y derecho. En términos generales se piensa que una democracia que no se oriente por la moralidad está en peligro de formalizarse y convertirse en mera estrategia; y una democracia que no reconozca positivamente el sentido del derecho, puede disolverse muy pronto en retórica

---

3 Jürgen Habermas, "Acercas del uso ético, pragmático y moral de la razón práctica", en *Filosofía*, No. 1 Mérida, Venezuela, 1990.

4 José Rubio Carracedo, "De la democracia al corporatismo. Genealogía de una frustración histórica", en *Claves razón práctica*, No. 33, Madrid, junio de 1993, pags. 54-59.

5 Fernando Morán, "La deslegitimación relativa de la democracia", en *Claves de razón práctica*, No. 33, Madrid, junio de 1993, pags. 10-16.

moralista o anarquista. A estos planteamientos se puede responder con un discurso específico sobre la política que dis-tinga el principio de la democracia de un sentido fuerte de moral y radique a partir de dicha distinción la legitimidad del derecho en su origen en procesos políticos. Esto permite comprender el Estado de derecho como articulación necesaria de la democracia; si se fortalece así la legitimidad del Estado se lo podrá proteger del paternalismo propio de cierto liberalismo social, de la frivolidad del liberalismo clásico y del neoliberalismo y, de lo que es peor, de todos los intereses grupales que amenazan con privatizarlo. Esto compromete un sentido radical de democracia participativa que se apoya en un uso teológico ético político de la razón práctica, que por estar más cercano a una moral comunitarista, de perder de vista el horizonte universalito de la moral como del principio mismo de acción comunicativa.

Para exponer este sentido renovador de la democracia participativa, parto de un recuento de las posibilidades de la acción comunicativa para conformar democráticamente el mundo de la vida social, como se podría comprender a partir de la fenomenológica husserliana (I); luego con base en los recientes planteamientos de J. Habermas en *Faktizität und Geltung* (Facticidad y validez)<sup>6</sup> en torno a la filosofía política, se distingue entre moral y derecho, para descubrir la especificidad del principio de la democracia (II). Una reconstrucción is cursiva del derecho en sus diversos niveles y formas nos lleva a su génesis lógica en los movimientos sociales y en

---

6 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt, a.M., Suhrkamp, 1992.

procesos de participación democrática (III), cuya tematización nos obliga a una valoración mas positiva y específica de los principios éticos de la democracia, que la que pudiera seguirse de un moral universalista (IV).

### **EL MUNDO DE LA VIDA, LA ACCIÓN COMUNICATIVA Y LA DEMOCRACIA**

No puedo presentar ahora la teoría de la acción comunicativa en su conjunto. Lo que me interesa es destacar como una reconstrucción comunicativa del mundo de la vida pone de manifiesto aquellas características que nos permiten reconocer estructuras democráticas en su constitución originaria; esto hace que el mundo de la vida sea el contexto de todo el sistema político.

El descubrimiento del mundo de la vida por la fenomenológica explícita, sin poder desarrollar en toda su riqueza, la perspectividad en que se me da el mundo, no sólo en situaciones y opiniones diversas, sino en general en la multiplicidad de las culturas. Mas aún esta perspectividad es originaria, es en este sentido necesaria, sin ella no tengo mundo. Esta rehabilitación de la 'doxa' señala ya el camino constructivo genético tanto de las ciencias, como en general de los discursos que pretenden explicar y orientar nuestra situación en el mundo. El reconocimiento de la perspectividad de las perspectivas lleva al fenomenólogo a preguntarse por el sentido de la verdad en las diversas regiones del mundo de la vida.

La contingencia propia de este darse el mundo nos sitúa y ubica antes de toda reflexión, en un horizonte cultural en el cual podemos contemplar "ante todo la diversidad de las naciones, las propias y

las ajenas, cada una con su mundo circundante propio, considerado con sus tradiciones, sus dioses, demonios, potencias míticas, como el mundo absolutamente evidente y real. Surge, en este sorprendente contraste, la diferencia entre la representación del mundo y el mundo real y emerge la nueva pregunta por la verdad; por consiguiente no por la verdad cotidiana, vinculada a la tradición, sino por una verdad unitaria, universalmente valida para todos los que no estén deslumbrados por la tradición, una verdad en sí"<sup>7</sup>.

Lo que no puede resolver la fenomenológica, así sea el último esfuerzo de la filosofía de la reflexión, es cómo a partir de mi perspectiva, reconozco efectivamente la multiplicidad de perspectivas del mundo de la vida, y cómo precisamente gracias a este reconocimiento de las diferencias, puedo todavía llegar a verdades con pretensiones de validez universal en el ámbito de lo objetivo, lo social y lo personal. Un sujeto que reconoce sus vivencias sólo por que le son propias, no puede reconocer él mismo las de otros, sino "como si" fueran las propias. Esto es lo que exige el cambio de paradigma, de la filosofía de la conciencia a la acción comunicativa, de suerte que efectivamente la perspectividad de las perspectivas del mundo de la vida tenga la significación y la fuerza originaria que comporta el lenguaje como expresión pública de vivencias, sentimientos, opiniones, puntos de vista y convicciones.

De esta forma la acción comunicativa emite en un primer momento, el de la comisión de otras perspectivas de mundo,

---

7 Edmund Husserl, "La filosofía en la crisis de la humanidad europea" en filosofía como ciencia estricta, Buenos Aires. Nova, 1981, págs. 135 y ss.



de otras culturas y formas de vida, reconocer la contingencia y la facticidad de mis puntos de abrimiento a la multiplicidad de lo diverso y aceptar la heterogeneidad de posiciones, visión del mundo y concepciones del bien. La posibilidad de comprender a otros implica mi reconocimiento. Pero comprender a otros significa tener que estar de acuerdo con ellos.

¿Es posible ahora obtener algo menos real y contingente? Una racionalidad comunicativa pretende poder avanzar con base en razones y motivos y lograr acuerdos tanto en lo relacionado con el mundo objetivo, la cultura y la ciencia, como con el mundo social, la moral, la política y el derecho. Se trata de dos usos del lenguaje: si en un primer momento se amplía el horizonte de comprensión, la tolerancia y el pluralismo, en el segundo momento se gana la posibilidad del consenso, en el cual articula un enriquecimiento cognitivo con una motivación vinculante de interacción social como posibilidad de solución de conflictos, generados en la heterogeneidad, y como instrumento de coordinación de acciones comunes. El acuerdo que se logra pasando por el reconocimiento de las diferencias es el sentido fuertemente positivo de la racionalidad comunicativa y el que da validez y vigencia a las normas que de allí puedan seguirse, y estabilidad a los procesos sociales que se regulen por dicha normatividad. Pero esta inclinación al consenso no puede ser urgida en deterioro de las manifestaciones del conflicto en los múltiples movimientos sociales, cuyo potencial comunicativo amplía el ámbito político. La democracia participativa se legitima, si antes que los consensos, busca el compromiso de los agentes sociales en la solución de los conflictos y en la realización de las tareas,

valiéndose para ello de las herramientas jurídicas.

Nos encontramos pues ante un caso especial de acción estratégica, la construcción y utilización de un instrumento, el jurídico, con base en acción comunicativa, pero con su propia racionalidad, la legal, la cual como producto de acuerdos da estabilidad relativa a los acuerdos mismos, así para ello haya que acudir a la coacción. En especial el derecho sirve para vincular a procesos comunicativos mundovitales, sistemas con racionalidad funcional no comunicativos, que amenazan con colonizar el mundo de la vida, como son el poder, la administración y la economía. La legitimidad de tales estrategias se garantiza por los procesos que las generan y establecen; su validez y vigencia exigen conservar el vínculo necesario comunicativo entre el producto, la ley, y los procedimientos democráticos que la sancionan. Es importante destacar esta función de transformador que cumple el derecho, como lenguaje abierto por un lado al mundo de la vida social y por otro al mundo regulado sistémicamente, cuyos códigos sólo son sensibles a mensajes con contenido normativo, si vienen traducidos al lenguaje del derecho<sup>8</sup>.

La teoría de la acción comunicativa como reconstrucción reflexiva del mundo de la vida social puede, sin acudir a ficciones como tienen que hacerlo las teorías contractualistas, mostrar el fundamento discursivo de la coordinación social, así este se piense en la forma originaria de un contrato; pero también puede dar razón del sentido específico positivo del derecho, sin tener que considerarlo astringencia de la libertad, como fruto de la democracia. De esta forma la racionalidad

---

8 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung...* pág. 78.

comunicativa pretende poder solucionar las relaciones entre autonomía personal y social, mostrando la articulación necesaria de la autonomía subjetiva en la comunicación, cuyo resultado es la autonomía política, fuente de todo derecho. En la comunicación intervienen individuos, sin perder su identidad, con sus propias vivencias y razones para ejercer y buscar en ella lo que puede ser común a todos. Así la teoría de la acción comunicativa tiende el puente entre la filosofía moral y la filosofía política para comprender el derecho como sistema empírico de acción, sin el cual las ideas filosóficas sobre la sociedad se quedan vacías<sup>9</sup>.

## LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y MORAL

El análisis de las estructuras comunicativas del mundo de la vida y las posibilidades que ellas ofrecen para llegar a acuerdos vinculantes en la vida social permite mostrar que tanto la moral como el derecho se fundan originariamente en dichas estructuras: el derecho no requiere la mediación de la moral, no se deduce de ella. Si bien el derecho no debe contradecirse con la moral, esto no significa que para su constitución baste solo con esta no contradicción.

Las relaciones tradicionales del derecho con la moral no implican el que la democracia sea mera aplicación de la moral al ámbito de la política, como pudiera desprenderse de la filosofía de Kant. Esto lleva a una confusión entre normas morales y leyes, que impide la clarificación del sentido moderno del derecho y de su significación constructiva para la sociedad civil. Se trata de liberar de tal forma la política de la moral, que el

principio de la democracia explique suficientemente el sentido procedimental del derecho. Dicho principio puede ser relacionado entonces con el uso ético-político de la razón práctica, que no es lo mismo que el uso moral.

Al plantearse la necesidad de diferenciar entre el principio moral y el principio del derecho, conviene sobre todo mostrar que se pretende obtener con esta distinción y luego ver cómo se logra y con qué costos. Con la distinción se busca desarrollar un discurso independiente, específico, ético-político acerca de la democracia y del derecho. Esta concepción de política parte del reconocimiento, con base en la racionalidad comunicativa, del sentido positivo de una racionalidad estratégica, que se comprenda como concreción eficaz de procesos discursivos.

La distinción ayuda a comprender cómo el principio de la democracia es el "procedimiento de constitución legítima del derecho"<sup>10</sup>. Para la democracia sólo pueden reclamar legitimidad las leyes, que al establecerse legalmente en un proceso discursivo pueden encontrar acuerdo entre los asociados. Mientras el principio moral opera en el nivel de una racionalidad **interna** de las normas, el de su validez universal y categórica, el principio de la democracia se ocupa de la institucionalización **externa** de las normas: es decir de todo aquello que tiene que ver con los presupuestos y desarrollos discursivos de los acuerdos, a partir de los cuales se establecen leyes, se las hace aceptables y viable su cumplimiento.

La diferencia entre moral y derecho se ve más claramente si se considera el carácter como de "artefacto"<sup>11</sup> de las normas

---

9 Idem, Pág. 90.

---

10 Idem, Pág. 141.

11 Idem, Pág. 142.

jurídicas. No son sólo el producto positivo de procesos democráticos, sino que tales procesos están normados por productos de esa misma clase. "Con el sistema jurídico se debe crear al mismo tiempo el lenguaje, en el cual se pueda entender una comunidad como asociación voluntaria de miembros jurídicamente iguales y libres"<sup>12</sup>.

Precisamente al ganar la diferencia entre moral y derecho, se puede caracterizar mejor el aporte positivo del derecho con respecto a la conformación, estabilidad y organización de la sociedad, ya que él llega a aspectos de las relaciones sociales, de los cuales la moral, en su universalidad y formalismo forzosamente tiene que abstraer. El derecho puede ser comprendido como una ayuda a la sociedad en las tres dimensiones, en las cuales la moral necesariamente permanece ambivalente: en la cognitiva, en la motivacional y en la institucional organizacional<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista del conocimiento, tanto los procesos legislativos, como la interpretación y la práctica jurídica aclaran situaciones y caracterizan acciones en un nivel al cual no llega la moral. En general los procesos políticos que preceden a las decisiones jurídicas aportan un cúmulo de información, del cual prescinde la moral. Motivacionalmente el derecho es una ayuda tanto desde el punto de vista de la fijación de expectativas, como desde el de la exigibilidad. La moral en cambio permanece en un nivel tan general de responsabilidad, que sus resortes motivacionales no son siempre los más vinculantes. Finalmente, el derecho

permite organizar mejor la acción social en ámbitos en los que la moral es discrecional: por ejemplo, de qué manera se puede ser más eficaz en el cumplimiento de la norma moral de la ayuda al prójimo? De esta forma el derecho no sólo llega a niveles de comprensión y acción a los que no puede llegar la moral, sino que es "instrumento" de efectividad de la moral. Para esto se vale de instituciones con reglamentos precisos, objetivos determinados y funciones claras. Este es el sentido de la complementariedad entre moral y derecho<sup>14</sup>.

Pero si la independencia de derecho con respecto a la moral, pudiera parecer un voto de confianza al funcionalismo, que propone la positivización del derecho, pensamos que es posible fundamentar su normatividad, sin tener que regresar a la moral: en el uso ético-político de la razón práctica, al cual corresponde, no en sentido moral sino social, responsabilidad civil y solidaridad. La crítica al positivismo, al realismo jurídico o a la teoría de sistemas no tiene que recurrir inmediatamente a la moral. Por el contrario, una reconstrucción discursiva de su génesis basta para explicitar el sentido de la normatividad del derecho basada en su constitución intersubjetiva Y en las condiciones éticas de la democracia.

Veamos cómo se establece la diferencia entre moral y derecho. En lugar de considerar el derecho como fundado directamente en el sujeto moral, se busca una concepción de autonomía tan general que nos permita explicar la autonomía política, origen del derecho, como ejercicio público de una autonomía

---

12 Idem, Pág. 143.

13 Wolfgang Wieland, *Aporien der praktischen Vernunft*, Frankfurt a. M., Klostermann, 1989.

---

14 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung...*, págs. 147-149.

subjetiva, que a la vez, sólo se realiza en interacción social. El sentido general de autonomía se expresa en un principio discursivo universal, a partir del cual se pueden desarrollar en su especificidad la moral y la democracia como proceso fundacional del derecho. Este principio reza así: "Sólo son validas aquellas normas de acción con las que pudieran estar de acuerdo como participantes en discursos racionales todos aquellos que de alguna forma pudieran ser afectados por dichas normas"<sup>15</sup>.

Se trata de comprender este principio discursivo en toda su generalidad, como garantía de imparcialidad previa a toda discusión acerca de la moral o del derecho. No se lo puede identificar de inmediato con el principio de la moral comunicativa, porque entonces todo tipo de fundamentación discursiva del derecho, sólo sería una aplicación de la moral: un nuevo moralismo en política. La característica del derecho moderno es poderse fundamentar y desarrollar sus propiedades independientemente de la moral. Esto se logra gracias a que el principio discursivo no es el mismo principio moral como tampoco el de la democracia. Se articula como argumentación moral cuando se usa para normas de comportamiento que regulan intrínsecamente interacciones simples en círculo ilimitado de personas. Pero si se trata de normas de acción más concretas y complejas, que pueden darse en forma de derecho y que están relacionadas con asuntos públicos, entonces el principio discursivo se usa en diversos procedimientos democráticos, para validar tales formas jurídicas<sup>16</sup>. Por ello el derecho no se refiere a una voluntad absolutamente libre como en la moral,

sino a un libre albedrío, a cierta voluntariedad relativa a las circunstancias de la norma. Esta tiene que ver con situaciones externas, sociales, en las que se relacionan personas; y finalmente goza de la posibilidad de imponerse coactivamente<sup>17</sup>.

Una vez establecida la diferencia entre moral y derecho, y entre la reconstrucción del principio de la moral y del principio de la democracia a partir del principio discursivo general, se pueden volver a plantear sin peligro de confusión las mutuas relaciones:

La moral es criterio fundamental de discernimiento entre lo correcto y lo incorrecto: debe por tanto ocupar lugar privilegiado en los procesos de formación y de comunicación pública. Por otro lado la mayoría de los contenidos de los que se ocupa la moral (asesinato, secuestros, robo), pasan al código jurídico para ganar en él otros tipos de validez, pero este traslape no significa una remoralización del derecho. De igual manera tanto el sistema de los derechos fundamentales, igualdad de libertad personal, libertad de asociación, exigibilidad de defensa de los derechos, como los principios constitutivos del Estado de derecho pueden ser objeto de la moral y del derecho, por lo que a ellos subyace el mismo principio discursivo, lo que permite que se entrecrucen sus contenidos<sup>18</sup>. Más aun, se puede aceptar que más allá de la necesidad de que las reglas jurídicas no contradigan las normas morales, se da una primacía heurística de los discursos morales, una especie de horizonte de universalidad en el que se tienen que enmarcar y en el que son criticables las opciones políticas

---

15 Idem. Pág. 138.

16 Idem., Pág.. 196.

---

17 Idem. Pág.. 136.

18 Idem., págs. 252-253.

partidistas o nacionales, contextualizadas y circunstanciales. Pero nada de esto significa "que los discursos jurídicos puedan ser concebidos como partes de argumentaciones morales"<sup>19</sup>.

La independencia de las relaciones entre democracia y derecho con respecto a la moral, permite valorar la legitimidad de las normas jurídicas, a partir de una teoría discursiva del derecho, por lo razonable del procedimiento democrático que sustenta la legislación. Este proceso es mucho más complejo que el de la simple argumentación moral. Esta se reduce en todos los casos a la aplicación discursiva del principio de universalización, a saber: "en lugar de proponer a todos los demás una máxima como válida y que quiero que sea ley general, tengo que presentarles a todos los demás mi máxima con el objeto de que comprueben discursivamente su pretensión de universalidad"<sup>20</sup>. En cambio el procedimiento jurídico es más complejo, cuenta con mediaciones como la disponibilidad, pertinencia y relevancia de las informaciones, la equidad en la interpretación de las situaciones, lo convincente de las razones, lo razonable de las decisiones, lo auténtico de las valoraciones, la justeza de los compromisos, etc. Todo esto debe ser incorporado en los procesos democráticos<sup>21</sup>.

Si se toma en serio la diferenciación entre derecho y moral a partir del principio discursivo general, especificado de manera diferente de acuerdo con las respectivas formas de normas de acción,

---

19 Idem., Pág.. 283.

20 Jürgen Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1985, Pág.. 88  
21 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung...*, Pág.. 286

se logra una moral para interacciones informales entre personas naturales y, como complementario, un derecho para relaciones entre personas jurídicas portadoras de derechos. "El sistema de los derechos, que asegura simultáneamente la autonomía privada y pública de los asociados, es interpretado y conformado en el proceso democrático de la legislación y en el proceso de la aplicación imparcial del derecho"<sup>22</sup>. Esta concepción discursiva del derecho en sus diversos procesos y formas acentúa su independencia frente a la moral y al mismo tiempo su normatividad, fundada en su origen democrático y legitimada en formas jurídicas. Por ello los discursos jurídicos no sólo se refieren a normas, sino que en su misma racionalidad pertenecen a un sistema de derecho estructurado comunicativamente.

Con esto debería quedar claro el sentido positivo del derecho, como construcción social para dilucidar conflictos que se presentan ineludiblemente, a pesar de la moral, para afrontar tareas necesarias, más allá de normatividad moral. Si el derecho necesita de la democracia, la democracia necesita del derecho. Precisamente esta concepción constructiva comunicativa del derecho da valor a la democracia como procedimiento. Estaríamos ante una especie de "instrumento" y "estrategia", que son necesarios para motivar y unir fuerzas para bien de la sociedad, en un sentido de teología, que complementa el sentido absoluto de la moral. Pues bien, este "mas" de lo jurídico político con respecto a la moral es lo que permite reconstruir la democracia participativa con forma de organización política, "buena para" fomentar la autodeterminación y la realización de la

---

22 Idem., Pág.. 287.

persona, la justicia como equidad y la utopía liberal, que no renuncia a disminuir los sufrimientos de los asociados y a suprimir definitivamente las humillaciones de unos a otros.

En las democracias modernas se puede ganar la participación ciudadana en la conformación de la sociedad, al distinguir el sentido de política y derecho, de un sentido fuerte de moral, para encontrar el fundamento mismo de los derechos en sus propios autores, los ciudadanos en acción comunicativa y en movimientos sociales: esto hace de la democracia la manera más legítima de hacer política.

Esto sin embargo no significa desvincular totalmente la política de los temas de la moral y mucho menos de la actitud fundamental de responsabilidad. La razón práctica no se agota en el uso moral referido a lo universal y absoluto de las relaciones humanas; en su uso ético nos habla de normas orientadas a lo concreto en relación con el bienestar de una nación. Si los principios generales de la moral, como fundamentos de una sociedad justa, han de ser tenidos como normas, es necesario que realmente motiven, como valores para una sociedad determinada. Pero esto solo es viable si como complemento del principio universal de la moral, se recupera un sentido más contextualizado de razón práctica, que pueda motivar a una sociedad concreta. Esto lo logra la democracia participativa, cuyo sentido de responsabilidad se enmarca si en el horizonte de la moral, pero en su especificidad, se orienta a las necesidades de una nación en vías de realización de un proyecto histórico (la constitución de un pueblo) mediante el compromiso de los ciudadanos.

Es necesario ahora, una vez establecida la diferencia entre moral y derecho,

explicitar lo que significa una comprensión discursiva del derecho, para ver cómo la soberanía popular se articula en procedimientos democráticos, en los cuales a la vez se asumen los derechos humanos, no como propiedades del hombre genérico, sino como competencias que han de ser desarrolladas para que sean realidad: ese desarrollo es precisamente la conformación de una sociedad democrática y de un Estado de derecho democrático. Así se interrelacionan los derechos humanos y la soberanía popular, dos ideas íntimamente ligadas en el concepto mismo de democracia, aunque no siempre comprendidas en su complementariedad originaria. Esta vinculación de autonomía subjetiva y autonomía política, de autodeterminación personal y autorrealización solidaria constituye, sin agotarse en ella, la legitimidad del Estado y del derecho, "instrumentos" no sólo para impulsar el desarrollo material del mundo de la vida, sino para estabilizar el respeto por los derechos humanos y el compromiso con el "proyecto ético" por excelencia, la constitución de una nación. Este sería el sentido positivo de la relación del Estado con la sociedad civil, criterio de evaluación de políticas y gobiernos concretos.

### **RECONSTRUCCIÓN DISCURSIVA DEL DERECHO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Aquí no es posible detallar cada una de las formas del derecho y los procesos que las sustentan y desarrollan. Baste una breve caracterización de las más importantes para ganar una comprensión procedimental del derecho, como resultado de procesos democráticos. Pero como estos procesos articulan la "soberanía popular", es decir, son

atribuciones de un poder del pueblo, es necesario mostrar cómo este poder se teje con carácter fundacional, constitucional, como poder comunicativo, según la concepción de H. Arendt: "el poder sólo aparece allí y donde los hombres se reúnen con el propósito de realizar algo en común, y desaparecerá cuando, por la razón que sea, se dispersan o se separan". Esta constituye "la sintaxis del poder: el poder es el único atributo humano que se da en el espacio secular intra humano gracias al cual los hombres se ponen en relación mutua, se combinan en el acto de fundación en virtud de la prestación y cumplimiento de promesas, las cuales, en la esfera de la política, quizás constituyen la facultad humana superior"<sup>23</sup>. El poder comunicativo, la libertad subjetiva, como síntesis de perspectivas y propósitos, constituye algo nuevo: espacio y un estilo político en el que puede construirse el derecho como objetivación de voluntades puestas de común acuerdo acerca de determinados fines. La democracia es la síntesis del principio discursivo con la forma de derecho. Esto constituye "una **génesis lógica de derechos**, que se deja reconstruir progresivamente"<sup>24</sup>.

Según esto el principio discursivo se articula en la libertad no sólo desde el punto de vista privado; también en lo público, donde se expresa el sentido de un proyecto de vida de quienes han decidido convivir orientados por leyes constituidas con base en acuerdos mínimos. Los derechos humanos fundamentales, si se reconstruyen como competencias, y la autonomía pública que funda el Estado de derecho no son realidades independientes, se determinan recíprocamente. Por ello las instituciones jurídicas democráticas se

debilitan sin ciudadanos formados en cultura política capaces de ejercer sus derechos.

Una cosa es el sistema de derechos y otra la legitimidad del poder para organizarlos, defenderlos y fomentar su realización. Es necesaria por tanto una fundamentación discursiva del Estado de derecho y sus instituciones y una justificación pública de las acciones del Estado, como ejecutorias de derechos. Pero precisamente la íntima relación entre derecho y poder político es la que posibilita la manipulación de aquel por intereses parciales. Ello hace necesario que el Estado de derecho y sus instituciones se legitimen en un derecho, cuyo origen este en una auténtica participación democrática, y que los usos del derecho sean aceptados por corresponder a las expectativas de los ciudadanos. Una reconstrucción comunicativa del derecho permite mostrar cómo en el desarrollo democrático de la soberanía popular confluyen los derechos subjetivos de libertad y asociación con los aspectos objetivos de institucionalización de prácticas de autodeterminación de los ciudadanos. El poder comunicativo origina el derecho legítimo y este a la vez regula la transformación de dicho poder en decisiones administrativas.

Se trata de caracterizar el sentido de los procesos democráticos que mejor canalicen el poder comunicativo: la institución del parlamento y sus procedimientos, el pluralismo político, la garantía de una opinión pública informada y autónoma, la competencia limpia los partidos, las prácticas electorales, la separación entre sociedad y Estado, la diferenciación de instancias y funciones (legislativa judicial y ejecutiva), la regla de las mayorías, etc. Mediante la regeneración discursiva,

---

23 Hannah Arendt, "Sobre la revolución", en Revista de Occidente, Madrid, 1967, págs. 185-186  
24 Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung..., Pág. 155

según el caso, de todos estos componentes de democracia se pueden conservar los principios del Estado de Derecho como fuerza del proceso de autorrealización de ciudadanos libres e iguales, al adaptarse sus aplicaciones a los intereses, motivos y actitudes de los asociados.

Esto tiene como consecuencia la vinculación del sistema de derecho en general, tanto el legislativo, como el judicial el ejecutivo-administrativo, al poder comunicativo, para mantener al derecho libre de privilegios particulares. El sistema de derecho se regenera con la vigorización del poder comunicativo. La soberanía del pueblo se va realizando mediante procesos discursivos, cuyo origen es un público independiente: sus decisiones pueden tomar forma de derecho con base en acuerdos democráticos asumidos por legisladores con responsabilidad política. Esto no significa reprimir el pluralismo en favor de las mayorías. La democracia participativa se nutre de un sentido de lo razonable, anclado en la estructura comunicativa de lo público, el cual no otorga a ningún consenso fuerza legitimadora, si no se reconoce cuestionable por otras opciones libertarias. “En el vértigo de esta libertad no hay ningún punto fijo mas que el del mismo proceso democrático, un proceso, cuyo sentido ya esta implícito en el sistema de derechos”<sup>25</sup>. Se trata de una comprensión participativa de la democracia, casi que fin en sí misma, por cuanto su finalidad no es el desarrollo del mercado y de la economía, sino la construcción de una sociedad pluralista, en la que las diferencias, los disensos, los anarquistas, también puedan solucionar problemas, proponer nuevas concepciones sociales y acciones

---

25 Idem., págs. 228- 229.

alternativas. Por eso la democracia participativa privilegia la multiplicidad de formas asociativas, cuyos objetivos todavía no han funcionalizado la participación de los ciudadanos a fines demasiado lejanos de la misma sociedad civil<sup>26</sup>.

Pero esto no equivale al fundamentalismo de movimientos sociales, que se autocomprendieran como crítica permanente al sentido mismo de democracia: esta sería una opción mas por "diversas formas de lucha" que de "participación". Por ello la tarea fundamental de la democracia participativa es precisamente conservarse abierta a los más diversos movimientos sociales, para que encuentren en ella su mejor articulación. Una comprensión discursiva de la política, como política deliberativa, insiste en que la formación de la voluntad general no gana su fuerza legitimadora de la convergencia dada por tradiciones o por convicciones no cuestionables; la democracia participativa se apoya mas bien en las posibilidades de construir acuerdos con base en la interrelación de las diversas formas de acción política: tanto las establecidas oficialmente, como las informales de los nuevos movimientos sociales, cuyo escenario de influjo mas que la política tradicional es un espacio publico mas abierto.

Habermas entiende por lo público<sup>27</sup> aquello que Kant señalaba como principio trascendental de la democracia. Se trata de un sentido de opinión pública correspondiente al tejido de las relaciones comunicativas del mundo de la vida; allí se dan momentos más intensos como reuniones, asambleas, manifestaciones,

---

26 Idem., Pág.. 620.

27 Idem., pags. 435 y ss.



etc., que se realizan en espacios abiertos como foros, escenas, teatros, etc. Las redes de lo público se extienden al ámbito potencial de lectores, oyentes, espectadores y participantes en general.

La comunicación se concentra a veces en torno a determinados contenidos y decisiones, lo que hace que en el espacio público se diferencien los ciudadanos del común, de intelectuales y dirigentes, respetados por su visión de los asuntos generales y por su capacidad de explicarlos en un lenguaje público. La opinión pública, que como puede ser manipulada por los medios, también puede ser orientada por ellas, es un potencial político de influjo en comportamiento electoral y en las corporaciones públicas, organismos de gobierno e instancias judiciales; es un poder con respecto a los electores y a los elegidos. Pero el influjo depende de la comunicación efectiva: el público puede ser convencido de la importancia de los temas mediante un lenguaje comprensible capaz de motivar el compromiso de las mayorías. Un público bien formado no será comprado, ni presionado: sabrá detectar la veracidad y capacidad de sus dirigentes y su compromiso con la comunidad.

Esto nos lleva a caracterizar el sentido que se da hoy al término "sociedad civil"<sup>28</sup>, en íntima relación con el de los "nuevos movimientos sociales". La sociedad civil no es la sociedad burguesa de la tradición liberal, conformada solo en función del trabajo y el mercado. Su núcleo está formado más bien por organizaciones no gubernamentales y no interesadas primordialmente en asuntos económicos: son asociaciones y movimientos relativamente espontáneos

---

28 Idem., págs. 443 y ss.

que descubren los problemas más sensibles en diversos estratos de la sociedad y les dan relevancia política. Por ello su fortalecimiento no va en contra de la democracia<sup>29</sup>. Se trata de un estilo asociativo para manejar asuntos de interés general en un espacio público cada vez más complejo, que se vigoriza en el tejido de diversas perspectivas. Es una reserva de opiniones y participantes que proceden de círculos privados pero se potencian frente a intereses generales e influyen así en los mismos medios de comunicación y en la esfera política.

La sociedad civil tiene una conformación radicalmente pluralista, la cual fortalece las estructuras del mundo de la vida, diversificando las formas de organización social. El poder comunicativo que la anima es origen de la democracia participativa y fuente de legitimidad del Estado de derecho. Esto permite que las relaciones entre sociedad civil y política puedan ser desarrolladas con realismo: no se puede confiar sólo en el poder de los discursos informales, de los movimientos de protesta y de las políticas alternativas, sino que hay que intentar articularlos en las formas de la democracia participativa para influir en los partidos, en los órganos de decisión y en el gobierno mismo.

Pero este reconocimiento de sus límites no significa que la sociedad civil deba silenciarse. A veces los asesores del Estado piensan que su lógica tecnocrática supera la opinión pública: esto parece ahorrarles el esfuerzo de interpretar las necesidades del pueblo para hacer comprensibles a la gente las medidas de su gobierno. Este sería sólo uno de los muchos casos de conflicto entre sociedad y Estado. El caso extremo es el de la desobediencia civil, que ciertamente

---

29 Fernando Moran, op. cit.

exige un fuerte grado de explicación pública, en lo cual consiste su fuerte poder comunicativo. Estos actos de violación simbólica de lo establecido son la expresión de protesta contra decisiones que, según los desobedientes, así sean legales, no responden a los principios en los que se basa el orden social. Tales protestas, asumidas en actitud ética, se dirigen a los que gobiernan para que revisen la legislación y al mismo tiempo apelan a las ideas de los derechos fundamentales, a la legitimidad democrática y a la sensibilidad moral de las mayorías. "La desobediencia civil es pues un medio de reafirmar la vinculación entre la sociedad civil y la sociedad política..., cuando los intentos legales de fortalecer la influencia de aquella en esta han fracasado y se han agotado otros medios"<sup>30</sup>.

En la desobediencia civil se manifiesta la conciencia de poder de la sociedad para presionar el sistema político de suerte que tenga en cuenta las situaciones conflictivas y las soluciones de acuerdo con los principios fundamentales de la constitución política. Esta es un proyecto en cuya realización progresiva esta comprometida la sociedad civil mediante reformas al mismo derecho. Su poder político se manifiesta más radicalmente en los nuevos movimientos sociales: ecologistas, feministas, cívicos, populares, barriales, campesinos, etc. Estos movimientos buscan redefinir lo público, crear nuevos valores e imaginarios, renovar solidaridades, recrear la cultura política en niveles todavía no colonizados por el clientelismo tradicional o por el Estado paternalista. La desobediencia civil en la que pueden desembocar estos movimientos no

---

30 A. Arato y J. L. Cohen, *Civil society and Political Theory*. Cambridge, Mass, 1992. págs. 587 y s.

siempre se queda en la denuncia simbólica, sino que tiene a veces carácter reivindicativo, como por ejemplo en el caso de toma de tierras: es la exigencia de hecho de lo equitativo frente a lo formalmente legal. Esto hace que muchos movimientos sociales sean criminalizados por los tradicionalistas como causantes del desorden, de la violencia y como forma ilegítima de participación ciudadana. La respuesta siempre tendrá que ser la explicación pública del comportamiento no legal.

¿Cuál es el sentido de las relaciones entre sociedad civil y Estado en el contexto de una democracia participativa? Habermas, cuya argumentación hemos intentado reconstruir hasta aquí, hace cinco años había escrito que el poder comunicativo sitúa, sin pretender tomárselo, el sistema de gobierno<sup>31</sup>. Ahora piensa que la metáfora puede llevar a confusiones, pues si bien las intenciones de una opinión pública crítica, con pretensiones de participación política, no son tomarse el poder, tampoco pueden ser únicamente sitiar al Estado cual fortaleza inexpugnable. La metáfora y su aclaración ayudan a comprender en qué sentido las estructuras comunicativas de la sociedad civil son recurso de legitimidad para la conformación democrática del Estado de derecho.

Para esto propone Habermas un **paradigma procedimental del derecho**, que equivaldría a la concepción de sociedad subyacente a los diversos modelos de democracia: la sociedad compuesta por individuos autónomos del liberalismo clásico, la integrada por personas cuyo desarrollo material y social es responsabilidad del Estado, la constituida cultural y políticamente por

---

31 Jürgen Habermas. *Faktizität und Geltung...* Pág.. 626

los valores de un republicanismo tradicionalista. Frente a estas ideas de sociedad, se opta más bien por un paradigma procedimental: este sintetiza los elementos informativos de la teoría discursiva del derecho con los aspectos empíricos de una concepción comunicativa de la sociedad. En otras palabras, si el estilo comunicativo del mundo de la vida permite solucionar conflictos y llegar a acuerdos para desarrollar determinadas tareas, reconociendo el derecho fundamental de la diferencia y la posibilidad de asociación de las personas, este mismo estilo puede constituirse en paradigma para el todo social. Entonces es posible reconstruir la génesis radicalmente democrática de las relaciones entre sociedad y Estado en la interrelación entre poderes legalmente constituidos y formas no institucionalizadas de soberanía popular. El sistema jurídico no se debe solo a las fuerzas del mercado, ni a las políticas de bienestar; su legitimación radica sobre todo en el poder co-municativo generado por múltiples interacciones sociales en las que se teje la sociedad civil en el espacio público. Su influjo en las diversas instancias del Estado se logra mediante la participación ampliada de los ciudadanos, la función crítica de partidos independientes y el poder de medios de comunicación autónomos. La despolitización del público se evita gracias a elementos plebiscitarios, procedimientos de consulta popular, políticas de descentralización, renovación de procesos electorales, etc. Es urgente que el público efectivamente influya con su sentido común y su fuerza motivacional en todas las órbitas del sistema político, confirmando autoridad al legislador, controlando al ejecutivo y

exigiendo una justicia más equitativa y pública<sup>32</sup>.

### **CONCLUSIÓN: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ÉTICA DISCURSIVA**

El paradigma procedimental, como impronta de una democracia participativa, tiene una normatividad más fuerte que la teoría liberal clásica o neoliberal contemporánea, así formativa que el liberalismo social, pero así débil que el modelo republicano. En él hay elementos de todos estos paradigmas, como hemos podido mostrarlo: el reconocimiento del Estado de derecho como forma adecuada de organización social, el ejercicio de derechos como proceso fundador de instituciones democráticas y la opción ética por una forma de vida autónoma privada y pública. Para una teoría discursiva el progreso político radica sobre todo en la competencia comunicativa de ciudadanos y en el aprendizaje de procedimientos de organización en el ámbito de la política, la economía y la administración.

Pero si en el paradigma procedimental todo se reduce a la forma de la comunicación, entonces se carece de aquello "substantial" que permita plantear cuál es la sociedad deseable. El dilema es: formalismo procedimental o comunitarismo. Antes de discutirlo habría que saltar lo mucho que se gana con la propuesta de democracia participativa: esta no es sólo el procedimiento para establecer las mayorías en torno a los acuerdos que legitimen el derecho, sino el espacio para que se articulen los conflictos, se desarrollen los movimientos sociales, se fortalezca la opinión pública y en una palabra se inventen las diversas formas de participación ciudadana, que

---

32 Idem., págs. 532-533.

permiten recrear la complementariedad entre sociedad y Estado. Con esto se amplía el sentido de participación para relativizar el directivismo del Estado, su superespecialización y la consecuente juridización de la sociedad. Sobre todo se hace frente a quienes privatizan lo público: el paramilitarismo y la privatización de la justicia, la corrupción y la deslegitimación de la política y el mismo terrorismo de Estado como "ejercicio criminal del poder supremo del Estado, sin estar sometido a control alguno, mediante un sistema organizado y alentado desde sus estructuras para el logro de sus fines"<sup>33</sup>. Si el derecho requiere de la democracia para no positivizarse, para ganar su auténtica racionalidad, la democracia requiere del derecho, no sólo en aspectos de legitimidad procedimental, sino sobre todo como articulación necesaria de procesos y de acuerdos.

La concepción participativa de la democracia no identifica la legitimidad de las instituciones con su eficiencia en la solución de asuntos relacionados con la seguridad y el bienestar. Si bien un uso pragmático de la razón práctica es necesario para un desarrollo material del mundo de la vida, es su uso ético y moral el que reconstruye la solidaridad y la equidad como fundamento de la sociedad. La solidaridad se vale también del derecho para realizar progresivamente las tareas, proyectos y "utopías" de la constitución de una nación: "las fuerzas de la solidaridad social no se pueden regenerar sino en formas de prácticas de autodeterminación comunicativa"<sup>34</sup>. En este punto parecen coincidir hoy Habermas y Rorty, quien enfatiza: "La

solidaridad tiene mas bien que ser construida a partir de pequeñas piezas, que ser encontrada, como si ya estuviera esperando a ser reconocida en la forma de un protolenguaje en cuanto lo oyéramos"<sup>35</sup>.

De acuerdo con la distinción entre moral y derecho, la solidaridad mas que una categoría moral, deducible de un macroprograma, es aquel acontecer sociopolítico, en el que se reconoce el principio discursivo de la democracia: su fuerza integradora se teje de momentos comunicativos cotidianos, opinión pública, procesos de participación ciudadana, movimientos sociales, medios jurídicos, instituciones, etc. Se busca una sociedad capaz de organizarse democráticamente con una constitución, que no sólo es fundación sino también proyecto de autorrealización, con procedimientos democráticos y auto determinación de la sociedad civil desde sus orígenes en el mundo de la vida: para no vivir en función de la política institucionalizada, los ciudadanos recrean mas acá de ella el principio la democracia como solidaridad y equidad.

Para llegar hasta aquí se ha partido de una distinción fuerte entre moral y derecho, es decir entre el principio de la moral y el principio de la democracia. ¿Pero entonces de que índole es el principio de la democracia: es moral también? Como reclama Laport la legitimidad del derecho hace necesaria "la apelación a ciertos derechos básicos de los individuos concebidos como derechos morales identidad anteriores al sistema de normas

---

33 M. C. Caiati y D. Frontalini, El mito de la guerra sucia, Buenos Aires, Editorial CELS, 1984, P g. 83.

34 Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung..., Pág. 536

---

35 Richard Rorty, Contingency, irony and solidarity. Cambridge, Cambridge University Press. Versión castellana "Contingencia, ironía y solidaridad", Buenos Aires, Paidós, 1989-1991. Pág.. 94.

jurídicas" Dichos derechos básicos "constituyen un núcleo de personal y moral que ni el proceso político ni las normas jurídicas están éticamente autorizados para ignorar"<sup>36</sup>.

A estos reclamos responde Habermas con el principio discursivo de toda normatividad. Pero este principio sólo se legitima, como lo ha explicitado recientemente Ch. Larmore, "si la identidad entre destinatario y autor del derecho", que se requiere para el principio discursivo, "descansa sobre un principio moral fundamental, que se debe asumir como ya válido: nadie debería ser obligado con violencia a someterse a normas de acción, si no le es posible ver razonablemente su validez"<sup>37</sup>.

El poder no violento de la comunicación, su no coactividad por medios distintos a la comunicación misma, su capacidad de reconocer reciprocidad y construir solidaridad antes que presionar estratégicamente las relaciones cotidianas, sería el punta de partida de todo el análisis, inclusive de aquel que reconoce al mismo derecho como acción estratégica legítima. Pero entonces si el principio normativo de la democracia no es directamente la moral, ni menos aun la eficacia, solo queda en el medio precisamente el uso ético de la razón práctica. Lo ético político del discurso de la democracia participativa y del derecho no es lo mismo que la moral, pero tampoco es simplemente la eficiencia. ¿Estaremos en presencia de una confesión de la ética discursiva a morales

comunitaristas, contextualistas, inclusive de raigambre republicana?

