



CID

**Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo**



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA**

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

LIBRO
LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
¿UNA DÉCADA PERDIDA?
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
Arturo Claudio Laguado Duca
(Editor)

Bogotá, Abril de 2004

CONTRACARÁTULA

En la década de 1990, en el marco de una nueva Constitución política, Colombia comenzó –tardíamente- un acelerado proceso de reforma del Estado y de apertura económica. El nuevo paradigma de Estado mínimo, igual que en el resto del mundo, implicó en el país una profunda modificación de sus políticas sociales que, en términos generales, pasaron de un restringido subsidio a la oferta a un desigual subsidio a la demanda. Comenzó entonces un proceso generalizado de reformas. Junto a la política financiera se reformó el sistema de pensiones, la política fiscal y las instituciones del Estado, la salud y la educación, el gobierno local y sus competencias, para mencionar sólo algunos aspectos.

Desde que fueron propuestas las reformas, la academia ha estado atenta al estudio y evaluación de su impacto en distintos órdenes de la vida nacional. El Centro de Estudios Sociales –CES– de la Facultad de Ciencias Humanas, el Observatorio Universitario de Política Social y Calidad de Vida de la División de Extensión y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Facultad de Ciencias Económicas, organizaron en octubre de 2002 el *Congreso Internacional de Política Social. La política social en la década de los noventa: balance y perspectivas*.

El Congreso reunió durante tres días a un grupo importante de académicos internacionales y nacionales junto con representantes del Estado, de organismos multilaterales, de ONG y de la sociedad civil. Este volumen recoge algunas de las ponencias más significativas presentadas en el Congreso, esperando así aportar a la comprensión de la evolución reciente de la política social en el país.

**LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE
1991
¿UNA DÉCADA PERDIDA?**

**ARTURO CLAUDIO LAGUADO DUCA
(EDITOR)**

Facultad de Ciencias Humanas UN

Colección CES

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.
Carlos Miguel Ortiz

INTRODUCCIÓN.
Arturo Claudio Laguado

PRIMERA PARTE: Transformaciones contemporáneas de la política pública

La nueva ola de la globalización.
Juan Carlos Ramírez

Focalización y subsidios: ¿Por la demanda o por la oferta?
Albert Berry.

Subsidios a la demanda vs. subsidios a la oferta. Comentarios a la ponencia del profesor Albert Berry.
Jorge Iván Bula.

Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde Argentina.
Emilio Tenti Fanfani.

La política antidrogas y la calidad de vida.
Eduardo Gamarra.

Lo público, lo estatal y lo privado.
Jorge Iván González.

SEGUNDA PARTE: Políticas sectoriales

Trabajo, seguridad social y flexibilidad.
Juan Luis Londoño. (+)

La revolución educativa. Plan Sectorial 2002-2006.
Javier Botero.

Gerencialismo y “testing”. Dos nuevas modalidades de política educativa en Colombia.
Víctor Manuel Gómez.

Notas sobre hábitat y sostenibilidad.
Fabio Giraldo I.

Ciudad, hábitat y calidad de vida.
Germán Ávila.

TERCERA PARTE: Grupos poblacionales

Las políticas públicas y el género: un esfuerzo de mapeamiento sectorial y evaluación de acciones.
Nelly Stromquist.

Política para mujeres. Una constante paradoja.
Yolanda Puyana.

Mujer, género y política social.
Piedad Córdoba.

Entidades afrocolombianas vacías. Currulaos con maracas.
Jaime Arocha.

Una mirada a la política social para los pueblos indígenas en Colombia 1990-2002.
Gabriel Muyuy.

Contribución al análisis de la política pública de infancia en la década de los noventa.
María Cristina Torrado y Ernesto Durán.

Las políticas públicas a favor de las personas de la tercera edad: ¿asistencialismo, focalización o exclusión?
Aura Marlén Márquez.

CUARTA PARTE: Desplazados

Desplazamiento forzado, crisis humanitaria y de derechos humanos y Estado débil.
Harvey Danilo Suárez.

La política pública de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de la población desplazada en Colombia: una deuda por cancelar.
Juan Manuel Bustillo.

Desplazados, migraciones y movilidad social.

Patricia Luna

QUINTA PARTE: Nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial

La reforma territorial: Avances, dificultades y perspectivas.
Miguel Borja.

Nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial.
José Oswaldo Espinosa y Óscar Ismael Sánchez.

Reordenamiento y gestión territorial.
Carlos Córdoba.

PRESENTACIÓN

Carlos Miguel Ortiz S.*

Mucho ha cambiado la política económica mundial desde los años 60, cuando empezaron a registrarse las primeras fusiones de globalización de los más grandes conglomerados transnacionales. El caso de los Sogoshas japoneses es un buen ejemplo, por no hablar de la absorción del Banco Salomon Brothers –uno de los grandes bancos del mundo– por una de las mayores sociedades de comercio global, Philbro, con negocios en Estados Unidos, Europa y Sudáfrica.

Se estaba así marcando una tendencia mundial que se fue acentuando en el último tercio del siglo XX.

La división que clásicamente se hacía de capital industrial y financiero se fue tornando casi imposible o al menos extremadamente difusa, a favor, claro está, de lo financiero. Como que de las ventas anuales de las veintiocho empresas del grupo japonés Mitsubishi, en uno de los años tomado al azar a guisa de muestra, el 80,5 % equivalía a los activos del banco principal del grupo.

En Latinoamérica, en particular, la expansión en este tercio final de siglo se hizo a costa del endeudamiento con la banca internacional y, desde los años 80, cada vez más con el Banco Mundial y menos con los bancos privados.

En los años 80 y 90, por lo demás, en el Banco Mundial ya eran *demodés* los economistas keynesianos de los años 60, tiempos en los cuales todavía ser economista era prácticamente ser keynesiano. En Washington ya no era la época de Kennedy sino de Reagan y eso también marcaba diferencias, aun bajo el fondo común de la pretensión hegemónica americana.

En el Banco Mundial estaban lejos los días en los que el multimillonario David, del clan Rockefeller, se hospedaba en una *fabela* de los suburbios de Río de Janeiro cuando visitaba Latinoamérica, para conocer mejor las condiciones de vida de los *bidonvilles* brasileños; ni importaba ya tanto financiar reformas agrarias, así fuera para contener revoluciones.

En 1981 México había dado la alerta al plantear que no podía pagar su deuda y proponer una moratoria. Después se conoció el Plan Baker, que todos recordamos, y en el Banco Mundial se inauguró la era de los “ajustes estructurales”.

Aquí, en Colombia, los 80 fueron los años de los préstamos *Jumbo*, que, como sería usual en adelante, se harían conectar ambiguamente con las esperanzas de los colombianos en la *política de paz*, la cual, en su inevitable ambigüedad, incluía también los gastos de la guerra, presuntamente, para la paz.

Ya en esa década se tramitaron tímidamente las primeras medidas de respuesta a exigencias del Fondo Monetario Internacional, de liberación de aranceles, de supresión de subsidios, de flexibilización de mano de obra, y una serie de cambios cuya

* Decano de la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.

imposición se presentaba con la cara de una modernización *racional y necesaria*, negar la cual equivalía a alinearse en las corrientes del oscurantismo.

Al comenzar la década de 1990, el gobierno de César Gaviria abandonó la timidez y la prudencia para dar respuesta al imperativo *aggiornamento*, jugándose la carta del cambio de modelo económico explícito y de la apertura a fondo. Y nació una paradoja o una ambivalencia o una esquizofrenia: Colombia desmontó su modelo económico débilmente proteccionista, alimentado –dicen los entendidos– por las reflexiones de la Cepal en un marco más o menos keynesiano, puso a campear la ley del mercado como inspiración de sus medidas incluso de las estatales, pero al tiempo proclamó ser un Estado *social* de derecho en la nueva Constitución de 1991. ¿Cuál es el balance de ese doble lenguaje a lo largo de los años 90 y 2000 de Estado *social* y de apertura rampante?, es una de las preguntas de las cuales seguramente se ocupará este seminario.

Lejos quedaron, al vaivén de los nuevos vientos, los enunciados desiderativos del *Welfare State* que nutrieron, al menos como deber-ser, las reformas –para algunos aun timoratas y frustradas– de la República liberal de los años 30 ó del Frente Nacional de los años 60.

Si ya en aquel pasado la ideología liberal predominante en los dos partidos se encargó de dismantelar el tímido propósito del *Welfare State*, impidiendo, de paso, la experiencia del populismo que tuvieron otros países latinoamericanos, qué diremos de hoy, cuando los dos mismos partidos enarbolan con tanto ahínco las banderas del neoliberalismo como único principio salvador.

Cómo entonces entender la ambigüedad de querer abrimos, mediante una nueva Constitución, a un marco político progresista, a unas reformas incluyentes en todos los órdenes, políticos y económicos, a un nuevo contrato social, a una dinámica nueva que dé cuenta de la diversidad y riqueza étnica y regional, y al mismo tiempo formular una política económica en la que, a las exclusiones del pasado, se suman nuevas exclusiones producto de las bondades y beneficios del neoliberalismo.

Es todo esto lo que vamos a reflexionar, pasando revista críticamente a las políticas sociales de la década de 1990 y de los escasos dos años transcurridos del presente decenio. Lo haremos sobreponiéndonos a los imaginarios de no-futuro, de los eternos atavismos, de los pecados originales que parecieran adjudicarnos una suerte de destino colectivo de segunda clase, de desterrados o de desplazados del paraíso de la modernidad y de los nuevos escenarios del progreso.

Haremos un examen sobre la apertura económica y al mismo tiempo sobre la nueva Constitución de Estado social de derecho. Sobre la difícil ecuación entre equidad y competitividad. Sobre los requerimientos de la nueva división internacional del trabajo y de los paradigmas de la sociedad del conocimiento y la necesidad de respuestas a las apremiantes urgencias sociales.

Hoy, muchos de los enfoques de los grandes organismos asesores parecería que nos quisieran hacer creer que lo social se puede explicar en sí mismo, sin contaminarse ni de la política ni de la economía, una especie de subsistema autónomo y autopoyético que se bastaría a sí mismo y se autorreproduciría, como lo plantea B. Lothian. Para decirlo en otras palabras, se cree que la política social se construye sólo con indicadores y que,

de paso, la democracia se reduciría a una instancia meramente procedimental que se ocuparía, cuando más, de la focalización de subsidios.

Qué decir de esa simplificación es algo que también concierne a este seminario. Una cosa es reconocer que han cambiado los paradigmas explicativos y las ideologías desde los cuales se sustentaba antes el *Welfare State*, y otra diferente es pensar que se puede diseñar la política social por fuera de la gran política del Estado o por fuera de las formas como se construyen y se aplican las políticas públicas.

En fin, se trata de que en este seminario puedan ventilarse todas las discusiones sobre la política social y sus relaciones con el resto de la política y, en particular, con la política económica. Para ello, nada mejor que oír tanto las voces de la academia, como las de los expositores del sector público, de las organizaciones sociales y de los distintos actores sociales que han experimentado en forma concreta los efectos de la política social, tal como ha sido concebida en la década de 1990 y en lo que llevamos transcurrido del presente decenio. Este seminario busca sentar a la mesa a esos interlocutores, para que, más allá de las estadísticas de gasto fiscal, de inversión en salud o educación, cuyos incrementos se revelan muy pacatos al lado de la curva ascendente del pago de la deuda, se aboque una reflexión plurivalente que no escatime la complejidad del tema.

No es la primera vez que la Universidad Nacional y la Facultad de Ciencias Humanas asumen una tarea de esta índole. En efecto, lo que vamos a hacer en los tres días que siguen es, de cierto modo, la continuidad del esfuerzo realizado por el Centro de Estudios Sociales – CES- de nuestra Facultad en dos anteriores Observatorios de Política Social, cuyos resultados se hallan a disposición en sendos libros publicados por el mismo CES; y es también continuidad de los análisis adelantados en el Observatorio Económico del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- de la Facultad de Economía. En esta nueva ocasión, hemos hecho un esfuerzo mancomunado las dos Facultades, la de Ciencias Humanas y la de Economía, y la División de Extensión de la Universidad, para que las reflexiones que tienen lugar dentro del Alma Mater no terminen allí, sino que puedan proyectarse, a través de eventos como este Seminario, a la ciudad y al país, y de este modo la academia pueda interactuar con otros sectores de la vida nacional.

Felicitaciones, pues, al CES de la Facultad de Ciencias Humanas, al CID de la Facultad de Economía y a la División de Extensión. Un sentido reconocimiento al comité organizador y al comité académico del evento. Y a todos los participantes les deseo que disfruten estos tres días de reflexión, que les sean del máximo provecho en sus quehaceres intelectuales y profesionales. El país está necesitando de luces académicas en un tema que nos incumbe a todos tan de cerca como es el de los efectos y requerimientos sociales de las grandes políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Arturo Claudio Laguado D.*

I.

A principios de la década de 1980, coincidiendo con la crisis de la deuda en América Latina, comenzó en el occidente capitalista un nuevo régimen de acumulación¹ que implicó el principio del fin del Estado de Bienestar. Desde entonces, el Estado mínimo se fue imponiendo como modelo alternativo hasta que, en 1989, el llamado Consenso de Washington fijó las grandes líneas del nuevo modelo.

Las principales funciones que habían caracterizado al Estado de Bienestar keynesiano comenzaron a ser abandonadas. Hasta entonces, el Estado había jugado un papel clave en el manejo de la demanda agregada, buscando por medio de las políticas públicas generalizar normas de consumo masivo en la población. La masificación del consumo y la producción de bienes y servicios estandarizados, impulsados por un Estado burocrático, tendieron a la creación de seguros de desempleo y vejez, a la universalización de la atención médica, de la educación y de la vivienda, en un horizonte que aspiraba al pleno empleo y que algunos analistas llamaron “sociedad salarial masificada”. La inclusión de la población en pautas modernas tanto de consumo como de socialización –nunca logradas totalmente– significó también el triunfo de los discursos que apelaban a la modernización y al progreso.

Estos rasgos constitutivos del Estado de Bienestar marcaron en el occidente desarrollado los “treinta gloriosos” (1945-1975) y la ilusión del progreso interminable (Tenti, s/f). Muy distinta fue la situación de los países que entonces se denominaban del Tercer Mundo –hoy del sur– donde la pobreza, la carencia de servicios básicos y la marginalidad, retrocedían sólo muy lentamente ante el embate de las políticas estatales de cuño desarrollista. Sin embargo, a pesar del contraste que ofrecía esta realidad, el Estado de Bienestar fue el proyecto que orientó la acción de las elites en la mayoría de los países capitalistas del Tercer Mundo.

Con el fin del keynesianismo, la intervención del Estado se redujo drásticamente. Abandonada la estructuración de la demanda nacional, el nuevo modelo centró la acción estatal en la creación de condiciones que no obstaculizaran el libre desarrollo de las fuerzas del mercado y facilitaran la participación de las economías nacionales en el sistema productivo global. El énfasis en el manejo del mercado interno y el pleno empleo se desplazó hacia la reestructuración de la oferta. Las políticas sociales no fueron ajenas a este proceso. En el Estado mínimo, la política social se subordinó a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y a la competitividad estructural. Desde entonces dos grandes rasgos caracterizarán al Estado mínimo contemporáneo: la promoción de la competitividad estructural, en el campo de la política económica, y la flexibilidad y competitividad, en el de la política social.

Estas tendencias mundiales se dejaron sentir tempranamente en América Latina. Pero, en este caso, al “espíritu de la época” que tendía hacia el Estado mínimo, se sumaron las

* Profesor del Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia.

¹ El concepto de régimen de acumulación lo usamos en el sentido de Jessop a quien, por otra parte, seguimos cercanamente en esta introducción. Cfr. Jessop (1999).

propias condiciones socioeconómicas de la región. Si bien la región como un todo había quintuplicado el producto bruto en términos reales y mostrado un avance significativo entre 1950 y 1980 en los indicadores sociales (Torre, 1998), la desfinanciación estructural, la utilización del Estado por parte de distintos grupos de interés y el estancamiento de la innovación tecnológica y la competitividad, aunados a las presiones del nuevo ordenamiento internacional, llevaron al colapso del modelo desarrollista que había imperado hasta la crisis de la deuda.

A principios de 1980, la mayoría de los países de América Latina se enfrentaron al incremento de las tasas de interés internacionales, situación que desembocó en la crisis de la deuda y en el cese del flujo de capitales que por más de treinta años había permitido financiar su modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones. Pero será hacia 1985, en un contexto signado por el fracaso de las medidas de corte monetarista, la permanencia de las crisis hiperinflacionarias y la renegociación de la deuda externa, cuando el diagnóstico neoliberal se abra paso.

El combate a la inflación reemplazó al pleno empleo como objetivo fundamental de la política económica. Posteriormente, comenzó el cuestionamiento radical a la intervención del Estado impulsado por la liberación de las fuerzas del mercado, las políticas monetarias restrictivas y la preocupación por el déficit fiscal: es la llegada de la reforma del Estado y el ajuste estructural a América Latina.

De esta forma, las angustias financieras de los Estados latinoamericanos fueron un campo fértil para la imposición del naciente paradigma. El nuevo ordenamiento internacional –manifestado, por ejemplo, en el papel protagónico recuperado por el FMI– hizo el resto. Así, incluso países que aún no tenían grandes niveles de endeudamiento o crisis fiscales comenzaron hacia 1990 a impulsar las reformas.

Colombia fue el caso paradigmático de un país que, a diferencia del resto de América Latina, comenzó su proceso de reformas –tardíamente– en medio de una situación económica relativamente estable, aunque sumido en una crisis política de importantes proporciones.

Igual que en el resto del mundo, el nuevo paradigma de Estado mínimo implicó en el país una profunda modificación de sus políticas sociales que, en términos generales, pasó de un restringido subsidio a la oferta a un desigual subsidio a la demanda. Comenzó entonces un proceso generalizado de reformas. Junto a la política financiera se reformó el sistema de pensiones, la política fiscal y las instituciones del Estado, la salud y la educación, el gobierno local y sus competencias, para mencionar sólo algunos aspectos.

Desde que fueron propuestas las reformas, la academia ha estado atenta al estudio y evaluación de su impacto en distintos órdenes de la vida nacional. Como es lógico, las implicaciones que estas transformaciones tuvieron para la política social fueron puestas varias veces en el foco de atención durante la pasada década. Un ejemplo de esta preocupación fue el seminario, organizado en 1994 por la Facultad de Ciencias Humanas y el Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad –PRIAC– de la Universidad Nacional, titulado *La política social en la década de los noventa. Un debate desde la Universidad*.

Transcurridos más de diez años desde el inicio de las reformas, ha llegado el momento de hacer un balance de los cambios ocurridos. Con ese fin, la Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, por intermedio del Centro de Estudios Sociales – CES– de la Facultad de Ciencias Humanas, del Observatorio Universitario de Política Social y Calidad de Vida de la División de Extensión y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Facultad de Ciencias Económicas, organizó en septiembre de 2002 el *Congreso Internacional de Política Social. La política social en la década de los noventa: balance y perspectivas*.

Para tener una mirada amplia de la evolución de la política social, el Congreso reunió durante tres días a un grupo importante de académicos internacionales y nacionales junto con representantes del Estado, de organismos multilaterales, de ONG y de la sociedad civil. La convocatoria, adelantada con criterios de pluralidad y multidisciplinariedad, congregó a cerca de 50 panelistas y alrededor de 1.500 participantes. Este volumen recoge algunas de las ponencias más significativas presentadas en el Congreso, esperando así aportar a la comprensión de la evolución reciente de la política social en el país. Qué tanto hemos logrado este objetivo, queda ahora a juicio del lector.

II.

Los artículos reunidos en este volumen fueron agrupados en cinco grandes apartados: Transformaciones contemporáneas en las políticas públicas, políticas sectoriales, grupos poblacionales, desplazados y nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial.

El primero de ellos recoge las reflexiones de carácter más general concernientes a la relación existente entre los grandes cambios contemporáneos y su influencia en la política social. En él, Juan Carlos Ramírez examina las consecuencias que la globalización ha tenido para América Latina durante la década de los 90 y la manera en que la región se ha insertado en el nuevo orden mundial.

Albert Berry discute un tema nodal para las políticas sociales contemporáneas: las ventajas y desventajas derivadas de subsidiar la oferta o la demanda en economías de mercado. En un acercamiento no ortodoxo, examina los casos específicos de educación, vivienda, asistencia técnica y alimentos, para concluir que la elección sobre qué tipos de subsidios son más eficientes depende de cada caso específico. Jorge Iván Bula, en su comentario a la ponencia del profesor Berry, trasciende el enfoque económico puro para interrogarse por las externalidades que influyen en la elección de subsidios a la demanda o a la oferta. Entre ellas destaca el papel de los economistas en el juego político y las dimensiones éticas asociadas a la política social, resaltando que el papel de los subsidios va más allá de ser un complemento al libre juego del mercado, si no que éste se relaciona también con el tipo de sociedad a la que se aspira.

Emilio Tenti examina las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo y su influencia en las demandas y percepciones de los actores colectivos. Estas nuevas condiciones, producto de las características contemporáneas de la producción, y por ende del empleo, se relacionan con la forma que toma la participación de los actores colectivos en la formulación de las políticas sociales. Tomando como ejemplo el caso de la Argentina, el profesor Tenti muestra la aparición de un fenómeno nuevo: la exclusión (que no tiene el mismo sentido sociológico de lo que antaño se llamara marginalidad).

La aparición de grandes grupos de población que “sobran” pondría en duda “ese referente empírico que es la sociedad”, al tiempo que estos sectores poblacionales, al carecer de existencia grupal, se verían imposibilitados para la acción colectiva más allá de los esporádicos “estallidos sociales”.