La democracia participativa tiene el sentido no sólo de una práctica política, sino que ella misma como procedimiento es una especie de ideal social, frente al liberalismo clásico, al liberalismo social o al republicanismo comunitarista. La sospecha es que este paradigma procedimental para no ser puramente formal, tiene que apoyarse en el contextualismo, puesto que toda acción comunicativa se desarrolla en la tensión entre "facticidad y validez": la facticidad del lenguaje y la validez que se va consolidando con base en razones y motivos, la facticidad de las perspectivas de una cultura política, de una forma de vida, de una concepción del bien, y la validez a la que aspira en su constitución, su derecho y su idea de sociedad. Entonces habría que acudir a un modelo de identidad ético-existencial en un contexto determinado, que por un lado se proyecta moralmente en un horizonte universalista, pero en su articulación concreta se compromete con ideales nacionales. La tensión necesaria sería entre lo moral universal y lo político nacional, que bien puede llevarse a términos de democracia radical transnacional o patriotismo paradójico. El uso moral no supera el uso ético, es sí mucho su horizonte: se complementan, porque no pueden darse el uno sin el otro.

Pero esto conlleva un riesgo, del cual hay que ser conscientes. Si bien las tareas ético-políticas, la constitución que articula la "constitución" de un pueblo y al mismo tiempo es propuesta de su realización en un contexto mundial, tienen que poder motivar y convocar a la autenticidad y a la solidaridad, el peligro está de nuevo en el particularismo y en el nacionalismo. Y si bien el énfasis que tome la democratización en un futuro

---

36 Laporta en Victoria Camps, Historia de la ética, 3 tomos, Barcelona, Critica, 1989, Pág. 292.

37 Ch. Larmore y otros, "Symposium zu Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung", en Deutsche eitschrlft für Philosophie, Berlín, Bd. 41, Nr. 2, 1993, pags. 326-327.

depende mucho de la historia de los pueblos, la democracia participativa podrá conservar vigorosa la relación de los diversos usos de la razón práctica, evitando todo reduccionismo o unilateralidad. Si el universalismo parece tener escasos recursos motivacionales, el contextualismo de estirpe republicana, sobre todo si faltan experiencias democráticas, tiende al dogmatismo e intolerancia, y el pragmatismo reduce la modernidad a modernización en el puro 'despliegue de la racionalidad formal'<sup>38</sup>.

Por tanto, habría que aceptar la necesidad de énfasis en alguno de los tres usos según la historia de cada nación (su desarrollo material, nivel de educación, apertura a migraciones, guerras civiles, identidad nacional, etc.) y la urgencia de sus tareas, pero sin absolutizar ninguno de los tres: la interrelación entre lo moral, lo ético y lo pragmático no solo es posible desde un paradigma procedimental, sino necesaria para evitar unilateralidades que debilitan la democracia. Porque más que la interrelación de sus diversos usos hay que fortalecer el sentido mismo de razón práctica en su forma de democracia participativa como paradigma procedimental en estrecha relación con el Estado de derecho.

---

38 Norbert Lechner, op. cit.

## **ESTADO Y CRISIS REGIÓN EL CASO DE URABÁ**

William Ramírez Tobón\*

### **ALGUNAS PREMISAS CONCEPTUALES**

Cuando, en los años sesenta, América Latina empezó a preocuparse por las relaciones entre el Estado y la región, el entorno conceptual de la época acerca del desarrollo predeterminó la óptica sobre el asunto. Como bien lo señala Francisco Uribe Echevarría, "el concepto de desarrollo estaba dominado o era equivalente al de crecimiento económico y este a su vez debía provenir de un desarrollo industrial, intensivo en capital y orientado a la sustitución de importaciones. Se requería en síntesis de la modernización de la economía y para ello los obstáculos principales eran escasez de capital y tecnología"<sup>1</sup>.

Sobre ese telón de fondo emergió en América Latina la Planificación del Desarrollo Regional como disciplina académica y profesional al servicio de las políticas estatales. Los desequilibrios interregionales configuraron su campo de trabajo, la redistribución territorial del crecimiento económico le proporcionó su estrategia de cambio, y los planes de desarrollo le dieron el procedimiento central para canalizar e instrumentar la acción. Se trataba de explicar y modificar la persistencia de un fenómeno, el de la pobreza, que no dejaba de controvertir con su dramática presencia las supuestas

virtudes autorreguladoras del modelo socioeconómico vigente.

En contrapeso a las visibles fallas del modelo de intervención oficial para erradicar o disminuir la pobreza, hubo en el campo de la teoría replanteamientos importantes que a pesar de su falta de sistematización le fueron dando una mayor claridad al problema. Se trataba, en lo principal, de explicaciones más políticas sobre las desigualdades de desarrollo y de búsquedas de estrategias con mayores énfasis en una concepción social de la pobreza. Así, sobre el valor concedido a las reglas de crecimiento económico como medios de minimización progresiva de la pobreza, se fue consolidando una visión en la cual la pobreza, lejos de ser un problema puramente técnico o económico, es la expresión de la estructura de poder concreta<sup>2</sup>.

Varias fueron las corrientes teóricas agrupadas alrededor de tal reconocimiento y diversas las opciones acerca de los factores que definían los procesos de dominación y subordinación, de enriquecimiento y empobrecimiento, de selección y exclusión. Marxistas, teóricos de la dependencia, seguidores de la "marginalidad social", dualistas y otros estructuralistas mas, contribuyeron al desencanto sobre las proclamadas virtudes automáticas del crecimiento económico, a la desconfianza sobre las dotes libradoras del mercado, a una mayor suspicacia respecto de los alcances de las políticas contributivas oficiales. Al final, se impuso la idea de que el desarrollo regional centrado en el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades, se podía garantizar a través de un sistema

---

\* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales.

<sup>1</sup> Francisco Uribe Echavarría: "Pobreza y Planificación del Desarrollo Regional: Elementos para una Crítica", en: Pobreza, Participación y Desarrollo Regional, CIDER, BCH, Bogotá 1986, Pág. 287

---

<sup>2</sup> Idem., Pág.. 304.

de calificación formal dirigido por el Estado<sup>3</sup>.

El que la pobreza dejara de ser un problema abordable de modo exclusivo por el instrumento tecnocrático de los gobiernos y exigiera consideraciones políticas estructurales sobre la distribución social de la riqueza, le abría la puerta a reconsideraciones sobre la crisis social y sus vínculos con el Estado y con el fenómeno de la pobreza.

En realidad, la noción de crisis social no ha estado ausente de las elaboraciones teóricas y programáticas que sobre la pobreza y el desarrollo regional se han hecho en América Latina desde hace más de treinta años. Sin embargo, pese a no haber logrado un estatuto preciso y diferente, sí alimentaron desde las sociologías en curso algunas de las premisas que soportaría las ideas centrales acerca del desarrollo social. Las escuelas de la sociología funcionalista, por ejemplo, con su óptica de la crisis como disfunción asimilable siempre por la capacidad integracionista del sistema, nutrieron una excesiva expectativa en la capacidad de este para impulsar el crecimiento económico y distribuir sus beneficios a través de los canales planificadores del gobierno central. Después, en la medida que se fueron reduciendo tales expectativas, las sociologías estructuralistas se dieron a la noción de crisis social una dimensión de antagonismo de poderes que, según el cumplimiento de ciertos requisitos políticos, podía fracturar el sistema vigente y llevarlo a profundas reformas o a su desmantelamiento final a favor de un orden nuevo.

El sentido conferido a la crisis regional por cada una de estas dos concepciones resultaba, de hecho, estrechamente subordinado a los principios globales que justificaban, en un caso, o cuestionaban, en otro, el destino general del sistema. Las posibilidades distributivas y a la postre equilibrantes que la visión liberal neoclásica le concede al orden capitalista, han minimizado la crisis regional al hacer de ella un episodio de inestabilidad fácilmente reductible por las fuerzas integracionistas del poder central. Por el contrario, la fragilidad estructural que las visiones críticas del capitalismo le atribuyen al ordenamiento social de este, han magnificado la crisis regional hasta llegar a conferirle la virtualidad de un acto revolucionario. En un caso o en otro, las crisis de las regiones han sido vistas, por políticas e ideologías contrapuestas, como puntos de inflexión a la orden de las fuerzas que contra ponen a los diversos actores y procesos nacionales.

Pero la crisis regional no puede ser la mera inflexión, la sencilla desviación de sentido de determinada curva macroeconómica en el plano general del crecimiento, ni, tampoco, el simple instrumento táctico de una estrategia revolucionaria de desestabilización del sistema. Ella es, más bien, una seria mutación, al nivel de las estructuras territoriales, de las relaciones de intercambio socioeconómico y político vigentes, un punto de ruptura crítica en la trama que articula la institucionalidad pública con los intereses privados de los actores sociales. En esa perspectiva el desarrollo tendría que ser visto como un problema esencialmente sociopolítico, la región como una comunidad que encarna a agentes políticos, la planificación estatal como un proceso de promoción y concertación de fuerzas sociales.

---

3 Idem., Pág.. 311.



La crisis regional, como momento de máxima maduración de los conflictos sociales, objetiva las singularidades que hacen de la comunidad territorial un ente histórico particular en su génesis, evolución y formas de inserción dentro del sistema nacional. La crisis convierte a la región en una entidad política que por efecto de las circunstancias, tiende a hacer de la autoconciencia de los problemas y de sus posibles soluciones, una práctica política concreta. Es por ello que dicha crisis expresa no sólo las cruciales representaciones que la región hace de sí misma como entidad parcial dentro de un conjunto, sino también sus críticas visiones sobre la totalidad nacional y sobre los nexos que la vinculan a ella.

Para que la crisis social pueda operar como categoría sociológica en un análisis de tipo regional, es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos. Uno de ellos, importante porque asume el sentido de presupuesto lógico, es que el proceso de constitución socio-histórica de la realidad objeto de estudio haya alcanzado el grado de madurez suficiente para que se pueda hablar no solo de territorio, a la manera de una corporeidad geográfica mas o menos precisa, sino de región, entendida esta como un cuerpo político y social colectivamente autoidentificable. En este tránsito de lo territorial, como agregado simple de elementos en el que predominan los factores naturales sobre los sociales, a lo regional, como entidad compleja donde la preeminencia en los términos es inversa a la anterior, la conformación de la sociedad civil es el rasgo principal de todo el proceso. La sociedad civil, en su dinámica de acumulación y diferenciación de las relaciones sociales va creando el tejido comunitario a partir del cual, por el entrecruzamiento

progresivo de actores e intereses, se afirma la necesidad de construir las instancias jurídico-políticas que regulen los intercambios individuales y legitimen los proyectos de realización colectiva. La sociedad regional logra así, a través de su desarrollo interno, emitir las señales que le indicarían al Estado las oportunidades históricas de intervención para implantar en su seno el instrumental administrativo, la normatividad jurídica y los fundamentos políticos orientados a legitimar las relaciones entre el poder central y la comunidad local.

La progresiva extensión y profundidad del tejido civil comunitario induce, pues, al establecimiento de estructuras locales de Estado. Es este un proceso en el cual, dentro del engranaje de lo privado y lo público como componentes básicos de la vida colectiva, van incorporadas las crisis sociales tanto en su dimensión virtual como activa. La crisis social, agente revelador de las necesarias tensiones que atraviesan la vida de la comunidad, es un indicativo de la evolución alcanzada por la sociedad civil y el Estado: su emergencia como cualificada medición de fuerzas entre actores sociales con proyectos económicos, sociales y políticos contrapuestos, va a la par con el crecimiento y diferenciación de las estructuras regionales de relación social.

### **URABÁ: UN PROCESO HISTÓRICO DE IDENTIDAD REGIONAL**

Las condiciones que conducen a la crisis de Urabá en la actualidad son en un amplio trazado histórico, las mismas que le van proporcionando su identidad desde el inicial cuerpo territorial hasta el posterior y ya maduro entramado regional. Como se verá a continuación, el paso de lo territorial a lo regional es el proceso que jalonado por los fenómenos

colonizadores le dará a Urabá la urdimbre característica de su sociedad civil.

### **Urabá, entidad territorial**

Para el caso del planteamiento aquí propuesto, el territorio es una entidad con más significado geográfico que social y en la cual parecen primar los factores naturales sobre los humanos. Esta primacía es, por supuesto relativa, y apunta sobre todo a las siguientes características:

- a) Contacto marginal del capitalismo con el espacio en mención, en contraste con proyectos de acumulación y valorización plenos de efectos sociales en otros lugares.
- b) Baja densidad de población respecto de un territorio muy vasto, lo cual le da a la naturaleza un papel protagónico sobre los actores humanos.
- c) Ausencia, o baja presencia, de aparatos político-administrativos que le transmitan al territorio los ordenamientos que legitiman la personalidad jurídica nacional.
- d) Ausencia, o baja presencia, de actores sociales portadores de proyectos orgánicos para el control y desarrollo de la comunidad.
- e) Agudos y fluctuantes nexos de dominación-subordinación interindividual a causa del débil tejido de relaciones intercomunitarias y de la falta de adecuadas mediaciones institucionales que proporcionen un adecuado control social.

La fase vivida por Urabá como territorio en sentido estricto, cubre más de cuatro centurias: desde comienzos del siglo XVI

hasta principios del siglo XX. Durante toda esa época, el capital llegó a las costas y se adentro por el territorio en sucesivas empresas animadas por la avidez mercantil de los metales preciosos y por las ansias extractivas respecto de los recursos naturales no minerales. Llegaron, en primer lugar, piratas holandeses, franceses e ingleses que le arrebataban oro y plata a la flota española, y contrabandistas que a través de la puerta del río Atrato y sus afluentes penetraban hasta Antioquia para convertir en oro sus mercaderías entradas por Urabá. Luego el caucho, la tagua, la raicilla de ipecacuana y la madera marcaron, durante buena parte del siglo XIX, ciclos de explotación primaria que al vaivén de los mercados externos le imprimieron pasajeros y localizados bríos a la economía territorial.

Tales incursiones comerciales no alcanzaron a estructurar relaciones de producción estables, pese a que bajo su influencia se hayan abierto circunstanciales rutas de transporte y se hayan establecido algunos asentamientos humanos. La reducida población de Urabá se limitaba a una mínima explotación de sus vastas selvas de modo que hacia 1851, Turbo, el municipio de mayor importancia, apenas contaba en toda su jurisdicción con solo 916 habitantes<sup>4</sup>.

El tipo de economía predominante en esta fase no exigió, por su escaso poder generador de relaciones sociales estructurales, la aparición de formas de Estado que sancionaran los todavía dispersos e inorgánicos intercambios civiles. El interés de las entidades políticas-administrativas mayores por

---

4 James Parsons, Urabá Una salida de Antioquia al Mar, sin datos de edición, Pág.. 46.

Urabá se dio más en la vía de las simples anexiones geográficas, que de un propósito real para involucrar al territorio en los desarrollos políticos y económicos de sus sociedades. Urabá era un territorio vasto y extraño a protocolos institucionales de carácter nacional que regularan los difusos espacios de sus relaciones civiles. Tal vez por eso, los ciclos de explotación de sus recursos naturales traía consigo intensivos y localizados usos de violencia en el territorio.

Aun cuando los núcleos humanos residentes en Urabá durante esta fase no tuvieron, por su dispersión y baja densidad, la capacidad de modificar en profundidad el espacio y generar estructuras socioeconómicas estatales, ellos son importantes por constituir el embrión de lo que serían las formas colonizadoras del futuro, las mismas que marcarían el paso de lo territorial a lo regional. Es el caso, por ejemplo, de la población negra que empezó a hacerse presente en las márgenes del río Atrato gracias a los desplazamientos estimulados por el cimarronismo en la época de la esclavitud y por la libertad de los esclavos en la coyuntura republicana de mediados del siglo XIX. O el caso del poblamiento sinuano originario de las tierras bajas situadas entre los ríos Sinú y San Jorge que iniciado en 1883, empezó en 1909 a hacer de la carretera Montería-Turbo, abierta por la empresa maderera Emery de Boston, la ruta de colonización futura de 108 campesinos sinuanos hacia Urabá<sup>5</sup>. O, aun mas, el caso de los Cunas y de los Emberas, etnias ancestrales del territorio de Urabá que, mucho mas adelante, le sirvieron de soporte receptor a las migraciones Senúes, originarias del departamento de Córdoba.

---

5 Idem., Pág.. 93.

Todas esas experiencias de poblamiento, desarrolladas a lo largo de cuatro siglos, conformaron la materia prima del tejido social que en un proceso de acumulación y diferenciación de relaciones sociales le darían a Urabá su carta regional de ciudadanía.

### **Urabá, entidad regional**

Si Urabá fue durante un poco más de cuatro siglos un territorio en los términos antes dichos, ello no quiere decir que su carácter regional se le hubiese dado de un momento a otro por efecto de puntuales eventos económicos, sociales o políticos. Hay en esta metamorfosis de territorio a región, una gruesa y compleja confluencia de procesos largos en el tiempo, decisivos en sus cualidades, que generan antecedentes y esbozan tendencias de comportamiento social.

Uno de los rasgos, el principal por cierto, que le da carácter específico a la región es el de los procesos colonizadores ya que estos son los cimientos sobre los cuales se levanta la sociedad civil y se construyen los factores que van a determinar los modelos de producción de la riqueza. La colonización de Urabá es una historia de ritmo dislocado cuyo conjunto de fracasos y resultados expresa la irregular evolución de un espacio desde la cerrilidad de sus vastos escenarios naturales hasta su amaestramiento, aun hoy inacabado, por parte de las sucesivas migraciones humanas.

En realidad la colonización, como proceso estructurador de relaciones económicas y sociales, se inicio en la frontera geográfica del Sinú detrás de los proyectos madereros adelantados hasta 1929 por la Emery de Boston. Ya en 1930, un visitador fiscal de la gobernación de Antioquia reconocía en los pobladores de las Sabanas de Bolívar,

hoy departamentos de Córdoba y Sucre, los responsables de la transformación económica del sector, constataba la precaria administración civil en manos de dos inspectores de policía nombrados desde Turbo y recomendaba “la necesidad imperiosa de antioqueñizar aquel conglomerado social formado, en su mayoría, por elementos extraños, desligados del concierto departamental por la mala administración de Turbo”<sup>6</sup>.

Posteriormente, en la coyuntura de las reformas agrarias inducidas por los gobiernos liberales en los años treinta, la descomposición de tierras en las sabanas de Bolívar aumentó el desplazamiento de campesinos que ya se venía produciendo desde mediados del siglo XIX por el proceso de fortalecimiento de la hacienda terrateniente. A estas corrientes campesinas, junto a las ya nombradas respecto de la explotación maderera de la Emery hay que destacar la de Antioquia, muy irregular en el flujo poblacional y poco receptiva, en un principio, a los estímulos institucionales ofrecidos, pero de influencia decisiva en la configuración socioeconómica de la región.

La otra colonización de importancia es la de los negros chocoanos y caribeños profundizada, en esta etapa, a partir de cimarronismo y de la libertad de esclavos señalada en la etapa territorial anterior. A mediados del siglo XIX, la abolición de la esclavitud desató un proceso migratorio negro desde Antioquia, Cauca y el Caribe que hizo de Urabá, la tierra elegida. Los migrantes se fueron vinculando a las economías cíclicas de extracción agraria y minera que transitaron por el territorio a lo largo de casi ochenta años. Después, en la década del 30, la actividad económica empieza a perder el rasgo de tránsito

que la había caracterizado antes: de sus afanes extractivos inmediatos comienza a pasar a asentamientos más sedentarios de operarios negros que constituyen con sus familias núcleos estables de poblamiento y polos de atracción para nuevos flujos migratorios.

Finalmente hay que mencionar también la colonización de los indígenas Senúes, expulsados desde el departamento de Córdoba por el mismo proceso de expansión de la hacienda ganadera del cual se habló a propósito de las migraciones sinuanas. Esta etnia, que logra conservar su autonomía cultural frente a las otras comunidades sociales incluidas las indígenas nativas de los Cuna y los Embera, mantiene con estas relaciones destinadas a preservar su identidad histórica dentro de la compleja textura antropológica propia de la sociedad de Urabá.

El paso de lo territorial a lo regional que va a la par y se deriva de los poblamientos en Urabá es, pues, un proceso histórico mediante el cual la entidad sociológica en vía de conformación se va llenando de nuevos contenidos y cualidades. Tal metamorfosis expresa el tránsito de una suma más o menos fortuita de acciones humanas dispersas en un espacio geográfico, a un conjunto de actividades articuladas entre sí por el poder reestructurador de las relaciones sociales. Estas, como lazos que superan los nexos esporádicos entre personas para convertirse en vínculos entre actores sociales determinados por una serie de estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, son la materia prima del tejido que va conformando a la sociedad civil.

---

6 Carlos Muñoz, problemas de Urabá, Imprenta Oficial, Medellín, 1931, pág. 101.

## LA CRISIS DE CRECIMIENTO

Las leyes de 1936, mas las posteriores de 1944 y 1961, le dieron piso legal a un modelo nacional de reforma del agro orientado a estimular su modernización mediante el ordenamiento formativo de los derechos de propiedad, unas exigencias mínimas de productividad y un nivel mas racional de relaciones entre el capital y el trabajo. Las nuevas funciones interventoras del Estado que acompañaron tales medidas, buscaban aliviar los costos sociales de un modelo cuya consecuencia necesaria era el éxodo de importantes contingentes de campesinos pobres. En efecto, la lógica modernizante de las reformas se apoyaba en el desarrollo de un mercado interno según dos ejes complementarios: uno, intensivo, basado en las expectativas de productividad dentro de la gran propiedad terrateniente; otro, extensivo, centrado en la ampliación de la frontera agrícola por parte de los campesinos desplazados.

La evolución de las tendencias implícitas en el proyecto agrario del Estado, confirma el carácter de la modernización buscada. La Ley 200 de tierras de 1936 que buscaba presionar la conversión de los latifundios en empresas capitalistas bajo la exigencia de explotar los suelos baldíos o revertirlos al Estado, trajo consigo el desalojo de muchos de los colonos que trataban de formalizar el transito de poseedores a propietarios de los mismos predios baldíos disputados por los terratenientes. De esta manera la legislación logró, de un lado, fortalecer la hacienda e iniciar un lento pero a la larga significativo cambio de mentalidad de la posesión extensiva hacia la producción intensiva por parte del gran propietario, y del otro, crear una forzosa dinámica de colonización que movió la frontera agrícola y amplió el mercado interno de

tierras. Mas tarde, la Ley 100 de 1944 concretó otro de los elementos básicos de las reformas al darle al Estado el papel de equilibrador frente a los excesos de la dinámica modernizante. Se buscaba con ello morigerar las expulsiones de campesinos al declarar de

utilidad publica los contratos de aparcería con lo cual, al tiempo que se buscaba reanimar la producción de alimentos dentro del ámbito de formas atrasadas de trabajo dentro de las hacienda se protegía a estas ultimas al ampliar a quince años los plazos anteriores de extinción del dominio siempre y cuando se cubriera, al menos, una tercera parte del predio inculco con explotaciones de aparcería<sup>7</sup>.

Después, en 1961, la Ley 135 afianzó el proceso al proponer el establecimiento de unidades de producción familiar al lado de las grandes unidades empresariales. Así, mientras estas últimas respondían a la amenaza de expropiación de la legislación vigente exhibiendo procedimientos mas progresistas de explotación, intensificaban la expulsión de campesinos y consolidaban sus títulos de propiedad. A lo anterior habría que agregar, como otro elemento coactivo de los desplazamientos colonizadores en el país, el clima de violencia que durante esos mismos años cambió de manera drástica los entornos usuales de supervivencia de gran cantidad de campesinos.

Es dentro de este contexto nacional de modificaciones agrarias que podemos comprender mejor la recia etapa de crecimiento iniciada por Urabá a partir de la segunda mitad del presente siglo.

Los frutos regionales del transito hacia la modernización presentes desde la década

---

7 Darío Fajardo, Hacienda, campesinos y políticas agrarias en Colombia 1920-1980, CEDE, U. Andes, Bogota, 1986, Pág.. 69.

del cuarenta en el agro colombiano se concretaron en Urabá, a principios del sesenta, en una compañía extranjera (La United Fruit Company) y en un producto (el banano). Tal empresa abandona la zona bananera de Santa Marta en la que había actuado como enclave extranjero con formas monopólicas de producción, transporte y comercio, y se establece en Urabá donde instaura novedosos medios de gestión económica. El más importante de ellos es el desligarse del proceso productivo, que deja en manos de sujetos nacionales, para centrarse en las actividades transnacionales de comercialización de la fruta, campo en el cual ya ocupaba un importante rango en el ámbito mundial.

La compañía Frutera de Sevilla (United Fruit Co.) centró sus acciones en promover el cultivo del banano dentro de potenciales prestatarios que se acogieran a una serie de requisitos jurídicos, económicos y administrativos. Entre los jurídicos habría que renunciar el título de propiedad de la tierra, el levantamiento de planos topográficos, la constitución de garantías sobre la finca y las plantaciones de banano, y la celebración de un contrato de compra-venta con la compañía. Entre los económicos se destacaban la adecuación de la tierra con drenajes y caminos, la existencia de un mínimo y un máximo de superficie de cultivo, y la ubicación de la finca dentro de las zonas calificadas aptas por la compañía. Entre los administrativos sobresalían asegurar una gestión adecuada de la finca y permitirle a la compañía el examen de inversiones y gastos<sup>8</sup>.

La presencia de la Frutera de Sevilla y sus efectos de tipo económico y social en Urabá, son una expresión concentrada de

las líneas generales de desarrollo que se afianzaban en el país desde fines de la década del treinta. La compañía viabiliza, en efecto, la promoción de las unidades empresariales concebida de modo implícito o taxativo en el pensamiento agrario estatal de los años precedentes, con un éxito individual y un impacto regional superior a cualquier diseño oficial de transformación de las condiciones locales. Un impacto que, por lo demás, afectó con intensidad los eslabones más débiles de las relaciones sociales de producción gracias a un patrón de inversión capitalista que dejado a su libre lógica autoexpansiva, concentraba la propiedad y movió la frontera agrícola a costa de los campesinos forzados al desplazamiento.

Crecimiento económico, concentración territorial y descomposición de formas precedentes de colonización campesina son, en síntesis, las tres características fundamentales de la nueva entidad regional que ya se afianza a principios de los años setenta en Urabá.

La especial índole de la producción regional cualificó desde el principio el proceso económico al someterlo a la probada experiencia de la United Fruit en el cultivo, comercialización y gestión empresarial del banano. Las orientaciones de la transnacional forzaron a los inversionistas criollos a acatar unos modelos productivos acordes con un tratamiento moderno del capital. En ese sentido, el impulso de la compañía a la formación de una nueva mentalidad empresarial en la región es de positiva importancia, como no deja de atestiguarlo la existencia de las casas comercializadoras nacionales creadas sobre una experiencia y un espacio legados por la United Fruit. La integración vertical del proceso productivo y el control directo e indirecto

---

8 Fernando Botero Herrera, Urabá, Colonización, Violencia y Crisis del Estado, U. de Antioquia Medellín, 1990, pags. 73-74.

del mismo por las comercializadoras, característicos de la agroindustria bananera en la actualidad, es, en cierta medida, un resultado histórico de las especiales condiciones jurídicas, económicas, técnicas y administrativas fijadas por la United Fruit en la década del sesenta para promover un tipo de producción del banana ajustado a sus planes transnacionales de conservación del mercado. El papel rector de la compañía en el establecimiento del mapa bananero ayudó a crear, en suma, un desarrollo capitalista de gran impacto cuantitativo en términos del crecimiento, Y de notables consecuencias sociales al modificar los patrones tradicionales de migración, propiedad territorial, colonización campesina y empleo.

Las consecuencias sociales empezaron a verse muy temprano cuando, desde principios de los años sesenta, Urabá empezó a mostrar su gran fuerza de atracción sobre los pobladores externos. En efecto, su incremento poblacional se multiplicó por cinco entre 1950 y 1964 y se triplicó entre 1964 y 1985 gracias, sobre todo, a la migración desde otras zonas del país<sup>9</sup>. Un testimonio importante al respecto, es el informe oficial de un ingeniero que en 1964 decía lo siguiente:

Desde que la Frutera de Sevilla empezó a dar créditos para cultivos de banano, las tasas de crecimiento demográfico han aumentado en forma vertiginosa, para lo cual no está preparada la zona. Si no se toman medidas dentro de un plan de desarrollo (...) la situación podría llegar a tornarse socialmente explosiva y en todo caso no se aprovecharía para Antioquia y para la nación entera las grandes posibilidades de la zona<sup>10</sup>.

La situación social explosiva prevista por el ingeniero no era una exageración. La presión sobre los predios de los colonos

situados dentro del mapa bananero de la United Fruit no sólo ocasionó una diáspora hacia nuevas zonas de frontera agrícola sino que provocó, a su vez, presiones secuenciales sobre los indígenas y sobre los incipientes centros urbanos desde donde se aglomeraba la demanda de trabajo a las plantaciones.

A la par con las presiones campesinas sobre nuevas áreas de poblamiento, el proceso de concentración territorial iniciaba el ritmo acelerado que caracterizaría a la propiedad bananera en la región. En efecto, ya en el periodo 1977-1986, tal proceso podía inferirse a la desaparición de las fincas menores de 10 hectáreas y de la reducción, en un 50%, de aquellas situadas entre 10 y 30 hectáreas<sup>11</sup>.

## **ACTORES Y EXPRESIONES SOCIALES**

El tipo de acumulación establecida por el capital en Urabá, las relaciones con el trabajo puesto a su servicio y los efectos sociales provocados en el entorno de sus actividades han, abierto la pregunta acerca del papel del Estado en el desarrollo de la región. Ya se anotó como el crecimiento económico de Urabá de los años sesenta a los ochenta, no podía desligarse de políticas agrarias nacionales que al modernizar el agro debían recomponer las relaciones de producción precedentes. Ahora bien, mas allá del papel jugado en la región por los esquemas de crecimiento emitidos desde el poder central, es necesario tener en cuenta otros vínculos del Estado con los actores regionales y con sus expresiones sociales. Actores sociales que vinculados a la tierra, al capital y al trabajo, se identifican entre sí y se proyectan de un modo colectivo y estable sobre la

---

9 Idem., Pág.. 81.

10 Idem., Pág.. 75.

---

11 Idem., Pág.. 88.

actividad pública con el fin de conquistar o preservar sus beneficios particulares. Expresiones sociales que varían según las demandas, los procedimientos táctico-estratégicos, la relación de fuerzas con los otros protagonistas y la coyuntura por la cual pasa la sociedad.

En Urabá, la aparición de actores sociales ya maduros corresponde a una etapa de diferenciación en el seno de la comunidad que conduce, por un lado, al establecimiento de lo público y lo privado como esferas de actividad con dinámicas propias y distinguibles y, por el otro, a la emergencia y agrupamiento de intereses con visiones claras acerca del poder como medio de control sobre la riqueza colectiva. Esa etapa empieza a hacerse visible en los comienzos de los años sesenta cuando la región es conmovida por simultáneos e intensos procesos de inmigración desde los departamentos vecinos, de migración interna hacia las fronteras agrícolas cercanas, y de cultivos capitalistas de banano y palma africana, procesos todos ellos asociados a presiones generadoras de conflictos alrededor de la tierra, el trabajo y los servicios públicos.

Pero la maduración de los actores sociales en Urabá no es separable de las importantes modificaciones sociales y políticas sobrellevadas por el país durante el mismo tiempo. Colombia había vivido, entre tanto, un intenso período de violencia que al desembocar en la dictadura militar de 1953 a 1957 dio paso, una vez depuesto el General Gustavo Rojas Pinilla, a un nuevo régimen político de transacción entre los partidos Liberal y Conservador antes enfrentados bélicamente. Las grandes perturbaciones de la violencia nacional, incidieron de modo crucial en el desenvolvimiento regional. Piénsese si no en los desplazados por el conflicto bélico que al

aumentar las migraciones hacia Urabá, introdujeron factores de inseguridad con la presencia de delincuentes dedicados al contrabando, el abigeato, la extorsión, el robo y el tráfico de marihuana<sup>12</sup>. O en el antecedente de las guerrillas regionales, encarnado por "Pedro Brincos", un guerrillero liberal del Tolima que no se acogió a la amnistía de principios del Frente Nacional y quien trató de organizar un movimiento político insurgente en las vecindades de Turbo. O, también, en la gran presión sobre la vivienda ejercida por los inmigrantes pobres y las consecuentes invasiones de tierras.

Es, pues, en los goznes que articulan determinados fenómenos nacionales y regionales donde parecen concentrarse las condiciones propicias para la configuración de los actores sociales. Ahora bien, en una perspectiva de desarrollo de las regiones, estos últimos estarían soportados por categorías que como la tierra, el capital y el trabajo, definen los intereses motrices alrededor de los cuales antagonizan o se identifican los individuos dentro de la sociedad. Así, el capital generaría como actores sociales a los empresarios identificados en los intereses comunes de la valorización; la tierra, a los grandes, medianos y pequeños propietarios, por un lado, y a los colonos, arrendatarios e indígenas por el otro, cada cual identificado en sus sectoriales intereses alrededor de la propiedad territorial como ente de riqueza o de supervivencia; el trabajo, a los dependientes del salario identificado en la preservación y ampliación de su fuente e ingresos.

En su condición de sujetos históricos del desarrollo de la sociedad civil regional,

---

12 Idem., Pág.. 139.



los actores sociales vinculados a la reducción pueden agrupar alrededor de sus conflictos, de sus liderazgos, a otros actores de la comunidad ubicados en campos distintos al de la economía propiamente dicha. Es entonces cuando se genera, dentro de la colectividad, un intercambio múltiple de intereses sectoriales que por comprometer al conjunto de la comunidad deben expresarse en la gramática del poder, es decir, de la política. Ya aquí la sociedad civil, como conjunto de actores sociales se enfrenta al Estado, actor político por excelencia, gracias al usufructo del poder y de la legitimidad públicos, en un terreno donde la política es la forma obligada de traducir los intereses privados al interés público global.

### **ESTADO Y ACTORES SOCIALES, UNA CRISIS DE RELACIÓN POLÍTICA**

Lo político es, en sus aspectos normativos e institucionales, la objetivación del Estado en cuanto principio de poder público. De la naturaleza colectiva de dicha potestad se derivan ciertas funciones llamadas a respaldar la definición que el Estado hace de sí mismo como delegado de la sociedad civil. Esas funciones, aquí llamadas de representación social, son prácticas políticas dirigidas a darle al Estado un arco policlasista gracias a la cabida que dentro de él alcanzan los intereses particulares de las diferentes clases, fuerzas y grupos sociales que integran la sociedad<sup>13</sup>. Las funciones de representación social, en un tránsito necesario de lo estructural a lo

---

13 William Ramírez Tobón, Estado, Violencia y Democracia, Tercer Mundo Editores e Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1990, pags. 33- 38.

procedimental, sólo realizan su virtualidad política al concretarse históricamente en un régimen político que defina el tipo y alcance de las mediaciones institucionales entre el poder público y la comunidad. Ya acá, la capacidad exclusiva o inclusiva del régimen político respecto del campo global de las representaciones demandadas por los diversos actores sociales, configuran el espectro comprobable de su eventual índole democrática y, por consiguiente, la capacidad del establecimiento para procesar las crisis de la sociedad dentro de parámetros institucionales<sup>14</sup>.

Lo político es, pues, el lenguaje, la facultad indispensable del habla que le permite al Estado y a los actores sociales la comunicación en el terreno del poder como factor distributivo en las diferentes y encontradas potestades particulares. Lo cual quiere decir que el desarrollo de ese lenguaje, su transparencia o ambigüedad, en últimas su credibilidad, esta vinculado de modo esencial a los tipos, niveles y soluciones de crisis sociales característicos de las colectividades humanas en un momento determinado de su historia.

Urabá es, frente a las consideraciones anteriores, un ejemplo de las tendencias excluyentes del campo de representación social a cargo del Estado, del escaso y desigual desenvolvimiento del espacio político y, por consiguiente, de la desarticulación del lenguaje del poder escindido por lo general en hablas particulares que crean antagonismos irreductibles entre los actores sociales. La insuficiencia del basamento político institucional en el rápido desarrollo de la región, empezó a hacerse notable durante

---

14 Idem., Pág.. 38.

la recia etapa de crecimiento iniciada a partir de la segunda mitad del presente siglo. La incapacidad del Estado para proporcionar un campo tangible y equilibrado de interlocución política entre los actores sociales y de estos con el poder público, condujo a que las expresiones colectivas de aquellos buscara atajo extra-institucionales para viabilizar sus demandas.

Así ocurrió entre el capital y el trabajo, protagonistas centrales de la vigorosa coyuntura económica de los años sesenta, cuando la colisión de sus intereses se dio en un vacío político institucional que no dejaba de favorecer, sin embargo, a quienes desde ya se les había garantizado la libertad empresarial y de ganancia como resorte básico del desarrollo de la región. La organización sindical tuvo, así, el duro comienzo de quienes deben ver como la inercia del Estado se convierte en activa fuerza en manos de sus antagonistas. En efecto, desde 1959 cuando aparecieron los primeros sindicatos, sus organizadores debieron clandestinizarse a causa de las persecuciones patronales, muchas de las cuales continuaron después del reconocimiento sindical por parte del gobierno, en 1964. Mientras tanto, lo que podría haber sido un conflicto entre actores sociales unidos por el interés común de preservar los nexos connaturales entre el capital y el trabajo, empezó a ser interpuesto por una actoría social alternativa, la guerrilla, interesada en reventar los límites estratégicos de interdependencia entre los dos factores de la producción.

Fueron dos los grandes sindicatos iniciales de Urabá sometidos a la inspiración de las dos vertientes del comunismo en ese entonces contrapuestas a nivel internacional: la línea Soviética y la línea China. Como tal, las dos

tendencias buscaron copar el espacio de las demandas redistributivas entre el capital y el trabajo con una filosofía abstracta sobre el poder y con exigencias y acciones ultrarradicales que pronto agravaron la crisis regional. La actividad sindical, presa de la política antiestatal de la guerrilla, liquidó el campo posible de las transacciones institucionales y puso al desnudo una crisis que no solo revelaba el duro enfrentamiento de los antagonistas sino también la incapacidad del arbitrio oficial para tramitar y reducir el conflicto. Ello contribuyó sin duda a que las insuficiencias del Estado en la conservación del orden público, fueran compensadas por acciones bélicas paraestatales patrocinadas por sectores de un empresariado gravemente amenazado por las beligerancias sindical y guerrillera.

Ausencia social del Estado, acumulación salvaje del capital a expensas del trabajo inerte y desorganizado, revancha de este por la vía de la pugnacidad sindical, emergencia de la guerrilla como autonominada vocera de intereses populares, creación de alternativas de justicia privada, auge concentrador de la propiedad agraria por el terrateniente tradicional y el narcotraficante emergente, son, todos estos, factores que cuestionan, en primer lugar, la solvencia de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de cara a la crisis de Urabá. Factores que sin tener en conjunto o individualmente la misma presencia a lo largo de un proceso de crecimiento de más de cuarenta años parecen constituir, no obstante, un pesado lastre de irresolución en una crisis regional muy lejos de ser resuelta. Ha habido, sin duda, actitudes y hechos importantes que desde hace algunos años han tratado de crear condiciones para desactivar y conducir por vías razonables las exasperadas

oposiciones que agitan a la sociedad regional: la morigeración del capital bananero en la explotación de las fuentes humanas de ganancia y el menor peso relativo del radicalismo de izquierda sobre las reivindicaciones sindicales; la mayor presencia del Estado en funciones redistributivas de tipo social, lo cual ha permitido reducir el desbalance que favorecía las acciones punitivas del aparato estatal; las acciones coordinadas entre instituciones y actores sociales para diseñar y adelantar planes de desarrollo en la región; la desmovilización y reintegro civil del Ejército Popular de Liberación, EPL, no de los grupos guerrilleros más activos de la zona, hecho que alentó, en 1991, la más concreta esperanza de iniciar en firme el restablecimiento de la convivencia ciudadana.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas anteriores, por separado o en conjunto, ha permitido desbloquear el camino hacia un consenso efectivo de los actores en pugna para equilibrar la dinámica del desarrollo regional. La paz con el EPL es, sin duda un ejemplo notable de los inciertos alcances de los esfuerzos realizados en tal sentido. En efecto, una vez que el EPL entregó las armas y se convirtió en partido político, el sector empresarial de Urabá y la gobernación de Antioquia conformaron un Fondo de Paz para la región. Con este proyecto se pretendía facilitar la reinserción económica de los exguerrilleros del EPL y, además, apoyar a los damnificados de la violencia. El fondo contó para su inicio con 23 millones de pesos donados por Augura, la organización gremial de los propietarios bananeros. Luego, a partir de esta iniciativa, los empresarios, el grupo exguerrillero del EPL y la Iglesia regional, plantearon la necesidad de lograr un pacto social en Urabá cuyos

propósitos iniciales eran los de "contribuir con soluciones reales al afianzamiento de la paz, para posibilitar el desarrollo integral de la zona y la ampliación de la frontera bananera"<sup>15</sup>. En contravía a tales propósitos, la situación social y política de la zona ha empleado. La organización legal sustitutiva de la guerrilla desmovilizada, el movimiento Esperanza, Paz y Libertad, es agredida mortalmente por la disidencia de uno de los jefes históricos del EPL, Francisco Caraballo, quien no entregó las armas y se sumó a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB. Esta, por su parte, se ha dedicado a llenar los espacios sociogeográficos dejados por el EPL, restableciendo así el antiguo mapa guerrillero y su fuerza desestabilizadora de la zona. Dentro de Sintrainagro, sindicato único salido de la convergencia orgánica de las dos fuerzas iniciales, las luchas por la hegemonía entre Esperanza, Paz y Libertad y el partido Comunista ha llegado a su clímax con los asesinatos de líderes gremiales de uno y otro bando, y amenazan la organización con presiones internas que comprometen su unidad. En el frente gremial patronal, Augura confiesa su desaliento ante la espesa crisis regional, denuncia la desestabilización social causada por una guerrilla que promueve la invasión de predios, el secuestro y el asesinato de quienes no están de acuerdo con ella, y advierte sobre los efectos de tales acciones en la producción y empleo de la industria bananera. En el campo de las responsabilidades estatales frente a los acuerdos de paz con el EPL, la reinserción continua a media marcha dentro de un proceso lleno de definiciones, inercias administrativas y ausencias de voluntad e imaginación políticas que le sirven de contra-

---

15 La Republica, abril 19 de 1991.

argumento al grueso de la guerrilla activa para descalificar las ofertas gubernamentales de paz. En la misma línea de responsabilidades del Estado, pero ya frente al control del orden público, un nuevo grupo de justicia privada, el Ejército Pacificador de Urabá, EPA, demuestra con sus amenazas e iniciales acciones punitivas que el gran vacío institucional de la región dista aun de ser llenado. Finalmente, la crisis del banano causada por las restricciones del Mercado Común Europeo al libre comercio de la fruta, golpea las ganancias del empresario y el empleo del trabajador, crispando todavía más las difíciles relaciones actuales.