Eduardo Gamarra analiza el impacto de las políticas antidrogas en la región andina y los supuestos cambios ocurridos en éstas desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Revisando las acciones adelantadas por Estados Unidos en los últimos 30 años, el profesor Gamarra encuentra que, en lo fundamental, se mantiene la misma estrategia de represión a la oferta de drogas ilícitas en los países productores. Estrategias represivas que llevan implícitas varias paradojas: por ejemplo, la dificultad de lograr un control efectivo de producción de drogas en países donde el narcotráfico ha proporcionado una alternativa de vida a poblaciones que no han sido acogidas por el mercado formal. O el impacto sociopolítico que implica, en toda la región, la multiplicación de la población desplazada por la fumigación y la persecución a los cultivadores; también, la crisis institucional, en democracias no consolidadas, producidas por las violaciones a los Derechos Humanos asociadas con la represión al narcotráfico y justificadas por el justo objetivo de fortalecer la legitimidad del Estado y la democracia.

La discusión de los conceptos de “lo público, lo estatal y lo privado” es el tema del artículo de Jorge Iván González. Apoyado en el legado de los utilitaristas clásicos y siguiendo la lógica de las definiciones, se concluye en él que es inadecuado hablar de la privatización de lo público.

El segundo apartado incluye los artículos relacionados con políticas sectoriales. En él se examinan el empleo y la seguridad social, las reformas educativas y las políticas de hábitat y vivienda. El malogrado ministro de Protección Social, Juan Luis Londoño, hace una revisión crítica de las políticas sociales del país durante los últimos años, para concluir presentado las principales estrategias que guiarían el accionar del Ministerio entonces a su cargo.

Javier Botero, viceministro de Educación, luego de hacer un diagnóstico de la educación en Colombia, presenta los principales rasgos del plan sectorial de educación 2002-2006. Víctor Manuel Gómez, en una perspectiva crítica, se centra en el análisis de dos aspectos de las nuevas tendencias entre Estado y educación: el “gerencialismo” y las evaluaciones de la calidad educativa. El caso de Bogotá y la evaluación de la educación superior serán tomados como ejemplos.

Fabio Giraldo ofrece una primera mirada de los cambios institucionales introducidos por el gobierno del presidente Álvaro Uribe a la política de vivienda y hábitat, partiendo del paradigma del “pensamiento complejo”. Germán Ávila plantea la perspectiva de los movimientos sociales en relación con la vivienda y el desarrollo urbano.

Las políticas sociales concernientes a los grupos poblacionales es el tema de la tercera sección del libro. Cuatro temas están incluidos en este apartado: las políticas relacionadas con el género, con las minorías étnicas, con la infancia y con el adulto mayor.

Nelly Stromquist, Yolanda Puyana y Piedad Córdoba analizan las políticas de género. La profesora Stromquist examina los obstáculos contemporáneos que en el Tercer Mundo dificultan la implementación de políticas sociales con perspectiva de género. Destaca el papel jugado por el neoliberalismo y su hipóstasis del mercado, la presión fiscal originada por la deuda externa y, por ende, la reducción del presupuesto para políticas sociales; la banca internacional como nuevo actor político y la pérdida de vigencia del discurso de la equidad, así como las políticas de austeridad derivadas de los fenómenos anteriores. Con base en este diagnóstico, propone una agenda para las políticas de género.

Yolanda Puyana evalúa la suerte que han corrido las políticas sociales con perspectiva de género en el país durante los últimos diez años. Partiendo de un diagnóstico de la evolución socioeconómica en esta etapa, se analizan los avatares de las políticas orientadas hacia la mujer para demostrar que aún no se ha logrado que éstas sean incorporadas como políticas de Estado. Termina su artículo con unas reflexiones que podrían orientar las decisiones del gobierno en la construcción de una política de género. La senadora Piedad Córdoba también adelanta un diagnóstico de la política de mujer, centrándose en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Con ese objetivo, discute los desarrollos legislativos durante el gobierno pasado.

Jaime Arocha analiza la situación de las comunidades afrocolombianas, sopesando las oportunidades abiertas por la Constitución de 1991 contra la tendencia a mantener la invisibilidad de esta minoría que carece de la tradición organizativa de los indígenas. La condición de minoría, argumenta el profesor Arocha, no está relacionada con el número de la población afrocolombiana, sino con su condición política subalterna. Condición acrecentada por el fortalecimiento del unanimismo cultural que, a su vez, se incrementa con el estado de guerra en que se encuentra el país. Gabriel Muyuy examina las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en política social, relacionada con los grupos étnicos y los desarrollos legislativos nacionales, para concluir que si bien en Colombia se ha generado una normatividad importante al respecto, su nivel de aplicación es aún bajo.

María Cristina Torrado y Ernesto Durán hacen un balance de la política social para la infancia en la década del 90 y plantean los retos aún pendientes en la agenda. Aura Marlén Márquez explora un tema usualmente relegado en la discusión de las políticas sociales: la vejez y el envejecimiento. La autora parte de contextualizar las políticas relacionadas con el adulto mayor en la situación actual del país signada por la violencia, la crisis económica y del sistema de salud, y el cambio de concepción en las políticas sociales. A su juicio, las condiciones actuales trascenderán la coyuntura, pues las medidas tomadas hoy repercutirán hacia los años 2025 y 2050, cuando el envejecimiento de la población colombiana sea más notorio. Por ello el tema de la vejez no debe ser tomado únicamente como un fenómeno económico, sino principalmente como un fenómeno social.

El tema de la población desplazada no suele ser tenido en cuenta en el análisis de las políticas sociales. Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento masivo, desafortunadamente, cobra cada vez más importancia, no sólo en el país, sino en toda la región, como lo señala el profesor Gamarra en el artículo incluido en este libro. Por eso en este Congreso Internacional de Política Social se dedicó un panel a esta cuestión, recogido en este volumen bajo el apartado de Desplazamiento forzado. En esta sección

se agrupan tres ponencias: Patricia Luna presenta las orientaciones del gobierno del presidente Uribe para atender a la población desplazada; Juan Manuel Bustillo expone los distintos avances normativos producidos desde 1995 hasta la actualidad y concluye con la evaluación de los resultados de las políticas sobre desplazados durante los últimos siete años y con algunas recomendaciones tendientes a superar las debilidades que descubre en su diagnóstico. Harvey Danilo Suárez, partiendo también del diagnóstico de la situación de desplazamiento forzado en el país, ofrece una interesante interpretación de las políticas públicas relativas a este fenómeno, vinculando la crisis humanitaria con el conflicto –armado y social– en el contexto de un Estado caracterizado como “débil”.

La última sección del libro aborda las reformas asociadas a la descentralización y los nuevos modelos territoriales. En ella, José Oswaldo Espinosa y Óscar Ismael Sánchez proponen un marco conceptual para una metodología que tenga en cuenta la dimensión territorial en la políticas sociales. Miguel Borja expone la manera en que la política social ha incorporado la dimensión territorial durante los años 90, para concluir que se han producido desarrollos tanto en términos constitucionales, como en lo relativo a la apropiación de la población de esta problemática. Carlos Córdoba Martínez, desde la perspectiva de la sociedad civil encarnada en la Trocha Nacional Ciudadana, enfrenta un problema que parece atravesar a todos los grupos poblacionales y a todas las políticas sectoriales: lo que él llama la separación entre el “conocer” y la “praxis”.

Muchas de las ponencias y discusiones presentadas en el Congreso no han podido ser incluidas en este volumen por motivos de espacio y de tiempo. Aunque la lista de ponentes es muy larga para mencionarlos a todos, es éste el momento para expresarles nuestra gratitud. Un agradecimiento especial merecen los comentaristas de las ponencias, los moderadores y los coordinadores de los diversos paneles, sin cuya colaboración crítica y propositiva el Congreso no hubiera sido posible. Nos referimos a Gabriel Misas, Víctor Manuel Gómez, Fernando Viviescas, Luz Gabriela Arango, Paul Bromberg, Rafael Orduz, Jorge Iván Bula, Clara Ramírez, Juanita Barreto, Normando Suárez, Mario Hernández, Jaime Arocha, Ernesto Durán, María Cristina Torrado, María Elvia Domínguez, Luz Marina Donato, Oswaldo Pérez de los Ríos, Enrique Ardila y Marco Antonio Melo.

El comité académico del Congreso de Política Social estuvo conformado por Jorge Iván González (director del CID), Martha Bello (entonces directora de Extensión de la Sede Bogotá), Yolanda Puyana (directora del CES cuando comenzó a planearse el evento), Ana María Bidegain (a la sazón directora entrante del CES) y Arturo Claudio Laguado. Sea también el momento de destacar la importante labor realizada por María Inés Baquero, coordinadora general del evento; por los equipos del CES y de la División de Extensión de la Sede, por Patricia Lizcano del Observatorio de Política Social y el apoyo incondicional otorgado por el decano de la Facultad de Ciencias Humanas, profesor Carlos Miguel Ortiz.

BIBLIOGRAFÍA

JESSOP, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar*, Bogotá, Siglo del Hombre y Universidad Nacional, 1999.

TENTI F., Emilio. *Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde la Argentina*. En este volumen.

TORRE, Juan Carlos. *Aspectos políticos de la reforma del Estado en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1998.

**PRIMERA PARTE
TRANSFORMACIONES CONTEMPORÁNEAS
DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

LA NUEVA OLA DE LA GLOBALIZACIÓN

Juan Carlos Ramírez J.*

De la nueva ola de la globalización, hacemos mucho énfasis en sus dimensiones económicas; de hecho, es el tema central de este texto. Pero las dinámicas recientes son más complejas, y abarcan asuntos que no tienen un carácter netamente económico, como son los nuevos ordenamientos nacional e internacional en torno a temas como el medio ambiente, los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales, y el género. En esta globalización han jugado un papel muy importante iniciativas y movimientos que, a su vez, también son globales, y que avanzan hacia una suerte de sociedad civil internacional, en escenarios relevantes como las cumbres de Naciones Unidas sobre el medio ambiente, la población, la pobreza y la mujer, entre otros temas.

Una perspectiva económica no puede perder la idea de que la globalización es una dimensión muy compleja, y que la determinación de políticas económicas nacionales o subregionales, en muchos casos, está sujeta a este otro orden internacional de valores. Para los colombianos, esto sí que es evidente cuando se negocian financiación o comercio, por ejemplo, en el marco del problema de la droga, de la violencia o de derechos humanos, temas que se convierten en restricciones o estímulos de determinadas políticas, decisiones y actitudes.

La globalización de los años 90 no es el primer intento de globalización. Este es un proceso que narra y expresa la historia de la humanidad. Desde fines del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, hubo un escenario de altísima movilidad de los capitales y del trabajo, así como grandes migraciones internacionales hacia América, con un comercio limitado y con instituciones nacionales muy heterogéneas entre regiones. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años 70, hubo restricción y menor movilidad de los capitales y del trabajo, el comercio internacional no era intenso y se empezaron a crear las primeras instituciones globales como las Naciones Unidas, mientras las políticas y las instituciones nacionales seguían siendo muy heterogéneas. Desde mediados de los años 70, marcados por los cambios en los grandes acuerdos alrededor de las instituciones de Breton Woods, nace esta nueva etapa de la globalización; la movilidad de capitales vuelve a ser alta, la movilidad del trabajo permanece baja y restringida, el comercio internacional es mucho más amplio, aun con restricciones, y las instituciones globales creadas progresan pero se revelan rezagadas para la nueva globalización. Entre tanto, las instituciones nacionales tienden a ser más similares: un proceso de homogenización de la institucionalidad y de las políticas nacionales. Este nuevo escenario está acompañado de una enorme transformación de la organización del trabajo en las empresas, sobre todo en las de orden mundial, que están muy asociadas al auge de la inversión extranjera directa. Los países desarrollados tienden a especializarse ahora más en servicios y en componentes de alta tecnología, y la manufactura, la fuente del crecimiento del periodo anterior, se tiende a localizar en países de desarrollo medio.

* CEPAL. Colombia

En estos años, el crecimiento económico de los países ha estado muy asociado a su capacidad exportadora. Los países que crecen más, desde los años 50 hasta el año 2000, han exportado en forma creciente. Pero, ¿exportan porque crecen o crecen porque exportan? A escala mundial, si bien ha habido una explosión del comercio internacional, el crecimiento no ha sido mayor en razón de ese comercio; al tiempo, las experiencias nacionales muestran que los países con mayor crecimiento han tenido la capacidad, la posibilidad y la estrategia de estar asociados al comercio mundial.

América Latina había sido, como subcontinente, una región mucho más homogénea, cuyas diferencias nacionales en el ritmo de crecimiento de mediano plazo eran menores que en el resto del mundo. En los años recientes, la dispersión y volatilidad del crecimiento es mayor tanto en América Latina como en el resto del mundo. El crecimiento es más desigual a escala internacional, porque los países más desarrollados crecen más. Esta profundización de la heterogeneidad de las economías, es también una heterogeneidad en sentido social, de distribución de ingreso, de capacidades. Las asimetrías en este orden internacional conducen a esta heterogeneidad y no generan condiciones para remediarla en el corto plazo. Hay grados muy diferentes de desarrollo financiero entre las naciones, y en el mundo predominan las percepciones de los agentes de los países poderosos, que juegan y presionan, en una especie de círculo vicioso, sobre la financiación de las economías menos desarrolladas, donde se pierden autonomía y posibilidades de las economías nacionales para establecer sus políticas, independientemente de las políticas internacionales. Lo estamos viviendo en los meses recientes en toda América Latina. En ese sentido, se tiene menos capacidad de participar en la construcción de reglas, visiones y condiciones en este orden global.

También hay una asimetría tecnológica y productiva; la brecha tecnológica es cada vez mayor tanto en las estructuras nacionales como a nivel internacional; quien cuenta con mayor productividad tiene una capacidad mayor de desarrollar nuevas tecnologías y de ampliar cada vez más esa brecha tecnológica que no tiene una difusión tan rápida ni generalizada. Otra asimetría fundamental se presenta en la movilidad de los trabajadores, que ahora es más restrictiva en el plano internacional, que no está acompañada con la movilidad del capital internacional y de la tecnología. Las restricciones son más severas para trabajadores no calificados, lo que hace que las brechas tiendan a hacerse cada vez mayores, y se limite la convergencia hacia el mayor desarrollo y la productividad.

En este contexto de asimetrías, la igualdad de reglas para que los actores nacionales *compitan*, no significa la posibilidad de generar mayor igualdad y equilibrio. Como ya se reconoce en distintos escenarios internacionales, si bien las naciones comparten ideas y objetivos, sus responsabilidades y posibilidades son diferentes, frente al crecimiento, al desarrollo y al bienestar, porque todas no se encuentran en las mismas condiciones.

América Latina, en este proceso de globalización e inserción de los últimos diez años, conoció un rápido crecimiento de sus exportaciones y del ingreso de inversiones extranjeras directas. Las primeras crecen alrededor de 8% anual, segundo promedio después de Asia. También ha habido una atracción muy importante de inversión extranjera directa, uno de los reclamos tradicionales de los *modelos* económicos en América Latina, por la necesidad de mayor inversión. Ahora bien, esa inversión ha estado concentrada en servicios pero mucho menos en manufactura. Sin pecar de extremistas, en términos de dinámica exportadora, la inserción se presenta como

positiva. Sin embargo, la inserción comercial de América Latina en el mercado internacional está concentrada en productos que no ofrecen una perspectiva muy halagüeña: 40% de las exportaciones constituyen productos dinámicos, con alto y reciente crecimiento o mayor composición tecnológica. Pero 60% son productos no dinámicos. Ahora bien, 87% de las exportaciones se dan en productos donde la participación latinoamericana resulta creciente. Por lo tanto exportamos más, en sectores poco dinámicos, desplazando competidores. Este escenario no resulta promisorio para el mediano plazo. Además hay un débil encadenamiento con crecimiento; las exportaciones crecen mucho más (un 10%) que el producto nacional y regional (menos de 3%). Cada vez esta brecha es mayor.

La dinámica exportadora en América Latina configura tres patrones básicos de especialización: un grupo de países tiende a transformar su producción hacia manufacturas intensivas en insumos importados (Centroamérica, México); otro grupo tiende a especializarse más en recursos naturales y en manufacturas intensivas en tales recursos (Sudamérica); y un tercer grupo tiende a recomponer su estructura productiva hacia el área de servicios (el Caribe, en actividades como turismo, finanzas y transporte, y Brasil, también en servicios de alta tecnología).

En cada uno de estos *tres patrones* existen obviamente diferencias entre los países. Se encuentran casos exitosos y erráticos, pero, aún con diferencias, en general se presenta un bajo nivel de crecimiento. El crecimiento ha sido pobre (alrededor de 2.5% anual en promedio durante los últimos doce años); si bien es mayor que en la década de 1980. El patrón sudamericano ha resultado crítico en términos de empleo, y las tasas de desempleo no paran de crecer.

Además de bajo, el crecimiento también ha sido volátil, no ha sido ordenado, lo que genera demasiada incertidumbre sobre los agentes públicos y privados, y sobre la planeación de inversiones, de negocios, de equilibrios públicos. Los ciclos se han acortado rápidamente. Incluso podríamos identificar unas tres *crisis* en una década.

También hay un lento crecimiento de la productividad; los encadenamientos productivos y tecnológicos son muy débiles, y las reformas económicas han producido altísimos déficit externos, con una necesidad incremental de financiamiento, financiamiento que se ha vuelto volátil. Las sucesivas crisis financieras nacionales, ahora internacionales, en los últimos años (Asia, Rusia, Brasil, Argentina, nuevamente Brasil), no permiten un flujo de financiamiento ordenado a tasas razonables, y a mediano plazo. ¿Nos encontramos en un ciclo relativamente depresivo, e inestable, desde 1998?

El mayor bienestar, objetivo del desarrollo, se refleja en la educación, el empleo y la distribución del ingreso. América Latina ha sido consciente de la necesidad de incrementar la educación, por muchas razones, de equidad, productividad y de derechos humanos. Ese esfuerzo se plasma en las evaluaciones. Sin embargo, este progreso ha sido lento y, sobre todo, ha sido inferior al de *países competidores* del Sudeste Asiático y al de los países desarrollados –OCDE–. En cuatro a cinco décadas el *capital educativo* ha crecido menos, de modo que nuestra ventaja relativa en educación se rezaga; nuestro progreso ha sido incompleto. Por otra parte, cada vez es menor la estrecha relación positiva entre generación de empleo y crecimiento económico. Este problema ha sido especialmente crítico en Sudamérica tanto en cantidad de empleo como en calidad del

mismo. También asistimos a una ampliación de la mala distribución del ingreso, fenómeno que ha sido universal, asociado a un mejoramiento absoluto y relativo en la remuneración de los trabajadores con educación universitaria, y a un estancamiento de las remuneraciones de los trabajadores no calificados. Este fenómeno ha ampliado la brecha de ingresos, y no está asociado a un patrón particular de especialización.

Hay que actuar en este escenario, ahora internacional; las soluciones no están restringidas a escala nacional. Hay que trabajar por la construcción de reglas en instituciones globales, que respeten los derechos y las democracias nacionales y, por ende, la diversidad; en medio de sinergias, principios y reglas internacionales, éstas deben favorecer más nuestra posición y nuestro interés. Se ha de buscar la complementariedad entre el desarrollo institucional internacional y el local, descubriendo las ventajas de los procesos regionales, que Latinoamérica está desaprovechando en los últimos años, al contrario de Europa. Los países *andinos*, que tenían cierta estructura y propósito de avanzar en integración regional, se han disipado, cada uno está actuando por aparte, y Mercosur hace frente a la crisis argentina. Las instituciones subregionales, puente entre las construcciones institucionales locales e internacionales, resultan fundamentales para una participación más equitativa en el plano internacional, que no se logrará país por país, menos aún cuando se enfrentan simultáneamente otros asuntos internacionales (violencia, droga). Ahora, actuar a escala internacional, no exonera a las sociedades latinoamericanas de su propia responsabilidad por el desarrollo; nuestros objetivos tienen que estar fundamentados en aspiraciones, políticas y estrategias nacionales; se necesitan pactos sociales sólidos y democráticos, en conjunto con buenas técnicas económicas, y sistemas transparentes y seguros de actuación de los agentes, para que realmente podamos aprovechar el escenario de la globalización.

La política pública debe orientarse a construir una institucionalidad clara, en las áreas económica, productiva, social y ambiental, en procura de ese éxito en la inserción. En el área económica, los déficit y el endeudamiento deben ser sostenibles, en lo público y en lo privado. Los años 90 nos dejan, entre sus lecciones, la importancia de la estabilidad de las variables *nominales* (inflación, tipo de cambio y tasa de interés); pero también la necesidad de recuperar sus relaciones con la estabilidad creciente de las variables *reales* (crecimiento y empleo), de buscar nuevamente esa sinergia; la separación de ambas dimensiones no ha generado un buen balance.

Es muy difícil planificar en un escenario volátil; de la recesión resulta difícil salir de un solo brinco; por ello se requiere mantener programaciones públicas, políticas y económicas de mediano plazo; y como estamos en una esfera cada vez más internacionalizada, no podemos estar ajenos ni inmunes a los choques externos. Hay que construir reglas, flexibles, para poder enfrentar distintos choques que incluso desconocemos hacia el futuro.