El ejemplo anterior ilustra de modo dramático la grave crisis que compromete, a fondo, la trama estructural de la sociedad regional en Urabá. En principio, la pérdida de lo político como el cimiento sobre el cual se levantan los canales de distribución del poder social, disloca las responsabilidades cívicas y deslegitima al Estado provocando así un vacío dentro del cual tienden a flotar, libres de coerciones normativas, tanto las potestades particulares como las oficiales. Tal vez este sea, por desgracia, el caso de Urabá, comunidad en la cual el Estado y la sociedad civil han extraviado el punto de convergencia desde el cual proponer y realizar un proyecto confiable de salida a la crisis regional. Mientras estos dos protagonistas no vean en buena parte de la crisis el colapso de lo político como lenguaje de comunicación social, será muy difícil lograr un acuerdo democrático estratégico. Porque si bien el Estado debe ampliar el campo de representación participación social para incluir dentro de su legitimidad la mayor cantidad posible de particularidades civiles, estas, por su parte, deben legitimarse mediante la búsqueda de un proyecto global de

democracia que integre y trascienda los conflictos sin caer en la tentación de liquidarlos por las vías expeditas de lo extralegal. Esa es, al final de cuentas, la reconstrucción de lo político como la instancia sustantiva sobre la cual se resuelven las conflictivas tareas que dirimen la jerarquización la redistribución del poder dentro de la sociedad.

Esa reconstrucción de lo político no es, con todo, una tarea singular para Urabá que debería cubrir, como propósito integral la difícil realidad de muchas de las regiones del país. Urabá es, por cierto, un espacio con conflictos y crisis sociales particulares en el contexto del desarrollo territorial colombiano. Hay allí una contradictoria realidad que descompuesta en sus elementos más antagónicos muestra una compleja historia de poblamiento, una crítica relación entre el capital y el trabajo en la moderna industria del banano, agudas carencias en la distribución de la tierra que estrechan cada vez más la economía campesina un fuerte y ampliado recurso a la violencia para dirimir conflictos políticos, socioeconómicos, y aun personales, un Estado sin la suficiente fuerza autolegitimante y de una desigual a veces nula presencia regional pero, ¿no son estas mismas características las que sobre la idiosincrasia propia de cada unidad espacio temporal, gravan el desarrollo de muchas de nuestras regiones colombianas?

Así parece reconocerlo, en el momento actual colombiano, la existencia misma del renovado escenario constitucional dentro del cual se van perfilando nuevos cauces a los vínculos entre lo público y lo privado. En efecto, el reformismo institucional presente en los esfuerzos por descentralizar y modernizar el Estado, por darle un protagonismo real dentro de la

democracia a los sujetos colectivos e individuales de la sociedad, por hacer de la seguridad y de la justicia una eficaz técnica de salvaguardia institucional, apuntan hacia una doble consecuencia: el reconocimiento de que las crisis regionales han llegado a comprometer la estabilidad de la nación misma, y la existencia de una voluntad política necesaria para concebir algunas formulas e instrumentos remediales a la situación de emergencia.

Voluntad política necesaria pero, por desgracia, no suficiente. Es cierto que las reformas del Estado pueden revertir las crónicas insuficiencias de este a favor de un proceso de racionalización del aparato publico que haga de su presencia en las localidades un factor de estímulo positivo para el desarrollo regional. De igual modo es cierto que las reformas a los derechos cívicos encarnadas en los mandatos constitucionales para crear formas de democracia participativa, pueden revertir los estrangulamientos de las redes de comunicación de la sociedad civil a favor de un fortalecimiento autosostenido de sus facultades de control democráticos sobre las instancias nacionales y territoriales del poder oficial. Pero, en uno u otro caso, es preciso tener en cuenta que lo que tenemos, hoy por hoy, es mas un grande y promisorio horizonte de posibilidades formales que un campo concreto de practicas sobre las cuales empezar a crear una experiencia de reconversión de la democracia real y existente, y que la profundidad y la amplitud de las crisis regionales parecen desbordar la capacidad y la oportunidad de los instrumentos legales e institucionales, concebidos para hacerles frente.

Por lo pronto, urge precaverse de las ilusiones, animadas desde algunos sectores del poder público y de la

academia, sobre los efectos que a mediano plano tendría el tipo de modernización que en la actualidad se hace desde y para el Estado. Como ocurre con ciertos supuestos neoliberales sabré las adecuaciones automáticas entre el mercado y el desarrollo hay, respecto de las reformas al aparato del Estado, la creencia de que la eficacia del publico se desprende de modo directo de un simple operación de resta sobre las funciones estatales. Nada más engañoso, sin embargo, no solo desde el punto de vista de los enunciados generales sobre el tema sino desde las realidades particulares. Para el caso colombiano, la temática del Estado no puede ser abordada con una excluyente óptica instrumental, como una aritmética simple de medios, sino con la convicción de que el problema merece una perspectiva estructural donde la naturaleza las funciones y las propiedades de los instrumentos, deciden el sentido y alcance de las políticas estatales. Ya hay algo de ello en la reciente Constitución de 1991 cuando se dice que "Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Artículo primero).

Ese artículo primero de la Carta Fundamental es una guía que evidencia tanto los posibles alcances del Estado Colombino dentro de la formalidad jurídica, como sus limitaciones en el campo de las políticas concretas. En el ámbito de lo normativo se proponen dos ordenes notables: primero, un equilibrio entre el sentido unitario de la república y el carácter descentralizado de las adscripciones locales que le aseguran

autonomía a sus entidades territoriales; segundo, la naturaleza social y de derecho del Estado que debe asegurar la prevalencia del interés general sobre la base de una filosofía política democrática, participativa y pluralista. La acción recíproca de esos dos ordenes configuraría una entidad nacional articulada sobre un Estado con claros poderes reguladores en lo social, y una sociedad civil con un protagonismo cierto en el diseño ejercicio de sus formas de democracia.

Ahora bien, ¿hay, a partir del anterior mandato constitucional, un desarrollo sociopolítico consecuente que permita resolver, en un plazo no muy lejano, la crisis de desencuentro entre el Estado y las regiones? Las desavenencias entre lo formal y lo real, entre la filosofía de la política y la política de la acción, no permiten ser muy optimistas al respecto. Mientras los gobiernos enmarcados por la reforma constitucional no asuman los principios de la Carta como mandatos para reformular sus políticas en gracia al carácter social de derecho de Estado colombiano, muy poco podrá abonársele al esperado corte de cuentas histórico que representaría la nueva constitución. Pero también y en el mismo sentido, poco se lograra si las regiones no se comprometen a evitar que reformas para la descentralización y la autonomía se conviertan en nutrientes de los vicios antidemocráticos representados por la corrupción local y el clientelismo.

Desarrollo económico y democracia social y política es el compromiso de las sociedades actuales. Esta meta, desideologizada a partir de la guerra fría, empieza a reconstituir nuevas escolásticas que si bien dan por descontada la vigencia del Mercado capitalita, se enfrentan sobre la manera de atender sus indicaciones.

Para nuestro país, mas allá de las polémicas que dividen los campos de neoliberales y neoestructuralistas, es importante reconocer la necesidad de un Estado capaz de orientar los procesos modernizadores e internacionalizantes sin que ello implique dejar a cargo de un solo sector de la población, que siempre es de la clase media hacia abajo, los costos sociales de las reformas. La responsabilidad del Estado en la prevalencia el interés general es pues, en suma, la orientación principal en la conducción de un modelo de desarrollo que no puede ser dejado a la retórica interesada de los agentes transnacionales o a las autodefensas sectoriales del empresariado nacional. Tal vez así se pueda considerar en el país una democracia que le de a la crisis regional un sentido no de antagonismo terminal con el orden establecido, sino de contradicción con los delineamientos puntuales del esquema de desarrollo vigente.

# **EL GÉNERO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA:**

## **NEUTRALIDAD Y DISTENSIÓN\***

Magdalena León\*\*

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo, busca señalar el papel que han tenido los programas y proyectos para la mujer en las políticas públicas de América Latina. Los procesos de cambio social que se han impulsado en las dos últimas décadas, tanto para los países de democracia estable como para aquellos que rompieron con el autoritarismo militar, viven actualmente el desafío de conciliar desarrollo económico y democracia. Por un lado, se abren espacios de participación para diferentes actores sociales, entre ellos las mujeres, al mismo tiempo que las difíciles condiciones económicas tienden a restringir la amplitud y contenido de su participación.

Dentro de esta coyuntura contradictoria, se analizan los postulados de neutralidad y distensión de género que han caracterizado la política pública de la región en relación con la mujer. En primer lugar, se da cuenta de las dificultades estructurales para que el Estado formule políticas macro de cambio, dirigidas a la mujer. En segundo lugar se analiza la distensión de género, entendida como el surgimiento de algunos elementos de voluntad política en los gobiernos para formular programas y proyectos para las mujeres. Finalmente, se presentan los debates que han surgido

---

\* Versión revisada del trabajo presentado en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 30 de mayo a 4 de junio de 1993.

\*\* Socióloga, profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional.

en relación con la implementación de los programas y proyectos. Estos debates hacen referencia a la medida en que los proyectos alteran o reproducen la subordinación de la mujer, a lo adecuado de la formulación de proyectos específicos o a la integración de la mujer a proyectos globales, y a la tensión entre el enfoque del empoderamiento (empowerment)<sup>1</sup> versus el de la productividad.

### **TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA RELACIÓN ESTADO-MUJER**

Los regímenes políticos expresan las reglas del juego en la política y organizan los aparatos del Estado en instituciones sociales, políticas y administrativas. En América Latina<sup>2</sup> han funcionado

---

1 El concepto "empowerment" aparece en la literatura sobre Mujer y Desarrollo como una estrategia impulsada por el movimiento de mujeres para avanzar en el proceso de transformación de la sociedad u objetivo último del movimiento. El "empowerment" es entonces la más importante estrategia de las mujeres como individuos y como organizaciones para ganar poder por sí mismas en forma individual y/o colectiva, mediante acciones participativas. Las mujeres como actores sociales aspiran a estar donde se toman las decisiones para el futuro de sus sociedades y para ello deben ejercer el poder y la autoridad, con miras a dar forma a los procesos transformadores. De esta manera el concepto de "empowerment" tiene una relación directa con el poder. Al mismo tiempo se relaciona con el de autonomía, entendida esta como un proceso de negociación con los espacios autónomos de otros y no como individualización y separación, o sea la autonomía con significación política. La traducción al español de este concepto ha tenido serias dificultades por no existir una acepción precisa en el vocabulario. Los trabajos más recientes y cada vez con mayor aceptación internacional han adoptado el término empoderamiento para significar el amplio y complejo contenido del concepto. Este será el término utilizado en el texto.

2 Con la excepción de Cuba, país con vocación socialista, donde los aparatos del Estado son

fundamentalmente dos tipos de regímenes políticos en las dos últimas décadas, que se diferenciaron según las formas de comunicación que establecían entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. En primer lugar están los países que vivieron bajo regímenes de dictadura militar, donde se negó la democracia representativa y una parte de las instituciones del régimen político fueron abolidas. Entre ellos están Brasil, Chile y Argentina. La cuestión de la mujer, como problema social, se presentó dentro de un contexto de autoritarismo político. En segundo lugar están 5 países con democracia formal restringida pero estable, en los cuales las posibilidades de diálogo entre régimen político y sociedad civil eran relativamente abiertas. Además de países como Colombia, Venezuela y México, en los cuales primaron este tipo de regímenes, en los últimos años ingresaron a este grupo países que vivieron la ruptura del autoritarismo militar, tales como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia.

Tanto en los países con democracia estable, como en aquellos que rompieron con el autoritarismo militar, se viven hoy procesos de cambio social, caracterizados por el desafío de armonizar democracia política, desarrollo económico y equidad social<sup>3</sup>. Los diferentes esquemas de democratización del régimen político se orientan por medio de la ampliación de la ciudadanía política-social para algunos grupos; entre estos, pueden encontrarse sectores medios, campesinos, obreros, indígenas y también grupos de mujeres, principalmente las que tienen presencia organizada en movimientos sociales. La

---

definidos por una planificación central de la política estatal.

3 Norbert Lechner, "El Debate sobre Estado y Mercado", en Revista Foro, No. 18, septiembre, 1992

relación Estado-Mujer, y su resultado en políticas públicas para mujer, se enmarcan en estos regímenes entre de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Así, con los esquemas de democratización viene cierta apertura hacia mecanismo de acción social, políticas estatales y la participación en los partidos políticos. Pero paralelamente existen fuerzas que frenan y cierran el paso a las posibilidades de participación. Estas fuerzas, que viajan en contra vía, surgen, durante la última década, principalmente como resultado de las difíciles condiciones socio económicas que imponen los procesos de ajuste económico, derivados de la crisis de la deuda externa y del costo social que implican las políticas económicas de la apertura. De esta forma, la política pública para la mujer en el conjunto de países de transición o de profundización de la democracia, se da dentro de una coyuntura contradictoria: al tiempo que se abren espacios, se limita y restringe su contenido.

Los contenidos de las políticas públicas que se analizan en este trabajo, señalan por un lado el contexto cultural, político e ideológico de las relaciones de género, y por otro, los límites a los que pueden llegar las demandas de las mujeres en el Estado en un momento dado. Estas limitaciones están fijadas por diferentes factores que, de una u otra manera y con variaciones, dada la heterogeneidad del conjunto de países, presentan cuellos de botella o dificultades estructurales para que el Estado formule políticas macro de cambio dirigidas a la mujer. Los principales factores que imitan el surgimiento de una voluntad política para implementar los cambios están enraizados en la naturaleza misma del Estado en América Latina. La ubicación marginal de lo social en las políticas públicas, la



rigidez y jerarquización de los aparatos institucionales y la división sexual que permea las relaciones sociales, son factores constitutivos del poder inherente al dominio que representan los Estados. Estos factores pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Limitada función social del Estado. La presencia de un Estado benefactor, que de por sí ha sido muy limitada en la región, y cuyo desarrollo incipiente se dio solo en algunos países (especialmente en el Cono Sur), es prácticamente inexistente en los modelos neoliberales capitalistas que operan actualmente en el conjunto de naciones. La política social que ha tenido carácter residual y marginal frente a los planes macro-económicos, agudiza cada vez más este carácter, como efecto de la crisis de la deuda que ha azotado a la región en la última década. Las restricciones impuestas por las políticas de ajuste traen como consecuencia la reducción del gasto social, hipertrofiando su papel residual, con limitados beneficios para todos los grupos sociales y con especiales consecuencias para las mujeres.
2. Estados jerarquizados con gran rigidez en su aparato institucional que, además, son altamente burocratizados y clientelistas. Con estos aparatos institucionales es difícil abrir camino a nuevas políticas.
3. Estados patriarcales que resienten alteraciones a la rígida división sexual del trabajo. La inercia burocrática institucional se manifiesta con contenidos especiales a las alteraciones que tocan las tareas asignadas a hombres y mujeres en la familia y en la sociedad.

Las anteriores limitaciones no implican que en ciertas coyunturas, la política pública no pueda actuar a favor con los intereses de las mujeres.

## **DISTENSIÓN DE GÉNERO EN EL ESTADO A PARTIR DE 1975**

El recuento bibliográfico señala que hasta hace muy poco, y aun hoy, no se tiene en cuenta el papel de productora que la mujer cumple. Según un supuesto derivado de la teoría desarrollista, el cual resultó falso, la mujer representaba en el proceso de desarrollo un recurso humano desaprovechado por estar excluida de la producción. Se planteó, en consecuencia, la necesidad de “integrarla” desconociendo el papel de productora que ya cumplía. De esta falacia se desprendieron consecuencias negativas para la política pública. La principal fue la supuesta neutralidad de las políticas de desarrollo frente a las relaciones de género. Las relaciones asimétricas, que caracterizan la realidad entre hombres y mujeres, no se identificaron en los diseños de políticas, el papel de la mujer en la producción queda invisible y se desconoció. De esta manera, la supuesta neutralidad de las políticas sirvió para esconder la realidad y perpetuar las diferencias<sup>4</sup>.

---

4 En la década de los años sesenta se dan dos programas importantes en la región y ambos en el sector rural: las Reformas Agrarias de la década (Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Chile, República Dominicana, Honduras y Perú), y los Programas de Desarrollo Rural Integrado en varios países. Ambas políticas desconocieron la participación fundamental de la mujer en la producción agropecuaria. La pluralidad, multiplicidad y simultaneidad de roles de la mujer en el campo fue subestimada; las políticas no percibieron que su papel en la sociedad iba más allá de lo doméstico, extendiéndose a lo económico y comunitario. Así, las políticas más sobresalientes de la región en las primeras

Aunque a nivel de las políticas macro se conserva el principio de la neutralidad de género, a partir de 1975 surgen planes y proyectos que incluyen en forma explícita a la mujer, tanto a nivel gubernamental como de los organismos no gubernamentales. Además, se empieza a hablar de políticas específicamente dirigidas a la mujer. Hay varios factores que permitieron este fenómeno, y entre ellos se mencionan algunos a continuación.

El año 1975 fue declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Mujer. Esta declaración fue seguida por tres eventos que revisten especial importancia, ya que al haber sido promovidos por las Naciones Unidas, fueron requisitos de política pública de los Estados miembros. Estos eventos son: la formulación de la década de la Mujer (1976-1985), la aprobación en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la promulgación en 1985 de las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de la Mujer.

A partir de 1982 la crisis de la deuda ha servido para darle visibilidad social a la mujer en dos sentidos. De una parte, su participación en actividades productivas y reproductivas ha aumentado. No se ha podido seguir ocultando, ni en las estadísticas, ni ante la opinión, la entrada

---

décadas de la segunda mitad de siglo ayudaron a reproducir la división del trabajo existente en la sociedad, Cfr. Magdalena León y Carmen Diana Deere, *La Mujer y la Política Agraria en América Latina*, Bogotá, Siglo XXI y ACEP, 1986. Y Magdalena León, "Avances y Limitaciones de la Relación Estado-Mujer en América Latina", Madrid: Memorias de las IX Jornadas de Investigación Interdisciplinaria sobre la Mujer, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid, 1993.

de la mujer al mercado laboral (preferiblemente al sector informal) como estrategia de sobrevivencia, y la extensión de su jornada doméstica para compensar la falta de servicios que significa el recorte del gasto social (cuidado de niños, de enfermos, de personas mayores, etc.). El papel de la mujer, particularmente la de los sectores populares, se define como "el colchón de la crisis", es decir, su función de amortiguación que con la extensión del trabajo productivo y reproductivo responde a las restricciones fiscales del modelo económico. El papel que la mujer cumple en la sobrevivencia, se define como un componente fundamental de la deuda social.

De otra parte, la crisis ha hecho visible a la mujer en cuanto a que las difíciles condiciones de sobrevivencia de algunos grupos de mujeres las han obligado a presionar al Estado para proponer y ejecutar respuestas. En estas respuestas y, dada la función de ajuste invisible que representa el trabajo de la mujer las políticas públicas han empezado a tenerla en cuenta<sup>5</sup>.

Otro factor que hay que tener en cuenta a partir de 1975, es el resurgir del movimiento social de mujeres. Este movimiento que se caracteriza en la primera parte de este siglo por sus demandas por los derechos civiles y políticos y que a mediados de siglo entro en una etapa de reflujo, a partir de la

---

<sup>5</sup> Sobre la crisis y los papeles de las mujeres hay una literatura reciente y amplia en la región. Puede consultarse Revista de ISIS Internacional, edición de las Mujeres No.9; Teresita Barbieri y Orlandina Oliveira, *Mujeres en América Latina: Análisis de una década en crisis*, Madrid: Iepala Editotila, 1989; Vivian Arteaga y Noemí Larrazabal, *La Mujer Pobre en la Crisis Económica*, La Paz: Flasco y Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, 1988.

década de los setenta retomó una nueva y especial dinámica y después de 1975 contó con diferentes grupos de mujeres procedentes de las luchas por la supervivencia, por los derechos humanos, por el feminismo, por los derechos laborales la ciudadanía, entre otros. Su presencia en la escena social latinoamericana, aunque muy heterogénea, es un factor más para considerarla<sup>6</sup>.

Además, el tema Mujer y Desarrollo aparece con legitimidad al final de la década de los setenta en la agenda investigativa y de políticas a nivel internacional por canales tales como proyectos, la creación de centros de investigación dedicados al tema y al debate de la situación de la mujer en seminarios y foros<sup>7</sup>. El tema de la

---

6 La literatura en la región de América Latina sobre Movimiento Social de Mujeres es muy amplia. Algunos textos de primera mano pueden consultarse en Virginia Vargas, El aporte de la rebeldía de las Mujeres, Lima: Flora Tristán, 1989 y Cómo cambiar el Mundo sin perdernos, Lima: Flora Tristán, 1992; Jane Jaquette (Ed.), The Women's Movement in Latin America, Boston: Unwin Hyman, 1989; Lola G. Luna, "Genero y Movimiento Sociales en América Latina": 131-141, en Boletín Americanistas No. 29-40, año XXXI, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 1989- 1990; Saporta Stembach Nancy, Marya Navarro, et. al., "Feministms in Latin América: From Bogota to San Bernardo", en SIGNS, Vol. 17, No. 21, the University of Chicago, 1992; Céli Regina Jardim Pinto, "Movimentos Sociais: Espacos Privilegiados Da Mulher en Quanbo Sujeito Político": 127-150, en De Oliveira y Bruschini, Uma Questao de Genero, río de Janeiro: Fundacao Carlos Chagas y Editora Rosa dos Tempos.

7 Patricia Portocarrero, Mujeres en el Desarrollo: Balances y Propuestas (Ed.) Lima: Flora Tristán, 1990; Patricia Portocarrero y Patricia Ruiz Bravo, Mujeres y Desarrollo, Madrid: Iepala y Flora Tristán, 1990; Eva M. Rathgeber, "Operationalizing Gender and Development", trabajo presentado a la reunión de la Asociación de las Mujeres y el Desarrollo, Washington D.C.,

condición y posición de la mujer y los modelos y metas del desarrollo entra a formar parte de las políticas gubernamentales y de las preocupaciones de trabajo de equipos de investigación cada vez más numerosos.

En suma, el clima internacional aunado a las fuerzas nacionales constituyeron una presión para que surgieran ciertos elementos de voluntad política en los gobiernos. Además, producto de la cooperación internacional y de agencias privadas, surgió el apoyo financiero para acciones concretas. Estos elementos permitieron que se iniciara una distensión de género<sup>8</sup> en las esferas gubernamentales

---

Nov. 20-24 (mimeo); Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo (Ed.) Lima: Flora Tristán y Entre Mujeres ISIS Internacional y MUDAR, 1991; Patricia Portocarre ro, Estrategias de Desarrollo: Intentando Cambiar la vida (Ed.) Lima; Flora Tristán, 1993.

8 He acuñado el concepto de distensión de genero como una manera de apuntar al proceso que se está gestando dentro de las políticas publicas tendiente a aflojar las relaciones de genero de una manera explicita y directa. El que aparezca la distensión de género, supone que existía una situación previa tensa o tirante. Esta situación estaba enmarcada en la supuesta neutralidad de las políticas, la cual llevaba a negar las diferencias de las relaciones de género. Para entender mejor esta polémica es preciso remitirnos a las concepciones de Estado. La posición marxista-leninista clásica vio en el Estado un instrumento de dominación de las clases. Para entender la distensión de género preferimos concebir la estructura del Estado como el resultado de una compleja red de relaciones de poder. El Estado y sus políticas públicas no represen el mecanismo último de control ni de las clases sociales, ni de las mujeres, como lo han señalado algunas al caracterizar el que hacer gubernamental como patriarcal. Mas bien, se concibe una relativa autonomía del interés del patriarcado, no porque sea independiente de este interés, sino porque la legitimidad del Estado para parcialmente derivada de su habilidad para incluir los intereses de los grupos de clase, etnia y genero en su pacto de dominación. Esto significa dar

y que aparecieran respuestas tanto institucionales como de política pública.

A pesar de la distensión de género observada, no se ha logrado erodar a nivel macro, en los planes de desarrollo nacional, que la intervención del Estado transforme sus postulados de supuesta neutralidad frente a las relaciones de género. Cada vez es más inquietante esta situación, dado que hoy, la dinámica exigida por los grandes cambios en el contexto económico internacional y nacional, tales como la privatización, la descentralización y la apertura de mercados, hacen que sean las políticas macroeconómicas las que definan las políticas de los diferentes sectores, entre ellos salud, laboral, agropecuario, etcétera.

Las mujeres no se consideran como grupo objeto de los programas de desarrollo macroeconómico, bajo el falso supuesto que estas se beneficiaran del efecto de

---

concesiones a los grupos que presionan sus reclamos. Así, para entender las políticas públicas de la mujer, más que una nueva teoría del Estado y las relaciones de género, se requiere entender mejor determinados contextos institucionales y organizacionales dentro de los cuales la participación de las mujeres toma lugar para mirar qué facilita o limita la representación de sus intereses. La presencia y participación de las mujeres organizadas es un aspecto central en el proceso de lograr la representación de sus intereses en determinados contextos. Es por lo tanto fundamental entender como estos contextos ayudan a determinar las políticas públicas específicas para la mujer según las fuerzas sociales que en ellos tomen lugar y el peso o factor de poder que representen. Por lo tanto, desde la perspectiva del género se ve al Estado en una doble dimensión: como vehículo de cambio o de control sobre la vida de las mujeres. Del planteamiento anterior se deriva que la política pública es susceptible de transformación y ciertamente algunos aspectos de la misma pueden actuar y están actuando en interés de las mujeres en coyunturas históricas particulares.

goteo una vez que la política llegue a los hogares, y en ellos a los jefes, culturalmente definidos como los hombres<sup>9</sup>. Las categorías que se utilizan en la actualidad, como lo señala Bell, para la planificación de las políticas, tales como "la comunidad", "el hogar", "el vecindario", "el pobre", deben ser desagregadas sobre la base del género. Dentro de estas categorías, los roles y las responsabilidades, los intereses y las necesidades, y el acceso a recursos y el poder de toma de decisiones de la mujer y hombre, son diferentes<sup>10</sup>.

La presencia de la supuesta neutralidad de género ha conducido a que en los planes de ajuste, impuestos por la política neoliberal para enfrentar la crisis fiscal, y en las políticas de lucha contra la pobreza, no se tenga en cuenta que las mujeres son el "colchón de la crisis", y es a ellas a quienes ha golpeado más duro<sup>11</sup>.

---

9 En la literatura desarrollista el "trickle down" ha significado que los cambios impulsados a nivel macro, pasan por efecto de goteo de arriba hacia abajo y de esta manera permean las diferentes estructuras y actores sociales. Este planteamiento tiene como supuesto que cambios generales benefician por igual a todos los grupos sociales. Por ejemplo, intervenciones a nivel de los hogares, y dirigidas al hombre como cabeza del mismo según la definición predominante en la cultura, suponen transformaciones positivas, para los demás miembros, entre ellos las mujeres. Este supuesto ha sido desvirtuado por la literatura sobre Mujer y Desarrollo.

10 Jo Beall siguiendo los planteamientos de Caroline O. N. Moser ha trabajado el tema de la Planificación con Perspectiva de Género, Cfr. Beall, "Identificación de oportunidades para la Planificación de Género en el Desarrollo Urbano: Un marco de trabajo conceptual y operativo", Trabajo presentado al Seminario sobre Planificación de Género, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

11 Argumentos como el ajuste con rostro humano de Unicef, que plantea políticas compensatorias para grupos vulnerables, incluidas las mujeres, busca introducir aspectos no económicos en los planes de ajuste y dentro de ellos los de género.

El contrapeso a esta visión limitada y la introducción de correctivos puede derivarse de los estudios que muestran los efectos perniciosos de la supuesta neutralidad de las políticas en cuanto al género. Análisis tales como los efectos de la apertura económica sobre el mercado laboral en sectores de punta y rezagados, con atención especial a la mujer, o estudios sobre el capital transnacional y los efectos en la mano de obra femenina, representan una presión para la modificación de las políticas macroeconómicas.

Por lo tanto, la ausencia de una política macro ha dejado que la distensión de género que se aprecia en la acción gubernamental se canalice en la región, mediante muy diferentes arreglos institucionales<sup>12</sup>, por medio de algunos planes sectoriales y sobre todo de numerosos proyectos específicos. Estos planes y proyectos han visualizado a la mujer como objeto de atención dentro de la política social, en una época en que lo social, como ya se señaló, pierde cada vez mas espacio en la planificación y asignación de recursos estatales.

Para este trabajo se dejaron de lado los argumentos sobre los planes sectoriales<sup>13</sup> y se concentrará el análisis en el abultado paquete de proyectos específicos. Tres debates centrales guiarán la discusión. En primer lugar, hasta donde estos proyectos

---

12 Este trabajo no se adentra en los arreglos institucionales que con variaciones en el tiempo y el espacio, se han dado a partir del Año Internacional de la Mujer en América Latina. Para este tema ver León op. cit., 1993 y Fabiola Campillo, "Políticas de Desarrollo para Mujeres Campesinas: El caso Colombiano", trabajo presentado en el Seminario Políticas hacia la Mujer Rural: Equidad y Desarrollo, abril 26-27. GIA, CEPAL, NIFEM, Santiago, 1993.

13 Cfr. Magdalena León, op. cit. 1993 y Fabiola Campillo, op. cit., 1993.

han permitido reproducir o alterar la subordinación de la mujer; en segundo lugar, las discusiones sobre la integración de la mujer al "mainstream" corriente central del desarrollo y, por último, la tensión entre el enfoque de la productividad y el del empoderamiento<sup>14</sup>.

### **PROYECTOS ESPECÍFICOS PARA LA MUJER: REPRODUCCIÓN O ALTERACIÓN DE LA SUBORDINACIÓN.**

La gama de proyectos específicos o puntuales es muy amplia. Ellos se pueden clasificar en dos grandes tipos: los proyectos de generación de ingresos y los de bienestar y servicios. Un tipo de proyecto no es excluyente del otro, y en situaciones concretas se dan en forma mixta<sup>15</sup>.

Los proyectos de generación de ingresos están destinados, en un sentido amplio, a elevar el ingreso económico de las mujeres y de sus familias y a generar empleo. Representan reconocimiento y aceptación del rol productivo de la mujer. Por este medio, la mujer tiene acceso a los servicios del Estado en asistencia técnica, crédito, capacitación y comercialización. Estos proyectos, que aparentemente se han señalado como de manejo de actividades muy simples (cría de animales menores, artesanías, etc.), son en realidad muy complejos. Fuera de

---

14 Los debates en referencia que aparecen en los apartes IV, V y VI de este trabajo son una síntesis modificada de los argumentos presentados en Magdalena León, op. cit., 1993.

15 Dada la proliferación de estos proyectos a nivel regional, nacional y local, y la muy incipiente evaluación de los mismos, resulta por lo menos riesgoso emitir juicios concluyentes, sin examinar el contexto histórico particular de una buena muestra de ellos. Sin embargo, es útil examinar algunas pautas analíticas que sirvan de guía para casos concretos.

los diferentes aspectos antropológicos y sociológicos que tiene que enfrentar (como la formación de grupos o el ajuste de la familia y la comunidad a nuevos roles de la mujer en la división sexual del trabajo), hay también aspectos económicos de gran importancia como la mentalidad empresarial, la elaboración contable y la comercialización.

Estos proyectos tienen diferentes tipos de limitaciones, como por ejemplo, que imponen mayores exigencias a las mujeres frente a los escasos beneficios económicos que reciben, es decir, que el costo de oportunidad no se compensa con el ingreso que se percibe en la actividad productiva. A este factor se le identifica como causa de desestímulo y base de ausencia y retiro. Se reconoce que con estos proyectos se amplía y extiende la jornada diaria de trabajo. Se habla ya no solo de doble jornada, sino de jornada redonda, pues la división del trabajo en el hogar, el trabajo doméstico, el cuidado de los niños y la participación comunitaria, no se alteran. La jornada redonda tiene secuelas físicas y psicológicas para las mujeres.

Ante lo limitado del logro de sus metas productivas, los proyectos de generación de ingresos desdoblan sus actividades a objetivos sociales, de bienestar y comunitarios. Por otro lado, se indica que los proyectos son pequeños y están aislados unos de otros, que tienen un carácter inmediatista, atomizado y disperso y con poco significado en el desarrollo local. Es más, se ha señalado que ofrecen dificultades para el surgimiento de la conciencia de género e integración de la mujer al movimiento de mujeres. Este último punto se basa en que dejan de lado la participación de la mujer a nivel comunitario, no discuten cuestiones de legislación laboral, ni asuntos específicos de la condición de la

mujer, como la identidad, la autoestima, la salud o la violencia doméstica.

Los proyectos de bienestar concentran su atención en la mujer como responsable de la reproducción o de lo social doméstico. Entre ellos se cuentan los proyectos de subsistencia, tales como huertas caseras y los de bienestar familiar en saneamiento ambiental, nutrición, mejoramiento del hogar, comedores populares y organización de la comunidad para atención al menor.

La convocatoria para estos proyectos se hace buscando la participación social de las mujeres, apelando a sus roles de madre, ama de casa y esposa, con el fin de mejorar el nivel de vida familiar y propiciar la participación social de la mujer. La voracidad de la crisis<sup>16</sup> que vive la región asegura cada vez más una amplia audiencia para estos proyectos, ya que más mujeres y grupos de mujeres deben afrontar la sobrevivencia: las mujeres como colchón de la crisis. En Lima, por ejemplo, había 200 comedores populares en 1984 y en 1988 esta cifra había llegado a 1.600.

Actualmente hay una polémica en la región sobre los proyectos puntuales de

---

16 A partir de 1982 la crisis de la región se entendió fundamentalmente en relación a la crisis de la deuda externa. Hoy en día este concepto se ha complejizado en el sentido del desafío que representa armonizar democracia política, desarrollo económico y equidad social. El modelo de desarrollo neoliberal que campea en el mundo internacional y en los diferentes países de la región, aunque a ritmos diferenciados, ha agudizado el desempleo, deteriorado los niveles de vida incrementado los críticos niveles de pobreza y disminuido el gasto Social del Estado. Por otro lado, tal como lo ha mencionado reiteradamente Norbert Lechner, los paradigmas de las ciencias sociales o mapas cognitivos, tienen limitadas respuestas y ven con perplejidad el futuro a mediano plazo.

generación de ingresos y de bienestar y servicios. Esta se refiere a la forma en que entran a reproducir o a alterar la división sexual de trabajo. La forma de intervención se califica por la utilidad que prestan para facilitar un servicio o generar un ingreso y/o permitir el desarrollo de la conciencia de género. Esta dicotomía en la orientación de la intervención, se ha clasificado como dirigida a la satisfacción de necesidades prácticas o estratégicas de las mujeres<sup>17</sup>.

Se admite que la mujer es convocada tanto en los proyectos de servicios como en los de generación de ingresos a partir de necesidades concretas e inmediatas que le determina la división sexual del trabajo. Atender las necesidades de subsistencia y consumo familiar mediante distintas actividades, buscar estrategias para el cuidado de los hijos y de la salud o buscar formas de generar un ingreso extra, o único en el caso de las mujeres jefes de hogar, representan diferentes maneras de enfrentar los problemas prácticos. Se puede buscar satisfacer las necesidades, sin cuestionar el papel de subordinación de la mujer, o necesidad llamada estratégica. Se señala que además de atender necesidades prácticas, los proyectos pueden formar una conciencia que busque relaciones más equitativas entre los géneros. Por ejemplo, que busque aliviar el trabajo doméstico con servicios del Estado o haciendo al hombre participe de las responsabilidades en el bienestar social, o que busque abolir formas institucionalizadas de discriminación de la mujer en los derechos laborales, en el acceso a la tierra o a los servicios asociados a la

---

17 Para un análisis de estas categorías ver Caroline N. O. Moser, "Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género" en Virginia Guzmán et. al (Ed.) op. cit., 1991

producción, o que busque la libertad de elegir el manejo del cuerpo de la mujer, en sus opciones de maternidad, sexualidad y aborto.

Como resultado de la polémica se ve que es muy complejo y difícil considerar la generación de ingresos o la prestación de servicios como resultados excluyentes de la formación de conciencia. El avance de los proyectos puede ir más allá de los objetivos propuestos y abrir procesos más amplios en campos que no son su meta principal. Para los proyectos de generación de ingresos no sólo se señala un desdoblamiento de metas, sino una complejización e integralidad de las mismas. Para los proyectos de bienestar se pueden mencionar las relaciones que se establecen entre las mujeres en el mundo público, el hacer evidente la necesidad de servicios para las mujeres, el surgimiento de una capa de líderes femeninas populares y el potencial para el surgimiento de una conciencia femenina que permita integrar estos grupos al movimiento de mujeres. A su vez, para los proyectos de generación de ingresos se señala la importancia del incremento en el poder femenino por la creación de los espacios de mujeres, del surgimiento de los de solidaridad, del desarrollo de la conciencia del papel productivo y del desarrollo de habilidades y actividades organizativas. En suma, tal como lo han señalado varias autoras, la línea divisoria entre necesidades prácticas y estratégicas no es fácil de trazar. Estas pueden cambiar en contextos y temporalidades específicas y además dada su diversidad pueden no coincidir entre los diferentes grupos de mujeres y más aun pueden entrar en contradicción y crear tensiones<sup>18</sup>.

---

18 Jeanine Anderson en su discusión de hacia dónde va el debate sobre Mujer y Desarrollo, hace una aguda revisión de la relación entre los

## INTEGRACIÓN DE LA MUJER A PROYECTOS GLOBALES DEL DESARROLLO<sup>19</sup>

Al analizar los proyectos específicos o puntuales, es necesario hacer la pregunta ¿debe continuar la política pública para la mujer basada en la gama inmensa de proyectos o, mas bien deben integrarse los proyectos específicos a planes mas amplios de desarrollo? Esta preocupación, que se conoce como el enfoque de la Mujer en el Desarrollo (MED) o "Mainstream", partió, como lo señala Campillo, de criticar los programas y proyectos específicos por ser "marginales frente al debate central del desarrollo y frente a la asignación de recursos y toma de decisiones, así como por no resolver los problemas estructurales de las sociedades. Se propuso, primero desde el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED), y posteriormente desde la perspectiva de Genero en el Desarrollo (GED), integrar los intereses y necesidades de las mujeres en las políticas globales y sectoriales buscando el 'mainstreaming', esto es afectar la corriente central del desarrollo y repensar el desarrollo a la luz de los intereses de las mujeres"<sup>20</sup>.

---

conceptos de lo practico y lo estratégico. Cfr. Jeanine Anderson, "Intereses o Justicia. ¿A dónde va discusión sobre la mujer y el desarrollo?", Lima: Flora Tristán, Entre Mujeres, 1992.

<sup>19</sup> Este debate ha sido ampliamente revisado por la literatura sobre Mujer y Desarrollo, citada en este artículo. Se mencionan sólo algunos textos mas, que buscan poner el debate al día, entre ellos: Bárbara Herz, "Bringing Women into the Economic Mainstream", en Finance and Development, December, 1989; Marcia M. Burdette y Nona Grande, "Are we aining ground? A comparative perspective on the impact of WID", en North-South Institute (mimeo); Rounaq Jahan, "Mainstreaming Women in Development in different setings", trabajo presentado al seminario Mainstreaming Women in Development, organizado por OECD/DAC/WID, Paris, mayo 19-20, (mimeo).

<sup>20</sup> Ver Fabiola Campillo, op. cit., 1993, Pág.. 2, quien desarrolla estos argumentos apoyada en

La discusión de integrar los proyectos de la mujer a proyectos globales, ha puesto sobre el tapete varios aspectos. Si bien es cierto no se cuestiona la naturaleza misma de la integración, si se han planteado reservas sobre la falta de especificidad con que esta se hace. Plantear la integración, sin tener en cuenta que las estrategias de desarrollo a las cuales se busca integrar a la mujer, forman parte de Estados que han impulsado, como ya se señalo, políticas macroeconómicas neutrales en cuanto al genero, deja por fuera la complejidad del asunto. La integración de los proyectos específicos a una política macro tiene sentido siempre y cuando esta se haga reconociendo las diferencias de genero o sea las diferencias sociales reales que existen entre hombres y mujeres. En otras palabras, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo tanto en el plano material, como cultural y simbólico. Es necesario entonces, cuestionar las políticas que se definen como neutrales, porque las mismas tienden a ocultar las diferencias reales existentes y tienen el peligro de reproducirlas.

La especificidad con que debe darse la integración de las actividades de las mujeres en proyectos mayores no se garantiza por la selección de las mujeres como beneficiarias, sino más bien por reconocer, como se menciona, las diferencias de genero entre hombres y mujeres, e intentar enfrentarlas en el diseño y ejecución de los proyectos y estrategias. Los proyectos globales de desarrollo que aceptan la división sexual del trabajo como un hecho dado, e

---

López seminario CEPAL; Magdalena León, op. cit., 1993 y Mary B. Anderson y Marty A., Cahen, "Integrating WID or Restructuring Development?". Documento preparado por WAID para el coloquio sobre Género y Cooperación para el Desarrollo, Washington, 1988 (mimeo).



integran a la mujer a este esquema, pueden contribuir a metas de mejoramiento del nivel de vida, o de lucha contra la pobreza y en este sentido responden a necesidades prácticas de las mujeres. Sin embargo, estos proyectos no tienen impacto sobre las necesidades estratégicas y por el contrario puede contribuir a reproducir la subordinación de a mujer.