La política macroeconómica aislada no asegura el crecimiento, de hecho no lo ha asegurado en los últimos años. La respuesta de la estructura productiva en términos de crecimiento y de empleo no ha sido la esperada. Por lo tanto, debe haber una recuperación de las políticas públicas para el crecimiento y la transformación productiva, que en los últimos quince años han sido prácticamente abandonadas; con fomento a los sistemas de innovación, a actividades exportadoras y a los encadenamientos productivos, regionales y tecnológicos, en especial cuando resultan

importantes para la generación de empleo, el desarrollo de capacidades locales y la mejor infraestructura. En materia social, hay tres prioridades centrales; educación, empleo y protección social, como los núcleos de la relación entre el crecimiento y el bienestar, y reconstruir una visión del desarrollo integral y sistémico, ahora en un escenario internacional.

FOCALIZACIÓN Y SUBSIDIOS: ¿POR LA DEMANDA O POR LA OFERTA?

Albert Berry *

Introducción

El papel del Estado como fuente de subsidios se ha limitado en los últimos años. También ha habido mucha discusión sobre la forma óptima de entregar subsidios a los beneficiarios. En estas discusiones ha figurado en forma prominente la cuestión de quién debe entregar el bien o servicio (sector público o sector privado) y en el último caso, si los subsidios deben pasar por el lado de la demanda o por el lado de la oferta.

El asunto de cuándo, cuánto y cómo se deben subsidiar varios bienes y servicios es muy complicado en términos teóricos. Eso hace que no haya ninguna regla universal que nos indique, por ejemplo, que siempre se debe subsidiar por el lado de la demanda o por el lado de la oferta. Es siempre la evidencia empírica, al lado de la teoría, la que nos ayuda a concluir que en una situación es mejor usar una modalidad que otra. En ese sentido uno de los cambios más notables de los últimos 30 años en Colombia es la riqueza de información estadística que existe hoy en día. Esto permite en principio, si todos los participantes le dedican el esfuerzo y la seriedad necesaria, un diseño más eficiente y exitoso de la política en muchas áreas, entre ellas la de los subsidios.

Antes de considerar las condiciones bajo las cuales cada una de estas alternativas puede ser óptima, vale la pena resumir los argumentos a favor de los subsidios de cualquier índole. Esta cuestión naturalmente toma importancia en el contexto de una economía básicamente de mercado, o sea una economía en donde la mayoría del proceso de asignación de recursos entre bienes y servicios se hace a través del mercado.

La Teoría de “corrección de errores del mercado”

El uso de subsidios como instrumento para mejorar el comportamiento de la economía parte del supuesto de que los mercados funcionan relativamente bien, pero que hay fallas en ese comportamiento que se deben corregir. La queja típica es que el sólo mercado no asegura que la cantidad deseable de un bien o servicio llegue a ciertos compradores, especialmente a los pobres. Todas las preguntas y debates sobre el uso óptimo de los subsidios forman parte de lo que podemos llamar la “Teoría de la corrección de los errores del mercado”. Así que es importante acordarse que la cuestión de los subsidios es parte de una estructura teórica más general, que nos guía en cómo “corregir” mejor los errores del mercado.

En esa teoría entran cuatro actores: los usuarios o compradores, los productores, los que diseñan el sistema de control o regulación de los mercados, y los administradores/reguladores.

* Universidad de Toronto

El diseño de un sistema óptimo de intervención cuyo objetivo es hacer llegar la cantidad apropiada de un bien o servicio dado a un cierto grupo de personas depende de la condición o condiciones que hacen necesario o deseable el subsidio, más el comportamiento de los administradores del sistema de subsidio. Tales administradores típicamente son empleados del sector público, pero vale la pena distinguirlos de los diseñadores, que también son miembros del sector público pero a un nivel más alto. Estos tienen que tomar en cuenta en su diseño la capacidad de los administradores del programa. Mediante los ejemplos que se presentan a continuación se pueden ver algunos de estos aspectos en forma concreta.

A veces el Estado se encarga también de la provisión del bien/servicio al público y a veces se limita al papel de regulador. La educación primaria es un ejemplo de un servicio subsidiado y a la vez regulado. En la mayoría de los países la asistencia del niño es obligatoria; ésta es la forma más extrema de intervenir en el mercado para asegurar que la gente lo "compra".

Los factores que justifican el uso de subsidios son los mismos que justifican cualquier otra intervención que tenga el objetivo de corregir un "error del mercado". Esos errores ocurren como resultado de varias condiciones o situaciones (ver más adelante). La intervención óptima depende de la naturaleza del "error", de los efectos indirectos de ese error, y de las varias posibles intervenciones para corregirla, más el costo de la intervención misma. En el mundo de la teoría simple que deja al lado a los costos de la intervención y que supone competencia perfecta en el mercado, a veces no importa si uno usa subsidios a la demanda o a la oferta para corregir errores. El tomar en cuenta esos costos a veces implica que uno es mejor que el otro por esa razón práctica, y a veces implica que no vale la pena corregir el error por que de todos modos el costo excede al beneficio.¹

Las principales condiciones en que se justifican intervenciones de cualquier tipo (Vg. uso de subsidios) en el mercado con el propósito de corregir un error son las siguientes:

a) Que exista información imperfecta por el lado del demandante de un bien o servicio, con el resultado de que sin intervención ese demandante compraría una cantidad no óptima y/o una calidad o variedad no óptima del bien o servicio²; un caso especial pero frecuente de

¹ Como ya se ha dicho, el diseño de una "corrección" naturalmente toma en cuenta las causas directas (Vg. "imperfecciones") del "error" que se busca corregir. Por ejemplo, si el error es que los hijos de los pobres no reciben suficiente educación, las causas directas pueden ser el ingreso insuficiente de las familias pobres, más su conocimiento apenas parcial del tipo de educación que necesitan sus hijos. Pero dada las interrelaciones entre mercados, la forma óptima de corregir este error (o sea, de contrarrestar los factores que causan el error) puede depender de lo que pasa en otros mercados, Vg. el mercado de los servicios de los maestros. En otras palabras hay que pensar en términos de la "teoría del segundo mejor" ("Theory of the Second-Best").

2. Nótese que se buscan dos objetivos o resultados: primero, que el acceso cuantitativo de ellos al producto o servicio aumente; esto es evidente en el caso de que uno subsidie el consumo de alimentos con el deseo de aumentar la cantidad de ese producto que llega a los pobres. Pero hay otro objetivo muy distinto: el de mejorar la calidad o la composición del consumo de ese producto o servicio. En el caso de la educación, este objetivo entra en forma muy importante: se quiere aumentar el acceso de los pobres a la educación pero uno de los argumentos principales a favor del subsidio al usuario o comprador –a través de las transferencias de poder de compra a él–, es que es el comprador quien mejor sabe lo que necesita; los productores y el gobierno por una u otra razón no tienen una percepción tan aguda y correcta sobre lo que necesita la gente; este objetivo lo llamo el de "mejorar la

este problema surge cuando el productor puede aumentar sus utilidades engañando al comprador cuando a este le hace falta información completa;

b) Que el productor (los productores), o por información imperfecta o por otros motivos (como poder monopólico, falta de eficiencia), no provea la cantidad, calidad y tipo del bien o servicio preferido o necesitado por los compradores (un argumento oído especialmente si el productor es el Estado);

c) Que el usuario potencial del bien o servicio no tenga suficientes fondos para hacer la compra a precios de mercado, normalmente por su bajo nivel de ingresos y a veces por el hecho de que el precio del bien está inflado por imperfecciones del mercado (Vg. monopolio);

d) Que la producción o el consumo del bien/servicio genere externalidades positivas, como que el mercado sólo conduzca a un subconsumo;

e) Que exista un proceso de aprendizaje en la producción de un bien que merezca alguna forma de “protección” mientras se está en ese proceso, siendo un subsidio a la demanda una forma de proveer esa protección.

Estas son las condiciones que realmente justifican subsidios u otras intervenciones. Pero hay que reconocer que es frecuente el uso más dudoso de intervenciones (como subsidios), como cuando un burócrata canaliza fondos de un programa a un amigo bajo el disfraz de que este ha rendido algún servicio útil, o que se da protección aduanera a industrias no por sus calidades económicas sino por quiénes son los empresarios beneficiados.

De las condiciones suficientes para la intervención, las tres primeras son las que tienen relevancia especial en el caso de los subsidios, y la casi totalidad de la discusión reciente sobre subsidios y la forma óptima de entregarlos tiene que ver con éstas.

En cuanto a la falta de información adecuada por parte de los compradores, hay varias respuestas:

a) Educación gratis o subsidiada para los compradores;

b) Regulaciones que obligan a los vendedores a aclarar aspectos del producto a los compradores (Vg. legislación sobre la venta de los cigarrillos como que el paquete tiene que decir que el producto es causa de cáncer);

c) Limitaciones sobre el grado de engaño permisible en la propaganda por parte de los vendedores;

d) Decisión por parte del Estado sobre lo que va a consumir la gente (Vg. decisión sobre el currículo de la educación primaria); esto se impone mediante reglas sobre escuelas privadas o a través de la provisión directa por parte del Estado.

Cuando el problema básico es falta de poder de compra, la cuestión de la forma óptima de subsidiar es un aspecto de cómo aumentar la entrega de un bien o servicio a un grupo de clientes o beneficiarios. Son cuatro las modalidades posibles sin tomar en cuenta alternativas híbridas:

i) A través de un subsidio general al ingreso de los miembros del grupo;

ii) A través de un subsidio a los consumidores de un bien/servicio o un grupo de bienes/servicios, con el objetivo de que los usuarios efectivamente determinen la composición y cantidad del bien o servicio que llega a ellos;

composición” de lo que se consume.

- iii) A través de un subsidio a la producción de un bien/servicio o un grupo de bienes/servicios. En esta opción se ayuda a los productores por medio de un subsidio monetario o de otra índole con la esperanza de que baje el costo del bien o servicio y así se haga más accesible a los usuarios;
- iv) Provisión directa por el Estado a un precio por debajo de lo que sería el precio de equilibrio en el mercado.

Para resumir, alrededor del uso de un subsidio surgen cinco preguntas generales. Fuera de las dos preguntas básicas,

- i) ¿Por qué se necesita (o bajo cuáles condiciones se necesita)?
 - ii) A quiénes se debe entregar?
- y los detalles,
- iii) ¿Qué tan grande debe ser (como porcentaje del precio al consumidor) y hasta que cantidad se aplicaría para cada consumidor?
 - iv) ¿Cuánto tiempo debe durar?, y
 - v) ¿Por qué modalidad o mecanismo se debe proveer?

O sea, la tarea de un buen sistema de subsidios es identificar los receptores apropiados y hacer llegar el bien o servicio a ellos al precio correcto y en las cantidades correctas sin que otras personas se aprovechen del mismo beneficio (“filtraciones” a otras personas), y con costos de administración lo más reducidos posibles.