De la anterior discusión se deduce, que aunque la meta es llegar a políticas macro con contenido de género, lo importante el debate actual es el tipo de enfoque que se tengan en los proyectos micro o macro. En otras palabras, es sustantivo el potencial que la política o proyecto tenga para alterar o reproducir la división sexual del trabajo. Si permanece un enfoque acrítico macro de las diferencias reales, los proyectos puntuales con capacidad de transformación (como se están dando hoy en día) son importantes en cuanto representan un potencial para articular demandas desde abajo. Para ello, la participación del movimiento social de mujeres dentro del Estado es una alternativa, admitiendo que el Estado patriarcal no es monolítico y todopoderoso que puede alterar su lógica según requerimientos de las diferentes fuerzas y coyunturas que requiere para su reproducción.

Una dificultad adicional en este tipo de discusión es la identificación misma del "mainstream" del desarrollo macro sectorial en algunos países y en coyuntura concretas. Estos planes no siempre tienen a transparencia y coherencia deseable y que supone la racionalidad económica. Por otro lado, dada la crisis económica en algunos países, como por ejemplo Perú, se habló recientemente más de planes de emergencia que de planes de desarrollo.

La discusión de la integración también puede darse a partir de las políticas de descentralización administrativa. Dada la importancia que en la región están tomando estos procesos, las políticas públicas pueden tener un marco territorial más reducido que el espacio nacional. Al mismo tiempo, dado el importante papel que juegan las mujeres en el ámbito local, es factible pensar que la perspectiva de género en las políticas públicas puede introducirse también en contextos históricos y sociales más concretos y determinados. La integración a nivel local se ha planteado como la integración a partir de la base. La articulación horizontal de proyectos y programas lleva a una mejor negociación con gobiernos locales y/o regionales y de allí al gobierno central para que luego se extienda a las políticas de planificación a nivel macro.

La integración a partir de la base lleva implícita la participación de la mujer como sujeto activo y consciente en las estrategias de desarrollo. Impulsar este tipo de integración significa al mismo tiempo impulsar metodologías participativas que hagan posible la autodeterminación, la iniciativa y la creatividad. Para lograrlo se requiere la capacidad de las mujeres para hacer presencia y negociar la inclusión de sus intereses en las instancias de planificación local.

### **ENFOQUE PRODUCTIVISTA Y ENFOQUE DEL EMPODERAMIENTO**

Los proyectos que explícitamente facilitan un espacio para organizar a las mujeres alrededor de las necesidades e intereses que ellas mismas perciben, están en la corriente del empoderamiento. Este enfoque reconoce la necesidad de metas multifacéticas en los proyectos, que

además de prestar servicios y/o generar ingresos, sirvan para dar poder, y consolidar las organizaciones de las mujeres. Es fundamental estimular, consolidar y proteger la capacidad de negociación de las mujeres, con miras a asegurar la institucionalización de su presencia en los procesos de decisión y hacer que las políticas con perspectiva de género entren a formar parte explícita de los planes macroeconómicos.

Este enfoque mantiene una tensión con las estrategias productivistas. En la región, y en razón de la dinámica que ha impuesto el contexto económico internacional, caracterizado por la privatización y la apertura de mercados, se está avisando la llegada de una ola productivista en el enfoque de las políticas públicas para trabajar con la mujer. No sobra reiterar que este fenómeno es preocupante.

Del enfoque desarrollista, sobre la Mujer y el Desarrollo en los años setentas, que enfatizó que la mujer estaba excluida de la producción y planteó como solución integrarla con proyectos de generación de ingreso y empleo o enfoque de la Mujer en el Desarrollo de los años ochentas, se está pasando, hoy en día con la política neoliberal y dentro del mismo enfoque Mujer en el Desarrollo, a privilegiar la productividad.

Este enfoque acepta para las políticas y proyectos la participación de la mujer en la producción, al mismo tiempo que abre una tendencia para reconocer su significativa presencia en el trabajo doméstico y demás actividades reproductivas. Por su parte, la tendencia productivista reconoce estos roles, al mismo tiempo que les asigna un nuevo énfasis. Propone políticas y proyectos dentro de la corriente central del

desarrollo, en razón de los roles productivos y reproductivos de la mujer, pero busca ante todo que estos papeles se cumplan productivamente<sup>21</sup>.

El enfoque productivista parte de analizar las limitaciones de los proyectos productivos para la mujer en cuanto que no logran cumplir con sus metas de generar ingresos. Por esta causa los proyectos pasan a un desdoblamiento de sus metas económicas, y estas se orientan al bienestar o a tareas de la reproducción. Como alternativa, se plantea recobrar la capacidad de los proyectos productivos para que alcancen sus objetivos económicos, junto con metas de bienestar. Todo ello mediante la integración de los proyectos a la corriente central del desarrollo y con un énfasis que privilegia los incrementos en la productividad, la cual debe cumplirse no solo en los papeles productivos sino en los reproductivos.

Esta nueva tendencia acusa un sesgo economicista, ya que supone que las mejoras en la productividad tienden a beneficiar las condiciones económicas de la sociedad y/o de la mujer (mejor empleo, mayor ingreso, etc.) y estas últimas son a su vez, no solo condiciones necesarias sino suficientes para un cambio en la división genérica del trabajo. Sin embargo, la salida de la mujer al mercado de trabajo no ha sido suficiente para garantizar logros en su independencia y autonomía, tampoco se ha cambiado la distribución genérica del trabajo en el hogar y en la sociedad, ni se ha puesto fin a las valoraciones desiguales, que en lo cultural y en lo

---

21 Ver Elsy Bonilla, "La Mujer Trabajadora en América Latina", en Progreso Económico y Social en América Latina, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1990.

político, se tienen sobre el desempeño de hombres y mujeres en la sociedad. Hoy día se tiene certeza que un mejoramiento en los roles productivos y en la productividad no es suficiente para superar las condiciones y la posición de la mujer en la sociedad.

Los diferentes análisis señalan que los resultados en cuanto a independencia y consolidación del poder para la mujer son aun bastante magros en la región. El trabajo de la mujer se sigue considerando secundario y complementario al del hombre, no obstante las altas cifras de mujeres jefes de hogar. Por lo anterior, el enfoque del "empoderamiento" no puede subordinarse a metas de productividad, como antes lo estuvo a logros asistencialistas. La organización de las mujeres constituye uno de los factores más importantes para avanzar en el desafío de conciliar democracia social y desarrollo económico.

Así como la orientación correcta para las políticas no fue la de integrar la mujer al desarrollo, tampoco lo será la de elevar la productividad de la sociedad y/o la de la mujer en sus actividades productivas y reproductivas por sí sola. Se trata de transformar los términos de su vinculación de manera que se garantice la equidad de su participación, económica, social y cultural. De esta manera, el enfoque del "empoderamiento" plantea en las políticas para la mujer un reto entre equidad y desarrollo, que no es fácil de resolver, especialmente a nivel operativo. Los logros económicos, conjugados con logros políticos y sociales, serán el equilibrio necesario para avanzar hacia una sociedad más democrática, en la que en la lucha contra la subordinación de la mujer se reconozcan las diferencias entre los sexos sin que ello lleve a desigualdades entre los géneros. Por lo

tanto, la respuesta implica políticas públicas con perspectiva de género, para avanzar en proyectos integrados en los que se tengan en cuenta los roles productivos y reproductivos, bajo la gran sombra del "empoderamiento"

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

En el momento actual las políticas públicas de América Latina sobre la mujer tienen una doble orientación. Por un lado se conserva la supuesta neutralidad de género a nivel de la política macro, y por otro, se está dando una distensión de género, o voluntad política de los gobiernos para trabajar en programas y proyectos para la mujer.

La supuesta neutralidad de la intervención estatal frente al género es muy inquietante por dos razones. En primer lugar, la integración de proyectos específicos para mujeres a proyectos globales de desarrollo puede programarse cuando estas estrategias de desarrollo aun son acriticas frente a las relaciones de género. La integración llevada de esta manera, además de desviar recursos programados para la mujer, a otros fines, puede tender a ocultar las diferencias de género existentes o aun peor estimular su reproducción. En segundo lugar, dado que son las políticas macroeconómicas las que definen el rumbo de las políticas sectoriales, es fundamental intentar intervenir al más alto nivel de la planificación nacional, para buscar que las políticas para la mujer sean sostenibles sectorial y especialmente, al mismo tiempo que puedan pertenecer y no fenecer con los cambios de administraciones gubernamentales.

La planificación con perspectiva de género lleva a pensar en la manera de involucrar diferentes actores sociales,

entre ellos a los hombres, en el tratamiento y apoyo de los problemas, necesidades e intereses de las mujeres. Más aun, lleva a preguntarse por los intereses de los hombres y cómo estos son afectados por el desarrollo, y la manera como pueden interferir a favor o en contra de las políticas y proyectos para las mujeres.

La posibilidad de erodar la supuesta neutralidad de género en el Estado, esta relacionada con la valoración que la sociedad tenga en su conjunto para favorecer transformaciones sobre la posición de la mujer. Los avances que se logren para continuar debilitando la ideología patriarcal, operan a favor de políticas más equitativas sobre las relaciones de género. El movimiento social de mujeres, desde sus diferentes núcleos es el resorte fundamental para alimentar la discusión y alteración de condiciones materiales y culturales que en la sociedad como un todo generen el clima más amplio y propicio para la distensión de género.

La organización de las mujeres y la creación y sostenibilidad de espacios de negociación, constituye según el enfoque del empoderamiento, uno de los aspectos pilares de cualquier política que busque metas de equidad y por este camino enfrentar la tensión entre desarrollo económico y democracia política en cuanto se refiere a relaciones de género en las políticas públicas. El énfasis en la productividad tanto en los roles productivos y reproductivos de las mujeres subordina las metas de equidad a las de eficiencia, y tiene el grave peligro de reducir el trabajo con las mujeres a la categoría de "capital humano", o ideología que considera lo humano como un simple servicio a favor de la producción.

Para finalizar, es preciso señalar, que el binomio neutralidad y distensión de género en las políticas públicas para la mujer tiene profundos riesgos. Es claro que no es suficiente abrir espacios a programas y proyectos para la mujer, aunque esto sea no sólo positivo sino altamente deseable. Tampoco ha sido suficiente poner a mujeres en posiciones de poder. Tal como lo plantean Wieringa, Vargas y otras, "no es el sexo de los actores, sino el género del sistema el que hay que cambiar". El enfoque del empoderamiento que apunta al proceso de transformación de la sociedad, es una visión de largo plazo, en la que el tiempo es una variable importante para que las mujeres logren legitimidad política. La sola presencia de proyectos para las mujeres, así como la sola presencia de las mujeres en la arena política no es suficiente para brindar cambios efectivos.

Hay que cuidar que la distensión de género ya iniciada, no se quede en políticas simbólicas y en retórica y demagogia, y que el progreso real, o sea una genuina redistribución de poder entre los géneros, se esfume en las tensiones entre el desarrollo económico y la democracia social y política.

## **DEMOCRACIA           ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL DEBATE        SOBRE LA DEMOCRACIA**

Pilar Gaitán Pavía\*

El debate sobre la democracia no es nuevo. Es quizás diferente la forma de valorarla en el umbral de una época en la cual los tradicionales adversarios y conflictos internacionales están cambiando velozmente de signo. El antiguo orden mundial de la "guerra fría" se ha derrumbado y la amenaza de la expansión comunista y de la confrontación nuclear, por lo menos en el mediano plazo, ha desaparecido.

Una de las expresiones de esta nueva realidad mundial, en el plano político, es el extendido reconocimiento de la democracia como forma ideal de gobierno. Pero, paradójicamente, tal reconocimiento ha venido acompañado por una crisis de los instrumentos propios de la acción política. Frente a la exaltación de valores tales como la competencia, la alternancia, el pluralismo y la tolerancia, el ejercicio de la política se torna precario y se vacía progresivamente de contenido. En efecto, el redescubrimiento de las principales instituciones legadas por el liberalismo político se ha producido junto a una pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos, los parlamentos, los sistemas de justicia y los procesos electorales.

¿En que reside esta paradoja?

¿Puede asumirse que la democracia política no tiene rivales, que tiende a ser el "'cuadro axiológico' de la vida pública en nuestra época", pero que al quedar

confrontada consigo misma se vuelve mas ardua y exigente su construcción?<sup>1</sup>

Sobre estos interrogantes no se pretende dar respuestas acabadas. Más bien, la intención es identificarlos como preguntas claves para dar cuenta del itinerario que ha seguido el debate sobre la democracia en los últimos años, principalmente en función del análisis de los procesos de transición y consolidación democrática que vienen registrándose en América Latina desde comienzos de los años ochenta. En este sentido, el objetivo del presente ensayo es proponer una serie de elementos que contribuyan a la reflexión sobre los alcances y límites del concepto de democracia política. Y presentar algunos ejemplos, cuando ello sea pertinente, para abordar procesos concretos como el iniciado en Colombia a raíz del proceso constituyente y la promulgación de una nueva Constitución en 1991.

## **EL DEBATE        SOBRE LA DEMOCRACIA**

La discusión contemporánea sobre la democracia en América Latina y, junto a ella, la revisión de los distintos paradigmas que han intentado explicarla, no ha sido un mero ejercicio académico. Ni podría leerse como un reflejo mecánico de las grandes corrientes de pensamiento que emergen en la actualidad. Aunque este debate ha estado inmerso en las reflexiones sobre el significado del llamado derrumbe del Muro de Berlín, los esfuerzos por definir la democracia y, mas aún, por transformarla en propuesta política, están profundamente marcados por nuestra convulsionada historia reciente. Sin duda,

---

\* Politóloga, profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

---

1 Al respecto puede consultarse el texto de Paolo Flores d'Arcais, "La democracia tomada en serio", en Revista Foro, No. 15, Bogota, septiembre de 1991.

los debates y la abundante literatura que se ha producido sobre el tema están cruzados por el triunfo y fracaso de las revoluciones, por el advenimiento de las dictaduras y el costoso regreso a los regímenes civiles, por los intentos "neopopulistas", los "autogolpes", los procesos constituyentes y la amenaza permanente de retorno al militarismo.

Una mirada retrospectiva, aunque ella pueda ser incompleta, permite señalar cómo durante los años cincuenta y sesenta el tema del desarrollo y la modernización ocupó un lugar privilegiado en los programas partidistas y en la agenda política de los gobiernos. De la misma manera, recuerda como este tema se constituyó en preocupación central de las ciencias sociales. Los diagnósticos y las recomendaciones de la CEPAL y los aportes de obras como las de Raúl Prebisch, Gino Germani y José Medina Echevarría, sobre las posibilidades de desarrollo de la región, incidieron de manera significativa en las propuestas políticas e incluso en el curso de muchas acciones estatales puestas en marcha durante la época.

El tránsito de la sociedad dual y subdesarrollada hacia la sociedad industrial y moderna<sup>2</sup> se postuló como la condición democracia política.

Desde mediados de la década del sesenta, y en buena medida como una crítica a la teoría de la modernización y a las tesis desarrollistas, irrumpió con fuerza el tema de los cambios estructurales y globales de la sociedad. Es así como se coloca al orden del día la discusión sobre si América Latina es feudal o capitalista y sobre el tránsito del capitalismo al socialismo. La disyuntiva entre reforma y

---

2 véase el libro de Francisco Zapata, *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México, 1991.

revolución ilustra en buena medida la polémica de estos años. Y la teoría de la dependencia, en sus diversas vertientes, aparece como la respuesta más elaborada frente a la necesidad de explicar la naturaleza del subdesarrollo y sus posibilidades de transformación<sup>3</sup>.

Puede señalarse que bajo estas interpretaciones -las cuales en efecto contribuyeron a esclarecer la historia económica y social de América Latina- la posibilidad de construir órdenes políticos democráticos en nuestras sociedades se registró como un fenómeno subordinado o supeditado a las transformaciones estructurales. En este marco, la conquista de la democracia política estaba atada a la necesidad histórica del cambio social y constituía más bien un fin o punto de llegada.

Sólo será hasta mediados de los setenta pero, sobre todo, en la década de los ochenta, cuando los términos de la reflexión experimenten un viraje y los análisis totalizantes y presos del determinismo estructural en paso a enfoques más abiertos y menos unicausales, que empiezan a superar "la correlación abstracta y definida, de una vez para siempre, entre economía, política, cultura y sociedad"<sup>4</sup>. Como lo señala Manuel Antonio Garretón, a

---

3 Al respecto, pueden destacarse varias obras que dejaron una profunda huella en este debate: André Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (1965), Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo* (1969), Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución* (1969), Rodolfo Stavenhagen, *Siete tesis equivocadas sobre América Latina* (1965) y Pablo González Casanova, *Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo* (1963).

4 véase Manuel Antonio Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas", en *Documentos de Trabajo, Serie Estudios Sociales*, Santiago, FLACSO-Chile, 1991, Pág. 6.

propósito de las visiones que privilegian la creatividad política y la capacidad de creación histórica colectiva, la problemática del régimen político comienza a tener relevancia. Es decir, empieza a concedérsele importancia a las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad, a como se representa la sociedad y como esta se gobierna, y a que relaciones se establecen entre la población y el Estado, es decir el tema de la ciudadanía<sup>5</sup>.

Como ya es un lugar común admitirlo, este viraje teórico y cultural que se produce en la manera de abordar el estudio de los procesos políticos en la región, no es ajeno al advenimiento en cadena de las dictaduras militares, y a la persistencia de las dictaduras de "viejo tipo" en Paraguay y en la gran mayoría de países centroamericanos. Bien puede decirse que la vivencia autoritaria de centenares de académicos y centros de investigación latinoamericanos, dentro o fuera de sus países, así como la crisis creciente del socialismo y de los proyectos de izquierda en el continente, contribuyeron a invertir los ejes de la discusión que caracterizó a los años cincuenta y sesenta.

A propósito de esta consideración, es necesario consignar, por lo menos, tres observaciones: en primer lugar, las reflexiones en torno a los regímenes militares, así como los numerosos estudios sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas y sobre el significado de la doctrina de la seguridad nacional en el continente<sup>6</sup>, ampliaron el horizonte de la

---

5 Manuel Antonio Garretón, *Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Editorial Andante, 1987, pags. 25-30.

6 En especial pueden consultarse los trabajos de David Collier (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina* México, Fondo de Cultura Económica, 1988; Guillermo O'Donnell, *El*

discusión al otorgarle un lugar central al papel que desempeñan los distintos actores sociales y políticos en un contexto autoritario. Así mismo, estos análisis se convirtieron en catalizadores de un enfoque de la democracia política que permite valorarla sin que su definición esté sujeta a condicionamientos socioeconómicos previos. Las ecuaciones entre riqueza y democracia o pobreza y dictadura perdieron significado, al abrirse un campo de estudio sobre las posibilidades de retorno al Estado de derecho, sin que éste estuviese condicionado por la transformación del orden económico y social prevaleciente.

En segundo lugar, no puede dejar de señalarse que en la medida en que esta última perspectiva fue ganando terreno, en varios de los trabajos sobre el autoritarismo y sobre los factores que hacen posible la transición hacia un régimen democrático, se advierte una excesiva ponderación del ámbito normativo. El mercado énfasis de los análisis en lo institucional y partidista, y en las reglas de juego necesarias para la convivencia civilizada -ciertamente canceladas de un tajo por las dictaduras- revertió en que muchos estudios fueran proclives a incurrir en el mismo determinismo que se había querido superar. En buena medida, el "economicismo" fue sustituido por una considerable dosis de "politicismo"<sup>7</sup>.

---

Estado burocrático autoritario (1966-1973): Triunfos, derrotas y crisis, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988; y, en particular para el caso colombiano, Francisco Leal Buitrago, "Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia", en *análisis político*, No. 15, Bogotá, enero-abril de 1992.

7 Sería difícil y ambicioso entablar en estas páginas una polémica con la conocida obra de

En tercer lugar, buena parte de la literatura sobre transiciones, en particular aquella referida a la reinstauración de gobiernos civiles en el Cono Sur, planteo un esquema de interpretación sobre los procesos de democratización en el continente que, a la postre, restringió las posibilidades de análisis de los casos que no contaran con una experiencia autoritaria previa.

No obstante que algunos textos, como el ya citado de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, exploran distintos casos nacionales y advierten que el concepto de transición da cuenta del intervalo entre un tipo de régimen y otro, el punto de partida para el análisis sobre los procesos de democratización es siempre la liberalización, el agotamiento o el colapso del régimen militar. Tal punto de partida desconoce o subestima otras alternativas y modalidades de transición política hacia la democracia. Por ejemplo, aquellas que se producen desde regímenes con democracias electorales estables, pero que se caracterizan por su naturaleza autoritaria y excluyente. El caso colombiano sirve para ilustrar este ejemplo.

Colombia no escapa a los procesos de transformación política, que, como se ha señalado, viene experimentando desde los años ochenta la gran mayoría de países del continente. Desde 1982 tuvo inicio en el país una reforma política e institucional

---

Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vols., Buenos Aires, editorial Paidós, 1989. Pero ello no obsta para señalar, particularmente en lo que se refiere al tomo IV, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, la notable sobreestimación del aspecto procedimental de la democracia y la utilización restrictiva del concepto de ciudadanía, en el diagnóstico y análisis sobre las transiciones desde regímenes militares.

que, de manera lenta y contradictoria, siguió su curso hasta el gobierno de Cesar Gaviria, administración bajo la cual, como es sabido, se produce la convocatoria y realización de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y se promulga una nueva constitución.

Este proceso, sin precedentes en el país por su origen, naturaleza en cuanto a tipo de actores sociales y políticos que participan, y propósitos, constituye una ruptura o punto de inflexión en la institucionalidad vigente hasta entonces.

Tal ruptura ha desencadenado un proceso de transición que ha introducido elementos para la formación de una cultura política más democrática. Ha roto, así mismo, con los pilares formales sobre los cuales se constituyó el régimen bipartidista y excluyente que venía rigiendo desde 1958 y ha consagrado un conjunto de instituciones mucho más amplias y participativas que las del pasado pero, sobre todo, más adecuadas para tramitar y resolver los conflictos, en particular, el conflicto armado.

Estas breves consideraciones permiten señalar que, en nuestro caso, el proceso de transición al que asistimos dista de tener un carácter fundacional, es decir, no inaugura un régimen democrático como podrían interpretarse varios de los procesos centroamericanos. Ni expresa una recuperación democrática como en el caso de los países del Cono Sur. Tampoco podría analizarse como un proceso cuyo antecedente es una ruptura revolucionaria -caso de Nicaragua- una movilización popular que ponga en entre dicho el sistema de dominación, o una profunda crisis económica que comprometa la estabilidad y supervivencia del régimen.

A manera de hipótesis puede plantearse que la transición en Colombia expresa un cambio sustancial de los procedimientos



y reglas de juego del régimen político instaurado desde el periodo conocido como el Frente Nacional. Y que dicho cambio, por lo menos en su intencionalidad, apunta hacia la transformación de una democracia restringida y pactada entre las cúpulas, a una democracia más incluyente, plural y participativa. Dicho propósito, concertado entre amplios y heterogéneos sectores del país, habla de la naturaleza eminentemente política de la transición y por ende, define sus límites y posibilidades. No estamos frente a un proceso de democratización social, ni frente a una modificación radical de las relaciones de poder. Mas bien nos enfrentamos a un cambio sustantivo del marco normativo e institucional que ha definido como se organiza y ejerce el gobierno y como se relaciona con la sociedad civil<sup>8</sup>.

Si continuamos con el itinerario que ha seguido el debate sobre la democracia, puede advertirse que la ola democratizadora que vivió la región desde comienzos de los años ochenta con la desaparición progresiva de los regímenes militares en prácticamente todos los países, y la multitud de experiencias electorales reconocidas como legales<sup>9</sup>, también ha tenido

importantes repercusiones sobre el pensamiento político y sobre la manera de abordar la relación entre democracia y desarrollo. Si bien es cierto que en los análisis se reforzó la centralidad de temas como el régimen político y el desarrollo institucional, el retorno a gobiernos civiles bajo condiciones económicas adversas y precarias condiciones de organización social sirvió de aliciente para problematizar el estudio sobre las transiciones y consolidaciones democráticas. En efecto, las investigaciones y publicaciones sobre esta temática se han multiplicado<sup>10</sup>. Pero, sobre todo, buena parte de esta reciente producción ha estado encaminada a analizar los obstáculos y riesgos que enfrentan los procesos de democratización, no solo desde el punto de vista de su supervivencia, sino desde la óptica de su consolidación y expansión hacia otros ámbitos (económico, social y cultural) en los que, como consensualmente se ha advertido, poco o ningún progreso se ha hecho<sup>11</sup>. Por ello, han cobrado gran importancia los estudios que se proponen explorar las tensiones existentes entre la matriz socioeconómica, bajo la cual se generan las transiciones, y la institucionalidad resultante del tránsito al nuevo gobierno civil.

---

8 véase Ana Maria Bejarano y Pilar Gaitán, "Desafíos de la transición política y la constitución democrática en Colombia", Proyecto de investigación, Bogota, Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, enero de 1993.

9 De este proceso dan cuenta la transición de los gobiernos autoritarios en Argentina, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Chile, así como la elección de presidentes civiles en Guatemala, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua. así mismo, deben registrarse las 78 experiencias electorales que se produjeron en América Latina (presidenciales, legislativas regionales y locales) entre 1980 y 1990. véase Edelberto Torres Rivas,

---

"La democracia en la fragua", en Documentos de Trabajo, No.7, San José, FLACSO-Costa Rica, 1991.

10 Sobre la copiosa literatura que se ha producido al respecto, puede consultarse Pilar Gaitán y Angelika Rettberg, "Bibliografía temática: transiciones políticas y procesos de democratización en América Latina", en análisis político, No. 19, Bogotá, mayo-agosto de 1993.

11 véase Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame Press, 1993.

Esta preocupación ha crecido a partir el reconocimiento de la simultaneidad con la cual la gran mayoría de países del área han emprendido procesos de apertura política y modernización estatal, y han puesto en marcha políticas de ajuste. Ello ha obligado a volver la mirada hacia los efectos de la reestructuración económica sobre la viabilidad y perspectivas de las nuevas democracias. Como muchos analistas lo han señalado, los ochenta fueron, al mismo tiempo, una década ganada para la democracia pero perdida para el desarrollo. Esta realidad, que puede apreciarse en el significativo incremento de los índices de la pobreza y la exclusión social y en la drástica disminución del gasto social en la mayoría de los países de la región<sup>12</sup>, ha contribuido a que la democracia política revalorada se piense también desde el ajuste y la pobreza. Es decir, desde esos "datos duros de la realidad que imponen los condicionamientos macroeconómicos externos" y de los cuales es difícil sustraerse<sup>13</sup>.

12 En una década, casi todas las sociedades latinoamericanas retrocedieron más de veinte años en sus índices de bienestar. La situación de pobreza es hoy similar a la que prevalecía a comienzos de 1970 y el número absoluto de pobres en la región ha aumentado, en el mismo lapso, de 120 a 160 millones. En el mismo sentido, según informaciones de la CEPAL, el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy se sitúa entre los niveles alcanzados en 1960 ó 1970, según el país. Ver Juan Carlos Portantiero, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en Nueva Sociedad, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989, Pág. 89, y Roberto Guimaraes, desarrollo con equidad: ¿Un nuevo cuento de hadas para los noventa?", en Síntesis, No. 11, Madrid, Pág. 27.

13 Para ampliar este punto pueden verse los trabajos de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, "Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en Revista Paraguaya de Sociología, No. 77, Asunción, enero-abril de 1990; y Ezequiel Raimondo y Fabián Echeagaray, "Repensando la

En síntesis, puede anotarse que, aun que en el debate sobre la democracia continua existiendo una línea divisoria entre quienes lo definen a partir de consideraciones sustantiva y quienes lo hacen a partir de los aspectos procedimentales, esta última ha tendido a imponerse. Ello significa que existe un amplio consenso sobre la definición de la democracia política como un tipo de régimen. Lo que no implica que, al adoptar esta concepción, se este eludiendo la necesaria búsqueda de interrelaciones entre esas mínimas reglas de juego que permiten instaurar un régimen democrático, y el entorno económico y social que puede contribuir o no a su perdurabilidad en el tiempo. O, dicho en otras palabras, la valoración ética y la definición política de la democracia no impiden que se exploren las relaciones entre Estado y mercado, justicia y democracia, libertad y equidad, con el propósito de descubrir sus implicaciones recíprocas.

Bajo este horizonte teórico, las ciencias sociales en América Latina se plantean en la actualidad, por lo menos, dos interrogantes centrales: por un lado cómo garantizar la preservación de órdenes democráticos estables que al mismo tiempo que hagan perfectible el andamiaje institucional sobre el cual están contruidos, puedan optar por un modelo de desarrollo que privilegie la equidad. Por el otro, como lograr que las instituciones democráticas no queden atrapadas en prácticas políticas tradicionales o restringidas al "ritual electivo" y, por tanto, que permanezcan cerradas, como instancias de decisión pública, a las grandes mayorías de la

---

democracia desde el ajuste: Una perspectiva crítica", en Nueva Sociedad, No. 13, Caracas, mayo-junio de 1991.

población. Las preguntas en torno a la capacidad de construir instituciones representativas que enfrenten el ejercicio clientelar de la política son, por tanto, de la mayor importancia.

Para avanzar en esta línea de preocupaciones, es conveniente, aunque sea de forma introductoria, señalar una serie de consideraciones sobre el concepto mismo de democracia política.

### **LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA**

Adoptar una definición de democracia no es una tarea fácil, ni es un ejercicio que este desprovisto, del todo, de contenidos ideológicos. Aun así, es necesario asumir un concepto mínimo para identificar sus alcances y límites y saber a que nos estamos refiriendo cuando se trata de abordar procesos concretos de recuperación, instauración o ampliación de un régimen democrático.

Dentro del amplio espectro de definiciones pueden encontrarse desde las minimalistas y procedimentales, las cuales sólo reparan en su aspecto normativo y formal, hasta las maximalistas y omnicomprensivas, que identifican a la democracia con un tipo de sociedad. En el primer caso, la elaboración del concepto esta casi siempre apoyada en proposiciones como las de Joseph Schumpeter. Bajo esta perspectiva, la democracia se entiende como un "arreglo institucional para obtener decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder decisorio a través de una lucha competitiva por los votos del pueblo"<sup>14</sup>. La competencia y la capacidad de imponer el acuerdo institucional al resto de la sociedad se

---

14 véase la obra de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986, Pág.. 311.

constituyen en piezas claves de este tipo de encuadramiento teórico, el cual, como bien lo señala Nicolás Lynch, pretende convertir las explicaciones descriptivas de las democracias en el mundo occidental en la definición normativa general de la democracia, restringiendo considerablemente los alcances del concepto<sup>15</sup>.

En el caso de las definiciones maximalistas, la justicia social y la equidad se incorporan como parte integral de la definición de democracia y se valoran como propiedades sustantivas, que hacen las veces de requisitos o condiciones para el ejercicio de la igualdad y la liberación<sup>16</sup>.

Una línea de interpretación de "rango intermedio", que en buena medida se nutre del concepto de "poliarquía" de Robert Dahl<sup>17</sup> entiende la democracia no sólo a partir de su dimensión competitiva sino participativa. Y se define como un tipo de régimen, el cual comporta una serie de atributos mínimos que permiten calificarla. Tales atributos o contenidos mínimos se expresan en la existencia de un Estado de derecho, la vigencia de derechos humanos y libertades públicas, soberanía popular y sufragio universal,

---

15 Puede consultarse el libro de Nicolás Lynch, *La transición conservadora: Movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*, Lima, El Zorro de Abajo Ediciones, 1992, pags. 21-42. En este trabajo se plantea una documentada crítica a las interpretaciones que proponen una definición de democracia exclusivamente política y electoral, dejando de lado problemas centrales como el Estado y utilizando una concepción muy limitada de ciudadanía.

16 Véase el trabajo de Enrique Provencio, "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en Armando Bartra et. Al., *Desigualdad y democracia*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1992, págs. 35-40.

17 Véase Robert Dahl, *Poliarquía: Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

elecciones regulares y alternancia en el poder, elegibilidad para los puestos públicos, reconocimiento de varios partidos en competencia, tolerancia al ejercicio de la oposición, decisiones colectivas o tomadas por mayoría, libertad de fundar y hacer parte de organizaciones y existencia de fuentes alternativas de información.

Esta última concepción sobre la democracia es la que, a mi juicio, ofrece mayores ventajas teóricas y metodológicas. No sólo para avanzar en la discusión sobre los alcances del concepto, sino para conocer el desarrollo concreto de este tipo de régimen en diferentes sociedades y contextos históricos.

Antes de señalar estas ventajas, es pertinente proponer una noción de régimen, útil para comprender los alcances y límites del concepto de democracia política.

Por régimen puede entenderse el conjunto de reglas o procedimientos formales que regulan la lucha y el ejercicio del poder político y, por ende, que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esta manera de entenderla involucra, como lo señala Scott Mainwaring, dos dimensiones fundamentales: la que se refiere a las normas que rigen las interacciones de los principales actores de un sistema político, y la de la institucionalización, la cual implica, a su vez, que tales normas deben ser ampliamente conocidas y aceptadas, y que los actores deben adecuar su comportamiento a ellas<sup>18</sup>.

---

18 Véase al respecto Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy ...", págs. 294-295. También pueden consultarse los trabajos de Fernando Henrique Cardoso, "Régimen político y

Adoptada esta definición, puede plantearse que visualizar la democracia como un tipo de régimen ofrece una triple ventaja:

En primer lugar, permite diferenciarla conceptualmente de los procesos de democratización referidos, como se ha dicho, a las transformaciones sociales y económicas que se proponen resolver los problemas de la justicia social y la equidad. Aceptar tal distinción evita la búsqueda de causalidades y más bien invita a explorar las múltiples interrelaciones que pueden existir entre los procesos de aplicación institucional, o extensión de la democracia política, y los procesos de cambio estructural<sup>19</sup>. En este sentido, es factible, a su vez, identificar los factores socioeconómicos y culturales que favorecen u obstaculizan el desarrollo de la democracia.

La segunda ventaja se desprende de la anterior. Al prescindir de las causalidades entre procesos de organización política y procesos de organización social, la democracia política se puede asumir como un valor y un objetivo deseable en sí mismo. Ello significa apreciarla como el marco más idóneo para dirigir y tramitar civilizadamente los conflictos de una sociedad, y como el entorno

---

cambio social: Algunas reflexiones a propósito del caso brasileño", en Norberto Lechner (comp.), Estado y Política en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1981, y Luis F. Aguilar Villanueva, "Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)", en Juan E. Vega (comp.), Teoría y política en América Latina, México, CIDE, 1983.

19 Como ya se ha señalado, varios de los estudios sobre los procesos de consolidación democrática en América Latina apuntan en esta dirección. Al respecto, puede consultarse el artículo de Marcelo Cavarozzi, "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea", en Análisis Político, No. 19, Bogotá, mayo-agosto de 1993.

institucional más adecuado para hacer viable la utopía de la justicia social. Esta valoración, a su turno, permite reconocer el valor intrínseco de los procesos de institucionalización, sin los cuales no resulta viable convertir en normas colectivas los procedimientos mínimos de la democracia.

Una tercera ventaja tiene que ver con el espacio teórico que se abre para establecer otra distinción pertinente: la que se presenta entre régimen y sistema político<sup>20</sup>. Distinción esta última, que no obedece a un prurito semántico, sino a la necesidad de disponer de una herramienta capaz de captar las contradicciones entre las reglas normativamente consagradas y los acuerdos tácitos o informales, y entre dichas reglas instituidas y la capacidad efectiva de una sociedad para acatarlas y cumplirlas.

Las ventajas que ofrece la definición de democracia como un tipo de régimen no obstan para advertir que en las definiciones mínimas de democracia se subestiman o se excluyen una serie de atributos que son relevantes para su preservación pero, sobre todo, para su afianzamiento y reproducción en el tiempo.

Me refiero, en primer término, a la **responsabilidad** del ejecutivo (**accountability**) frente a las otras ramas del poder público y frente a los gobernados. Dicha responsabilidad, que

---

20 Por sistema político entiendo el conjunto de prácticas sociales y políticas realmente vigentes una sociedad. Es decir, la manera concreta de decidir y hacer la política. Véase, sobre la utilidad de esta diferencia analítica, Juan Carlos Portantiero, "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Varios Autores, La producción de un orden: Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, 1988.

presupone la división de los poderes, implica igualmente el apego del gobernante a la ley y la rendición de cuentas de sus acciones frente al ciudadano, bajo el criterio de la transparencia. La vigilancia y el control del ejercicio de poder representan no sólo un valor ético, sino uno de los recursos fundamentales para mantener o transformar los consensos políticos y sociales que sostienen todo orden que se reclame como democrático.

En segundo término, a la prevalencia del Estado de derecho, atributo que no sólo implica la subordinación del poder litar al poder civil -de manera que no se constituyan los llamados "poderes tutelares"-, sino la capacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la fuerza. De igual mane, supone que los distintos actores sociales y políticos (institucionales o no institucionales) acaten la legalidad establecida y descarten, como recurso para acceder al poder, cualquier vía que se separe de la competencia electoral.

En tercer lugar, la presencia de instituciones representativas, esto es, de canales y mecanismos capaces de agregar y tramitar, sin recurrir a la violencia, los intereses y demandas sociales.

La continuidad de una democracia política pero, sobre todo, su capacidad de reproducción en el largo plazo, no sólo re posa en la ingeniería institucional del régimen. Los vínculos que se construyen entre la sociedad y el Estado son fundamentales. Resolver el asunto de cómo se accede y cómo se distribuye el poder es necesario pero no suficiente. Debe también abocarse el cómo se genera y respalda ese poder. Sin consensos y solidaridades sociales básicas, no opera un régimen democrático.

De otra parte, el tema de la representación pone de manifiesto la relevancia de los partidos políticos, como vehículos fundamentales de comunicación y mediación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, la representación no se agota en a forma partidista. Esta afirmación no conduce a subestimar la importante función que pueden desempeñar los partidos como instancias que procesan intereses y transforman las demandas sociales en políticas públicas, y como instrumentos esenciales de un régimen para hacer operativa la alternancia y la competencia políticas.

La observación que se ha formulado apunta más bien a volver la mirada sobre otro tipo de relaciones entre el ciudadano y el Estado. Es decir, sobre esa amplia gama de expresiones informales de la política que, por lo general, se presentan bajo la forma de prácticas no convencionales y extrapartidistas (consultas populares, plebiscitos, referendos, cabildos, iniciativas populares), o bajo la modalidad de acciones colectivas paralelas a los parámetros institucionales (movimientos cívicos, territoriales, asociaciones de vecinos, de mujeres, etc.), que tratan de incidir directamente en la acción de los aparatos del Estado<sup>21</sup>.

La perdurabilidad de un régimen democrático también se encuentra estrechamente asociada con su capacidad para ampliar los canales de representación existentes o previstos para ello. Dicho en otras palabras, la fortaleza de una democracia política encuentra un importante punto de apoyo en la

capacidad que desarrolle para alojar formas no convencionales de representación y participación ciudadana<sup>22</sup>.

Las reflexiones que se han presentado en torno a los alcances y límites del concepto de democracia política son útiles, como se ha señalado, para abordar procesos concretos de transición y consolidación democrática. Para concluir estas consideraciones señalaré algunos puntos sobre el caso colombiano, que permiten ilustrar las ventajas que ofrecen las definiciones y distinciones teóricas adoptadas.

La diferenciación entre los procesos que dan cuenta del mantenimiento o transformación de condiciones socioeconómicas y los procesos de democratización política es pertinente para explicar el significado de transiciones que, como la colombiana, tienen un carácter fundamentalmente político e institucional. Decíamos que el cambio que se ha producido en las reglas de juego del régimen no está asociado con una crisis de la economía, o con modificaciones en la organización social existente. La transformación que se ha puesto en marcha guarda relación con un fenómeno de otro orden. De una parte, con la insuficiencia debilidad del Estado, que se manifiesta en la incapacidad que éste acusa para mantener el monopolio de las armas; en su precaria cobertura territorial y en su ineficiencia para desempeñar funciones básicas como la preservación del orden público, la aplicación de la justicia y la provisión de un mínimo de bienestar y seguridad ciudadana. La irrupción de "poderes

---

21 Véase sobre este tema Álvaro Camacho Guizado, "Informalidad política, movimientos sociales y violencia", en Nueva dad, No. 106, Caracas, marzo-abril de 1990.

---

22 Para ampliar estas consideraciones puede consultarse el trabajo de Amparo Menéndez-Carrión, "Democracias pendientes y representación política en América Latina: Dilemas y posibilidades. Algunas ideas en voz alta", en Síntesis, No. 14, Madrid, mayo-agosto de 1991.

fácticos" paralelos a la institucionalidad establecida (narcotráfico, guerrilla, paramilitares, autodefensas y, en general, formas de justicia privada), no es ajena a tales insuficiencias. Por el contrario, en muchas ocasiones estos "poderes" tienden a reemplazar al Estado allí donde es imperceptible para numerosos sectores de la población.

Por el otro lado, la transformación que se ha desencadenado a partir del proceso constituyente de 1991 está estrechamente vinculada con la crisis política, de representatividad y legitimidad, que ha venido enfrentando el régimen de manera progresiva, y que tuvo su momento de condensación entre los años 1989 y 1990 con la ola de magnicidios políticos, el recrudecimiento del narcoterrorismo y el escalamiento de la confrontación con la guerrilla.

La escasa legitimidad y representatividad del régimen político se advierten, principalmente, en su dificultad para canalizar y tramitar por vías institucionales, los conflictos sociales, en particular, el conflicto armado; en la desvalorización de los procesos electorales; en la pérdida de confianza y credibilidad en las instituciones; en la desafectación política y en la corrupción generalizada.

A mi juicio, es justamente la convergencia entre un Estado débil y un régimen desprovisto de legitimidad y representatividad lo que pone en evidencia la necesidad de modificar sustancialmente los procedimientos sobre los cuales se había venido sosteniendo el régimen. Y, bien puede señalarse, que el reconocimiento de tal convergencia generó las condiciones favorables para que se diera la confluencia de voluntades políticas y de acciones colectivas que culminaron en la convocatoria y

realización de la Asamblea Nacional Constituyente y en la promulgación de una nueva Carta.

No resulta gratuito que la Constitución del 91 haya sido bautizada por la administración Gaviria como "el nuevo tratado de paz entre los colombianos", y que una parte significativa de la normatividad consagrada apunte a fortalecer los derechos políticos y ciudadanos, y a ampliar las distintas formas de participación ciudadana. Esto con el objetivo de establecer un marco institucional más incluyente, flexible y plural, capaz de darle una solución política y negociada a los distintos conflictos que atraviesan nuestra sociedad.

La distinción entre los factores asociados con la búsqueda de crecimiento y equidad en una sociedad y aquellos que son propios de la construcción de una democracia política, permite, así mismo, advertir el impacto favorable que puede tener la estabilidad macroeconómica del país sobre el proceso de cambio institucional.

Las tasas de crecimiento que ha exhibido la economía colombiana en las últimas décadas, pero, sobre todo, durante los años ochenta, contrastan con la profunda crisis económica que experimentaron la mayoría de países de la región durante ese decenio. De igual manera, sobresalen en el área la continuidad de las políticas económicas, el manejo conservador de la deuda externa y de la inflación, y la evolución positiva de los indicadores de bienestar<sup>23</sup>. Este conjunto de factores ha contribuido a generar un mejor clima de opinión en torno a la necesidad de las

---

23 Véase José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en Análisis Político No. 17, Bogotá, septiembre-diciembre de 1992.

reformas para el manejo de la crisis política, y ha provisto al régimen de reos y márgenes de maniobra para enfrentarla.

A manera de hipótesis puede plantearse que uno de los fenómenos que contribuye a explicar la sorprendente continuidad institucional del régimen político colombiano es la estabilidad macroeconómica del país. Lo que de ninguna manera significa desconocer que los problemas de injusticia social e inequidad que continúan pendientes, entre otras razones por el carácter regresivo de la distribución del ingreso, puedan constituirse en potenciales fuentes de conflicto social. Pero aún así, que los eventuales conflictos se transformen en acciones colectivas capaces de exponer en entredicho la estabilidad del régimen, dependería más de la capacidad de organización y movilización de los distintos sectores afectados, y de la fortaleza y representatividad de los mecanismos que utilice para expresar las demandas sociales, que de la magnitud de la pobreza.

Finalmente, las consideraciones sobre la conveniencia de asumir la democracia política como un valor y un objetivo deseable en sí mismo tienen implicaciones sobre la manera de interpretar la transformación política e institucional que está en curso. En ese orden de ideas, se abre la opción de evaluar dicho proceso como un mero cambio formal del régimen precedente a la reforma constitucional, el cual sólo tendrá relevancia en la medida en que esté acompañado por una efectiva apropiación, por parte de la sociedad civil, de las instituciones renovadas o ampliadas. Pero también se abre la posibilidad, y ésta parece más adecuada, de evaluar las transformaciones del régimen como una condición necesaria

para que la apropiación de los nuevos procedimientos e instituciones, por parte de los distintos actores políticos y sociales, sea factible. Máxime si se tiene en cuenta el carácter excluyente de la institucionalidad imperante antes de la Constitución de 1991.

El nuevo marco institucional que ha sido consagrado expresa el consenso, de diversos y heterogéneos sectores sociales y políticos, sobre aspectos vitales para la construcción y preservación de un régimen democrático. Me refiero, en particular, a que en este acuerdo ampliado entre sociedad política y sociedad civil quedó plasmada normativamente la necesidad de incorporar la conflictiva geografía económica y social que se ha venido configurando en el país, la urgencia de establecer principios mínimos que garanticen la prevalencia del Estado de derecho, y la importancia de convertir en derecho y obligación la inclusión política y la participación ciudadana. Por ello, en los principios e intencionalidad de este acuerdo político reside el valor intrínseco de la nueva Constitución.

En todas las sociedades, pero especialmente en aquellas donde la violencia destruye el tejido social y socava las normas mínimas de la convivencia civilizada, la democracia política se convierte en un prerrequisito a hacer viable la búsqueda de equidad. La meta de la justicia social pasa por la conquista mínima de la igualdad y la libertad políticas. Abundan los ejemplos históricos que señalan cómo bajo contextos autoritarios, o bajo regímenes incapaces de garantizar la reproducción del Estado de derecho, la democracia económica y social no sólo es una utopía, sino un propósito imposible de realizar.



## COMPORTAMIENTO DE LA CAFICULTURA COLOMBIANA

Luis Ignacio Aguilar Zambrano\*

Las informaciones económicas han destacado, en los últimos cuatro años, muchos elementos de la crisis cafetera. Aspectos como la baja drástica de los precios externos, el rompimiento de los acuerdos internacionales, la reducción del precio interno del grano, el impacto del déficit del Fondo Nacional del Café en la estabilidad macroeconómica colombiana, han ocupado un lugar en el debate. Con el ánimo de presentar un marco de referencia adecuado para la discusión, se pretende en este artículo ofrecer la información básica sobre algunas variables importantes de la caficultura en Colombia en los últimos años,

Aunque el objetivo no es describir el sentido del Fondo Nacional del Café, la línea conductora de la información presentada es resaltar su papel en el comportamiento del sector cafetero. En momentos en los cuales pareciera que mecanismos de intervención no tienen sentido económico, este análisis de caso demuestra las bondades de un fondo de estabilización en el desarrollo de un sector y de su impacto en la economía colombiana.

### CARACTERÍSTICAS GENERALES

El café es un producto agrícola cuyos primeros rendimientos de la inversión inicial comienzan a los cuatro años. Esta característica de termina la estabilidad del sector en el mediano plazo, pues las decisiones de los productores, que dependen en gran parte de las

rentabilidades y éstas del precio, no repercuten inmediatamente en el comportamiento de variables como la producción y las exportaciones.

Son 597 los municipios cafeteros, algo más de la mitad del total de municipios colombianos. Se estima que existen unas 300 mil fincas cafeteras, con una superficie total de 4.5 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de un millón de hectáreas se dedican exclusivamente al cultivo del café. El tamaño promedio de las fincas, por lo tanto, es de 15 hectáreas y del cafetal de 3.3 hectáreas.

La demanda de empleo agrícola en la zona cafetera es cercana al millón de trabajadores permanentes por año, El café participa en un 40 por ciento en el empleo agropecuario. Representa un 20 por ciento del producto interno bruto agropecuario y un 5 por ciento de PIB total. Una quinta parte de los reintegros totales de las exportaciones colombianas se originan en el café.

Colombia produce cerca del 15 por ciento del total mundial de café y ha alcanzado, en los últimos años, una participación de 20 por ciento en el volumen de las exportaciones mundiales. Al comenzar el período en el que el pacto de cuotas se rompió, Colombia participaba con el 17 por ciento en volumen y con el 21 por ciento del valor de las exportaciones. La participación en los ingresos totales es actualmente del 24 por ciento.

Las regiones cafeteras se han caracterizado por su dinamismo y por el desarrollo de variables sociales y económicas que han acelerado el proceso de modernización del país. Las zonas de mayor desarrollo cafetero y, en general toda la zona cafetera, presentan índices

---

\* Economista, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

mayores que el promedio nacional en las variables que señalan el progreso económico. Así, la tasa de crecimiento de la población en las regiones cafeteras es menor que en el resto del país, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha crecido con un gran dinamismo, la zona cafetera ha tenido un rápido proceso de urbanización, con los consecuentes desarrollos de mayor educación, mayor migración, mayores índices de salud. Como se sabe, estas variables tienen un poder multiplicador que revierten en una aceleración de los mismos procesos.

Por su naturaleza, esta evolución repercute en mayores costos para la producción, que sin existir aumentos en productividad acabarían con la industria cafetera. Antes bien, el aumento de los volúmenes de cosecha, como se verá, es el resultado de inversiones anteriores que debieron tener como base de decisión estas nuevas condiciones de producción.

## **PRODUCCIÓN**

El Gráfico 1 muestra el comportamiento de la producción entre 1970 y 1993. Después de 1976 y de 1989 existen aumentos importantes de la producción. El factor que mayor incidencia tiene en el cambio de nivel de la producción es el aumento del precio interno. Otro determinante, cuya importancia es mayor desde comienzos del decenio de los setentas es el cambio técnico ocurrido en la caficultura.

La relación existente entre precios y producción, se puede observar en el Gráfico 1. Teniendo presente el mencionado ciclo del café, un aumento de precios del producto incide en la producción unos años después. Así como los aumentos en los niveles de producción

son resultado del aumento de precio, la reducción entre 1983 y 1985, es una respuesta a la baja de los precios desde el año 79. Si el supuesto es verdadero, se espera que la producción futura no aumente y oscile en niveles cercanos a los 16 millones de sacos, debido a la depresión de los precios años atrás.

El Gráfico 2 es un indicador de cambio técnico ocurrido en la caficultura. Si en 1970 la Caficultura tradicional era predominante, en 1992 sólo representaba el 30 por ciento del total. El proceso puede ser medido en la productividad por hectárea de uno y otro café. En la caficultura tradicional se obtienen, en promedio, alrededor de 5 cargas por hectárea. En la tecnificada, aunque las productividades no son siempre las mismas, pues depende de densidad de siembra, edades, tipo de suelo y prácticas culturales, la productividad promedio se aumenta a un nivel mínimo de 10 cargas por hectárea. Se entiende así que sin casi aumentar el área sembrada, se hayan alcanzado niveles tan altos de producción.

## **EXPORTACIONES**

Desde 1962 las exportaciones colombianas estuvieron enmarcadas dentro del Pacto Internacional del Café, que funcionó con un esquema de cuotas. El primer pacto se firmó en 1962, luego en 1968, 1973 y en 1983. En 1989 se terminó este esquema de exportaciones.

En el Gráfico 3 se muestra el comportamiento de las exportaciones colombianas desde 1970 y su correspondiente en los ingresos recibidos. Se debe destacar que después del rompimiento del último pacto de cuotas los ingresos se han reducido aunque el volumen ha aumentado.

El mercado internacional está controlado por pocas y grandes empresas internacionales que actualmente poseen inventarios de unos 20 millones de sacos, niveles muy superiores, en casi el doble, de los márgenes de maniobra normales. Mientras el exceso de inventarios exista es muy difícil que se logre una recuperación del precio internacional. Por su parte, la reducción de los últimos años del precio condujo a un deterioro de los cafetales en el mundo. En este contexto existe una gran probabilidad que el acuerdo reciente de productores para restringir la oferta ayude a reducir los inventarios de los consumidores y, como consecuencia, a aumentar el precio externo.

## **PRECIOS**

En períodos de cuotas de exportación, los precios se mantuvieron dentro de las franjas acordadas, como se puede observar en el Gráfico 4. Es probable que el desplome de los precios, a partir del año 89, encuentre un límite inferior en este año, a juzgar por el comportamiento reciente de las exportaciones, como se anotó anteriormente.

En Colombia, la relación entre precio externo e interno no es simétrica. La existencia del fondo Nacional del Café, como fondo estabilizador en el mediano plazo, permite aislar ambos comportamientos, en períodos de alta inestabilidad del precio externo. El manejo estabilizador del Fondo ha logrado que el deterioro de los precios pagados al caficultor en Colombia sea mucho menor que en los demás países productores, y que la caficultura colombiana pueda mantener niveles de producción que, además de garantizar los ingresos de los cultivadores, mejoren la participación en el mercado mundial del

café. El Gráfico 4, que muestra el precio interno anual promedio en pesos constantes de 1993, indica la relativa estabilidad del precio interno con relación al precio internacional.

## **ASPECTOS INSTITUCIONALES CAFETEROS**

La mayor diferencia entre la caficultura colombiana y la de cualquier otro país es el esquema institucional que se ha logrado construir.

La Federación Nacional de Cafeteros se creó en 1927, cuando la participación del café en las exportaciones colombianas era de 75 por ciento. El objetivo de la Federación era promover el desarrollo de la industria cafetera y moderar el nivel de vida del caficultor. Con ese objetivo solicitó al gobierno el recaudo de un gravamen a la exportación. Gobierno y Federación firmaron un contrato en donde se especificaba los servicios al gremio, el uso de los dineros recaudados y la vigilancia del gobierno.

En 1940 empezó a consolidarse la estructura básica del Fondo Nacional del Café, con el fin de que Colombia cumpliera con los compromisos internacionales de regulación del mercado. Desde entonces la Federación Nacional de Cafeteros, como ente privado, lo ha administrado con base en prórrogas sucesivas del contrato, cada diez años, entre ella y el gobierno. El último contrato se firmó en 1988.

La Federación de Cafeteros participa en actividades como la investigativa, la asistencia técnica, la comercialización y la promoción externa del café -en donde es importante el control de la calidad-, y su procesamiento industrial. Parte de los ingresos cafeteros totales por

exportaciones se orientan al desarrollo de las regiones cafeteras del país por intermedio de los Comités Departamentales de Cafeteros.

El Fondo Nacional del Café, con su principal herramienta estabilizadora, el precio interno de compra, ha permitido el manejo de mediano y largo plazo de la caficultura colombiana. Parte de los ingresos del Fondo, además e la actividad comercializadora, es la contribución cafetera, un gravamen a la exportación.

El precio interno de compra es el valor que se fija para la compra de la cosecha. El Fondo tiene la obligación de comprar todo el café que le sea ofrecido al precio fijado. Entonces, el precio interno es un parámetro necesario para la venta de café por parte del productor a cualquier intermediario.

## CONCLUSIONES

El café ha desempeñado un destacado papel en el desarrollo económico de las regiones cafeteras y del país en general. El comportamiento de las variables cafeteras depende de diferentes determinantes en los cuales el precio interno es el más importante.

La estabilidad de la caficultura se debe en una alta proporción a la intervención del Fondo Nacional del Café en el mercado. Tal fondo de estabilización, para un producto con ciclos de producción de cuatro años, considera para la determinación del precio interno, no sólo el comportamiento del precio externo sino también las necesidades del sector. Con ello, garantiza los ingresos del productor y el desarrollo de la industria en su conjunto.

La cualificación de la mano de obra de las regiones cafeteras, como resultado del desarrollo de las zonas, debe ser una variable a tener en cuenta para el futuro de la caficultura. El aumento de la producción debido al cambio técnico es, en parte, resultado de estas nuevas condiciones.

A pesar del deterioro de los precios internacionales Colombia ha logrado mantener su caficultura, como lo indica el comportamiento de la producción y de las exportaciones. Se espera que pueda beneficiarse de un aumento de precios ante la escasez de oferta mundial en los próximos años.

# LA CRISIS DE LA CAFICULTURA Y SU IMPACTO SOCIAL.

María Errázuriz\*

## INTRODUCCIÓN

Durante 1993 se consolidó para la caficultura mundial la situación de mercado libre y bajos precios que venía desde 1989, a pesar de una leve recuperación de las cotizaciones en los dos últimos meses aparentemente ligada a la creación de la Asociación de Países Productores de Café.

En el plano nacional la caficultura, en medio de grandes dificultades económicas y fitosanitarias, y con la mayor producción de la historia, dejó de ser propósito nacional: el valor de las exportaciones descendió a 17 por ciento en 1992 después de representar más del 80 por ciento en el período 1950-1980.

Esta situación de crisis, que es más bien una transformación estructural de las condiciones económicas en que se había desarrollado el sector durante los últimos 30 años, ha provocado un debate intenso en el país y fuertes fricciones entre el gobierno y el sector cafetero. El debate se ha centrado sobre algunos temas primordiales como son la situación financiera del Fondo Nacional del Café y su impacto macroeconómico. Es tanta preocupación generada por la crisis que se ha creado una Comisión de Estudios sobre el Café conformada por analistas externos a los intereses en juego, en la cual los temas de carácter social no aparecen como prioritarios en su agenda.

---

\* Geógrafa, profesora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional.

Sin embargo, dada la importancia que tiene la caficultura en numerosas regiones de ladera del país, para muchas de las cuales este producto es el eje de la actividad económica local, y la magnitud de la población involucrada en el proceso de producción, la crisis de la caficultura es también una crisis social que afecta una serie de regiones caracterizadas por una estabilidad y desarrollo socio-económico relativamente superiores al resto de las áreas rurales. El objeto de este artículo es analizar el impacto social de la crisis de la actividad cafetera en las regiones productoras del grano y sus habitantes.

## REGIONES Y POBLACIÓN

La zona cafetera comprende 515 municipios de los 1033 municipios del país, es decir el 49.8 por ciento, localizados en 13 de los 32 departamentos. Sin embargo, la zona cafetera no es homogénea. Existe una mayor concentración de la actividad productora en la región central que incluye los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Tolima, Quindío y el norte del Valle del Cauca, donde se concentra casi el 50 por ciento del área en plantaciones y el 60 por ciento de la producción. El resto de la producción se encuentra en la Cordillera Oriental, en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la zona sur.

Con una densidad de población casi tres veces mayor a la observada para el país, son las regiones más densamente pobladas. Allí vive (en el área urbana y rural) cerca del 28 por ciento de la población colombiana, unos 8 millones de personas<sup>1</sup>. Pero, según estimativos realizados en 1985, en la zona rural cafetera habría unos 503.000 hogares de

---

<sup>1</sup> DANE, Censo de Población, 1985.

los cuales el 60 por ciento se encuentra directamente vinculado a la producción del grano en calidad de productores, y el 40 por ciento restante corresponde a hogares de trabajadores no productores<sup>2</sup>. Con un promedio de 5.4 personas por hogar, la población residente en la zona rural correspondería a 2.7 millones de personas, es decir, cerca del 10 por ciento de la población del país<sup>3</sup>.

De los hogares residentes en las zonas cafeteras, 332.000, el 66 por ciento, son propietarios de tierras con unidades de explotación de un tamaño promedio de 6.5 hectáreas y un cafetal promedio de 2.2 hectáreas. Lo que significa que en estas regiones se encuentra uno de los campesinados más importantes. De la misma manera, por su carácter de agricultura de ladera intensiva en el uso de la mano de obra, la caficultura constituye el mayor mercado de trabajo agrícola del país: hay 934.000 trabajadores permanentes vinculados a la producción, equivalentes al 6 por ciento de la población económicamente activa<sup>4</sup>.

Las condiciones de vida de la población cafetera son relativamente mejores a las del conjunto de la población rural colombiana. Ellas se expresan en algunos indicadores sociales e índices de satisfacción de necesidades básicas superiores.

En el plano de la salud por ejemplo, la mortalidad infantil era en 1985 inferior en un 12 por ciento a la del conjunto del país. En el plano educativo, la tasa de analfabetismo en 1985 fue sensiblemente inferior al promedio nacional en las áreas

de la zona cafetera central: 18 por ciento vs. 23.6 por ciento. Aunque la población sin ningún nivel educativo ha disminuido sustancialmente y la asistencia escolar se ha incrementado, la población de productores y trabajadores cafeteros tiene un nivel de educación pobre: algo más del 50 por ciento tiene solo primaria incompleta, con un promedio de 3 años aprobados; a lo que se agrega un a tasa de analfabetismo del 28 por ciento en las demás áreas de la zona cafetera, bien superior al promedio nacional. En otras palabras, persiste en la zona cafetera un rezago educativo de varias décadas con respecto a las áreas urbanas por ejemplo.

En el contexto nacional, la cobertura de los servicios públicos en la zona cafetera presenta un sustancial incremento en la última década. La Federación de Cafeteros ha contribuido enormemente a la dotación de infraestructura de las regiones: en la construcción de vías el aporte de la entidad es de 10.122 kilómetros construidos y 28.011 mejorados, 881 puentes vehiculares y 886 peatonales. Se han construido 3.654 acueductos que han beneficiado a 1.300.000 personas, es decir al 70 por ciento de la población permanente de la zona cafetera<sup>5</sup>.

Estas acciones han tenido un impacto muy grande en los indicadores de calidad de vida de las viviendas: la cobertura del servicio de energía eléctrica pasó entre 1973 y 1985 de 53 por ciento a 79 por ciento de las viviendas. El servicio de acueducto pasó de 62 por ciento a 73 por ciento y de alcantarillado de 47 por ciento a 64 por ciento en el mismo período<sup>6</sup>. Sin

---

2 Encuesta de Hogares, Zona Cafetera, Instituto Ser de Investigaciones, Bogotá, 1985.

3 Ibid.

4 Ibid.

---

5 Federación Nacional de Cafeteros, Plan de Acción Desarrollo Social, por Guttman E., Bogotá, 1990, págs. 85 y 87.

6 Idem., pág. 91.

embargo, es en la zona cafetera central donde se presentan los índices de cobertura e los servicios más elevados.

Estos datos muestran que es realmente en la zona central en particular donde los niveles de pobreza se han reducido más, pero estos continúan siendo elevados en las demás zonas cafeteras. Sin embargo, en términos relativos, los habitantes de la zona cafetera poseen atributos importantes: una buena base productiva, un potencial de pequeños y medianos productores que se han modernizado en todo sentido en los últimos 20 años, unas condiciones de vida aceptables para el conjunto de la población residente en las regiones. Aunados a un desarrollo e integración económica regional significativo que se traduce en una urbanización e integración vial interregional mayor a la del resto del país.

## **EL MODELO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CAFICULTURA COLOMBIANA**

Para analizar el impacto social de la crisis cafetera actual hay que partir de una serie de consideraciones preliminares, que se inscriben en un proceso de larga duración de un carácter más estructural que la crisis del mercado.

El mayor desarrollo relativo de las zonas cafeteras se explica, en primer lugar, por una serie de factores económicos evidentes asociados a la importancia del producto mismo y al valor generado en 100 años de su explotación.

En segundo lugar, por una serie de factores que podríamos llamar sociopolíticos que tienen que ver con un verdadero proyecto de desarrollo social para las regiones y sus pobladores con indudables efectos redistributivos, planteado por el gremio cafetero desde

sus inicios. En sus primeras formulaciones se sustentaba en una concepción de corte paternalista alrededor de la protección y mejoramiento de la finca cafetera familiar.

Este proyecto ha respaldado unas formas de organización institucional que son únicas en el país por su nivel de desarrollo, su estabilidad y permanencia. En efecto, desde la década de los 30, la Federación Nacional de Cafeteros consolidó una serie de programas e instituciones para atender el crédito agrícola, la asistencia técnica y la divulgación, los programas de capacitación profesional, de mejoramiento del nivel de vida y de desarrollo del movimiento cooperativo.

Durante el período de La Violencia, que afectó duramente las principales zonas cafeteras, la Federación, sin hacer pronunciamientos públicos sobre los acontecimientos, continuó realizando sus programas y estableció definitivamente su legitimidad en las regiones a través de sus acciones. En 1956, con el régimen militar, se reinician las sesiones del Congreso Cafetero suspendidas desde 1946 y se pronuncia públicamente sobre una serie de cuestiones sociales como la redistribución de la tierra, la aparcería, el régimen labor de los trabajadores del agro, además de ofrecer alternativas para combatir la violencia la inseguridad en la zona cafetera.

Los años 60 marcan un hito en la atención a las zonas cafeteras por parte de la Federación. En ese momento la institución propone todo un programa para restaurar el orden social en sus zonas, muy deteriorado tanto en el plano económico como social consecuencia de la violencia. Los ingredientes fueron una mezcla de represión del delito,

autodefensa campesina, educación rural y crédito agrícola para el restablecimiento del patrimonio productivo de las explotaciones<sup>7</sup>.

Con la reforma administrativa llevada a cabo en ese momento y que reorganizaba sus servicios comerciales y financieros, se consolidaron definitivamente los servicios a los productores y a las regiones con la creación y dotación de poderosos recursos económicos de una Gerencia Técnica que agrupó todos los servicios de investigación agronómica, extensión rural, relaciones con los Comités departamentales de Cafeteros, educación rural y diversificación agrícola.

La década del 70 fue fundamental. Los servicios se orientaron hacia la renovación tecnológica de los cafetales y a totalidad de su actividad quedó absorbida por la divulgación de las nuevas técnicas y el aprendizaje del crédito agrícola, en detrimento de los programas de diversificación agrícola y mejoramiento del nivel de vida. Los resultados fueron contundentes: se modernizó la caficultura colombiana y la producción aumentó de 7 a 13 millones de sacos. Unos años después la Bonanza Cafetera aportó cuantiosos recursos que fortalecieron tanto los programas de apoyo a la producción, con el establecimiento de subsidios al crédito, a los fertilizantes, etc., como los programas sociales y la dotación de infraestructura en las regiones. Se construyeron escuelas, centros de salud, polideportivos, vías, puentes, etc., acciones que contribuyeron a la transformación socioeconómica de las regiones cafeteras.

---

7 María Errázuriz, Cafeteros y Cafetales del Líbano, Bogotá, Universidad Nacional, Colección Popular, 1986, pág. 134.

Por otra parte, esta gran participación gremial en el desarrollo social de las regiones cafeteras se explica también porque el Estado colombiano a través del contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito con la Federación de Cafeteros le delegó la función de:

"Promover y financiar programas de investigación científica, extensión, diversificación, educación, salud, cooperativismo, bienestar social y demás que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de la industria cafetera colombiana y al equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras"<sup>8</sup>.

En este contrato se estipula que la Federación de Cafeteros preste los siguientes servicios de beneficio social y económico para la población de las zonas cafeteras:

"1) Educación, saneamiento ambiental, salud y mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras; 2) Reforestación, defensa y protección de las aguas y los suelos en las zonas cafeteras y en las cuencas hidrográficas que benefician estas zonas; 3) Colaboración con el GOBIERNO en actividades para la prevención y represión del contrabando de café; y 4) Construcción de obras de infraestructura de beneficio social"<sup>9</sup>.

En la década del 80, la preocupación por los asuntos sociales ha parcialmente languidecido al interior de la Federación aunque los subsidios a la producción y las obras de infraestructura se mantuvieron. Las cifras son relevantes en este sentido: por ejemplo, para los programas de salud, 11 de los comités departamentales de cafeteros recibieron en 1988 la mitad de los recursos con relación a 1978, y a los

---

8 Federación Nacional de Cafeteros, Contrato de manejo del Fondo Nacional del Café, Bogotá, 1988, pág. 3.

9 Idem., pág. 24.



programas de educación se le consagran pocos recursos: apenas el 6 por ciento. Aún así, la Federación de Cafeteros dispone hoy de una estructura de operaciones sólida con un modo de actuar eficiente cuyos resultados más palpables son la calidad de las obras y su posterior mantenimiento, el cumplimiento de los contratos suscritos, una capacidad de convocatoria a otras entidades y de apalancamiento de recursos públicos y privados que constituyen un activo sin precedentes en el país.

Por lo tanto, el mayor desarrollo social de las regiones cafeteras del país obedece, a consideraciones meramente económicas, a un proyecto específico para elevar el nivel de vida de la población rural sustentado en la concepción del beneficio social. En otras palabras, a la voluntad política de un actor social, en este caso la Federación de Cafeteros. Este proyecto se consolidó gracias a su continuidad a lo largo de más de tres décadas y es el resultado de la inversión de recursos gigantescos, sin comparación en el resto del país rural.

## **LA CRISIS Y LA CUESTIÓN SOCIAL**

Para las regiones y sus habitantes la crisis de la caficultura se había demorado en llegar. Si bien las cotizaciones externas venían en descenso desde hace 3 años, en las zonas productoras sus efectos no se sentían por que la política de producción fue clara: incrementar la producción para responder con volumen a la caída de los precios, estrategia que fue posible gracias a la existencia del Fondo Nacional del Café y cuyo efecto más visible es el incremento de la producción nacional a la cifra récord de más de 17 millones de sacos en 1992. Situación que significó para las regiones una reactivación de la economía cafetera local, de las ventas de

insumos, del empleo, etc., puesto que entre 1989 y 1992 se sembraron (entre renovaciones, nuevas plantaciones y zocas) 252.178 hectáreas, el 22 por ciento del área cafetera del país.

A pesar del auge, la estrategia fracasó a mediados del año pasado y se requirieron medidas para desestimular la producción, las cuales implicaron para los productores y las regiones asumir la mayor parte del costo de la crisis.

En este ámbito se suprimieron todos los subsidios a la producción (fertilizantes, crédito, etc.), se redujo el precio interno de compra del café, se establecieron los títulos de ahorro cafeteros (TAC) como parte de pago, y se puso en marcha, por primera vez en la historia de la caficultura colombiana, un plan de erradicación de plantaciones de café por razones de reconversión productiva o fitosanitarias. Para completar este oscuro panorama, la broca del café ha afectado más de 205.000 hectáreas de plantaciones. En forma adicional, para reducir la presión sobre las deterioradas finanzas del Fondo Nacional del Café se le puso freno a las inversiones de carácter social llevadas a cabo por los comités Departamentales de Cafeteros.

Para ilustrar el impacto de estas medidas, la estimación de las pérdidas ofrece una idea concreta del impacto social de la crisis cafetera en las regiones<sup>10</sup>.

- Pérdida inmediata de cafetales y producción de café: en el último año se han erradicado cerca de 42.000 hectáreas de café, de las cuales el 73 por ciento se localizan en los

---

10 CRECE, Lineamientos para afrontar la crisis cafetera y consolidar un desarrollo sostenible en el Occidente Colombiano, Manizales, julio de 1993.

- departamentos del occidente del país. Esta eliminación implica una pérdida de producción del orden de un millón de sacos de 60 kilos. Los pronósticos de cosecha para el año cafetero 92-93 arrojan una reducción de la producción del 17 por ciento con respecto al año anterior.
- Pérdidas del valor de la producción, del valor agregado y del consumo intermedio atribuibles a la erradicación de cafetales: el valor de la producción bruta por hectárea cae en un 20 por ciento, que representa en el agregado \$41.000 millones de pesos; el consumo intermedio por hectárea se reduce en un 13 por ciento, que equivale a \$13.000 millones de pesos; el valor agregado disminuye en un 22 por ciento, o sea \$33.500 millones de pesos.
  - Pérdida neta de empleo, consumo intermedio y valor agregado: bajo el supuesto que los productores realicen intenciones de siembras alternativas declaradas en el momento de la erradicación, las pérdidas netas de empleo ascienden a 15.000 empleos/año o 4 millones de jornales. Para tener una idea de la magnitud de la cifra basta decir que ella equivale a más del 6 por ciento del empleo industrial de la ciudad de Manizales. Las pérdidas netas de consumo intermedio a \$1.500 millones y de valor agregado a \$9.600 millones, hasta julio de 1993.
  - Pérdida por cambios en las prácticas culturales: se presentan pérdidas de empleos por reducción de la cosecha, descensos en la fertilización de cafetales (cuyo consumo ha caído en más del 35 por ciento), reducción en las prácticas culturales descenso en renovación de plantaciones.
  - Reducción en la inversión en infraestructura física y social: la inversión real para los programas de desarrollo social y construcción de infraestructura que adelantan los comités departamentales de cafeteros cayó un 50 por ciento entre 1989 y 1992; esto conlleva el deterioro de la infraestructura existente e incrementa los desequilibrios al interior de los departamentos. Así mismo implica una pérdida de empleo en tales actividades.
  - Caída del consumo de los hogares cafeteros: los indicadores del desempeño de la actividad cafetera durante el último año determinan una disminución del consumo de los hogares de productores y trabajadores cafeteros. Para los primeros por la reducción de sus ingresos productivos y para los segundos por la menor demanda de empleo y la caída del valor del jornal. Sin embargo, los indicadores del comercio global sugieren que esta disminución se ha compensado con el dinamismo de las actividades urbanas en las principales ciudades cafeteras, en especial por el auge de la construcción<sup>11</sup>.

Este conjunto de pérdidas ha provocado el empobrecimiento de los hogares, desempleo y erosión de las condiciones de vida regionales por la depresión de la inversión de carácter social realizada por los Comités Departamentales de Cafeteros. Hoy, a finales de 1993, la crisis reviste características muy agudas en determinadas comunidades de los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia, Tolima y Valle, sobre todo, y es posible que su impacto siga creciendo. En pocas palabras, los habitantes de las zonas cafeteras corren el riesgo

---

11 CRECE, Idem., págs. 6 y 7.

de nivelarse por lo bajo con los de las demás zonas rurales del país, "que se encuentran en términos de bienestar, tres décadas atrasados respecto de los niveles alcanzados de desarrollo en las zonas urbanas"<sup>12</sup>.

## **LAS PERSPECTIVAS**

Las perspectivas no son alentadoras. Coincidentemente con las doctrinas neoliberales que corren, las propuestas gremiales y gubernamentales para enfrentar la crisis en las zonas cafeteras no son generosas con los aspectos sociales. El argumento central propone reducir al máximo las actividades de carácter social adelantadas por los Comités Departamentales de Cafeteros. Esta propuesta significa una ruptura con las concepciones sobre el desarrollo social que prevalecieron al interior del gremio desde sus inicios y que garantizaban una cierta redistribución del excedente cafetero –principio consagrado en el contrato de administración del Fondo Nacional del Café– hacia los habitantes más desfavorecidos de las regiones cafeteras (en particular los trabajadores sin tierra y sin ninguna protección social), en una sociedad fuertemente diferenciada en términos sociales y donde predominan relaciones laborales muy precarias y atrasadas.

La justificación central de tales argumentos es que muchas de las acciones realizadas por los Comités Departamentales de Cafeteros competen a entidades de carácter público del orden nacional o local. Cuando la verdad es que la situación concreta de las entidades del

sector público, que atienden las áreas rurales, no auguran un futuro favorable para las zonas cafeteras: "Las reformas del ICA, del Incora y del HIMAT acabaron con los programas de desarrollo social rural de estas entidades. A la vez, las interminables reestructuraciones del Fondo DRI y la ineficiencia en la ejecución de los recursos que muestra el PNR en los últimos años, han contribuido a restar capacidad de desarrollo por parte del Estado. Inclusive los programas de desarrollo social han ampliado sus coberturas geográficas y poblacionales con un criterio más político que de acción real; de hecho la inversión de los programas sociales para el agro muestra caídas significativas en los últimos años"<sup>13</sup>.

Es indudable que la nueva situación generada por la crisis de la caficultura requiere una adecuación de las instituciones cafeteras creadas en el marco de la regulación del mercado y una redefinición de los programas sociales en las regiones productoras de café. Pero esta no puede hacer borrón y cuenta nueva de muchos años de experiencia exitosa, tanto más si se tiene en cuenta que el país atraviesa por una delicada transición institucional en todos los niveles de gobierno y que hay urgencias por atender.

Existe en las zonas cafeteras una institucionalidad con experiencia que conviene preservar. Sin embargo, ella debe establecer unas prioridades de acción con base en la redefinición prospectiva del modelo cafetero acorde con las nuevas realidades del sector; por ejemplo, no es posible estimular políticas de producción como las implementadas hasta 1992, como tampoco lo es

---

12 Libardo Sarmiento, "El Paquete Social del Neoliberalismo", en Revista Foro No. 20, Bogotá, mayo de 1993, p. 18.

---

13 Idem., pág. 18.

intervenir en el control de la comercialización en un modelo de apertura e internacionalización de la economía. La Federación de Cafeteros debe concentrar sus acciones en los problemas de la producción, su competitividad y, en las regiones productoras del grano, clarificar los objetivos del Fondo Nacional del Café y abandonar una serie de actividades que en el marco del nuevo modelo económico no son viables.

Los Comités Departamentales de Cafeteros deben jugar un rol protagónico: descentralizarse y democratizarse en la toma de decisiones, aunando esfuerzos con los distintos niveles de gobierno y las comunidades locales, colocando sus competencia y su experiencia al servicio de las nuevas formas de hacer desarrollo social que impone la descentralización administrativa del país y dinamizando, dentro del gremio, el ejercicio de una política de desarrollo social reorientada a satisfacer las necesidades actuales de las zonas cafeteras.

Los recursos para programas de desarrollo social en las zonas cafetera deben definirse, tanto más si se tiene en cuenta que en estas regiones la inversión estatal ha sido históricamente reducida: las transferencias del 3.7 por ciento del valor de los reintegros cafeteros, establecidas para este fin en la Ley 9a. de 1991... ¿seguirán aseguradas? ¿Si no, los recursos estatales de dónde vendrían? La misma experiencia cafetera muestra que sin recursos suficientes y estables es imposible enfrentar la crisis social de las zonas cafeteras que, todo indica, apenas comienza.

## UNIVERSIDAD Y ESTADO: ¿QUÉ TANTO REFORMO LA LEY 30?

Ricardo Lucio A.\*

La educación superior colombiana es bastante atomizada y dispersa: cerca de medio millón de estudiantes están matriculados en más de doscientas instituciones, de tipo universitario y no universitario, entre las cuales conviven las estatales de régimen nacional, departamental y municipal, con las privadas que, bajo la forma jurídica de fundaciones o de corporaciones, responden a intereses de tipo confesional, económico o académico más o menos independiente. Este panorama institucional estaba reglamentado hasta ahora por una serie de decretos que, expedidos en 1980, trataron de reglamentar y organizar el conjunto de instituciones surgidas en las décadas anteriores, en un contexto caracterizado por una modernización parcial e incompleta del Estado, un proceso de urbanización, a veces violento, de la sociedad y un modelo proteccionista de la economía.

El 29 de diciembre de 1992 el Presidente de la República sanciona la Ley 30, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", que reemplaza a la legislación de 1980. Este hecho suscita una serie de interrogantes, tales como los siguientes: ¿qué justificaba y hacía necesaria esta nueva norma?, ¿qué actores, y en representación de qué intereses, entraron en juego en el proceso de su elaboración?, ¿qué cambia la ley?, vale decir, ¿hasta qué punto podemos hablar de unas nuevas reglas de juego, de una reforma sustancial de la educación

superior colombiana, o se trata más bien de un tratamiento cosmético a la misma? El presente artículo pretende brindar elementos para responder a estos interrogantes<sup>1</sup>.

### SOPLAN VIENTOS DE REFORMA

Dos hechos ocurrieron a finales del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) que contribuyeron a despertar la conciencia sobre la necesidad de una reforma profunda de la educación superior. El primero de ellos fue el debate sobre la "calidad, eficiencia y equidad de la educación superior colombiana" que organizó el ICFES<sup>2</sup> en forma de seminario permanente, con el concurso de prestigiosos académicos nacionales e internacionales<sup>3</sup>. El debate se dio en circunstancias muy propicias: por un lado, existía un agudo enfrentamiento entre la dirección del ICFES y las instituciones privadas, debido a algunas medidas de control que se tomaron para tratar de frenar cierto abusos de algunas de éstas; la violencia social desatada en ese momento por la guerra con el narcotráfico, por otro lado, hizo que pasar a un segundo plano, de cara a la opinión pública, muchos de los planteamientos realizados. Quedó, sin embargo, la inquietud de que el sistema universitario estaba muy lejos de responder a los retos

---

1 Gran Parte de la información sobre el proceso de elaboración de la Ley 30 ha sido tomado de una investigación realizada por Blanca Lilia Caro en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, "Autonomía y calidad: Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia", por publicar en 1993. El análisis, sin embargo, es responsabilidad del autor del presente artículo.

2 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

3 Las memorias de este seminario fueron publicadas por el ICFES, en tres tomos, en 1990.

---

\* Filósofo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

que supondría una apertura económica del país, en ese momento en ciernes.

Precisamente en este contexto de modernización se sitúa el segundo hecho que conviene destacar: se trata de la misión de Ciencia y Tecnología convocada por el gobierno, que realizó una especie de inventario sobre la infraestructura científica y tecnológica del país, y diseñó los soportes legales y administrativos para una política más coherente al respecto. Con la misión también quedó claro que las universidades del país tendrían que repensar su tarea de producción, circulación y democratización del conocimiento científico y tecnológico, si querían convertirse en instrumentos eficientes de modernización de la sociedad.

El plan de desarrollo del gobierno de César Gaviria (1990-1994) no pareció darle inicialmente mucha importancia a la educación superior; las prioridades en materia de educación parecían más bien ir por los lados del mejoramiento de la calidad de la primaria y de la expansión de la secundaria. Se anunciaba, inclusive, que el ICFES debería perder un poco de perfil; asunto que vino a corroborar indirectamente su nuevo director, al anunciar medidas de posible liberación de una serie de controles que, a su juicio, venía ejerciendo de manera puramente formal dicha institución, tales como el control a los precios de las matrículas ya los programas de educación superior.

La nueva Constitución de 1991, sin embargo, generó una serie de expectativas en el sector, tales como la responsabilidad del Estado de fomentar y garantizar el acceso a la educación superior, la autonomía universitaria (prácticamente inexistente en Colombia)

y la democratización en la gestión de las instituciones educativas.

En esta coyuntura, un poco contradictoria, el director del ICFES convocó en 1991 una comisión de notables, reducida y poco representativa<sup>4</sup>, que trabajó en ese año en la elaboración de un documento base y unos borradores de decretos, que tendrían como objeto reformar la educación superior para ponerla a tono tanto con la nueva coyuntura económica y social que vivía el país como con las expectativas generadas por la nueva Constitución. Diferentes sectores del mundo universitario (universidades, asociación e, inclusive, la federación nacional de maestros, Fecode) reaccionaron ante el trabajo de esta comisión, más por su composición reducida y la forma un tanto cerrada como venía funcionando, que por el contenido mismo de los documentos producidos; la reacción se tradujo en una serie de documentos y propuestas alternativas de reforma, que salieron a relucir en el momento en que el ICFES convocó a una discusión ampliada sobre los documentos producidos por la comisión. Ante esta circunstancia, el director del ICFES conformó una nueva "comisión de concertación", con la participación de los diferentes actores comprometidos en el mundo de la educación superior, que en los primeros meses de 1992 elaboró un nuevo documento que fue presentado por el ejecutivo al Congreso, como proyecto de decreto para la reforma de la educación superior.

---

4 La comisión estuvo conformada por el vicerrector de una universidad privada, un profesor de la Universidad Nacional, un consultor privado y dos personas de ideologías afines a los partidos conservador y liberal.

## **PERO... ¿Y QUE ERA LO QUE HABÍA QUE REFORMAR?**

Los puntos más críticos del sistema colombiano de educación superior, en los cuales se centró la gran mayoría de los debates en torno a su reforma, podrían sintetizarse e los siguientes:

- La legislación de 1980 clasificó la educación superior en cuatro modalidades: formación de postgrado, formación universitaria (de pregrado), formación tecnológica y formación técnica. El soporte conceptual de las dos últimas no es muy claro, ni el mercado de trabajo distingue entre ellas; en la práctica, tampoco se ha dado el flujo previsto de egresados de la formación tecnológica hacia las carreras universitarias.
- Los decretos de 1980 definieron la universidad como una institución que tenga al menos 3 programas académicos de educación superior y pueda demostrar su capacidad investigativa. Con esta definición tan pobre se legitimaron como universidades escuelas profesionales muy mediocres.
- Los postgrados, en su gran mayoría, han tenido un desarrollo muy pobre en el país. Predominan las especializaciones (en su mayoría en las áreas de la salud y del derecho) y prácticamente no existe el doctorado; las maestrías existentes, por regla general, no tienen comunidades académicas que las soporten ni generan investigaciones que contribuyan a la política nacional de ciencia y tecnología.
- Existe una gran preocupación en torno al estatus del docente universitario. Las entidades oficiales cuentan con

"estatutos de docentes", en los que hasta ahora se han premiado más factores como la antigüedad que la calidad de la producción docente o investigativa, con la consiguiente generación de grupos de presión centrados más en sus intereses gremiales que en los académicos. En el sector privado ni siquiera existe una carrera profesoral que garantice la consolidación de comunidades académicas serias.