Subsidios en casos específicos

Ya hemos identificado en forma muy general los factores que justifican los subsidios y los objetivos de ellos. Las ventajas y desventajas de subsidios-demanda y subsidios-oferta varían según las condiciones del bien o servicio bajo consideración. Ahora miremos cinco ejemplos (vivienda, educación, salud, alimento y asistencia técnica), para darle más concreción a estos principios. Entre ellos la combinación de objetivos específicos y el grado y naturaleza de las fallas en el comportamiento del mercado también varía mucho. El Cuadro 1 resume las características y diferencias claves entre cada uno. Hay siempre un gran debate sobre si los mercados funcionan bien o no. No entraremos en ese debate general, pero es cierto que una buena parte de la discusión sobre el diseño de subsidios tiene que ver con el grado de imperfecciones de mercado, especialmente las fallas de información de los diferentes agentes-usuarios, productores y gobierno.

Cuadro 1
Resumen de las características de unas áreas en donde se usan subsidios

Argumentos a favor de un subsidio				
Área	Ingresos bajos (redistribución)	Falta de información asimétrica	Externalidades	Otras imperfecciones de mercado
Salud	Sí	Sí	Sí	??
Vivienda	Sí	No	Sí	la del sistema financiero
Asistencia técnica	No (en el caso de la mayoría de los	Sí	Sí (por ejemplo en el grado en que un	Aversión al riesgo

técnica	PyMEs)		usuario satisfecho transmite su nuevo conocimiento a otros)	
Educación	Sí	Sí	Sí	Sistema financiero
Alimentos	Sí	No	Sí(??)	

Miremos primero dos de los casos más simples: alimentos y vivienda, elementos necesarios para la vida civilizada. La razón principal para subsidiar la compra de alimentos y vivienda es la pobreza. A veces se interviene bajo el temor de que existen imperfecciones del mercado que suben los precios a ciertos grupos, por ejemplo, los pobres (la presencia de tiendas del sector público que venden alimentos a precios fijos está diseñada para contrarrestar este peligro.) Pero no se considera en este caso que una falta de información adecuada por parte de los compradores sea un problema muy grave.

Surge una primera pregunta, ¿por qué se conceden subsidios al consumo de la vivienda o de los alimentos, en lugar de un simple subsidio monetario que deje que las familias dediquen los recursos adicionales a donde quieran? A veces esto es lo que se hace, o sea se le da un subsidio monetario a cualquier familia cuyo ingreso es inferior a un cierto nivel; se llama un impuesto negativo sobre la renta. Bajo la teoría simple de que la familia sabe mejor que cualquier otro agente cómo usar su plata, se deben siempre dar subsidios en esta forma y no dirigirlos a usos específicos. El hecho de que frecuentemente los gobiernos asignan subsidios a usos específicos (por ejemplo solamente alimentos, o solamente vivienda) quiere decir que no confían en la capacidad de la familia de asignar en forma óptima sus recursos. De hecho hay muchas razones para dudar de la capacidad de ciertas familias en ese sentido.

Los alimentos

Entre los programas-subsidio más valiosos están aquellos a favor del consumo de alimentos básicos. Dada su importancia y el costo potencialmente muy alto, esta área es donde se ha buscado el uso efectivo de "focalización", o sea la identificación de la gente con más necesidad para evitar los costos de un subsidio general al producto o a los costos resultantes de alta filtración. En esta área el debate entre subsidio-demanda vs. subsidio-oferta ha sido importante. Tradicionalmente, con el intento de mantener bajos los precios de productos básicos, se han entregado los subsidios por el lado de oferta, en términos de créditos con intereses preferenciales, insumos subsidiados (Vg. fertilizantes), etc. a los productores o a través de unas intervenciones en el mercado por parte de instituciones públicas de compra y venta. Una crítica frecuente al subsidio a los productores es que, por dirigirse a ciertos insumos pero no a todos, puede causar una distorsión en el uso o combinación de insumos; de especial preocupación es la posibilidad de que cree un sesgo en contra del uso de la mano de obra, y contribuya a la pobreza rural. Asimismo es posible (o probable, según la calidad de la administración del programa) que la mayoría de los subsidios queden en manos de productores relativamente grandes. Finalmente, familias que quedan fuera de los mercados o con difícil acceso a ellos no se benefician; este grupo puede incluir en forma desproporcionada a familias pobres. El uso de un intermediario público para mantener precios bajos (y estables) no tiene el ya comentado sesgo de inducir un cambio en la forma de producir los alimentos, pero tales instituciones han sufrido

frecuentemente de un bajo nivel de eficiencia interna, y el costo social del servicio que rinden ha sido alto.

El subsidio-demanda sin focalización es eficiente en cuanto al efecto sobre el bienestar de los compradores cubre a toda la gente, en particular a los pobres, y si la elasticidad de oferta de los productos no es demasiado baja. En unos casos los costos de transacciones o los problemas administrativos tienen el efecto de excluir algunos beneficiarios potenciales. Como la intermediación por una entidad pública, el subsidio-demanda no produce sesgo a favor del uso de algunos insumos. Pero con frecuencia este instrumento termina costando mucho al fisco. Hoy día algunos de los famosos experimentos de esta índole (Vg. Sri Lanka) han desaparecido o han disminuido mucho su alcance y costo. A menudo se han reemplazado por sistemas de subsidio-demanda focalizado, basándose en información sobre cuáles familias se califican de pobres, y por uno más o menos eficiente de distribución. Otra alternativa interesante es el subsidio general autodirigido a los pobres por medio de la canasta de alimentos que reciben subsidio. Así es que Adams (2000) concluye, para el caso de Egipto, que aunque el sistema sigue como antes, un sistema general (sin focalización), en realidad actúa como si fuera focalizado por el factor que se acaba de comentar.

La vivienda

La vivienda constituye un bien muy parecido a los alimentos en el sentido de que no hay mucho problema de falta de información por el lado de la demanda, aunque sí existen en muchas ocasiones imperfecciones (concentración) por el lado de la oferta. La única razón en este caso para los subsidios es el bajo ingreso de los potenciales beneficiarios y el hecho de que la vivienda se considera como necesidad. En muchos países de América Latina y de otras regiones, como dice González-Arrieta (1999: 159), los instrumentos populares de la oferta –préstamos con tasas bajas de interés, precios subsidiados de viviendas construidas por una entidad estatal– han sufrido serias fallas en la forma de altos costos de construcción por la ineficacia interna de las entidades estatales con esta responsabilidad, beneficios que finalmente llegan a la clase media en lugar de los pobres, y un fracaso en cuanto a constituir una solución agregada al problema de la vivienda.³ En otras palabras, este caso parece combinar las condiciones aptas para una solución, básicamente a través del mercado privado y los subsidios, una clientela que entienda lo que necesita y tenga capacidad de distinguir calidades, etc., y una industria privada relativamente eficiente y que genere una oferta relativamente elástica del bien. En algunos casos, aspectos geográficos limitan la elasticidad de oferta de la calidad de alojamiento deseado (en cuanto al aspecto logístico), pero esta limitación de todas maneras no se puede eliminar siguiendo otra manera de organizar la prestación de este servicio.

La salud

Es notable el contraste entre los casos de alimentos y vivienda (mercados sin grandes imperfecciones) y uno en donde el mercado sufre de imperfecciones extremas, el de la salud. El caso de la educación es bastante similar al de la medicina en algunas cosas. Un determinante importante del grado de información en un mercado, y por consiguiente de su comportamiento, es la frecuencia con la cual una persona hace compras; aunque como comprador no se sabe de antemano qué tan buena es la lechuga de un cierto almacén, cuando se compra ese producto se tiene la oportunidad de evaluar la calidad, y

³ Críticas en buena parte paralelas a éstas se hacen sobre el caso inglés en Hills (2001).

si es malo no se vuelve a ese almacén. En otras palabras, se aprende rápidamente cuáles son los oferentes cuyos productos son de buena calidad y cuáles no. Yo tengo la capacidad de corregir mis errores y limitar mis compras a los productos de buena calidad. El caso de la salud corresponde al otro extremo de esta gama; si mi médico es malo y como resultado me mata, no tengo la oportunidad de una segunda compra. El problema es que cada compra puede ser diferente, porque cada enfermedad es diferente, y que a veces tampoco puedo detectar después del hecho si los servicios del médico me han ayudado o no.⁴

En el área de **salud** como en la de educación, los bajos ingresos de mucha gente constituyen otra razón fundamental a favor del uso de subsidios. En este caso un aspecto adicional es la frecuente dificultad o imposibilidad de predecir cuándo se tendría que hacer el gasto. Así que se necesita no solamente un ingreso adicional sino también un seguro en contra de esa incapacidad de predecir bien. Aun más notable que en el caso de la educación es el problema de información asimétrica, que a veces permite que muchos agentes sin calificaciones convencen a los clientes del valor de sus servicios cuando en realidad esos servicios no tienen ningún mérito. Fuera de los casos más extremos de esa índole, existe otro problema de información o de preferencia por parte de mucha gente. Desde hace varios años se ha comprobado que los elementos más efectivos por unidad de costo en cualquier sistema de salud son la prevención relativamente simple de ciertas enfermedades y el tratamiento también relativamente simple de otras. Estos servicios se llevan a cabo en clínicas dispersas en las áreas rurales y urbanas. Poco sorprendente es el hecho de que la gente tiende a preferir los servicios más costosos que se encuentran en clínicas más modernas, hospitales, etc. Este hecho constituye un argumento a favor de algún control sobre el acceso a ciertos niveles del servicio mediante una jerarquía del servicio general de salud. Y más obvio que en el caso de la educación, existen aquí razones para hacer involuntarios algunos servicios, tales como la vacuna para controlar enfermedades contagiosas, etc. La mayoría de los experimentos en el uso de los subsidios-demanda son apenas recientes, pues la evidencia empírica no está todavía muy clara sobre su potencial, las condiciones favorables a su uso, etc.

La educación

El caso de la educación es tal vez donde más se ha peleado y debatido la cuestión de subsidios. En esta área las razones principales para su uso son bajos ingresos y falta de información, por lo menos por parte de los usuarios. Mientras tanto, la razón por la que se ha optado o deseado pasar los subsidios a los usuarios es en buena parte por falta de confianza en el Estado como entidad que entrega el servicio. Los argumentos de que el Estado es muy poco eficiente y que está controlado por los sindicatos en forma excesiva son argumentos muy conocidos. En este caso quiero simplemente subrayar el hecho de que igual que en el de salud y asistencia técnica (a considerar mas adelante) ninguno de los tres participantes (Estado, oferentes y usuarios) tiene un concepto muy completo

⁴ Otro mercado que funciona muy mal es el de reparación de autos. En muchos casos se trata de compras poco usuales. Como un problema que por primera vez me ha ocurrido con mi auto. Voy al taller, me hacen el servicio y si funciona mal, estoy consciente de eso y aprendo algo. Pero con otro elemento, nunca voy a aprender, nunca voy a saber si hice una buena compra o no, porque fuera de hacer reparaciones incorrectas que empeoran el auto, el servicio malo de participantes del mercado de servicios es hacerme algo que no necesito y cobrarme más de lo que hubiera sido necesario, y yo nunca voy a saber eso porque no tengo un concepto sobre el asunto.

sobre lo que se necesita. En particular cuando el subsidio está dirigido a familias de bajos ingresos o por ejemplo a niños que no tienen padres. Si uno se hace la pregunta “se puede confiar en que este comprador tenga el conocimiento para usar su subsidio en forma óptima”, yo creo que su respuesta es obviamente no, no se puede confiar totalmente, eso sería ridículo. Sin embargo, la pregunta práctica es si esa persona va a manejar el recurso mejor que cualquiera de los otros dos agentes –las escuelas y el Estado– y la respuesta correspondiente es mucho menos obvia. Uno de los interrogantes claves es ¿qué pasa cuando la responsabilidad de escoger el tipo de educación de mi hijo se transfiere del Estado a mí? Al principio yo no sé nada porque no he tenido que pensar mucho en ese tema dado que el Estado históricamente ha tomado la carga de todo ese proceso. Ahora la pregunta interesante es ¿con qué rapidez aprendo yo como padre cuál es el mejor tipo de educación para mi hijo?