- Las universidades oficiales están clasificadas en nacionales, regionales (o departamentales) y municipales, sin que haya una lógica muy clara en estas tres categorías, ni desde el punto de vista financiero ni de su cobertura. El régimen administrativo de las instituciones oficiales es supremamente ineficiente, lo cual genera entramientos en labores tales como el equipamiento, la investigación, el intercambio de docentes, la contratación de profesores visitantes, etc.

La sujeción, por otro lado, de las universidades regionales a los políticos locales las hace fácil presa del clientelismo político. La Constitución prevé un régimen especial para las entidades públicas, y la cooperación entre autoridades nacionales y regionales en su mantenimiento, lo cual debía ser reglamentado legalmente.

- Una de las afirmaciones de la nueva Constitución de 1991 que más expectativas generó en los diversos círculos del mundo universitario fue aquella según la cual "se garantiza la autonomía universitaria" (art. 69); si bien existía cierto acuerdo en que es bien poca la autonomía que históricamente han tenido las

universidades colombianas<sup>5</sup>, tanto estatales como privadas, su ejercicio concreto se prestaba a las más diversas interpretaciones, y no siempre se veía con claridad la manera como ésta tendría que hacerse compatible con la función estatal de inspección y vigilancia del servicio educativo, contemplada igualmente en la nueva Constitución.

- La financiación de la educación superior ha sido siempre un tema álgido. En el subsector estatal, los aportes del presupuesto nacional dejaron de incrementarse en términos relativos en los años ochenta, y en ocasiones decrecieron en términos reales e aportes por alumno; en el privado, las instituciones se quejan del control ejercido por el ICFES en torno al monto de las matrículas que pagan los alumnos. Aunque comenzaban a presentarse indicios de cambio en las políticas financieras en ambos sectores (tales como el incremento de las matrículas en las oficiales y la disminución del control en las privadas), no existía una política más global y explícita sobre el financiamiento de la educación superior. Igualmente, los mecanismos de financiación para la investigación y para los alumnos de escasos recursos, aunque existentes, se consideraban insuficientes.

## **EL PROCESO DE LA REFORMA**

Las discusiones y negociaciones que condujeron a la formulación definitiva del texto de la Ley 30 pueden dividirse en dos fases: la primera de ellas corresponde

---

5 Con excepción de la Universidad Nacional que, en el aspecto académico, ha gozado tradicionalmente de autonomía en la creación y definición de sus programas.

a la comisión de concertación, mencionada arriba, citada por el ICFES con el fin de llegar a un acuerdo sobre el proyecto de ley que el ejecutivo presentaría al Congreso; la segunda incluye los debates reglamentarios en el Senado y la Cámara, por los cuales tiene que pasar un proyecto de ley presentado por el ejecutivo al legislativo para su aprobación definitiva.

En la primera fase del proceso, la comisión de concertación, llama la atención la amplia participación institucional: tomaron parte en ella representantes autorizados no sólo de diversas instituciones oficiales y privadas de educación superior, sino también de agencias estatales (Planeación Nacional, Colciencias, Colcultura, Icetex<sup>6</sup>) y de diferentes agremiaciones (ASCUN, Acicapi, ACIET<sup>7</sup>, Fecode); muchos de ellos venían armados de documentos con propuestas parciales o integrales de reforma, elaborados por sus respectivas instituciones. Las discusiones en la comisión generaron una serie de alianzas coyunturales para defender puntos específicos de la reforma, entre las cuales quizá la más notoria fue la liderada por las universidades estatales de mayor prestigio, a la cual se sumaron algunas instituciones privadas, comúnmente consideradas como de élite (especialmente los Andes y la Javeriana); para este grupo la bandera fundamental fue la de la calidad universitaria, que debería expresarse en la ley en una conceptualización más estricta de lo que debería entenderse por universidad, lo

---

6 Las tres últimas siglas corresponden a las agencias estatales encargadas del fomento a la ciencia y la tecnología, de la promoción cultural y de la financiación de becas estudiantiles, respectivamente.

7 Asociaciones gremiales de universidades, de institutos técnicos y tecnológicos.



cual reduciría el grupo de las "verdaderas" universidades a unas cuantas de las instituciones actualmente existentes<sup>8</sup>; este grupo debería constituirse en el núcleo dinamizador de toda la educación superior, serían las únicas facultadas para conferir doctorados y, en última instancia, las únicas que gozarían de la "autonomía universitaria" propiamente dicha, establecida en la Constitución. Contra esta posición reaccionaron las demás instituciones, calificándola de "elitista"; para ellas la bandera fundamental fue la de la autonomía general de todas las instituciones de educación superior, independientemente de su tamaño, calidad o índole; se abogaba, de esta manera, por un nuevo tipo de relaciones entre las entidades y el Estado. Curiosamente ASCUN respaldó la segunda posición, lo cual le quitó el respaldo, durante las discusiones, de sus afiliados de mayor prestigio académico.

Esta confrontación entre lo que podríamos calificar intereses "académicos" e intereses "gremiales" condujo a una serie de negociaciones cuyos resultados, no siempre felices, quedaron plasmados en el documento final; algunos de ellos irían a permanecer a lo largo de los debates hasta la aprobación de la ley: es el caso de la clasificación algo confusa de las instituciones de educación superior, y de, una autonomía institucional generalizada, con mecanismos no muy precisos de acreditación institucional.

---

8 En un artículo publicado con ocasión de la reforma traté de mostrar cómo, si se analizan el tipo de programas, los postgrados, las investigaciones y el cuerpo docente, sólo siete del más de dos centenares de instituciones podrían considerarse como universidades. Ricardo Lucio, "¿Qué tan universidad es nuestra universidad?", en Educación y cultura, No. 26, Bogotá, abril de 1992, págs. 55-61.

La segunda fase, el proceso de aprobación de la ley en el Congreso, pasó por las siguientes cuatro instancias reglamentarias: comisión sexta del Senado, plenaria del Senado, comisión sexta de la Cámara, plenaria de la Cámara; en cada una de ellas el proyecto de ley fue sometido a debate, con las consiguientes modificaciones al proyecto original, más sustanciales en el Senado, más puntuales y de detalle en la Cámara. Quizá lo más importante en el proceso fue la serie de innovaciones presentadas por el ponente del Senado, Senador Ricardo Mosquera (ex-rector de la Universidad Surcolombiana de Neiva y de la Universidad Nacional), entre las cuales conviene destacar la creación de un organismo de dirección del sistema de educación superior nacional (CESU), reduciendo al ICFES a una secretaría técnica o ejecutiva de éste, y la adopción de medidas concretas para garantizar el financiamiento de las instituciones estatales.

En la Cámara, la modificación más polémica fue la de añadir a la clasificación tradicional de instituciones en oficiales y privadas, según su régimen jurídico, una tercera categoría, la de instituciones de "economía solidaria", incluyendo un representante de éstas en el Consejo Nacional de Educación Superior y los diversos comités asesores, y la obligación de todas las entidades cooperativas del país de invertir por lo menos la mitad de su presupuesto obligatorio de educación en la financiación de programas de educación superior ofrecidos por ese tipo de instituciones. La polémica que desató este grupo de disposiciones añadidas a última hora se basó en que en el país sólo existe una institución de educación superior que podría catalogarse como de "economía solidaria" (o cooperativa), la cual se vería

favorecida en su estatus y en sus finanzas con una especie de impuesto que pagarían todas las cooperativas, cualquiera que fuera su índole; el hecho se vuelve todavía más preocupante, cuando se constata que el presidente de la Cámara en el momento del debate había estado vinculado con dicha institución altamente privilegiada por la nueva ley<sup>9</sup>.

En resumen, la primera fase del proceso (la comisión de concertación), fue más democrática institucionalmente; aunque tuvo las debilidades que suele tener esta clase de "foros democráticos", donde puede ejercer el mismo poder de negociación e ingerencia en una decisión final tanto un representante de una comunidad académica sólida como el de una institución mediocre. La segunda fase (el debate parlamentario) se movió, por el contrario, obedeciendo más al impulso de diversas fuerzas de presión, no siempre claras, especialmente en la Cámara; hay que reconocer, sin embargo, los aportes positivos realizados por el ponente del Senado y la convocatoria de foros regionales previos a la discusión del proyecto en la comisión que, sin embargo, no pudieron marginarse totalmente del manejo clientelista<sup>10</sup>. La presencia de los representantes del mundo académico fue notoria en la primera fase pero se marginaron de la segunda, que fue la decisiva.

---

9 La Universidad Cooperativa de Colombia tiene sedes en Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Santa Marta y Barrancabermeja. En el directorio del ICFES había figurado como director de la seccional de Medellín César Pérez García, presidente de la Cámara de Representantes en 1992.

10 El Senador Mosquera organizó algunos foros previos a la discusión de la ley, en algunas ciudades seleccionadas. Entre ellas se incluyó a Neiva que, más que caracterizarse por su mundo universitario, es asociada generalmente con la clientela política del senador.

## ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LA LEY 30

El resultado de todo este proceso de negociación y de componendas, a veces no muy transparentes, es una ley de organización del servicio de la educación superior heterogénea y desigual en el tratamiento y la formulación de su articulado. Más que hacer un análisis de todas sus partes, quiero detenerme en cuatro puntos que, a mi juicio, son los más innovadores de la norma, con respecto a lo que existía. Son ellos la clasificación de las instituciones, la autonomía e inspección y vigilancia del sistema, la coordinación global del mismo, y los mecanismos de coordinación y financiamiento, de la universidad estatal principalmente.

**1. La clasificación de las instituciones** pasó por intensos debates y fue modificada repetidas veces; el interés y las presiones ejercidas con ocasión de ella obedeció muchas veces, no tanto a un afán arquitectónico por organizar los elementos del sistema, cuanto las posiciones de privilegio que implica esta en uno u otro grupo de instituciones (la facultad para tener postgrados, o el ejercicio pleno de la "autonomía universitaria", por ejemplo). Es importante anotar, por otro lado, que la aparición de diferentes tipos de instituciones, con modalidades universitarias clásicas y no universitarias, es una tendencia normal de prácticamente todos los sistemas de educación superior del mundo; como también es una tendencia normal que aquellas instituciones clasificadas en los rangos menos privilegiados o no universitarios, presionen con el tiempo por el reconocimiento del estatus universitario pleno.

La clasificación de instituciones vigente en Colombia se basaba en las modalidades, citadas arriba, que éstas estaban facultadas para impartir; existían por tanto instituciones técnicas e instituciones tecnológicas, fundamentadas en una conceptualización no muy precisa de la legislación de 1980 sobre lo que es la formación técnica y la tecnológica, por contraposición con la formación profesional o científica de las universidades. Existía igualmente una especie de universidades menores, las llamadas "instituciones universitarias", que tenían algunos programas universitarios, pero que no estaban facultadas para tener postgrados. Entre las universidades, finalmente, existían unas pocas con verdaderas comunidades académicas, con docencia e investigación, frente a la inmensa mayoría que, en la práctica, eran grandes escuelas con carreras para formar profesionales. Se necesitaba, pues, unificar y definir mejor las instituciones técnicas y las tecnológicas, por un lado, y, por el otro, definir con más rigor lo que es una universidad, dejando como "escuelas profesionales" o "instituciones universitarias" o "escuelas de pregrado" a todas aquellas instituciones que no cumplieran con aquellos requisitos, pero que estuvieran facultadas para impartir las carreras clásicas de la formación universitaria.

Sin embargo, la solución final optada en la ley 30 es algo confusa y consistió fundamentalmente en reducir los cuatro tipos de instituciones a tres, agrupando simplemente en una sola categoría a las antiguas instituciones universitarias y a las tecnológicas. Como resultado, se define un sistema de educación superior compuesto por 73 universidades (con 333.458 alumnos), 106 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (con 126.721 alumnos) y 59 instituciones

técnicas profesionales (con 33.921 alumnos)<sup>11</sup>, dejando a las instituciones (especialmente las del grupo intermedio) en la posibilidad de subir de categoría, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. En este punto es de vital importancia la concepción que se tenga de universidad puesto que, sin desmeritar lo que hagan las otras instituciones, la universidad es, o debe ser, el núcleo dinamizador de toda la educación superior de un país. En este terreno la ley es ambigua: si bien no realiza ninguna modificación a la situación vigente ("son universidades las reconocidas actualmente como tales...", art. 19), sí indica que no todas ellas estarían facultadas para establecer programas de maestría y doctorado, y por tanto no todas ellas serían universidades en el pleno sentido, reconocido internacionalmente, del término.

2. El segundo punto crucial tiene que ver con la autonomía universitaria, donde sí hubo modificaciones sustanciales a la situación vigente, ya que en Colombia era prácticamente inexistente. Aunque las implicaciones y enfoques conceptuales de la autonomía son muchos, éstos se reducen, en el debate concreto, a tres: la autonomía administrativa se centra en el nombramiento de las directivas, en especial del rector; la autonomía académica se concreta en la capacidad de las instituciones de decidir por sí mismas sobre sus programas académicos; finalmente, la autonomía financiera implica el manejo autónomo del gasto institucional. Los mecanismos previstos por la ley para su ejercicio son diferentes

---

11 Las cifras utilizadas en este trabajo son producto de cálculos realizados por el autor sobre la base de datos del ICFES, correspondientes a 1990 (y que pueden, por tanto, diferir ligeramente de las estadísticas oficiales).

para cada caso, según se trate de las universidades o de las otras instituciones, y también según sean oficiales o privadas.

En lo académico, las universidades (tanto estatales como privadas) tienen en adelante la capacidad para decidir sobre sus programas de formación. Para las otras instituciones la autonomía es (nominalmente al menos) más limitada, pues deben notificar de ello al ICFES; se suprime por tanto la aprobación previa que impartía el ICFES a los programas, y que incluía no sólo el plan de estudios sino también el número de alumnos por programa.

El nombramiento del rector en las universidades públicas queda en manos del consejo superior, donde tienen asiento los diversos estamentos universitarios (antes el rector era de libre nombramiento y remoción del ejecutivo nacional, departamental o municipal, según la índole de la institución). En las instituciones que no son universitarias el rector es nombrado por el ejecutivo correspondiente, de terna presentada por el consejo superior. Curiosamente, nada se dice al respecto para las instituciones privadas; en éstas, cuando revisten la forma de corporaciones, el nombramiento puede presentar visos más democráticos que cuando son fundaciones (especialmente las confesionales), donde impera por regla general un criterio vertical, a veces extra-académico, en el nombramiento de las directivas universitarias<sup>12</sup>. Queda por ver cómo

---

12 La afirmación no corresponde necesariamente a todas las instituciones. Una investigación no publicada realizada para el ICFES analiza con más detalle tanto la composición de los organismos superiores (de tipo familiar, religioso, académico, etc.) como el tipo de dirección de las instituciones privadas de educación superior. Alejandro González y Saldarriaga, "Estudio de

aplicarán las instituciones privadas el precepto constitucional de que la comunidad educativa participe en la dirección de las instituciones (art. 68), confirmado explícitamente por la Ley 30, en lo que respecta a las instituciones privadas de educación superior (art. 100).

En cuanto a la autonomía financiera, desaparece el control que realizaba el ICFES<sup>13</sup> sobre el incremento máximo en que las instituciones privadas podían ajustar anualmente el cobro de derechos a los alumnos, reivindicación que venían presionando las instituciones desde hacía bastante tiempo. Para las instituciones oficiales, la autonomía financiera está de todos modos condicionada por el monto de los recursos de que disponen que, en su gran mayoría, siguen estando constituidos por los aportes del presupuesto nacional; o sea que los límites de su autonomía están dados por los recursos, no siempre abundantes, de que dispone el fisco; sin embargo, se les posibilita el manejo de otros recursos (tales como cobro de matrícula y venta de investigaciones y consultoría) que, de manera algo tímida, ya venían percibiendo algunas de ellas, aunque no constituyen una parte significativa de su presupuesto de funcionamiento.

Se discutió en repetidas ocasiones sobre la necesidad de armonizar este viraje fundamental en la autonomía universitaria con el ejercicio constitucional de la inspección y vigilancia del servicio educativo, que debe ejercer el Estado. Para todos era claro que una autonomía incontrolada podría hacer un poco más crítico el mercado de educación superior,

---

instituciones de educación superior", Bogotá, ICFES, 1990, págs. 53-59.

13 Al menos eso parece desprenderse del artículo 122 de la Ley 30.

en perjuicio de la calidad educativa. La experiencia muestra que las meras buenas intenciones o los sistemas de autoevaluación no son suficientes. Algunos países han desarrollado con relativo éxito (como en el caso de Brasil para los postgrados) sistemas de acreditación, complementados con una buena información al usuario, que tiene derecho de conocer la calidad el producto que se le ofrece. Desafortunadamente, y pese a la insistencia de las instituciones más prestigiosas, dicho sistema, que inicialmente fue planteado como obligatorio, quedó en el texto definitivo como voluntario.

3. Quizá la innovación más destacada de la ley fue la creación de un Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de 16 miembros, como órgano coordinador supremo del sistema, colocado por encima del ICFES, y compuesto por cuatro representantes del gobierno, diez de los estamentos institucionales (siete rectores, dos académicos y un estudiante), y dos del sector productivo. La innovación es en gran parte obra del ponente del proyecto en el Senado. Su operatividad dependerá en gran medida de su reglamento, que debe él mismo expedir, y de la manera como se coordine con el ICFES y con otras cuatro juntas con funciones complementarias: la propia junta directiva del ICFES, y los tres comités asesores, uno para cada tipo de instituciones. De todos modos, y puesto que tanto los comités como el CESU sólo se reúnen esporádicamente, el aspecto ejecutivo de las labores de coordinación, fomento, inspección y vigilancia seguirá estando en gran medida en manos del ICFES, puesto que es la única instancia de todas ellas que cuenta con planta e infraestructura propia, de dedicación permanente.

4. La ley dedica el título más extenso, con seis capítulos, a las instituciones oficiales de educación superior, con algunos elementos que permitan mejorar su gestión administrativa y financiera, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes:

- La creación de un régimen único para las universidades, que antes eran nacionales, departamentales o municipales. No queda claro, sin embargo, cuál va a ser la participación de los entes territoriales en su financiación.
- La creación de un sistema de universidades del Estado, que permita combinar y hacer más eficientes los recursos.
- Las pautas comunes que permitan hacer compatibles los diversos escalafones y estatutos profesoriales de las instituciones.
- La posibilidad de que el régimen de contratación se rija por las normas de derecho privado, y de que se pueda contratar el control interno con empresas privadas.
- La obligación que se le impone al Estado de incrementar realmente (en pesos constantes) los aportes anuales de los presupuestos nacional y territoriales.

#### **¿QUE TANTO SE REFORMO LA EDUCACIÓN SUPERIOR?**

El reto principal de la universidad colombiana es el de mejorar su calidad y garantizar un acceso más democrático a los códigos de la modernidad, en una sociedad que comienza a regirse por parámetros económicos y políticos nuevos. Ni una cosa ni otra se logran automáticamente con la promulgación de una nueva norma pero, al establecerse la

autonomía, el problema de la calidad pasó a ser responsabilidad primordial de las instituciones mismas, mientras que el de la democratización del acceso es responsabilidad del Estado, en su función redistributiva, media e la financiación de sus instituciones y el otorgamiento oportuno de créditos estudiantiles

Algunas reflexiones finales nos permiten hacer un balance de cuáles serían los puntos claros y los puntos oscuros del sistema de educación superior colombino, colocado dentro de los parámetros de es ley marco.

Es indudable, en primer lugar, que las instituciones ganan en autonomía frente a las presiones del clientelismo político las oficiales y en general frente al Estado las privadas. Pero autonomía significa, fundamentalmente, autonomía de lo académico ente a cualquier otro tipo de heteronomía: si bien es claro que las comunidades académica adquieren ingerencia en la dirección de instituciones estatales, no lo resulta tanto en las privadas, donde otro tipo de intereses inclusive los políticos (como lo demostraron algunas de las negociaciones que se realizaron durante la discusión de la ley) predominan con frecuencia sobre la academia en los criterios de dirección de las mismas.

La autonomía significa también cierto debilitamiento en la función policiva del Estado, al menos tal como la venía ejerciendo el ICFES. Ello implicaría una especie de liberación de los mecanismos de oferta y demanda del mercado educativo. Pero, cuando se liberan tales mecanismos, si no se tiene un sistema de información ágil y oportuno sobre el tipo y las calidades de los productos ofrecidos (los programas de educación superior), el que sale perjudicado es el cliente (los alumnos).

Tal sistema de información ha sido encomendado al ICFES y es, por otro lado, fundamental en los procesos de planificación, de fomento y de evaluación de cualquier tipo de organismo. El sistema de información estadística que venía produciendo el ICFES, pese a sus carencias, es de los más completos que existen en América Latina<sup>14</sup>. Sin embargo, para que sirva al doble propósito de informar para la toma de decisiones y de informar al cliente, debería complementarse con algunos indicadores de calidad o, al menos, con los resultados de los sistemas de acreditación que, desafortunadamente, que daron a voluntad de las instituciones.

Desde el punto de vista de la coordinación del conjunto del sistema, existe el temor de que la multiplicación de las instancias intervinientes duplique esfuerzos y haga inoperante el conjunto. En efecto, además del ICFES y su junta directiva está el CESU y los tres comités asesores, sin contar con que las instituciones oficiales participarán del sistema estatal de universidades que, posiblemente, adoptará así mismo la forma de otro comité. Por la manera como están compuestos dichos comités, tienen el peligro de funcionar como una especie de democracia corporativa donde los miembros, en vez del interés del conjunto, vayan a representar solamente el de la institución o estamento al que pertenecen. En este aspecto resulta especialmente preocupante el manejo del grupo de las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas, donde cerca de la cuarta parte de los alumnos del sistema se hallan dispersos en modalidades universitarias y no universitarias de más

---

14 En países como México, Argentina, Brasil y Chile, o bien la información disponible no incluye las modalidades o universitarias, o es muy incompleta para el sector privado.

de un centenar de instituciones, muy pequeñas en promedio. Con las instituciones de fomento existe el mismo peligro de superposición: además de la posible duplicación de funciones que existía en el fomento a la investigación (ICFES y Colciencias), y en el crédito o becas educativas (Icetex, Colfuturo y el mismo Colciencias), se crea una nueva entidad financiadora, el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, Fodesepe (art. 89).

En el caso de la financiación de las instituciones oficiales, los mecanismos previstos parecen más bien un conjunto de remedios parciales, que una solución a fondo de problema financiero del sector. La metodología inercial prevista<sup>15</sup> (tomar como base los presupuestos de 1993, art. 86) tiende a mantener los vicios presentes, donde se corre el peligro de premiar la ineficiencia histórica en el gasto, y no se tienen en cuenta las proyecciones diferenciadas de desarrollo de las entidades, según el papel que estén cumpliendo en un momento dado, de producción, transmisión y aplicación de conocimientos socialmente útiles.

### **¿PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO?**

La participación activa y generalmente en pie de igualdad de instituciones tanto privadas como oficiales en las

---

15 Brunner menciona, como alternativa posible al financiamiento inercial automático que ha prevalecido en las universidades estatales de América Latina, los financiamientos públicos deliberados, "en la medida en que para su asignación se recurre a procedimientos que consideran ya bien el costo de los inputs o permiten fijar y evaluar los outputs esperados o efectivamente producidos" (José J. Brunner, Educación superior en América Latina durante la década de los ochenta: La economía política de los sistemas, Buenos Aires, Cedes, 1993, pág. 30.).

discusiones, y la conciencia de que uno y otro sector cumplen un papel igualmente importante en el funcionamiento y desarrollo de la educación superior, volvieron a poner sobre el tapete el viejo tema de qué tan eficiente es y qué tanto se justifica el financiamiento de las instituciones estatales. Como está de moda la tendencia a privatizar todas las instituciones estatales, vale la pena terminar este artículo con una breve reflexión al respecto, especialmente cuando, por sorpresa de muchos, el sector estatal de la educación superior (especialmente las universidades) tuvo un tratamiento destacado en la nueva ley.

Los debates en torno al gasto público en la educación superior se centran, fundamentalmente, sobre si el Estado debería financiar a las instituciones o a las personas: los defensores a ultranza de la primera posición sostienen que el Estado debe mantener y privilegiar sus instituciones, por el simple hecho de ser estatales, vale decir, patrimonio común de todos, y miran cualquier intento por hacer que los alumnos (especialmente los de mayores recursos) participen de una manera mínima en el gasto universitario, como un intento de privatización del sistema; posiciones más neoliberales sostienen que el papel fundamental del Estado no es mantener sus instituciones sino democratizar el acceso a la educación superior, cosa que se lograría mejor dedicando ese presupuesto a financiar a los alumnos de escasos recursos, de manera que todas las instituciones, estatales y privadas, compitan en igualdad de condiciones en el mercado educativo, es decir, cobren derechos de matrícula comparables a los alumnos, que estarían más libres de elegir la institución de sus preferencias.

Lo que estas discusiones generalmente pasan por alto es que el sector estatal está cumpliendo, mirado en su conjunto, un papel específico, cualitativamente diferente del sector privado, mirado también en su conjunto. Colombia es un país privilegiado para hacer un análisis comparativo del comportamiento de los dos sectores puesto que, a diferencia de otros países de América Latina, ambos sectores cuentan con coberturas comparables (60 por ciento de la matrícula corresponde al sector privado y 40 por ciento al sector oficial) y porque, a excepción de las fuentes de financiación, los dos se han desarrollado en todos los niveles institucionales y sus iniciativas para establecer programas e instituciones han estado sujetas al mismo tipo de control es por parte del ICFES (a excepción de la Universidad Nacional, que ha gozado siempre de autonomía académica plena).

Este análisis comparativo arroja tres diferencias fundamentales: en primer lugar, el sector estatal realiza más investigación, especialmente de largo aliento, que el privado<sup>16</sup>; en segundo lugar, hay una diferencia muy notoria en el tipo de programas que se ofrecen: en el sector estatal ocupan un lugar destacado, cosa que no ocurre en el privado, aquellas áreas del conocimiento más estratégico socialmente y las de montaje más costos (agropecuarias, matemáticas y ciencias básicas, salud), mientras que casi la mitad de los programas del sector privado son aquellos que se podrían calificar de "blandos", por lo fácil y poco costoso de

---

16 De 214 proyectos de investigación financiados por Colciencias a las universidades entre 1983 y 1988 167 fueron presentados por las estatales y 47 por las privadas (Ricardo Lucio y Mariana Serrano, La educación superior: tendencias y políticas estatales, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional, pág. 226).

su montaje (ciencias sociales y jurídicas, económicas y administrativa)<sup>17</sup>; en tercer lugar, mientras dos tercios de las instituciones privadas se concentran en las tres principales ciudades del país, sólo lo hace un tercio de las estatales, lo cual indica una mayor desconcentración regional de este último sector.

La pregunta entonces por la equidad y la eficiencia en el gasto estatal en instituciones o en personas, debe complementarse con la pregunta de si la sociedad está interesada en mantener un sistema de educación superior que incluya entre sus prioridades la investigación, que atienda áreas socialmente estratégicas, aunque sean más costosas, y que se extienda hacia otras regiones de menor desarrollo. Ello en nada desmerita el papel que, en conjunto, cumple el sector privado: también se necesita la formación masiva de profesionales, en las carreras, modalidades y regiones que sean atractivas para la inversión privada en educación superior.

El reconocimiento de este dualismo de la educación superior colombiana, hasta cierto punto inevitable, implica la adopción de una serie de mecanismos específicos para impulsar su desarrollo en la nueva coyuntura que vive el país: mecanismos que liberen a las instituciones de controles burocráticos y financieros inoperantes; mecanismos que den mayor transparencia a los resultados del servicio educativo, que inevitablemente se traducirán en calidades diferentes; mecanismos que

---

17 Los datos más exactos son los siguientes: en las áreas agropecuarias, de matemáticas y ciencias y tiene el 32 por ciento de sus programas y el privado el 14 por ciento; en las áreas de sociales, derecho, economía y administración el sector estatal tiene el 19 por ciento de sus programas y el privado el 46 por ciento.



estimulen la inversión privada en educación superior; mecanismos que posibiliten un mejor funcionamiento de las instituciones estatales que, en su conjunto, están jugando un papel difícil de reemplazar. Algunos de estos mecanismos ya han sido esbozados en la Ley 30, con innovaciones radicales (el CESU, la autonomía institucional) o fragmentarias e incompletas (el sistema de acreditación, el régimen financiero de las instituciones estatales); pero la mayor parte de ellos, sin embargo, queda por puntualizar y reglamentar (ojalá sin caer en la regulación excesiva) en los decretos que ya se están produciendo. Aun así, lo más importantes que la adopción de dichos mecanismos y su conversión en una verdadera reforma de la educación superior dependerá, en adelante, del concurso decidido y concertado de las instituciones, y que las situaciones de privilegio que genere el ejercicio de la autonomía obedezcan más a criterios de calidad académica que a criterios espurios de monopolio educativo (como los que se insinuaron en algunas de las modificaciones adoptadas en la Cámara).

## SALSA Y EXPRESIÓN SOCIAL

José Arteaga, César Pagano, Bertha Quintero y Alejandro Ulloa

La Salsa es cosa seria. Bailarla, oírla, sentirla, es darse a esa identidad latina enriquecida por los aportes de una cultura que tuvo en la región del Caribe su asiento particular. La Salsa, por expresar sentimientos visiones de grupos humanos importantes en nuestro continente, es un elemento básico en el reconocimiento de nuestra conciencia cultural. Es por ello que hemos invitado, en este número de la revista ANÁLISIS POLÍTICO, a cuatro especialistas en el tema: José Arteaga, César Pagano, Bertha Quintero y Alejandro Ulloa.

**Análisis Político:** ¿Cuáles cree usted que son las manifestaciones más importantes, desde el punto de vista de la expresión social, en el contenido temático de la música Salsa?

**José Arteaga:** Hay un gran eje que domina el contenido de las canciones en el Caribe y es la presencia de personajes. Alrededor de ellos funcionan dos temáticas invariables: el amor hacia la tierra, el trabajo, la religión, la música, las ciudades, el hombre y la mujer. Hay canciones que son, por su parte, muestra palpable de la violencia cotidiana enfocada hacia la guapería, la cárcel, la delincuencia urbana y la rebelión política. Pero son los personajes, en resumen, los que mueven cada canción o, por lo menos, la mayoría de ellas. Sobre el amor a la tierra están, por ejemplo, "La Sitiera", que decía: Sitiera mía, dime que has hecho de nuestro dulce hogar. Sobre el amor al trabajo está "El manisero" y una infinidad de personajes que venden de todo, desde "Olga, la tamalera" hasta "El

vendedor de agua". Sobre el amor a la religión están las canciones santeras como "Santa Bárbara" y las católicas como "El Nazareno". Sobre el amor a la música hay verdaderas tragedias como la de "El Cantante" de Rubén Blades y anécdotas sencillas como las de "El Cumbanchero" de Rafael Hernández. Del amor a las ciudades no se salva ningún poblado por pequeño que sea. Basta sólo mirar un mapa de Cuba, por ejemplo, y encontrarse con Guajiras, Chachachás, Boleros, Montunos y Sones en un trayecto cualquiera. A Nueva York, la Salsa le ha dedicado 80 canciones que llevan por título el nombre de la ciudad: 43 de ellas tienen a un personaje como protagonista.

El amor filial y fraternal, por su parte, es una condición de toda la música, sólo que ha hecho uso frecuente del Bolero conocer sus pasiones y afectos. Cuando no lo utiliza, se apoya en sí misma y se convierte en Salsa romántica, erótica y demás.

Dentro de la violencia se encuentran los cantos de guapería que hacen referencia al hombre pendenciero, agresivo y valiente. Allí hay ejemplos clásicos como "Sansón Batalla", "El Títere" y "El Watusi". Los cantos a la cárcel, tienen en "El Preso" a su representante por excelencia y los cantos de violencia urbana alcanzaron su punto más alto en 1979 con "Pedro Navaja", el personaje de Blades que impuso una moda pues más tarde aparecieron "Joe Conexión", "Roberto Revólver", "Juan Valentón", "Felipe Assagay", "Juan Cuchillo" y "Juanito Alimaña".

Pero mientras este tipo de personajes urbanos siempre estuvo presente en la música del Caribe, la violencia política ha variado de acuerdo a las circunstancias históricas de cada país y en la Salsa actual

no existen alusiones de este tipo. Tal vez la única presencia en este sentido sea la cubana con las composiciones de Pedro Luis Ferrer y uno que otro coro sutil de NG La Banda.

**César Pagano:** En el New York de los años 60 y ante el auge abrumador del Rock, el Country, el Pop y otras invasiones anglosajonas, la comunidad latina que había crecido en forma vertiginosa se inclina espontáneamente a reavivar la música ancestral propia que debía satisfacer la necesidad del oído y también los deseos danzarios siempre presentes en el Caribe.

Nunca antes del decenio de los años 60 habían explotado tan variadas manifestaciones indómitas. Aparecieron primero unas de corte individualista que suponen la astucia triunfal del hombre latino frente al gringo, al cual desprecia en el juego de la vida y la calle peligrosa. Ese es el embaucador, el jugador, el pependenciero, el que vive de las mujeres, el bebedor, el vicioso, el que no trabaja pero sobrevive, el alegre sin cálculos, ni previsiones futuras. El prototipo de ese ser complicado, sorpresivo y camaleónico fue: "El malo" que en forma tan atinada reflejaron Willie Colón y Héctor Lavoe. Después arribaron los Pedro Navajas de Blades, o los Juanito Alimaña, seres que se burlan de todo, viven optimistas entre dificultades mayores y terminan autodestruyéndose entre sí o perecen en un día de mala suerte, o a merced de la policía (ganarse la lotería al revés).

Apareció también otra dimensión social - aún no política- que defendía la lengua hispana, las jergas criollas, la comida tradicional, las diversiones heredadas (dominó, la bolita, peleas de gallos, etc.), la vestimenta escandalosa, el pelo encrespado, el lucimiento desafiante y a

veces extravagante del cuerpo de canela. Los santos africanos al lado del panteón cristiano es decir, los usos y costumbres amenazados por las modas que todo se lo tragan. Los sentimientos latinos quedaron felizmente plasmados en: "Sofrito", "El faisán", "I'm sorry not speak english", "El tren N .8", "Las Tumbas", "El emigrante", "Timbalero", "Experiencia te habla".

Una tercera proyección no revela la intención política franca y fresca que en las letras mostraba la ruptura con el conformismo imperante. Tanto la música novedosa, enérgica, agresiva y las estrofas protestantes estaban impregnadas por los acontecimientos que el mundo en transformación vivía: La Revolución Cubana, la emancipación africana y asiática, el surgimiento chino, la guerra fría entre potencias, el Vietnam, la guerrilla latinoamericana y el Ché Guevara. En las ciudades, como fenómenos propios surgían los movimientos negros, el hippismo, el feminismo, la insurgencia juvenil. Muchos levantamientos y manifiestos - más amenazantes que eficaces estimularon la revolución y generaron una progresiva contrarrevolución. En la música que nos interesa vivió una época especialmente fecunda que muchas veces degeneró en simple retórica: "Justicia", "En cadenas" (Eddie Palmieri), "Anacaona", "Presencia", "Plantación adentro", "Los entierros" "Galera tres", "Pueblo latino" (Tite Cure Alonso), "Maestra vida" "Cipriano Armenteros" "El Tiburón" (Rubén Blades), "Tiempo pa'matar", "No" (Willie Colón).

En el tiempo actual hay que hablar con pesadumbre de estos tiempos creativos pero idos, ante la avalancha de mediocridad que inundó los espacios genuinos, donde sólo algunos disidentes y persistentes aguantan confiados a la

espera de mejores tiempo en New York o la música cubana siempre importante, pero ahora más como semillero de artistas y de música exigente.

**Bertha Quintero:** La música Salsa como cualquier otra manifestación del arte refleja de manera directa o indirecta la realidad social. Y al igual que todas las músicas populares, la temática de la salsa incluye en sus letras todo tipo de referencias que van desde el amor, el odio, la vida, la muerte, los sentimientos, hasta la problemática social, con referencias específicas a las minorías étnicas, religiosas sociales y culturales.

En ese sentido podemos afirmar que los compositores y los intérpretes de la música Afrocaribe, más que cualquier otro ritmo del géneroailable, les ha interesado la temática de la protesta racial, social y política, encontrándose vocalistas y orquestas que prácticamente se han especializado en estos temas: Blades, Feliciano, Milanés, Rivera entre otros.

Si tenemos en cuenta que la interpretación de la música Salsa requiere de bastante destreza y conocimiento para lograr un buen resultado, el hecho de que se haya propuesto también la denuncia de situaciones sociales, aporta a la concientización de dichos problemas, ya que para su difusión convoca fundamentalmente a la fiesta y al baile que serán siempre más efectivos que cualquier discurso o proclama política.

**Alejandro Ulloa:** En una de sus tendencias, la Salsa le ha cantado a la vida cotidiana del barrio, sus personajes, sus dramas y sus alegrías. Ese ha sido su microcosmos, socialmente hablando. A diferencia de otros ritmos que se han catalogado como "música protesta", la

Salsa no puede considerarse como tal. Aunque otra de sus tendencias asumió un mensaje de lucha e identidad Latinoamericana, en lo fundamental es una música no alineada políticamente; "no queda ni a la derecha ni a la izquierda". Como escribió Tite Curet para la voz de Ismael Rivera: "Queda en el centro de un tambor bien legal". Creo que esencialmente la Salsa le ha cantado al goce y al placer a través de la exaltación del amor, la sensualidad, el baile y la música misma. Es un canto a la alegría de vivir. Si la comparamos con otros géneros, la Salsa es singular. El Tango que le canta a la tragedia del desamor, se refugia en el pasado, al que evoca con nostalgia, ante un presente infeliz. La Ranchera como el Bolero y el Tango mismo es un melodrama circular que se repite en el girar de cada surco. Ciertamente el Rock (el "Death Metal") canta su fascinación por lo siniestro, la muerte y la violencia que se traslada como agresión al baile. Esta obsesión por la muerte ha seducido a muchos jóvenes del país. Pero en el Rock no hay asado ni futuro. Si acaso un presente efímero e inútil que se niega sin otra alternativa que la destrucción; la Salsa por su parte, es valoración de la vida, esperanza siempre presente, aún en las situaciones más dolorosas de la cotidianidad. "Si la muerte aparece, es para burlarse de ella, para jugar con ella porque si el muerto se fue de rumba", la vida continúa y el placer de vivirla es superior, trasciende toda' sus limitaciones.

**Análisis Político:** Y en cuanto a la Salsa colombiana, ¿qué podríamos decir al respecto?

**José Arteaga:** La Salsa colombiana le ha cantado siempre al amor, a la cotidianidad y al apego por la tierra, tal vez porque a diferencia de la Salsa neoyorquina, aquí no se vivieron problemas de desarraigo y

contra cultura. Por esta razón, mientras en Nueva York había una directa responsabilidad de la Salsa con las dificultades de la comunidad latina, en Colombia, el único deber era con la división de las personas. Aunque en Colombia la violencia existe, la Salsa nunca le cantó de manera continua.

Durante la época de Fruko y sus Tessos, que fue el primer gran momento de la Salsa nacional, las canciones tenían que ver con personajes, oficios y actos. "El Patillero", "El caminante", "Los Patulekos", "El Ausente" o "Manyoma", dieron la medida de una música echa para tranquilidad, con anécdotas frescos, descomplicadas y que no representaban mayor dificultad de comprensión.

Hoy en día, cuando los grupos Niche y Guayacán han tomado las riendas del salsero, el enfoque de las canciones no ha variado en casi nada. Niche le canta a las poblaciones: Buenaventura, Cali, Medellín o Juanchito, en tanto que Guayacán hace lo propio con las personas como "Juana Blandó", "La más bella", "Muchachita" o "Torero".

Joe Arroyo, por su parte, que es el otro líder de la Salsa colombiana y continuador de la línea de Fruko, le ha cantado a la fiesta y al baile, en una muestra de que la Salsa en nuestro país es eso: un sinónimo de fiesta y baile. Pero Arroyo ha grabado también varias canciones con claro origen folclórico, mostrando las posibilidades musicales que tiene la Salsa y tiene nuestra tradición sonora.

**César Pagano:** La Salsa colombiana vive el momento feliz del aplauso y las grandes ventas. Aunque se perciben avances y conquistas innegables (mayor técnica, profesionalismo, mejores

arreglistas, superación vocal, introducción de coreografías, uniformes, cumplimiento, remuneración, calidad de la mezcla del sonido del disco y mayor eficiencia publicitaria) la cantidad de lo producido no alcanza a significar -medido por el mérito artístico musical y poético- un aporte colosal, extendido Y duradero que coloque como una vanguardia a la música colombiana en este y otros continentes.

El triunfo no ha sido fácil. Después de sobrevivir en circunstancias dramáticas y tantear sedes inestables (Bogotá, Medellín), las orquestas más sobresalientes del momento, han decidido dejarse adoptar por dos ciudades que les consienten apoyo material y estímulo vital para su labor: Cali (Niche y Guayacán) y Barranquilla (Joe Arroyo y Juan Carlos Coronel). Estos son algunos de los que llaman por ahí "ganadores", pues en esta sociedad poco se habla de los "desechables" de la música, esos que quedaron persiguiendo la gloria tendidos en la alcantarilla o el fango, víctimas de la ignorancia, la sobreexplotación, el vicio, la violencia o incluso la envidia de los colegas de este gremio desorganizado y poco solidario.

Aun cuando fuimos excelentes copiadore, es lamentable que aún no se haya podido redondear la conquista de un sonido salsero moderno ya la colombiana. Para conseguir ese desarrollo superador en primer lugar hacen falta ganas y osadía, y después orquestadores idóneos e instrumentistas virtuosos. Hacia ese propósito apuntaban las tentativas de un músico excepcional como Francisco Zumaque quien rodeado de otros selectos la mejor parte "La sinfonía inconclusa" al marcharse a las europas y adormecerse diplomática.

Ante tanta Salsa reblandecida, banqueada y despreocupada de los grandes temas de este país -y que los tiene bien grande y vigentes-, evocamos algunas obras con muchas carencias técnicas, pero que exhibían may contundencia y afán de ligarse a los sentimientos colombianos: "El preso", "Río Cali" (Fruko y sus Tesos), "Ayuden al campesino" (Johnny Moré y Rafa Benítez), "La tristeza" (Joe Madrid y Jairo Licazale), "Homenaje sincero" (Gustavo Rodas y Pantera García), "Grito vagabundo" (Hernán Gutiérrez), las descargas del sanandresano René Grand, el canto futbolístico y ojalá premonitorio de "Fiesta" (Raíces) e incluso "La Rebelión" (Joe Arroyo basado en Una obra de autor costeño).

**Bertha Quintero:** La Salsa colombiana como cualquier otra expresión artística está atravesada por una falta de apoyo to al de parte del gobierno y de la empresa privada. Para los compositores y los intérpretes ésta situación se empeora, si tenemos en cuenta que la música que se escribe y las temáticas que se proponen tienen un colador que las determina como son los monopolios, las roscas de las disqueras y los medios de comunicación que supeditan toda creación a sus propias reglas del mercadeo. No obstante, algunos compositores y orquestas colombianas han logrado gravar uno que otro tema que reflejan nuestra realidad pero que no pasan de ser tímidos intentos por temor seguramente a quedar por fuera del mercado.

La Salsa más como género musical, como ritmo, que como música que interpreta temáticas de protesta social, se está abriendo camino rápidamente en el país. Esto definitivamente ha implicado una exigencia Para nuestras orquestas que por ausencia de una política que fomente nuestros ritmos han optado por una

propuesta musical en la música Afrocaribe.

**Alejandro Ulloa:** La Salsa colombiana ha seguido la tendencia dominante a nivel internacional. Sólo que sin alcanzar un grado de elaboración poética como el logrado por algunos compositores, al estilo de Rubén Blades, Tite Curet, Willie Colón, Jhony Ortiz o José Noguerras, en el ámbito Caribeño. Nuestra Salsa, como en otras expresiones nacionales, todavía es "subdesarrollada". Con apenas una década de existencia real no ha logrado trascender al exitismo de farándula ya la moda de las casas disqueras. Con algunas honrosas excepciones, carece de compositores (en las letras) aunque por momentos ha habido destellos de orquesta o grupos que terminaron cediendo a las presiones de la industria antes que permanecer fieles a una idea y un principio estético.

**Análisis Político:** A la producción más reciente de música Salsa se le acusa de abandonarse a una comercialización creciente que atenta contra sus calidades históricas. ¿Qué cree usted sobre eso?

**José Arteaga:** Lo primero que se debe tener en cuenta aquí es que lo comercial no es necesariamente dañino. De hecho, la Salsa, como todos los géneros musicales, siempre necesitó de un factor comercial para su evolución y conocimiento general. Hoy, ese componente se ha tornado en un factor imprescindible para el desarrollo y a veces, en una condición que se antepone a la misma calidad artística. Allí es donde está el problema.

La Salsa ha vivido de la constante presencia de estilos: en 1975 había una Salsa Urbana, en el 80 se inició una Salsa Social, tres años después surgió la Salsa

Balada y en el 88 apareció la Salsa Erótica. Son estilos, como esa especie de Salsa Folclórica que trata de imponer Arroyo o la llamada Salsa Retorno de Oscar de León y Gilberto Santarrosa, quienes hacen nuevas versiones de temas tradicionales.

A lo comercial no le interesa cuál de estos estilos se imponga desde que represente un beneficio económico. Pero son los estilos fáciles los que siempre se imponen, pues ellos no representan ningún grado de dificultad para el público. Por eso tiene tanta acogida la Salsa Balada, por la conjugación de los dos factores: la atracción del público y el éxito comercial. Con el paso del tiempo llegarán tres estilos y éste pasará a la historia como el más débil en cuanto a calidad musical.

En Cuba y en Europa, por ejemplo, hay sonoridades muy diferentes y superiores a esta que en Colombia se sienten con mucha fuerza. Tarde o temprano las vamos a escuchar también con fuerza y eso sólo será posible si se presentan los canales comerciales de la manera más adecuada. Lo que se debe buscar es una medida en la forma como se difunda, pues no se convertirán en estilos tan cansoes y repetitivos como la Salsa Balada.

**César Pagano:** Después de etapas iniciales e intermedias (1960-1980) muy creativas, la oferta musical se fue agotando ante la gran demanda forjada por un espacio de mercado abierto para el mote muy comercial y generalizador de: "Salsa". Así como en otros tiempos se fusiló la música cubana para rellenar los discos incompletos, así mismo se parodió la Balada hasta el cansancio.

Probablemente todo comenzó en 1978 cuando Louis Ramírez, Ray de la Paz y

Andy Montañez "inquietos" rebuscaron una variedad de repertorio e hicieron orquestaciones rítmicas y salseras sobre las baladas muy en boga en España y Latinoamérica. Lo que se trasegó como una variante, ante la flojera y el anquilosamiento de la propia creatividad, se volvió un recurso permanente. Y de esa Salsa erótica o romántica, cuando se agotó en los grandes compositores saqueados ibéricos como Manuel Alejandro o Pérez Botija, se llegó a la Salsa esclerótica y peor aún a la Salsacama o morbosalsa.

La pornosalsa ha roto una tradición musical respetable, sin hacer aporte alguno. Es una interrupción castradora, simplemente una contrarrevolución musical.

Hay poco de original en esta manifestación contemporánea pero desafortunada del Caribe. Toma de todo un poco: en la música se notan las influencias trombonísticas de Willie Colón pero sin su fuerza ni versatilidad. En la poesía prima la repetición egoísta, machista hacia la mujer erigida en objeto pasivo, que más que conquistada es violada e igualmente desechada. Hay olvido del vecino y de la sociedad, lo que contradice toda una tradición de crónica cimarrona del Caribe. Y no hay soneros, ahora son cantantes mediocres, con tesitura unisexo que recitan "unas letras que parecen hechas en moteles" (Curet Alonso) y que están negados para la improvisación elegante, graciosa y con sentido que tuvieron sus antecesores: Benny Moré, Ismael Rivera, Miguelito Cuní y Cheo Feliciano.

¿Alternativas? Claro que las hay, los sobrevivientes de la Salsa bravucona y recia (Palmieri, Willie Rosario, Bobby Rodríguez, Mulenze, Hermanos Lebrón,

Bobby Valentín, Sonora Ponceña, Bongologic y muy especialmente la nueva música cubana que le ha traído frescura a la música Clásica, al Jazz y a la música Popular cantable y bailable. Siguen rutilantes y con desdén hacia el bloqueo, jalonando una corriente que tienen sus mejores cultores en: Irakere, Los Van Van, Orquesta Revé, Adalberto Álvarez y su Son, N.G. La Banda, El Trabuco, Original de Manzanillo y un etcétera kilométrico para enumerar.

**Bertha Quintero:** Históricamente, los creadores para difundir su arte han estado sometidos a las reglas del mercado. La producción de la música Salsa no está exenta de esta situación, desde su producción se establecen dos categorías de "músicos" y de "músicas". Por ejemplo, los músicos de estudio, los de tarima; la música comercial y la no comercial; los músicos de tabernas, los músicos de conciertos; las orquestas que viajan en giras internacionales, las que nunca viajan.

No creo que alegremente se pueda afirmar que la música se ha abandonado a la comercialización. La ausencia de políticas de apoyo, la existencia de escuelas de formación productoras, la manipulación de los medios, la competencia desleal y desigual de los músicos, y la actitud social hacia la profesión, han conducido a esta situación.

No obstante la calidad y el profesionalismo con que muchos músicos, compositores y arreglistas han trabajado y siguen trabajando, lo podemos palpar en la producción de la gran mayoría de la música cubana a tigua y actual, igualmente en la salsa producida en New York y Puerto Rico, Blades, Colón en algunos temas de Arroyo, en el caso colombiano.

**Alejandro Ulloa:** Toda la música es comercial. Desde que surgió la industria radiofónica y discográfica ella ha sido comercial. Decir que hay una música comercial y otra no comercial, es un falso dilema. Otra cosa es que las emisoras y las casas disqueras, apoyándose en criterios convencionales, programan unas canciones e ignoren otras. Creo que siempre ha habido de todo en la Salsa, música buena, regular y mala; y cada período, a la hora del balance ha dejado sus aportes. Ahora, lo que se impuso definitivamente fue la línea de consumo fácil del gusto edulcorado, a través de vocecitas andrógenas, e imitaciones de temas ya exitosos en el mercado de las baladas la música Pop adecuados a una nueva generación de relevo. Como sucede en otros campos, parece que se ha perdido el rumbo y los músicos quedaron a merced de la voracidad de los mercaderes de turno. Sin otra alternativa que resistir ocupando lugares secundarios o haciendo el juego al facilismo que produce ganancias. Aunque este panorama es sombrío, es posible prever una saturación, y un eventual retorno a lo mejor del pasado, gracias a una generación y una memoria que sobrevive, aún e medio del mal gusto establecido.



## EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL: ITINERARIO DE UNA IDEA

Orlando Fals Borda\*

Siempre se ha dicho que las ideas vuelan y que pueden ser más efectivas que las armas. Con ello se da a entender que en general son bienvenidas, y que tienen una vida propia casi inexplicable.

No es necesario ser holista o animista para aceptar esta tesis, ni para recordar que las reglas del "serendipity", con sus posibilidades de descubrimientos o desarrollos inesperados, pueden tener mayor validez entre nosotros que nos preciamos de ser Macordo.

Tal el caso del concepto de "ordenamiento territorial", en el que todo ello parece cumplirse, como trataré de describirlo en el presente trabajo. Haré una radiografía del proceso ideológico-político en que este concepto ha tenido lugar entre nosotros, para reconocer que se ha desenvuelto y sigue avanzando con cierta autarquía.

### DIFUSIÓN DE LA IDEA DE ORDENAMIENTO

Tomemos como punto de partida para esta descripción la publicación del primer tomo de la **Historia Doble de la Costa-Mompox y Loba**<sup>1</sup> en el que se incluye una interpretación teórica de "región" y de "provincia" aplicadas a la Depresión Momposina del litoral caribe (páginas 16-21), una de las secciones para entonces

---

\* Sociólogo, Secretario General de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

1 Orlando Fals Borda, *Historia Doble de la Costa: Mompox y Loba*, Vol. 1, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1979.

más olvidadas y pobres el país. Esa interpretación se basó en el concepto marxista de "formación social".

Según algunas evaluaciones autorizadas, el posible mérito de aquel esfuerzo descriptivo y teórico pudo radicar en que adelantaba y se construía sobre trabajos anteriores fundamentales, como el de los componentes psicosociales regionales de Luis López de Mesa<sup>2</sup>; las descripciones antropogeográficas de Pablo Vila<sup>3</sup> y Ramón Franco<sup>4</sup>; las zonas propuestas por el padre Louis Joseph Lebret<sup>5</sup>; y las nueve regiones definidas según epicentros por Fornaguera y Guhl<sup>6</sup>. La versión de la *Historia Doble* quedó constando como una sustentación científica de la vieja aspiración identificatoria de la Costa Atlántica como región geopolítica, lo cual ha sido desde entonces elemento articulador de movimientos locales de importancia creciente.

Región y provincia como conceptos renacieron así juntos en una coyuntura especial proveída por factores sociales y geográficos en una parte del país -la Depresión Momposina-, cuyas gentes tenían toda la razón para protestar por su aislamiento y retraso, y por la orfandad administrativa en que se encontraban. Esta situación era repetible en muchas otras partes del país.

---

2 Luis López de Mesa, *De cómo se ha formado la nación colombiana*, Librería Colombiana, Bogotá, 1934.

3 Pablo Vila, *Nueva geografía de Colombia*, Librería Colombiana, Bogotá, 1945.

4 Ramón Franco R., *Antropogeografía de Colombia*, Imprenta del Departamento, Manizales, 1941.

5 Louis Joseph Lebret, *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, (Misión Economía y Humanismo), Aedita Editores, Bogotá, 1958.

6 Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl, *Colombia: Ordenación del territorio con base en el epicentrismo* Universidad Nacional, Bogotá, 1969.

Una vez identificados esos dos conceptos como posibilidades de acción cívica, la iniciativa de provocar un reordenamiento del territorio mismo de la Depresión fue corriendo espontáneamente de un municipio a otro de la zona a través del "radio bamba" (de boca en boca) y de los contactos personales de maestros de colegios que se interesaron rápidamente en el tema. Los del ilustre Colegio Pinillos de Mompox decidieron organizar un primer seminario regional al respecto, en julio de 1985, que fue saltando sucesivamente cada año a El Banco, Magangué y San Marcos. Se descubrió que las ideas sobre región y provincia no sólo eran en sí mismas justas y poderosas por las expectativas de cambio que hacían nacer, sino también compartibles.

Este debate se extendió a todo el país con la publicación de un artículo en el *Magazín Dominical de El Espectador* (septiembre 29, 1985) con el título: "La reorganización territorial: Volviendo a las provincias y al federalismo", que cayó en tierra fértil, abonada por estudiosos como Jaime Vidal Perdomo<sup>7</sup>, Álvaro Tirado Mejía<sup>8</sup> y Jaime Castro<sup>9</sup>. Estos autores venían preocupados por el convergente problema de la descentralización del Estado. Además, la iniciativa de crear un nuevo Departamento del Río alrededor de Mompox y Magangué recibió el inesperado espaldarazo de la clase política y de periodistas de Cartagena; y animados por el ejemplo Mompox no, los ciudadanos de la cercana Ocaña empezaron a revivir también su propia histórica provincia, otro caso triste de

---

7 Jaime Vidal Perdomo, ¿Descentralización, Regionalización, Federalismo? Universidad Externado, Bogotá, 1981.

8 Álvaro Tirado Mejía, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Oveja Negra, Bogotá, 1983.

9 Jaime Castro, *La democracia local*, Oveja Negra, Bogotá, 1984.

relegación territorial del Norte de Santander. La idea de reordenar el territorio colombiano parecía empezar a caminar de norte a sur, de las costas hacia los Andes, como tantas otras innovaciones económicas, políticas y culturales de Colombia desde el siglo XIX.

De manera independiente, en la propia región caribe se habían venido articulando desde 1980 intentos supradepartamentales, estimulados por las Cámaras de Comercio de las principales ciudades, que revivieron recuerdos de la Liga Costeña de 1921. Luego de varios intentos fallidos, de una concertación de gobernadores de la Costa nació en 198 el primer Corpes (Consejo Regional de Política Económica y Social), iniciativa presentada al gobierno del Presidente Virgilio Barco que se extendió con la creación simultánea de otros cuatro Corpes para el resto del país. La región como tal adquirió así su primer reconocimiento gubernamental como posibilidad territorial, como forma evolutiva hacia otro tipo de Estado. La provincia siguió en salmuera, pero lista a altar a la palestra oficial poco después.

El reconocimiento del problema territorial llegó también a las universidades. Se fundó el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) en la Universidad de los Andes, que publicó dos libros importantes editados por Margarita Jaramillo de Botero y Francisco Uribe-Echeverría<sup>10</sup> y el de Camila Botero Restrepo<sup>11</sup>. El Instituto de Estudios Políticos

---

10 Margarita Botero de Jaramillo y Francisco Uribe-Echeverría (eds.), *Pobreza, participación y desarrollo regional*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

11 Camila Botero Restrepo (ed.), *Función pública y descentralización*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI) también publicó en 1988 el libro colectivo, **La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia**<sup>12</sup>. Estos libros tuvieron varios inesperados efectos.

### ADICIÓN DEL ELEMENTO POLÍTICO

Por supuesto, es difícil determinar la dinámica de la serendipidad que siguió a la publicación de aquellos libros. Parece que tanto éstos como aquel artículo del *Magazín Dominical* sobre federalismo tuvieron efectos políticos inmediatos y mediatos, si recordamos que el Presidente Barco presentó al Congreso el 27 de julio de 1988 su fallido proyecto de reforma constitucional. Los artículos 140 a 152 de dicho proyecto consagraban la conformación de provincias "agrupando municipios cuya vecindad geográfica permita la prestación de servicios públicos en conjunto", y autorizaban a los departamentos a "coordinar el desarrollo regional". Era la resurrección de la provincia como entidad territorial, condición que se había derogado por la reforma constitucional de 1945; y se abría la posibilidad de organizar regiones como entidades supradepartamentales, corrigiendo y avanzando más allá de las Corporaciones Autónomas Regionales introducidas en 1952, que por diversas razones se habían reducido a simples jurisdicciones departamentales.

Mientras tanto, por los nuevos movimientos políticos corrían diversas preocupaciones que fueron convergiendo hacia las campañas juveniles e independientes por un nuevo pacto

político entre los colombianos<sup>13</sup>. Cuando por fin se convocó a la Asamblea Nacional Constituyente en febrero de 1991, el tema del ordenamiento territorial pasó a prime plano como asunto de necesaria deliberación, y quedó como tarea de su Comisión Segunda.

Las presiones políticas sobre esta Comisión fueron intensas, pero sus miembros trataron de proceder con independencia de criterios. Hubo remezón cuando el gobierno del nuevo Presidente, doctor César Gaviria Trujillo, presentó su propia reforma constitucional con el título de "Hacia el federalismo". Allí, para sorpresa de muchos, quedó consagrada una forma territorial de región que permite a los departamentos asociarse "con la totalidad o parte del territorio de cada uno de ellos". Era una fórmula más flexible que la fin mente aprobada por la Asamblea (artículos 06 y 307) mediante difíciles transacciones d última hora, que limitaron la región sólo a decisiones de dos o más departamentos enteros.

La aprobación por la Constituyente de los artículos sobre la región, los relativos a provincias (321), territorios indígenas (329 y 330), círculos electorales para diputados (299), el Fondo Nacional de Regalías (31), la planeación (341 y 342), el Artículo Transitorio 55 sobre comunidades negras ribereñas, en fin, todo el Título XI de la Carta, dramatizó el avance nacional de los "regionalistas" y "descentralistas". Los constituyentes costeos pro-región de todos los partidos obtuvieron amplio respaldo, menos de un pequeño aunque vociferante grupo de "paisas" antioqueños.

---

12 Orlando Fals Borda y otros, *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, 1988.

---

13 Jairo Chaparro, "Los movimientos políticos regionales: un aporte para la unidad nacional", en Gustavo Gallón Giraldo (ed.), *Entre movimientos y caudillos*, CINEP y CEREC, Bogotá, 1989.

Hubo la sensación de que el país lo quería así, porque en esta forma se abría a posibilidad revolucionaria de acceder a formas equitativas y superiores de progreso económico, político, social, cultural y ecológico. Había que reconstruir el Estado con formas autonómicas y participativas de gobierno porque junto con los partidos tradicionales, era la institución más disfuncional y rezagada de todas las de la sociedad colombiana. De contera, el país podía ponerse al día con los positivos avances regionales de España, Francia, Italia, Bélgica y Alemania, sin necesariamente imitarlos.

## **INTRODUCCIÓN DE LA FORMULA TÉCNICA**

Las tareas de la Asamblea Nacional Constituyente sobre esta materia pudieron haber concluido con la expedición de la nueva Constitución y el Título XI, si no hubiera sido por una iniciativa técnica y suprapartidista para conformar una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), aprobada finalmente como el Artículo Transitorio 38 de la Carta. Esta idea, como una consecuencia lógica de los estudios, trabajos y experiencias colectivas anteriores, había sido introducida en la reunión previa de los Constituyentes costeños celebrada en Cartagena en enero de 1991, poco antes de instalarse la Asamblea. Todos los asistentes se comprometieron a apoyar dicha idea. Desde el expresidente Misael Pastrana hasta el jefe de la Alianza Democrática M-19, Antonio Navarro, hablaron públicamente a su favor. Casi no hubo votos en contra.

A los seis meses concedidos por la Constitución, el Gobierno Nacional conformó la COT con 16 comisionados de diferentes orígenes y partidos. Las responsabilidades de la Comisión de

Ordenamiento Territorial fueron resumidas de esta manera por el Presidente Gaviria en su instalación: "Es mucho lo que está en juego. La integración nacional y la diversidad local y regional, la fortaleza del Estado y la profundización de la democracia, el desarrollo económico y la distribución de sus costos y beneficios, la eficacia de la administración y la autonomía comunitaria. Y en esta tarea, estoy seguro, no se repetirá la experiencia de construir de arriba hacia abajo, desde la distancia fría de estas montañas capitalinas. Con la autonomía se han abierto los espacios para la creatividad y la experimentación; se han levantado las barreras a que la realidad fluya por los cauces trazados por las necesidades y expectativas de cada lugar. Y además, están ahí los instrumentos para afirmar la identidad local, pero también para evitar el aislamiento y los desequilibrios. Es una empresa fascinante ésta de encontrarle a cada pedazo de nuestra nación un espacio suficiente para que con su vitalidad contribuya a enriquecer un patrimonio común".

Aparte de la poesía de este pasaje, es indudable que la tarea de la COT trasciende lo técnico e incide en lo político, como allí se sugiere. Para asumir dicha tarea, la Comisión tuvo la cordura de saberse preparar, formando primero entre sus miembros un sentido de equipo que sólo al séptimo mes quiso formular su primera recomendación, un grupo extraordinario que no ha perdido ninguna sesión, que realiza su misión con cuidado, pero también con sentido del humor y camaradería, y que con paciencia ha logrado ganar respeto y audiencia.

Aún así, juzgando por lo ocurrido en otras partes, como Francia, se estima que se necesitarán los esfuerzos de toda una

generación para llegar a un nuevo mapa de Colombia que refleje su cambiante y dinámica realidad. Son treinta años de decisiones y maniobras, reversas y avances.

### **LA SIMBIOSIS TEÓRICO-PRÁCTICA**

De la experiencia de la COT acumulada hoy a la mitad de su camino, se puede ciertamente confirmar lo dicho: no es fácil ajustar el territorio nacional, son legión los intereses creados que se afectan y resisten, especialmente los representados en las corporaciones públicas, y son muchos los temores que aún su cita sobre un hipotético "descuartizamiento o alcanización de la nación". Estos críticos olvidan que la pérdida de Panamá y posteriores intentos secesionistas de otras partes del país se realizaron bajo regímenes centralistas y autoritarios aparentemente fuertes. Son otros los factores de unidad y progreso colectivo que y que tomar en cuenta.

Pero en estos dieciocho meses la COT obtuvo ya una ganancia importante: a través de sus ocho recomendaciones formales hasta la fecha, varios seminarios nacionales e internacionales, innumerables talleres y reuniones a varios niveles, con el aporte de muchos colegas, funcionarios y particulares y de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial, y con el boletín mensual (van 18 entregas), la Comisión logró subir el interés y el conocimiento nacional por el ordenamiento territorial. He aquí un resumen de lo realizado hasta ahora:

### **Recomendaciones**

1. Orientaciones generales sobre el nuevo régimen territorial del Estado colombiano.

2. Participación y conflictos entre grupos negros e indígenas.

3. Inconveniencia de crear nuevos distritos.

4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

5. Algunas disposiciones del proyecto de ley del Ministerio del Medio Ambiente.

6. Inconveniencia de convertir capitales departamentales en distritos.

7. Recursos, municipalización y territorios indígenas.

8. Necesidad de ajustar las corporaciones autónomas regionales a la Constitución.

### **Debates y audiencias**

1. Nuevos departamentos y zonas fronterizas.

2. Región administrativa y región territorial.

3. Planeación y presupuesto.

4. Fondo Nacional de Regalías.

5. Territorios indígenas (y negritudes).

6. Límites territoriales.

7. Ecología y Ministerio del Medio Ambiente.

8. Competencias y recursos.

9. Municipios y asociaciones.

10. Departamentos.

11. Provincias.

12. Distritos y áreas metropolitanas.

13. Círculos electorales para dictados.

14. La ley orgánica territorial.

15. Corporación del Río de la Magdalena.

16. Corporaciones Autónomas Regionales.

17. La Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande.

Todos estos asuntos han sido traducidos a articulados de proyectos de ley que están cumpliendo trámite en el Congreso. El de competencias y recursos es la Ley 60 de 1993, que se considera columna dorsal de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

### **Seminarios propios**

1. Orientación especial (Betania, julio 6-7, 1992).

2. Ordenamiento y autonomía territorial (Bogotá, julio 30-31, 1992)

3. Agenda de trabajo (Chía, diciembre 4, 1992).

4. Conceptualización y orientaciones: Hacia un lenguaje común (Bogotá, diciembre 10-11, 1992).

5. Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (Bogotá, octubre 28-29, 1993).

6. La región: Perspectiva nacional e internacional (Bogotá, noviembre 1993, prospectiva).

### **Comisiones departamentales organizadas**

Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío, Casanare, Nariño, Atlántico (en proceso). Varias establecidas en municipios de estos departamentos y en Ocaña (Norte de Santander).

El tema, pues, no puede disimularse por los gobernantes ni despreciarse por el Congreso. Los dirigentes del Parlamento incluyeron en su reglamentación (Ley 5 de 1992) comisiones especiales de "seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento

territorial" tanto en el Senado como en la Cámara, que han realizado importantes actividades orientadoras e informativas en muchas partes del país. Se aprestan ahora a intensificar la coordinación y el intercambio con la COT con miras a facilitar la consideración de los proyectos de ley pertinentes, lo cual es altamente positivo.

Por todos estos desarrollos, se cree que la COT, al cerrar oficinas en enero de 1995, habrá cumplido su propósito fundamental: dejar sentadas las bases de una política territorial coherente para el Estado y el país, y la conformación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial que de manera permanente vigile e impulse los procesos de ocupación del espacio que le corresponde, en su buen uso y equitativo desarrollo, al pueblo colombiano.

Ello se refleja en la amplia definición del ordenamiento territorial que la Comisión adoptó en el mes de diciembre de 1992: "La COT responde al mandato constitucional para contribuir al logro de un Estado más eficiente y a la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional. Con estas finalidades realiza estudios y ofrece recomendaciones dirigidas al Congreso, al Gobierno y al país sobre asuntos que reflejan los intereses de la Nación y de las diversas regiones, y procura una división y administración territorial que armonice la distribución de la población y desarrollo social, económico y político con el uso de los recursos naturales y la porción del ser humano y del medio ambiente. Boletín No. 11).

Es evidente, pues, que ahora la idea se encarna en la práctica. Pero como la COT

no está en la rama ejecutiva del poder público, las posibilidades de incidir directamente sobre el cambio socioeconómico del país son reducidas. Aún así, ha sido posible jugar como grupo de opinión y canal de presión, a través de las recomendaciones formales y contactos informales. Para ello resulta conveniente ser realista y actuar, como aconsejó Jesucristo a sus discípulos, con la diafanidad de la paloma y la prudencia de la serpiente.

Con estos fines, el conocimiento de la realidad resultó fundamental para ilustrar al Gobierno, al Congreso y al país. Las primeras investigaciones de la Comisión confirmaron que, en efecto, las divisiones territoriales eran y siguen siendo problemáticas, por ser obsoletas (no reflejan los cambios ocurridos en las regiones por las diversas olas colonizadoras y los nuevos medios de transporte); mal concebidas (el deseo de tres gobernadores de compartir las nieves del pico Simón Bolívar llevó a destrozar la unidad ecológica y cultural de la Sierra Nevada de Santa Marta); o mal ejecutadas (errores cartográficos y falta de mojones ciertos han llevado a conflictos por "soberanía" entre 18 departamentos y 81 municipios). Hay ahora bases para corregir tales fallas (con el Artículo 290 de la Constitución, que reconoce la variabilidad de los límites). Pero las resistencias son muchas y comprensibles: con cada cambio de límites se afectan circunscripciones electorales y lealtades partidistas, esto es, quedan en entredicho las bases del poder local y regional; y pueden también afectarse derechos a regalías y al control de recursos naturales valiosos.

Los esfuerzos de la COT y de su Secretaría General para resolver esta cuadratura del círculo -que incluyen

también la elección un nominal de diputados por zonas para permitir revocatorias de mandatos (Artículo 299) y otros aspectos territoriales-, tienden a demostrar aquella hipótesis tan difícil de aceptar por los funcionalistas, de que es posible derivar la teoría directamente de la práctica o del compromiso con la acción.

En efecto, se ha observado en la Comisión cómo, para la articulación de proyectos de ley (la acción proyectada), se necesita tener claridad conceptual y de propósitos de transformación (la teoría implícita). Esto puede constatarse en la redacción de proyectos de ley como el de competencias (Artículos 288 y 356) que se basan en conceptos abstractos como coordinación, concurrencia y subsidiariedad, o como equidad, eficiencia y progresividad para el sistema tributario (Artículo 363), o como identidad, diversidad, autonomía, sustentabilidad y participación. Así se ha hecho con los proyectos relacionados con territorios indígenas (Artículos 329 y 330) y negritudes (Artículo Transitorio 55, que acaba de convertirse en ley), Mucho se ha adelantado con los juristas del Ministerio de Gobierno y de la Comisión misma que han logrado hacer tan difícil matrimonio, El reconocimiento de esta simbiosis ayuda a que la COT adquiera credibilidad en los entes ejecutivos del poder, donde se juega el futuro de la política territorial. Se equilibra así, un tanto, propósito con realidad,

La filosofía misma del quehacer de la Comisión ha sido motivo de muchas sesiones, para producir finalmente un texto, dirigido al Centro de Altos Estudios QUIRAMA (Rionegro, Antioquia) que puede leerse en el Boletín 15-16 (mayo-junio 1993). El efecto

práctico de esta filosofía es de largo alcance y tiene y tendrá sus altibajos, como ha ocurrido con la recomendación de la COT en contra de crear distritos especiales. La tensión sobre este asunto es con alcaldes y con congresistas cuya filosofía es más fiscal que territorial. Lo lógico -y lo jurídico- parece radicar en que se respete el Artículo 319 de la Constitución, que reconoce la conurbación e invita a convertir áreas metropolitanas en distritos, no en otra forma,

Otro aspecto positivo del contexto teórico práctico de la Comisión se relaciona con la participación popular. Ha sido extraordinaria la forma como se han concebido y redactado los dos proyectos de ley mencionados atrás que tienen que ver con los territorios indígenas y las comunidades negras ribereñas de pacífico. Son resultado de un largo y complejo proceso de consulta con las bases respectivas (tomó casi un año) que conocieron los borradores, dieron conceptos sobre éstos e informaron sobre problemas concretos y aspiraciones colectivas. Los textos finales no han sido impuestos desde arriba. De paso, se ha logrado pacificar zonas con conflictos interétnicos, como en el Chocó y en el norte del Cauca.

El mismo método participativo se ha venido empleando en la Costa Atlántica para adelantar, con responsabilidad y prudencia, la creación de la Región Administrativa y de Planeación del Caribe (Artículo 306, como puede observarse de manera dramática en el Quinto Foro Regional de la Costa realizado en Barranquilla (agosto 12-13,1993). Algo semejante se observa en relación con la provincia a la que se llegaría a través de asociaciones voluntarias de municipios, como las que empiezan a funcionar

exitosamente en Nariño, Córdoba, Bolívar y Caldas, aparte de las provincias histórico-culturales de Cundinamarca, Boyacá y Santander que ha vuelto a respirar.

Los proyectos de ley sobre región, departamento y provincia, y el proyecto general u orgánico que acaba de presentarse al Congreso necesariamente reflejarán estas presiones sociales, económicas y políticas de ases regionales participantes. Es significativo que la región y la provincia, que nacieron como mellizos en 1979 y como conceptos solamente, ahora reaparezcan juntos de nuevo, pero en un firme contexto administrativo.

## **SÍNTOMAS DE TREPIDACIÓN TERRITORIAL**

Pero no todo puede teorizarse en anticiparse racional o cartesianamente. Vuelven y juegan lo aleatorio e impredecible, lo macondiano nuestro, quizás también las resacas del caos probabilístico que empiezan a reflejarse en los análisis de procesos cotidianos. Mientras la COT se entretiene en ese juego jurídico tan inaguantable para los académicos y técnicos (el Comisionado y profesor Ernesto Guhl dijo que no volvía a reunirse sino después de tan cansona etapa), el pueblo colombiano se moviliza y actúa bajo sus propios parámetros y con sus propias motivaciones. Es probable que en las últimas movilizaciones esté jugando la labor educativa y orientadora de la Comisión, y que ello dé lugar a acusaciones de que se esté haciendo el papel de aprendices de brujo. Pero no puede aherrojar se a todo un pueblo en lo que quiere hacer, menos aún cuando en ello le asiste la razón.



Por eso la Comisión, el Gobierno y el Congreso observan con creciente atención los siguientes movimientos actuales que provienen desde las bases, unos más fuertes o auténticos que otros, para modificar espacios territoriales: 1) por los nuevos departamentos de Urabá, Morrosquillo, Mompo, Sur del Cesar y Sur del Bolívar, Magdalena Medio, Yarí y Sur del Pacífico; 2) por las provincias del Río, Ciénagas y El Banco-Santana (Magdalena), Ocaña (Norte de Santander), San Pablo (Bolívar), Roldanillo (Valle), Santander y del Sur (Cauca), Tumaco (Nariño) y seis del Eje Cafetero; 3) por la Región del Caribe con ocho departamentos, la del Eje Cafetero con tres y el Chocó, la del Occidente en diversas modalidades, y la de Orinoquía con Casanare, Arauca y otros departamentos; 4) por entidades indígenas mayores, ETIS, entre los Wayuú de la Guajira, las cuatro naciones autóctonas de la Sierra Nevada de Santa Marta, San Andrés de Sotavento en Córdoba-Sucre, los resguardos de Riosucio (Caldas), Ortega y Natagaima (Tolima), Silvia-Guambía (Cauca), Gran Cumbal (Nariño) y el Predio Putumayo (Amazonas); 5) por ciudades que quieren convertirse en distritos especiales o en áreas metropolitanas; 6) por corregimientos que quieren llegar a ser municipio (ver mapa página anterior).

Si a esto se le suma el centenar de conflictos interdepartamentales e intermunicipales mencionados atrás, es evidente que el Estado colombiano puede estar **ad portas** de una severa trepidación territorial. Pero ella se veía venir desde hace decenios y ésta no es ocasión ni razón para sentarse a ver pasar las cargas. Entendamos que pueden ser síntomas de bienvenido parto de ese país que queremos, de una nación "descentralizada, con autonomía de sus

entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista" (Artículo 1 de la Constitución) que va institucionalizando nuevo tipo de Estado: el regional y provincial.

La Comisión de Ordenamiento Territorial se creó para prever estos acontecimientos y buscarles salidas constructivas, justas, evolutivas y pacíficas. Puede sostenerse que esta decisión de la Asamblea Nacional Constituyente fue oportuna. Ahora esperemos que Comisión y el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial que la sustituya, logren alcanzar los patrióticos propósitos que se fijaron entonces.

Jonathan Hartlyn

## **La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia**

Tercer Mundo Editores, CEI, Bogotá, 1993.

El libro, como lo indica el título, cubre un período histórico finalmente cerrado, el del Frente Nacional. Aunque el orden de exposición no es claramente cronológico su marco temporal es el comprendido entre 1957 y 1986. Hartlyn presenta el estudio del Frente Nacional mediante el despliegue del concepto de la Democracia consociacional. El consociacionismo fue, como lo explica el autor, un término usado originalmente "...para explicar un tipo de democracia política, que implica coaliciones globales, en ciertos países europeos" (p. 14). Se extendió luego su aplicación a países del Tercer Mundo con situaciones de determinado tipo de conflicto político o con procesos de transición a la democracia.

Varios son los autores que en la Ciencia Política se asocian a la teoría de la Democracia consociativa, sin embargo, es el de Arend Lijphard el más característico<sup>1</sup>. Esta constituye también la principal referencia teórica en el libro de Hartlyn en el cual se mantiene una relación crítica con la teoría de la democracia consociacional a cuyo desarrollo el autor se propone contribuir mediante el estudio documentado del caso colombiano.

Resulta muy lograda en el libro la presentación del proceso de establecimiento del acuerdo bipartidista que hizo posible la convocatoria al plebiscito de diciembre de 1957. Lo crucial a juicio del autor no era alcanzar el apoyo del cuerpo electoral para un pacto, sino el lograr el acuerdo sobre éste, por parte de los diferentes sectores de las élites

interesadas en el establecimiento de un sistema convincente de garantías.

Hartlyn describe al Frente Nacional como un régimen asentado sobre una estabilidad precaria dada la incidencia de tres factores: 1°. Tendencia al inmovilismo por la dificultad de concertar acuerdos dadas "las diferencias intra o interpartidistas"; 2°. Tensiones originadas en la tortuosa relación entre élites y masas. 3°. Riesgos de incoherencia de los políticos como resultado de conflictos entre corrientes favorables a orientaciones políticas generales y aquellas proclives a la defensa cerrada de sus posiciones políticas por el camino de satisfacción de necesidades particularistas o regionales. Esto condujo a la inestabilidad que se vio incrementada desde finales de los años setenta cuando el Frente Nacional se desarrolló bajo el signo de la crisis. Esta se haría más profunda en la etapa post-frentenacionalista.

Con base en una copiosa documentación se estudia el papel de los gremios empresariales y de grandes propietarios, impropriamente denominados "los grupos de productores" en el sostenimiento del régimen político. Se demuestra cómo estos grupos predeterminaron en no pocos casos la toma de decisiones importantes en materia económica o evitaron la adopción de determinadas políticas. Pero el asunto no se limitó al acceso a las decisiones sino que implicó la delegación en favor de "los grupos de productores" de funciones propias del Estado. El caso de la Federación de Cafeteros es el más conocido, pero no el único. Se trata del proceso de "Privatización selectiva" nombre con el cual Hartlyn designó con acierto ese proceso.

En contraste con el peso político de los gremios, Hartly señala la reducida fuerza de los trabajadores, campesinos, consumidores, etc. La política de "divide y reina" aplicada por el régimen del Frente Nacional sindicalismo y a otros sectores incrementó la debilidad de dichas organizaciones y redujo sus posibilidades de influencia sobre las políticas oficiales en los

---

<sup>1</sup> Dahl señala a David Apter como "...al primer autor moderno que utilizó el término 'consociativo' en su estudio del caso de Nigeria. Robert A. Dahl. La Democracia y sus Críticos. Paidós, Buenos Aires, 1991, pág. 436.

campos económico y social. La Acción Comunal creada bajo el primer gobierno del Frente Nacional y a ANUC surgida de la iniciativa presidencial en la administración de Carlos Lleras Restrepo tuvieron una evolución que puso de manifiesto la radical limitación de las élites para la aceptación de interlocutores representativos y autónomos entre los sectores subalternos.

En el área social los intentos reformistas con sentido redistributivo fueron, en lo fundamental, dos: la reforma agraria y la reforma tributaria. Sobre la primera dieron intensos debates bajo el primer gobierno del Frente Nacional. La adopción de una ley muy moderada a finales de 1961 no desestimuló a los opositores de la reforma que lograron determinar la aplicación. El agrarismo de Lleras Restrepo se estrelló contra una seria oposición. A comienzos de los años 70 se dio finalmente entierro de pobre a la idea de la reforma agraria.

La reforma tributaria adoptada por el gobierno de Alfonso López Michelsen en 1974 en uso del "estado de emergencia económica y social" se vio fuertemente recortada en sus alcances redistributivos.

Con algún detalle Hartlyn describe las políticas económicas puestas en marcha bajo el Frente Nacional y destaca en ellas, una cierta dosis de eclecticismo y una alta moderación determinados por las presiones de las distintas facciones del bipartidismo y de los "grupos productores" que se expresaban directamente o mediante los partidos.

Sin embargo la moderación aunada a cierto grado de eficacia en términos macroeconómicos guarda relación estrecha con factores que Hartlyn apenas insinúa. En tal dirección es pertinente señalar la sumisión de los distintos gobiernos a las indicaciones de los organismos financieros internacionales (BID, Banco Mundial, FMI) y la persistencia de un régimen generalizado de bajos salarios, un enfoque autoritario en la relación entre trabajadores y Estado amén de una

intervención en sentido divisionista con respecto a la organización sindical. El Régimen no se enfrentó a grandes retos de parte del pueblo a causa de la división corporativa de las organizaciones populares que vieron aplazadas sine die sus demandas. Quizá en otros países de América Latina, y aquí haría falta acudir al enfoque comparativo, una presión popular más eficaz impidió a los gobiernos mantener la ortodoxia de las políticas económicas que en Colombia si se preservó.

El libro de Hartlyn no desarrolla un alegato crítico con respecto al Frente Nacional. Sin embargo, en las páginas del libro se encuentra el lector con suficientes materiales y reflexiones que le permiten elaborar su propia visión sobre el pacto bipartidista e incluso, gracias al libro, polemizar con sus tesis. Hartlyn se apoya en una gama muy amplia de fuentes tanto escritas como orales originadas tanto en Colombia como en el exterior. Desde la introducción, Hartlyn le participa al lector una intención de equilibrio en los aspectos valorativos de su trabajo. Al respecto promete "...explicar tanto los aspectos negativos como los positivos de la trayectoria reciente de Colombia y situar estos factores en un contexto comparativo amplio" pág. 14.

Lo anterior contrasta con el tono intencionalmente "positivo" característico de algunos balances contenidos en ensayos de otros investigadores extranjeros. La culminación del Frente Nacional estimuló la elaboración de esos trabajos en los cuales se reacciona contra un espíritu que se percibe como excesivamente crítico con respecto al Frente Nacional, y de manera más global con relación al proceso Político Colombiano. Se trata de los artículos como el de David Bushnell, el de Malcolm Deas o la Introducción de Daniel Pécaut a su libro **Crónica de dos décadas de Política Colombiana 1968-1988**<sup>2</sup>. En tales trabajos en los que el estilo

---

2 David Bushnell "Colombia en el Siglo XX, ¿Un caso de éxito?" en Boletín Cultural y

ensayístico permite ciertas libertades interpretativas, se quieren recuperar realidades del Frente Nacional aparentemente olvidadas, tales como: preservación de los espacios de libertad, el civilismo de las fuerzas armadas, "la sorprendente capacidad de veto del Congreso" frente a una pretendida concentración del poder en el ejecutivo. Con un enfoque "constructivo" se relativiza el pacto de la violencia mediante el expediente de comparaciones con otros países con base en datos estadísticos aislados, se niega la existencia de una oligarquía o la influencia de las organizaciones empresariales en la política, se trae a cuento el aumento de índice de alfabetizados. La abstención o el clientelismo no impresionan tales autores por cuanto con "originalidad" encuentran que tales fenómenos florecen también en otros países. Es cierto que en el caso de Pecaut se mencionan fenómenos menos "reconfortantes" como la guerra sucia. A veces el esfuerzo por darle profundidad histórica al ejercicio de optimismo cobra un perfil gracioso como en la evocación que hacen Bushnell y Deas del otorgamiento del voto a la mujer en la provincia de Vélez en 1853.