En el caso de la educación, igual que en la medicina, el Estado no sólo entra como fuente de fondos (subsidiados) sino también como regulador y proveedor directo de servicios. Podemos tomar la educación primaria como ejemplo de un servicio no solamente subsidiado sino también a menudo producido y siempre regulado por el Estado. En la mayoría de los países la asistencia del niño a la escuela es obligatoria; esta es la forma más extrema de intervenir en el mercado para asegurar que la gente no "compre" una cantidad muy por debajo de lo que se considera deseable para la sociedad. El currículo también es regulado por el Estado, normalmente con pocos grados de libertad en manos de las escuelas mismas, aunque sean privadas. El financiamiento lo hace el Estado o por entrega directa del servicio o dando subsidios o a los proveedores privados o a las familias de usuarios.

Este caso también sirve de ejemplo de los variados argumentos sobre cuál sea la forma óptima de provisión del servicio. Tradicionalmente el servicio lo entrega el Estado (educación primaria pública). Todos los argumentos antes mencionados apuntan a que este servicio sea subsidiado: bajos ingresos de algunas familias que no permiten que todas compren la cantidad deseable; falta de información sobre los beneficios privados de la educación; externalidades positivas de una población bien educada. Pero cómo organizar su entrega para maximizar los beneficios a través de un buen contenido y experiencia de la educación, es una decisión mucho más complicada. La forma tradicional, provisión por el Estado mismo, se ha basado hasta cierto punto en el supuesto de que el Estado sabe mejor que las familias, qué educación deben recibir sus niños y/o que el Estado, tal vez por economías de escala, puede ofrecer el servicio a un costo menor de lo que sería el caso de escuelas privadas. Este último no parece ser el argumento más común a favor de la provisión pública, y parece dudoso que esas economías de escalas sean tan grandes como para constituir un argumento muy fuerte. El argumento de que el Estado sabe mejor que las familias sobre qué tipo de educación sea óptima es asimismo muy debatido. Hay suficiente evidencia de que frecuentemente ninguno de los dos tiene una idea muy sofisticada sobre el asunto. La diferencia entre provisión directa del Estado y provisión subsidiada pero con currículo y otras condiciones determinadas y reguladas por el Estado, se basaría supuestamente en el asunto de economías de escala o no, en el grado en que el Estado como regulador ejerza un control igualmente exitoso al que puede ejercer en sus propias escuelas públicas, y finalmente en cualquier diferencia de eficiencia interna entre las escuelas públicas y privadas, por ejemplo por razones de incentivos a los maestros y los administradores. En la práctica es evidente que cualquier sistema ya existente va a generar "intereses creados" en su propio mantenimiento. Como históricamente la educación ha sido más que todo pública, esos intereses (en particular los sindicatos de maestros y otros

empleados del sistema público) actúan en defensa del sistema público. Su concordancia con el bienestar social sería pura suerte.

Vale la pena extender esta discusión sobre dos puntos relacionados entre sí. Primero, qué tan buenas son las decisiones de las familias y del Estado sobre la educación. De una parte es difícil juzgar la capacidad de las familias a este respecto hasta que hayan tenido la responsabilidad de tomar decisiones. Podría llevar algún tiempo antes de que la familia típica tomara en serio esta responsabilidad después de mucho tiempo de no haberla tenido. Es difícil pensar que familias de muy poca educación tengan una alta capacidad al respecto. En contraste, familias educadas tendrían mucho menos problemas. Por el lado del Estado como proveedor directo, existe la preocupación de que los burócratas del sector no son siempre muy profesionales y balanceados en sus puntos de vista. Otra preocupación es que aun con buen entendimiento y voluntad, el sector público no puede mantener calidad por el poder de los sindicatos. Es evidente que la validez de estos distintos argumentos varía muchísimo de país a país. El argumento más obvio a favor de subsidios dirigidos a los usuarios es que con esa libertad de escoger, pondrán su plata en donde encuentren calidad (votan con sus pies) y de esta manera le quitarán a las peores escuelas la capacidad para sobrevivir. Un caso común parece ser cuando algunas familias tienen ideas claras basadas en una información bastante buena sobre el proceso educativo mientras otras, típicamente las pobres, no las tienen. En esa situación el primer grupo va a huir del sistema público y el segundo probablemente va a quedarse. Si es el caso de que, a pesar de no haber podido controlar muy bien el proceso de la educación pública, esas primeras familias mantuvieron un cierto grado de influencia sobre las escuelas públicas, y así limitaron las tendencias nocivas de tales escuelas, cuando ellas hayan dejado el sistema público los problemas se acentuarán, dejándoles a los niños de los pobres una educación deficiente. Este argumento se oye con frecuencia en algunos países industrializados, especialmente en EE.UU. En este sentido es preocupante la aparente relación entre grado de desigualdad de ingreso en un país y la no-asistencia escolar en la primaria⁵ y la mala calidad de las escuelas públicas primarias como en EE.UU.

Hay diferentes matices entre el extremo de un sistema de subsidios a la demanda que efectivamente da control completo (dentro de los límites fijados por el Estado) a los usuarios sobre el contenido del currículo, el modo de instrucción, etc., y un sistema de subsidios a la oferta que da control total a los administradores de las escuelas. Por ejemplo, hay sistemas en que el subsidio a cada escuela depende del "éxito" de la escuela, medido por ejemplo por el comportamiento de los alumnos en pruebas estandarizadas. En este caso, el Estado como regulador tiene la oportunidad de enfatizar lo que él considera "bueno" en la educación. Podría también subsidiar en especial las bibliotecas escolares, el uso de tecnología moderna de docencia, etc. Para finalizar las ventajas de un sistema de subsidios a la oferta dependen principalmente del grado en que el Estado reconoce mejor que los padres los determinantes de la calidad de la educación. Si uno mira solamente el debate entre "expertos" sobre este punto se hace evidente que no es nada fácil identificar todos esos determinantes. En el caso de la educación, un argumento interesante a favor de los subsidios hacia la demanda es saber si los padres que ejercen su libertad de mercado escogiendo para sus hijos, realmente no tienen la capacidad de hacerlo bien, ¿por qué no ofrecerles esa opción? Un tipo de compromiso (también común en países industrializados) entre este argumento y el contrario es el de dejarles a las familias la opción de la escuela privada pero con un subsidio neto menor, si escogen esa opción. Es el caso de la educación

⁵ Ver el contraste entre Malasia y Colombia según los estudios de Merman (1979) sobre Malasia y de Selowsky (1979) sobre Colombia.

privada parcialmente subsidiada mientras la pública es totalmente subsidiada. Esta opción podría tener menos sentido en condiciones en que las familias poseen pocos recursos y pagar un porcentaje significativo del costo de la educación les sería difícil. Pero en tal caso el uso de esa opción sería una señal interesante de la seriedad de sus críticas hacia la educación pública. Un aspecto final, relevante en situaciones en donde el uso del subsidio hacia la demanda es muy generalizado no solamente dentro del grupo de familias que necesitarían de un subsidio sino también a nivel global (Vg. por el hecho de que una mayoría de todas las familias necesitan el subsidio para poder mandar los niños a la escuela), es el de que aunque los padres escogen muy bien desde el punto de vista de la maximización privada el tipo de educación que quieren, el resultado a nivel social es menos aceptable. Considérese el caso en que la libertad de escoger –implícita en el subsidio a la demanda– conduce a que todas las familias opten por la educación general y casi ninguna por la educación técnica. Esto puede traer un desbalance en la oferta de habilidades en el futuro, con repercusiones negativas sobre el crecimiento. En otras palabras, en el grado en que la planificación de la composición de la fuerza de trabajo futura tenga validez, la libertad sin límites de las familias para escoger la educación de sus niños puede tener efectos negativos a nivel social. Una manera de buscar un equilibrio entre los dos objetivos es el de limitar los puestos dedicados a cada tipo de educación. Esto tiene sus propios problemas pero por lo menos evita el dilema citado.

El subsidio por el lado de la demanda, en el grado en que aumenta la libertad de las familias, puede darles la opción de actuar de manera antisocial⁶. En un sistema en donde el sentido de clases o la conciencia racial es fuerte, esa libertad puede contribuir a un aislamiento de ciertos grupos de otros (Vg. los niños blancos ya no asisten a la misma escuela con los niños morenos). El Estado tiene que preguntarse qué tipo de sociedad busca.

Un subsidio a la demanda sería menos deseable si, tal vez por su manera de aplicación, no lo reciben todas las familias. Familias con problemas internos, muy pobres, de un grupo étnico en desventaja, etc. serían las que con más probabilidad se encontrarían en estas situaciones. Bajo tales condiciones, el subsidio podría terminar como si fuera focalizado a los menos pobres y con efectos negativos sobre los pobres si las escuelas a las que asisten se deterioran como efecto indirecto del programa.

Otra falla de los subsidios a la demanda ocurre cuando la oferta de la categoría de educación deseada (de alta calidad, en algún sentido) es muy inelástica. El efecto del subsidio en esa situación es aumentar el precio de tal educación, en beneficio del número limitado de oferentes, sin haber llevado a cabo el cambio deseado de la composición de la oferta. Esta es tal vez la situación clásica en que se necesita operar por el lado de la oferta, tal vez dando subsidios al uso de ciertos insumos generalmente no aceptados entre las escuelas, o alguna clase de garantía a nuevos usuarios de este tipo de educación, si el problema es una aversión al riesgo por parte de ellos. En otras palabras, antes de lanzarse en un programa de subsidios a la demanda, un país debe entender bien el lado de la oferta para poder asegurarse de que este tipo de problemas no vayan a surgir. El supuesto que casi siempre se hace en las discusiones de los subsidios a la demanda es que la industria de la educación (Vg. la educación privada primaria) es altamente competitiva. Esto parece ser razonable pero se tiene que confirmar que no vaya a haber tendencias a una colusión en

⁶ Aspectos de esta cuestión se consideran en Caucutt (2002).

cuanto a precios o inclusive al mismo contenido de la educación. Es probable que una buena parte de los nuevos empresarios de esta industria haya trabajado antes con escuelas que ahora resultan sus competidores. Esto por lo menos deja algún peligro de una posible colusión.