De otro lado el libro **La Política del Régimen de Coalición** sale bien librado si se le compara con obras de más explícita intención crítica pero menos sistemáticas en relación con el volumen y tratamiento del material factual como es el caso de *Historia crítica del Frente Nacional* de Alfredo Vásquez Carrizosa<sup>3</sup>.

---

Bibliográfico. Vol. XXIII, No. 6, 1985, Bogotá, págs. 3-14.

Malcolm Deas. *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

Daniel Pecaut. *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Siglo XXI Editores, Bogotá s.f.

<sup>3</sup> Alfredo Vásquez Carrizosa. *Historia Crítica del Frente Nacional*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1992.

Aunque en la presente reseña no se ha dirigido el interés a las reflexiones de Hartlyn a propósito de la adaptación de un modelo teórico, se quiere consignar una observación al respecto. Los politólogos o sociólogos políticos que se ocupan del colombiano han elaborado toda una serie de categorías que serían otras tantas definiciones sintéticas del régimen político, en especial bajo el Frente Nacional. Por lo general las expresiones acuñadas toman la forma de binomio cuyo primer término suele acercarse a uno de los dos extremos del campo político entendido como espacio ideal entre los conceptos de Democracia y Dictadura. Quienes con el primer término cerca al de Democracia completan el binomio con adjetivos tales como "bloqueada", "limitada", "restringida", "elitista" etc. Quienes inician el binomio con un término próximo al de Dictadura, adicionan luego otro que limita drásticamente al primero. Por ejemplo es conocida la expresión, no es seguro que sea un concepto, de "autoritarismo incluyente". Por su parte Hartlyn ofrece su propia propuesta: "democracia consociacionista y limitada" (el subrayado es nuestro). En realidad se trataría de una limitación suplementaria del régimen político por cuanto el consociacionismo, ya lleva implícita la idea de límite a la democracia mayoritaria. Al examinar estos juegos de combinaciones y otros similares en los cuales no siempre brilla la lógica, surge la pregunta sobre la posibilidad y necesidad de pensar un paradigma que con menores ambigüedades refleje la naturaleza del Sistema Político Colombiano. Es más un reto para la imaginación que un ejercicio de composición. En ese sentido la obra aquí reseñada aporta importantes elementos de análisis.

**Medófilo Medina**, historiador, profesor del Departamento de Historia, de la Universidad Nacional.

Myriam Jimeno (compiladora)

## **Conflicto social y violencia, notas para una discusión**

Memorias del Simposio Conflicto Social en América Latina, Sociedad Antropológica de Colombia, Bogotá, 1993.

El Instituto Francés de Estudios Andinos y la Sociedad Antropológica de Colombia publicaron, con el sugestivo título de Conflicto social y violencia, notas para una discusión, las memorias del Simposio Conflicto Social en América Latina, evento realizado en el marco del VI Congreso de Antropología en Colombia.

Publicaciones de esta naturaleza le permiten al lector conocer el estado del arte en la materia. Pero en este caso, la compilación hecha por Myriam Jimeno, presenta dos ventajas adicionales: una es la de ofrecer dos puntos de referencia significativos en la experiencia internacional reciente, como son los conflictos étnicos y la lucha insurgente de Sendero Luminoso en el Perú, que contribuyen a enriquecer la reflexión sobre la violencia política en el país; otra, es la de presentar una aproximación multidisciplinar al análisis de algunas de las formas de violencia presentes en Colombia.

De los trabajos incluidos en la publicación se destacan tres ejes temáticos: los procesos de construcción de identidades colectivas y las formas particulares de expresión de los conflictos que de ello se derivan; la precariedad del Estado, pensada en términos de la inexistencia de un ámbito de lo público que posibilite el trámite pacífico de los conflictos y haga viable la convivencia en la diversidad y, por último, los procesos de configuración de lo regional como delimitación de un espacio de conflictos.

Los procesos de construcción de identidades colectivas son específicamente abordados en los trabajos del sociólogo alemán Peter Waldmann, "Algunos elementos para desactivar conflictos étnicos" y del

antropólogo peruano Carlos Iván Degregori, "Qué difícil es ser Dios".

Waldmann sostiene la tesis de que el ser humano, lejos de estar dispuesto a aceptar a los otros al margen de su raza u origen geográfico, prefiere a los miembros del mismo grupo que a extraños, preferencia que no deriva de prejuicios personales sino de la común vivencia de experiencias e interiorización de normas sociales. "De la misma manera que el asentamiento de una comunidad étnica dentro de una comarca ofrece una serie de ventajas concretas, afirma, también la tendencia de los seres [...] a preferir el contacto y la relación con sus semejantes, al contacto y la relación con ajenos, debe explicarse primordialmente por sus costumbres sociales, el código cultural y sus intereses materiales". Esta tendencia se encuentra en la base de los conflictos entre comunidades, como ocurre con las etnias. Para Waldmann, la perspectiva futura es la del recrudescimiento de los conflictos étnicos en un mundo caracterizado por la existencia mayoritaria de estados pluriétnicos.

Degregori analiza, a propósito de la experiencia de formación de Sendero Luminoso en el Perú, los mecanismos que condujeron a la configuración de una identidad colectiva política cuasi religiosa. Sendero arraigó en una población de jóvenes mestizos estudiantes, que reaccionaron contra un poder tradicional fundado en el monopolio de los medios de producción como del conocimiento, en la manipulación engañosa de ese último. De allí que busque nuevos referentes de identidad basados en un ambivalente proceso de instrucción-sumisión, en el cual la apropiación de saber por la vía de la educación permite romper el monopolio del conocimiento y enfrentar el engaño, a la vez que la apropiación del saber, en la forma de ideología marxista-leninista, genera la sumisión a la organización política y a su líder. Justamente, el símbolo de ese proceso lo constituye un maestro-instructor, que toma cuerpo en la figura de un profesor universitario mestizo, Abimael Guzmán. Guzmán es el único líder revolucionario,

cuyos símbolos son los del maestro y no los del guerrero o dirigente político, destaca Degregori. De allí que el marxismo-leninismo predicado por Sendero, con sus pretensiones de omnipotencia por su supuesta científicidad, se convierta para los senderistas en una visión afectiva que ofrece a sus miembros una fuerte identidad cuasi religiosa, fundamentalista.

Desde dos perspectivas diferentes, los autores ilustran con el análisis de los procesos de construcción de identidades colectivas, el fundamento conflictivo del vínculo societario. El conflicto se revela como un elemento tanto del "orden" como del "desorden" social, es un factor de mantenimiento y reproducción de las relaciones y estructuras sociales, así como de sus rupturas y transformaciones.

Resulta interesante en el trabajo del sociólogo Álvaro Camacho, "Notas apresuradas para discutir algunas relaciones entre narcotráfico y cultura en Colombia", la descripción que hace de las personalidades proyectadas por los narcotraficantes. Estos buscan resaltar su acomodo a la normatividad sociocultural imperante ya los patrones de ascenso social, a pesar de que de hecho, en razón de su actividad, se caractericen por el recurso a la violencia. En su afán por ser asimilados e integrarse socialmente, tratan de desdibujar su identidad; en sentido contrario, el rechazo a esas tentativas de integración condujo a algunos de ellos a afirmar la identidad que buscaban desdibujar.

Los trabajos del historiador Fernán González, "Espacio público y violencias privadas", y de María Victoria Uribe, "Pormenores acerca de la guerra en el Occidente de Boyacá", ponen un acento particular en la tesis de que las violencias actuales constituyen una usurpación del espacio público.

Para González todas las violencias tienen un sentido político, puesto que suponen una concepción del poder y constituyen de hecho una cierta forma de ejercicio de éste, que implica una contraposición y no aceptación

del Estado como espacio público adecuado para el trámite de los conflictos. En el incompleto proceso de formación de nuestro Estado nacional, instituciones como la iglesia y el bipartidismo proporcionaron referentes de identidad colectiva, que fueron eficaces factores de cohesión social en el pasado, pero contribuyeron a impedir la diferenciación entre lo público y lo privado, y dificultaron la formación de instituciones modernas a través de las cuales se pudieran regular y expresar los conflictos. La conflictividad emergente del proceso de modernización de las estructuras sociales y económicas, y el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, superó los marcos institucionales de manejo de los conflictos, al tiempo que se afectaron los elementos de cohesión interna que operaban en las sociedades locales. Estos desfases y desajustes, privaron a la sociedad de la posibilidad de legitimar los conflictos, allanaron el camino para una creciente criminalización de estos, al paso que propiciaron la emergencia de las opciones violentas.

Tomando las relaciones entre lo público y lo privado a nivel local como uno de los ejes analíticos, María Victoria Uribe estudia el conflicto en la zona esmeraldífera. En esta zona las facciones en las que se dividen los esmeralderos, son grupos conflictivos que subordinan el bien público local a sus intereses particulares. Según la autora, ello es posible dada la precariedad del Estado, entendida en parte como ausencia del espacio de lo público local y regional y de un sistema de justicia estatal. En estas condiciones emergen organizaciones de particulares que asumen funciones del Estado, subordinadas desde luego a sus intereses particulares.

Espacios delimitados por la confrontación armada como forma de desarrollo de los conflictos, se convirtieron en escenarios en los cuales surgieron nuevos actores y se definieron regiones, como lo analiza Clara Inés García en su ponencia sobre "Región, conflicto y movimiento social" a propósito del Bajo Cauca antioqueño. Esta zona adquirió progresivamente su configuración

regional "a partir del momento en que los actores sociales irrumpen en la escena confrontando sus fuerzas tras el logro de intereses específicos e imprimiéndoles con ello significado y contornos más precisos al espacio sobre el cual viven, se relacionan y luchan". La configuración regional aparece como el resultado de la delimitación de un espacio de conflictos, de la consolidación de referentes comunes espaciales, sociales y políticos, así como su articulación conflictiva con la nación.

En "Urabá: de región de frontera a región de conflicto, Claudia Steiner, presenta una visión de conjunto del proceso que hizo de Urabá un espacio externo adecuado para la colonización por parte de los antioqueños. Estos "entraron" a la región portando el "orden" representado en la empresa modernizadora de los procesos de producción. A ese espacio "exterior" al control del Estado también "entró" la guerrilla para implantar, por la vía autoritaria de las armas, su "orden". Estos "órdenes" particulares, sumado al de los gamonales, constituyen, según Steiner, el punto en el que se relacionan la frontera interna y la ausencia del Estado, frontera que define a Urabá como región de conflicto. "El conflicto como expresión de desorden, se convirtió entonces en los últimos años en la justificación de los actos de violencia de cualquier grupo, incluidos aquellos que representando al Estado, consideraran como necesarios para establecer su poder".

Procesos de conformación de identidades colectivas, a partir de las cuales se establece relaciones conflictivas entre las comunidades étnicas, políticas, etc.; inexistencia de un espacio público que haga posible la legitimación del conflicto y su trámite pacífico; diversidad regional que destaca las especificidades y la necesidad de un Estado en el que tenga cabida la diversidad reduciendo los tratamientos discriminatorios y excluyentes, son algunos de los elementos que las investigaciones sobre conflicto social y violencia destacan. Conflicto y violencia

son desatanizados y reconocidos como elementos del orden social.

Como se deduce de la mirada de conjunto sobre estos trabajos, en la empresa de ampliar y consolidar la democracia en Colombia, un reto fundamental es el de cómo configurar, mediante la acción colectiva, un espacio de lo público y del Estado que permita el desarrollo de los conflictos, inhíba sus expresiones violentas y posibilite la convivencia en la diversidad y el pluralismo.

Jaime Zuluaga Nieto, economista, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Darío Jaramillo Agudelo, Director Académico de la obra

## **Arte. Gran Enciclopedia de Colombia**

Tomo 6. Círculo de Lectores, Bogotá, 1993.

Las enciclopedias son un inventario de conocimientos que empiezan a ser producidas cuando las sociedades de los hombres adquieren conciencia sobre la magnitud y la complejidad de sus saberes. Instrucción circular, indica su etimología pero también, en otro sentido, conocimiento circular si se tiene en cuenta que hay allí una historia global que tiende a encerrarse dentro de una lógica autosostenida, de principio eficiente. De ahí que las enciclopedias sean un merecimiento histórico y no un don gratuito como fue merecida, sin duda, la enciclopedia de la Ilustración respecto de un racionalismo que ya se sentía autorizado para transmitir sus principios y su nueva fe en el hombre moderno.

La aparición, no hace muchos años, de las enciclopedias en Colombia no es ajena a un acumulado de conocimientos y a una conciencia sobre la importancia y complejidad de los mismos. Desde los medios académicos, primero, hasta sectores cada vez más amplios de lectores, después, se ha ido arraigando la convicción acerca de una historia y una cultura colombianas que no pueden ser el privilegio de unos cuantos libros especializados y unas pocas mentes esclarecidas. El interés por conocer se ha ampliado junto al horizonte del conocimiento real y, con ello, la conciencia global de un país sobre sus profundas dimensiones ha ido ganando, poco a poco, más terreno.

Es dentro de esta perspectiva donde queremos ubicar la importancia de la obra objeto de esta reseña. Es un amplio plan de once tomos que incluye historia, geografía, literatura, cultura, arte, instituciones, economía, biografías y cronología e índices. El tomo de Arte hace un comprensivo recorrido desde el arte

precolombino hasta las manifestaciones indígenas actuales, recoge el período colonial para adentrarse en la plástica de los siglos XIX y XX sin dejar de lado el arte étnico y las artesanías regionales, toma la arquitectura colombiana desde sus raíces prehispánicas, se ocupa de la música nacional contemporánea con las retrospectivas de la tradición indígena, el aporte colonial y la cultura musical del siglo XIX, incluye la fotografía y el cine, y culmina su acertado itinerario con la gastronomía colombiana, los mitos populares e historia sobre los museos.

Son, en suma, las historias parciales de esa gran historia del arte colombiano que por incompleta aún, pese a las investigaciones de los especialistas, no deja de mostrar una estructura valiosa y verificable. Historias parciales que buscan, sin embargo, superar el aislamiento ocasionado por una que otra autosuficiencia de perito y por las naturales lagunas en el estado actual del conocimiento, con una secuencia integradora basada en la ecuación del arte y la cultura. Ecuación que si bien puede ser resuelta más por los actores que por los autores de los diferentes capítulos, tiene la virtud de advertir que el arte no está solamente donde tienden a ubicarlo los artistas profesionales o sus críticos especializados.

William Ramírez Tobón, sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.



# BIBLIOGRAFÍA: SALUD Y SOCIEDAD EN COLOMBIA

Saúl Franco Agudelo \*

- Abad Gómez, Héctor. Teoría y Práctica de la Salud Pública. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín, 1987.
- Abad Gómez, Héctor. Manual de Tolerancia. Imprenta Universidad de Antioquia. Medellín, 1990.
- Agudelo, Carlos. "El reto social de la salud", en: La Seguridad Social frente a la Constitución Nacional. Memorias del Tercer Congreso Colombiano de Seguridad Social. Fundación para la Educación Superior -FES-. Fundación Olof Palme. Cali, 1991.
- Agudelo, Carlos. "Un nuevo sistema de salud. El reto del siglo XXI", en: Reforma de la Seguridad Social en Salud. Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Fundación Antonio Restrepo Barco. Fundación Corona. Santafé de Bogotá, 1992.
- Agudelo, Carlos. "Situación actual de la salud en Colombia", en: Ética, Universidad y Salud. Memorias del Seminario Marco Conceptual para la formación del profesional en Salud. Universidad Nacional de Colombia. Ministerio de Salud. Santafé de Bogotá, 1993.
- AMERICAS WATCH. La Violencia continúa: asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1993.
- Angulo, A. "La salud, un problema social", en: Salud Pública, ¿para quién? Bogotá: CINEP, Controversia No. 85, 1980.
- Arango, Yolanda. "Autocuidado: una toma de decisión de la mujer frente a su salud", en: Mujer, salud y autocuidado. Grupo Latinoamericano de trabajo. Cali, 1991.
- Arbeláez, Camilo. "Medicinas tradicionales en Colombia", Revista Gaceta Colcultura. No. 6. Bogotá, 1990.
- Arias Ramírez, Jaime. "Salud, Medicina y Servicios de atención médica", en: Foro Salud Siglo XXI. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín, 1984.
- Arizabaleta, de G. María Teresa. Violencia contra la mujer en la familia. Imprenta Departamental del Valle. Cali, 1989.
- Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y Desarrollo Social: la educación médica a la tarea económico-social. Editorial Tercer Mundo. Bogotá, 1964.
- Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. Organización Panamericana de la Salud. Educación Médica. Conferencia Andina. Camargo editores. Santafé de Bogotá, 1993.
- Asociación Colombiana para la defensa del Menor maltratado. El drama de la niñez maltratada en Colombia. Bogotá, 1993.
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social -ALAMES-. Memorias, Taller Latinoamericano de Medicina Social. Medellín, julio de 1987.
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social -ALAMES-. Memorias, Cuarto Congreso Latinoamericano y Quinto Congreso Mundial de Medicina Social. Medellín, agosto de 1987.
- Asociación Médica de Antioquia. La industria farmacéutica en Colombia. Medellín, 1975.
- Asociación Salud con Prevención. Sexualidad en la Adolescencia. Segundo Seminario Colombiano. Bogotá, 1993.
- Barona de I. Nohemy y Álvarez, Lugardo. "El proceso de salud enfermedad: un fenómeno social", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. IV; No. 2: 47-54. Medellín, 1986.
- Barona de I. Nohemy y Álvarez, Lugardo. Sociedad y Salud. Formas Precisas Impresores. Cali, 1991.
- Bejarano, Jorge. "Reseña histórica de la higiene en Colombia", en: Revista de la Facultad de Medicina, Supl. 7. Bogotá, 1964.
- Bonilla Castro, Elssy y otros. Salud y Desarrollo: aspectos socio-económicos

---

\* Médico, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

- de la Malaria en Colombia. Plaza y Janés. Bogotá 1991.
- Bonilla, E. y Mokate, K. "La Malaria y sus dimensiones socio-económicas en el caso de Cunday, Colombia". *Desarrollo y Sociedad*, No. 20: 81-110, 1987.
- Bonilla, E. y Vélez, A. *Mujer y trabajo en el sector rural colombiano*. Plaza y Janés. Bogotá, 1987.
- Bonilla Naar, Alfonso. "Cinco hechos sobresalientes de nuestra medicina", en: *Revista de la Facultad de Medicina*, Vol. XIII, No. 5. Bogotá, 1944.
- Calvo Suárez, Julieta (recopiladora). *Desarrollo y Salud de la Población. Manual de lecturas*. Universidad del Rosario. Facultad de Medicina. Bogotá, 1993.
- Cámara de Comercio de Bogotá. *La prostitución en el centro de Bogotá. Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico*. Bogotá, 1991.
- Cárdenas, R. Miguel Eduardo. "La reforma de la Seguridad Social", en: *Revista Foro*, No. 20: 34-44. Bogotá, mayo, 1993.
- Cardona, Álvaro, (organizador). *Sociedad y Salud*. Zeus Asesores. Bogotá, agosto, 1992.
- Cardona, Álvaro. "Organización de un seguro nacional de salud con fundamento de la competencia en la prestación de servicios", en Cardona, Álvaro (Org.). *Sociedad y Salud*. Zeus Asesores. Bogotá, 1992.
- Cardona Gutiérrez, Héctor. "¿La luz al final del túnel?", en: *A Vivir*, No. 1: 14-17. Bogotá, diciembre, 1992.
- Cardona U., María Eugenia. Londoño G, Ángela María. y Zapata, V. Amparo. "La ética en la investigación con sujetos humanos", en: *Investigación y Educación en Enfermería*, Vol. IV, No. 2: 79-92. Medellín, 1986.
- Carmona, F. Jaime y Posada, D. Álvaro (organizadores). *La salud y el Trabajo*. Asociación Médica de Antioquia. Medellín, 1991.
- Casa de la Mujer. *La violencia: lo impensable, lo impensado*. Editorial Gente Nueva. Bogotá, 1990.
- Castrillón, María Consuelo. "La investigación social en salud", en: *Investigación y Educación en Enfermería*, Vol. 11, No. 2: 7-17. Medellín, 1984.
- Castrillón, María Consuelo. "Determinantes y posibilidades de la investigación médico-social en Enfermería", en: *Investigación y Educación en Enfermería*, Vol. VII, No. 2: 73-84. Medellín, 1989.
- Colombia. Ministerio de Salud y Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. *Estudio de Recursos Humanos para la Salud y la Educación Médica en Colombia*. Bogotá, 1968.
- Colombia. Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud. *Situación nutricional de la población colombiana*. Dos volúmenes. Bogotá, 1982.
- Colombia. Ministerio de Salud. *Plan Nacional para la supervivencia y el desarrollo de la Infancia*. Bogotá, 1985.
- Colombia. Ministerio de Salud. Departamento Nacional de Planeación. *La Salud en Colombia*. 2 tomos. Bogotá, 1990.
- Colombia. Ministerio de Salud. *Desarrollo del sistema de salud en Colombia*. Serie Deba No. 1. Bogotá, 1991.
- Colombia. Ministerio de Salud. *Colombia Sana*. Serie Memoria No. 1. Bogotá, 1992.
- Colombia. Ministerio de Salud. *Colombia Sana: apertura a la salud: 1991-1994*. Serie Memorias No.2. Bogotá, 1992.
- Colombia. Ministerio de Salud. *Salud para las mujeres*. Mujeres para la salud. Bogotá, 1992.
- Corporación Salud y Desarrollo. "Comentarios al Proyecto de Seguridad Social en Salud". *Cuadernos de Salud y Desarrollo*, No. 1. Bogotá, septiembre, 1993.
- Cuervo Márquez, Luis Augusto. *Cuatro siglos de medicina bogotana. Noticias sobre medicina en Santafé de Bogotá (1538-1938)*. Casa Bayer. Bogotá, 1938.
- DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *La magnitud de la pobreza en Colombia: primer Informe*

- del Proyecto de Indicadores de Pobreza. Mimeo. Bogotá, 1987.
- Duque Ramírez, Luis F. "Desarrollo de la Salud en Colombia", en: Foro Salud Siglo XXI. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín, 1984.
- Duque, C. Sonia. "La Medicina Social y la Enfermería: aspectos metodológicos", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. VII, No. 2: 43-60, Medellín, 1989.
- Echeverry, V. Humberto. "La crisis de los Hospitales colombianos", en: Profamilia, Vol. 7, N. 18: 8-11. Bogotá, 1991.
- Fajardo, D. "La violencia y las estructuras agrarias en tres municipios cafeteros del Tolima: 1936-1970, en: Varios. El agro en el desarrollo histórico colombiano. Punta de Lanza. Bogotá, 1977.
- Fergusson, Guillermo. Esquema crítico sobre la medicina colombiana. Fondo Editorial CIEC, Bogotá, 1983.
- Franco, Saúl. "Crisis y Salud en América Latina", en: Cuadernos Médico-Sociales, 32: 2-32. Argentina, 1985.
- Franco, Saúl. "Tendencias de los aspectos sociales de las Enfermedades Tropicales", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. III No. 1: 43-56. Medellín, 1985.
- Franco, Saúl. El Paludismo en América Latina. Editorial Universidad de Guadalajara. México, 1990.
- Franco, Saúl. "Violencia, Derechos Humanos y Salud" en: Cardona, Álvaro (Org.). Sociedad y Salud. Zeus Asesores. Bogotá, 1992.
- Franco, Saúl. "Proceso Vital Humano y Proceso Salud Enfermedad: una nueva perspectiva", en: Ética, Universidad y Salud. Memorias del Seminario Marco Conceptual para la formación del Profesional en Salud. Universidad Nacional. Ministerio de Salud. Bogotá, 1993.
- González, P. Camilo. "La reforma a la Seguridad Social", en: Cuadernos de Salud y Desarrollo, No. 1: 5-17. Bogotá, 1993.
- González Uribe, Fernando. "Medicinas alternativas o complementarias", en: A Vivir, No. 1: 26-31. Bogotá, diciembre, 1992.
- Grupo Salud Colombia. La Salud de la Mujer. I Encuentro de Mujeres en Salud. Medellín, 1989.
- Gutiérrez de P. Virginia. La Familia en Colombia. Iquemia. Bogotá, 1964.
- Gutiérrez de P. Virginia. La medicina popular en Colombia. Universidad Nacional, Facultad de Sociología. Bogotá, 1961.
- Henao Toro, R. Apuntes sobre la Historia de la Medicina en Manizales. Imprenta Departamental. Manizales, 1984.
- Hernández, Mario. "Salud, Violencia e Historia Local", en: Violencia, Salud y Universidad. Bogotá. Escuela Colombiana de Medicina, 129-130, 1990.
- Hernández, Mario. "El derecho a la salud y la nueva Constitución Política Colombiana", en: Revista Avances en Enfermería, Vol. IX, No. 2: 63-84. Universidad Nacional. Bogotá, 1991.
- Hernández, Mario. Bioética, un nuevo espacio transdisciplinario. Ponencia presentada en las Segundas Jornadas Psiquiátricas. Mimeo. Bogotá, 1991.
- Ibáñez, Pedro M. Memorias para la historia de la medicina en Santafé. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1968.
- Instituto Nacional de Salud e Instituto de Seguros Sociales. Seguridad Social en Colombia. Estudio Nacional de Salud. Serie Publicaciones Científicas, No 7. Bogotá, 1986.
- Instituto Nacional de Salud. Gasto Privado en Salud. Estudio Nacional de Salud. Bogotá, 1986.
- Instituto Nacional de Salud. Bibliografía, 1930-1992. Bogotá, Abril, 1993.
- Jaramillo, Diva Estela y otras. "Mortalidad y gasto en salud en dos estratos económicos de la ciudad de Medellín", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. IV; No. 1: 73-90. Medellín, 1986.
- Jaramillo, Diva Estela y otras. "Perfil de salud del Gamín", en: Investigación y

- Educación en Enfermería, Vol. X, No. 1: 93-130. Medellín, 1992.
- Jimeno Santoyo, M. "Medicina institucional y saber indígena. Conclusiones de dos talleres de salud ", en: Medicina, Shamanismo y Botánica. Funcol. Bogotá, 1983.
- Levy, G., Guzmán, N. y Starck, C. Niños maltratados: informe de 43 casos observados en el Hospital Universitario del Valle, Mimeo, Cali, 1987.
- Londoño, Argelia y Willis, Beatriz." El trabajo de la mujer y su impacto sobre la salud ", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. IV; No. 2: 33-46. Medellín, 1986.
- Londoño, Argelia. "Sexualidad y envejecimiento femenino", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. VII, No. 2: 113-129. Medellín, 1989.
- Londoño, Argelia. "Al encuentro de la democracia en los vínculos humanos", en: Violencia y Salud en Colombia. Organización Panamericana de la Salud. Bogotá, 1993.
- Miranda Canal, Néstor. "Apuntes para la historia de la medicina en Colombia", en: Ciencia, Tecnología y Desarrollo, Vol. VII, No. 12. Bogotá, 1984.
- Miranda Canal, Néstor. "La Medicina colombiana: de la regeneración a los años de la segunda guerra mundial", en: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Planeta Editorial. Bogotá, 1989.
- Mockus, S. Antanas. "Problemas del área de la salud y reforma académica", en: Ética, Universidad y Salud. Memorias del Seminario Marco Conceptual para la formación de Profesional en Salud. Universidad Nacional. Ministerio de Salud. Bogotá, 1993.
- Montoya y Flórez, Juan Bautista. Contribución al estudio de la lepra en Colombia. Imprenta departamental. Medellín, 1910.
- Oakley, Peter, y Salazar, María Cristina. Niños y Violencia: el caso de América Latina. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1993.
- Ochoa, Gloria. Gutiérrez, Beatriz, E. y Ordóñez Plaja, Antonio. Ancianos y Ancianatos. Instituto Nacional de Salud. Bogotá, 1993.
- Orozco, Guillermo. Cuatrocientos años de medicina en Cali. FES, Cali, 1986.
- Ortiz, Beatriz Eugenia. "Efectos de la crisis económica en el sector salud. Políticas, Organización, Financiamiento", en: Revista, Facultad Nacional de Salud Pública, Vol. 10 (1): 9-25. Medellín, 1987.
- Osorio Pérez, Edilma. La violencia del silencio: los desplazados del campo a la ciudad. Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Bogotá, 1993.
- Páramo Hernández, Amparo. Vejez, salud y alternativas de autocuidado. El Poirá editores. Ibagué, 1990.
- Patiño, José Félix. "Reorientación de a educación médica ante los problemas propios del país; el médico para Colombia", en: Medicina y Desarrollo Social. Ascofame y Editorial Tercer Mundo. Bogotá, 1964.
- Patiño, C. y otros. Pobreza y desarrollo en Colombia: su impacto sobre la infancia la mujer. Unicef, DNP, ICBF. Bogotá, 1988.
- Pinzón, Carlos. "Modernidad, cultura y salud", en: Cultura y salud en la construcción de la sociedad. Giro Editores. Bogotá, 1993.
- Pinzón, C. Carlos. Prieto, S. Rosa, y Garay, A. Gloria. "A la búsqueda de nuevas dimensiones de los procesos de conocimiento de la salud y la enfermedad", en: Revista Colombiana de Antropología, Vol. XXX; 184-236. Bogotá, 1993.
- Pinzón, C. Carlos, Suárez, P. Rosa, y Garay, A. Gloria. Cultura y Salud en la construcción de las Américas. Instituto Colombiano de Antropología. Colcultura. CISP. Bogotá, 1993.
- Prada, Elena. Singh, Susheela, y Wulf, Deirde. Adolescentes de hoy, padres del mañana: Colombia. Bogotá, 1988.

- Profamilia y DHS. Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud, 1990. Asociación pro bienestar de la familia colombiana. Institute for resource development. Bogotá, 1991.
- Profamilia. La violencia y los derechos humanos de la mujer. Servicio de consultoría jurídica familiar. Primera edición. Bogotá, 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. Cooperación para el desarrollo: Colombia. Informe, 1991. Bogotá, 1993.
- Quevedo, Emilio y Zaldúa, Amarillys. "La salud y la población durante el período colonial", en: Historia de Colombia, Tomo III. Salvat Editores, Barcelona-Bogotá, 1986.
- Quevedo, Emilio y Vergara, Andrea. "El proceso de institucionalización de la educación médica en Colombia", en: Revista Escuela Colombiana de Medicina, 1 (1): 41-66. Bogotá, 1988.
- Quevedo, Emilio. "El proceso salud-enfermedad: hacia una clínica y una epidemiología no positivistas" en Cardona, Álvaro (Org.): Sociedad y Salud. Zeus Asesores. Bogotá, 1992.
- Quevedo, Emilio; Gutiérrez, Francisco y Rueda, María José. "La medicina científica y la salud pública en América Latina durante el siglo XIX", en: Saldaña, Juan José (edit.) Historia de las ciencias en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Quiróz, A. Margarita. Mazuera, María Eugenia, y otras. Maltrato al Menor. Servicio Seccional de Salud de Antioquia. Medellín, 1989.
- Ramírez Gómez, Humberto. Situación en salud del niño colombiano y latinoamericano. Universidad de Antioquia. Medellín, 1993.
- Restrepo Chavarriaga, Guillermo y Villa, Agustín. Desarrollo de la salud pública colombiana. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín, 1980.
- Rico de A. A. Niñas y Jóvenes en Colombia: realidades, problemas y posibilidades, Mimeo. Bogotá, 1991.
- Robledo, Emilio. "Breve historia de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia", en: Antioquia Médica, Vol. 2. Medellín, 1951.
- Romero, B. Arturo. "Hacia un enfoque más integral de la salud y la enfermedad", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. X, No. 1: 11-36. Medellín, 1992.
- Ruiz Salguero, Magda y Rincón, Manuel. Accidentes y muertes violentas en Colombia. Mimeo. Bogotá, 1991.
- Saavedra, Pedro Nel. "La Higiene Nacional y el Plan Currie". Revista de Higiene, 24 (4): 287-290. Bogotá, 1950.
- Sáenz, Orlando. "Los estudios en Medicina Social sobre condiciones de vida y salud", en: Investigación y Educación en Enfermería, Medellín, 1989.
- Sáenz, Orlando. "Impacto de la crisis económica y las políticas neoliberales sobre la salud colectiva en América Latina", en: Cardona, Álvaro (.), A. (Org.). Sociedad y Salud. Zeus Asesores. Bogotá, 1992.
- Sarmiento Anzola, Libardo. "El paquete social del neoliberalismo", en: Revista Foro, No. 20: 419. Bogotá, mayo de 1993.
- Serna de Londoño, Cecilia. Anotaciones sobre la historia de la Medicina Antioquia. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín, 1984.
- Schulte-Sasse, Hemann. Los cien años de Merc(K)ado en Latinoamérica: el movimiento comercial del multifarma E. Merck. Buko Pharma-kampagne. Lima, 1993.
- Servicio Seccional de Salud de Antioquia. Boletín epidemiológico de Antioquia. Edición especial: Memorias Encuentro en Salud. Año XIII, No. 1. Medellín, 1988.
- Soriano Lleras, Andrés. La medicina en el nuevo reino de Granada durante la conquista y la colonia. Universidad Nacional de Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá, 1966.
- Toro González, Gabriel. "Hombre, Hambre y contaminación del medio ambiente", en: Revista de la Facultad de Medicina.

- Universidad Nacional de Colombia. Vol. 41. No. 1: 28-45. Bogotá, 1993.
- Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Foro Salud Siglo XXI. 2 volúmenes. Medellín, 1984.
- Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Foro Crisis y perspectivas de la salud en Colombia. Ediciones Gráficas. Medellín, 1992.
- Universidad Nacional de Colombia Ministerio de Salud. Ética, Universidad y Salud. Memorias del Seminario Marco conceptual para la formación del Profesional de Salud. Bogotá, 1993.
- Vargas Pino, Virgilio. "Dependencia, Subdesarrollo y concentración de la riqueza, escollos para la meta Salud para todos en el año 2.000", en: Foro Salud Siglo XXI. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín, 1984.
- Vasco, U. Alberto. Salud, Medicina y Clases Sociales. Corporación Grupo Salud Colombia. Medellín, 1986.
- Vasco, U. Alberto. Estado y Enfermedad en Colombia. Universidad de Antioquia. Medellín, 1988.
- Vasco, U. Alberto. Desde Heliconia hasta hoy a través del café. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín, 1988.
- Vásquez, Luz Estela. Participación de la comunidad en salud. Universidad de Antioquia. Medellín, 1979.
- Vásquez, Luz Estela. "Trabajo comunitario en Salud", en: Investigación y Educación en Enfermería, Vol. VII, No. 2: 85-92. Medellín, 1989.
- Vega, Román. y Cardona, U. José Fernando. "Revisión teórica acerca de la relación Mercado-Estado a propósito de la privatización de los servicios de salud en Colombia", en: Cardona Álvaro. (Org.). Sociedad y Salud. Zeus Asesores. Bogotá, 1992.
- Velandia, Ana Luisa. "Influencia de los factores económicos, sociológicos y demográficos en la salud de la familia colombiana". Revista ANEC, Año XIV, No. 38-39. Bogotá, 1983.
- Velandia, Ana Luisa. "Desarrollo histórico de las instituciones que dan salud en el país". Revista Perspectiva, Vol. 3, No. 2. UPTC. Tunja, 1986.
- Velandia, Ana Luisa. "El crecimiento demográfico y el desarrollo urbano en el presente siglo". Historia de Colombia en Fascículos semanales. Números 113 y 114. Salvat Editores. Bogotá, 1986.
- Velandia, Ana Luisa. "Tendencias de la práctica de enfermería en Colombia en los últimos 25 años, 1960-1985". Revista ANEC, Año XVIII, No. 47. Bogotá, 1987.
- Vélez Escobar, Ignacio. "Reforma de la enseñanza médica en nuestra Facultad". Boletín Clínico. 10 (11); 335-350. Medellín, 1950.
- Yepes Parra, Antonio. "Los servicios de salud en las grandes ciudades", en: Investigación y educación en Enfermería, Vol. III, No. 1: 83-85. Medellín, 1985.
- Yepes Parra, Antonio. "La violencia: un problema de salud pública en Colombia", Mimeo, Medellín, 1986.
- Yepes, L. Francisco. "El futuro de los servicios de salud en Colombia", en: Foro Salud Siglo. Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín, 1984.
- Yepes, L. Francisco. "El sector salud en Colombia", en: Fedesarrollo, Fescol, SER. Coyuntura Social No 1. Debates. Bogotá, 1989.

# PROCESO ORDINARIO ENTRE UNA BURRA MULETERA Y UN JUMENTO REPRODUCTOR

Muchas veces se ha dicho que este es un país donde la habilidad para picar pleitos se sobrepone a una racional y oportuna administración de la justicia. Eso, que es bastante cierto, llega sin embargo a extremo puntilloso formalismo lo que nos puede sorprender sino más bien una extraordinaria y fantástica conciencia jurídica y la realidad cotidiana. La providencia judicial reproducida a continuación e nuestra curiosa idiosincrasia legal.

## **Juzgado Civil del Circuito -Zipaquirá-veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos cincuenta (1950)**

El Señor Juez Municipal de Tabio, en Sentencia de veinticuatro de Junio del corriente año, condenó al demandado señor JUSTINIANO NIETO a pagar al demandante señor ANTONIO CASTRO CASAS, la suma de doscientos cincuenta pesos m/cte (\$250.00) valor de un semoviente y por las costas procesales. Como el demandado no se conformó con dicha providencia, al apelar de ella los autos han llegado al Circuito donde practicado lo de Segunda Instancia se procede a resolver, teniendo en cuenta y considerando:

### **Antecedentes: se estudia**

La historia sintética de este pequeño pleito es la siguiente: parece que los esposos Justiniano Nieto-Irene Gutiérrez, mayores y vecinos de este Circuito, tienen en sus predios de la finca Riofrío en inmediaciones de Tabio, un jumento re productor -de armas tomar- y valor erótico a toda prueba. Se sindicó al animal de haber irrespetado a una burra muletera de propiedad del demandante señor Castro. Y se dice que el mal pollino, llevó su lascivia hasta el extremo de haber poseído violentamente a la burra muletera de Castro Casas con la consecuencia de haberle hecho malograr su cría y la pérdida de la vida misma de la irrespetada. Con estos antecedentes, el señor demandante, por medio de su apoderado el señor doctor Félix

Camargo, Abogado titulado inscrito en este Despacho, formuló demanda de menor cuantía contra Justiniano y su media naranja como dueños del asno en cita.

### **Se considera y tiene en cuenta**

Con todo cuidado ha estudiado este Circuito la providencia del señor Juez a-quo. Se trata de una buena providencia de instancia en la cual estudia la probanza presentada al debate, para concluir de manera indubitable que el pollino de don Justiniano Nieto y doña Irene Gutiérrez si poseyó carnalmente a la burra muletera del señor Castro Casas. Y de manera indubitable prueba no solamente la causa de primera instancia, sino la causa probatoria de segundo grado que el asno fue más lascivo, cruel y sádico y que no respetó que su amada estaba un tanto embarazada. Por manera que son justas las reflexiones sobre responsabilidad civil que hace el señor Juez de Primera instancia; es cierto que el dueño de un animal es responsable por los daños que haga cuando se le pueda imputar culpa, desidia o descuido. Pero no es menos cierto, que una lectura atenta al segundo inciso del artículo en cita nos pone de presente que el dueño de un animal tiene que tener en cuenta sus "cualidades y vicios, los cuales debe conocer y prever".

Ambos dueños tenían que saber y conocer las cualidades y vicios de sus semovientes. Vale decir, si don Antonio Castro pensaba que su burra muletera corría peligro en su integridad física a causa de su estado de gestación, ha debido guardarla, recorrerla,

tenerla a salvo en un predio o lugar donde su integridad no corriera peligro, en un sitio donde asnos lascivos no pudieran poseerla con las consecuencias que se presentaron. Por su parte el dueño del pollino debía tenerlo en lugares donde no perjudique los intereses económicos de sus vecinos, es decir, que el animal no fuera peligro para la economía material de los demás.

Como no existe prueba de que el jumento de don Justiniano estuviese continuamente suelto en el camino que de Tabio va a Pacho, ni de que estuviese siquiera suelto en la mañana de autos, se tiene una presunción de inocencia para el asno galante, el cual hizo bien en poseer a la fuerza a la burra muletera que debía estar guardada a causa de su mal estado producido por la gestación.

Lo que sucede en este pleito, es que por el lugar donde se sucedieron los hechos existe una presunción de descuido y culpa para el demandante, que es la misma de inocencia para el jumento de propiedad del demandado. Al fin y al cabo la historia se repite y desde los tiempos de Cervantes los guardadores de hembras deben probar su celo en la guarda, quedando libres de prueba los machos que pueden transitar a sus anchas por largo mundo. De manera deliberada, ha querido el Circuito dar el presente giro a su sentencia, porque atiende que a veces la justicia llega mejor con ejemplos un poco jocosos que con largas y cursis disquisiciones jurídicas.

Se entiende, pues, que la Sentencia de Primera instancia debe ser revocada, no por razones que esgrime el señor a demandado, sino por las expuestas por el juzgado.

Por lo expuesto, el Juzgado Civil del Circuito de Zipaquirá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE:**

Se REVOCA la Sentencia pronunciada por el señor Juez Municipal de Tabio y materia de la presente apelación.

Consecuencialmente se absuelve los demandados señores Justiniano Nieto e Irene Gutiérrez, de todos y cada uno de los cargos del libelo.

Publíquese, cópiese, notifíquese y cuando sea del caso, devuélvase.

Sin costas.

(Fdo) AUGUSTO CASTRO  
Juez del Circuito