Al tratar de confrontar este posible problema, hay que tomar en cuenta que la elasticidad de oferta es naturalmente menos alta en el corto que en el largo plazo. Si es difícil encontrar intervenciones por el lado de la oferta que rápidamente la aumenten, es probable que lo mejor sea aceptar que el sistema funciona bien solamente después de un tiempo, o sea dejar que el mercado produzca gradualmente el aumento deseado de oferta. Obviamente bajo estas condiciones es muy importante vigilar el progreso de la oferta para evitar lo peor de todo, perder los beneficios al contar con un aumento gradual de la oferta que al final nunca viene. Igual con el lado de la demanda, es probable que la eficiencia de los usuarios suba con el tiempo. Por lo menos, el total de su "información" debe subir.

Una limitación relacionada con la anterior ocurre cuando por razones de planificación de la composición de la educación, el Estado limita los puestos disponibles para un cierto tipo de educación, pero fuera de eso trata de dejar que el mercado funcione libremente, con los subsidios a la demanda como instrumento diseñado para evitar que los pobres se queden atrás. Pero en este caso, la oferta de algunos tipos de educación altamente deseados permanece no muy elástica, no por falta de reacción por parte de los proveedores sino por la política misma de control de oferta. Como se anotó antes, esto conduce a un precio de equilibrio alto para esos servicios y puede cancelar en buena parte los beneficios que de otra manera hubieran llegado a los receptores de los subsidios.

Un elemento natural de un sistema privado con alguna flexibilidad en cuanto a contenido y estilo de la educación, una flexibilidad que facilita un proceso a través del cual las familias induzcan por su demanda un mejor producto, es un cierto nivel de "propaganda" a favor de los atributos positivos de cada competidor. En muchas industrias, el grado de deshonestidad e información engañadora que resulta de esta libre competencia es dañino desde un punto de vista social. Dado esto, hay que buscar la manera de permitir la transmisión de ideas valiosas para que este mercado funcione bien, sin permitir que ese flujo tenga demasiada "información" inválida. En el peor de los casos, el proceso de aprendizaje por parte de los padres sería poco eficiente; si la mayoría de la información es inválida, la capacidad de escoger de la gente no va a mejorar con el tiempo. No hay manera de escapar al hecho de que la calidad de comportamiento de un mercado depende de la calidad de la información en manos de los participantes.

Heterogeneidad de alumnos

Hasta el momento se ha considerado implícitamente que las necesidades de los alumnos no varían de uno a otro, o sea el estudiante es homogéneo. ¿Cuáles son las implicaciones del hecho de que no es así en la realidad? Tomamos el caso en que un porcentaje relativamente modesto pero tampoco insignificante de los niños que muestran comportamiento problemático (perturban las clases) o que para progresar bien necesitan atención especial. ¿Cómo va a reaccionar un sistema basado en subsidios? (supuestamente iguales para todas las familias). En cuanto a los niños problemáticos, la reacción de las escuelas sería la de no aceptarlos, reacción naturalmente de acuerdo con la preferencia de las otras familias⁷. En el

⁷ En algunos sistemas se limita la capacidad de elegir por parte de las escuelas, quitándoles así el poder de rechazar candidatos. Cuando una escuela tiene un exceso de demanda para los puestos

caso de los niños de aprendizaje lento, la reacción normal sería darles la misma atención que reciben los otros, aceptando así que van a progresar lentamente. En el mejor de los casos, algunas escuelas van a desarrollar una capacidad particular en tratar con estas necesidades especiales, o sea una ventaja comparativa; al hacer esto por lo menos baja el costo por alumno. Esta solución puede tener la desventaja de que los niños así aislados con sus similares pierdan algo valioso de la experiencia con los "normales". Sea como sea, esta es en realidad una situación en la que el costo de una educación adecuada es mayor para unos niños que para otros. La solución teóricamente deseable en esta situación es un subsidio más grande para las familias de esos niños que para los otros. Pero sería difícil operar un sistema con ese nivel de complejidad, así que la pregunta apropiada vuelve a ser ¿esta desigualdad de necesidades se maneja mejor en un sistema de subsidios-demanda o de subsidios-oferta? En sistemas educativos muy desarrollados, se dedica más tiempo y recursos a los niños que más lo necesitan, sin que este asunto pase por un proceso de decisiones en donde figuren los padres. Implícitamente, hay un subsidio más grande para los niños que más atención necesitan. Es más o menos fácil llevarlo a cabo cuando es el Estado quien entrega la educación. Aunque esto fuera factible, cosa bastante dudosa, las diferencias entre alumnos serían muy explícitas y tendenciosas, hasta convertirse posiblemente en fuente de conflictos, si fueran a reflejarse abiertamente en diferencias de subsidios. Tal vez mediante los subsidios de oferta se podría manejar el problema en forma más diplomática, aunque en ese caso también tendría sus complicaciones. De todas maneras este aspecto de la realidad, en particular, cuando se trate de muchas familias pobres, con niños que sufren de mala nutrición y de otras condiciones desfavorables no se debe desconocer.

Pruebas empíricas

Dado que siempre existen argumentos teóricos por ambos lados del debate entre un tipo de intervención y otro, es de vital importancia tener acceso a información empírica que constituya una prueba de las ideas a favor de una intervención. Debe existir un proceso continuo de chequeo de resultados, de refinamiento de la base estadística, etc. En esa base se incluye información sobre los mecanismos supuestamente en operación para producir los beneficios esperados, por ejemplo evidencia directa sobre el grado de atención que dedican las familias a la escogencia de escuela para sus hijos, tipo de información usada, etc. También se deben incluir medidas más directas de los beneficios, tales como cambios en los puntajes de los niños en pruebas estándares o comparaciones entre los niños que asisten a las diferentes clases de escuelas.⁸

La asistencia técnica⁹

que ofrece, podrían usar el racionamiento necesario en esta situación para servir de instrumento de discriminación en contra de cualquier grupo, a menos que exista una serie de criterios acordados que se van a usar en ese proceso y que exista también una vigilancia efectiva por parte del Estado.

⁸ Muchos estudios se han hecho sobre el efecto del uso de "vouchers" (subsidio-demanda) en la educación de Estado Unidos. Ver, por ejemplo, Howell et al, 2002.

⁹ Entendido este término en el sentido general, así que incluye no solamente el uso de consultores privados o públicos sino también cursos de entrenamiento del empresario o los trabajadores y otras posibles fuentes de un aumento de productividad.

Un área distinta de cada una de las cuatro ya comentadas es la de la asistencia técnica a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). En el caso de los microempresarios pobres, el aspecto redistributivo puede jugar un papel, pero aquí nos limitaremos a otros elementos de la lógica del subsidio, especialmente en el contexto de las PyMEs. Como en todos los otros casos, lo que constituye el argumento básico para un subsidio es el hecho (o por lo menos la creencia por parte de los expertos) de que los empresarios de PyMEs tienden a subutilizar la asistencia técnica, con el resultado de que su empresa no opere con la eficiencia ni crezca a la tasa deseable. Dado el gran papel que tiene este sector en la generación de empleo en la mayoría de los países en desarrollo (como Colombia) esta falla puede tener un alto costo social. La causa de la subutilización es normalmente una combinación de (i) una falta de información, no sólo sobre cuáles mejoras exactamente aumentarían la productividad y las utilidades de la empresa sino también sobre las capacidades de los diferentes agentes disponibles en el entorno y que podrían en principio rendir un servicio de consultoría, de docencia, etc.) y (ii) una aversión a un riesgo adicional, cosa bastante natural en una empresa que de todas maneras se enfrenta continuamente con incertidumbre y riesgo.

Con estos elementos a favor de un subsidio para aumentar el uso de los mencionados servicios, ¿cuáles ventajas tienen los subsidios-demanda vs. los subsidios oferta? Como en el área de la educación, estos servicios pueden prestarse directamente por el Estado (con subsidio implícito en el precio del servicio, a través de subsidios a oferentes privados de los servicios), o por medio de subsidios a los usuarios. En el segundo caso es normal que el Estado fije ciertas condiciones para que los servicios sean candidatos para el subsidio, Vg. que exista una lista de consultores con credenciales tales que el Estado les acepte como competentes (equivalente en principio al uso de las credenciales de un grado en Medicina para actuar de médico). Como en otros casos, el argumento en contra a la prestación directa estatal es su supuesta poca eficiencia por varios motivos internos. Queda algún espacio para ineficacia estatal aun en su regulación del sector privado en los otros dos casos, pero ese peligro parece menos grave.

Existe un paralelo interesante entre la educación y la asistencia técnica en el sentido de que hay una deficiencia de información por todos lados: al potencial usuario, como ya se comentó, frecuentemente le hace falta el entendimiento de sus problemas, razón principal en este caso para conceder el subsidio. A los consultores también les hace falta entendimiento, en parte por las características distintas de cada empresa, y en parte por falta de experiencia en el trabajo etc. Uno de los peligros en un mercado en que la calidad no se puede observar con anticipación a la prestación del servicio y en que la repetición de compra es baja, es que algunos oferentes se van a especializar en la capacidad de persuadir a los potenciales clientes de sus altas capacidades, y que esta destreza puede estar correlacionada negativamente con la capacidad de ayudar al cliente. La existencia del subsidio, de por sí deseable, tiene el efecto de incentivar la entrada en el mercado de gente con baja capacidad de consultaría¹⁰. Un sistema de subsidio por el lado de la oferta, por ejemplo, haciendo un pago a los oferentes por unidad del servicio ofrecido, puede ser más susceptible al abuso (reporte de un nivel de servicio mayor del que en realidad se ha prestado o prestación de un alto número de consultas pero de calidad defectuosa), aunque cualquier subsidio abre las puertas para este tipo de abuso. En este caso los argumentos parecen favorecer el subsidio-demanda, pero sería un error suponer que solamente con esa

¹⁰ Este efecto se dio en el caso chileno después de la introducción de un sistema de subsidio a la demanda (Comunicación de Juan José Llisteri).

intervención se puede producir un mercado eficiente. Existe siempre el problema de información y hay que buscar maneras de reducirlo. Organizaciones de empresarios, que cultivan el intercambio de información entre ellos es un mecanismo a veces útil, y uno que el Estado puede promover hasta cierto punto.

Conclusión principal

Como notaron no estoy dando opiniones muy firmes, en muchos de estos casos, casi todos son tan complicados que la teoría no nos lleva a ninguna parte; simplemente nos indica cuáles son los posibles problemas con cada uno de los arreglos posibles. Para tomar una decisión bien fundada, uno tiene que profundizar en la información empírica. Por ejemplo, en el asunto de la educación, uno tiene que entender qué es lo que saben los padres o los mismos niños, cuáles son las diferencias de opinión entre las familias, las escuelas y los expertos del Ministerio sobre qué constituye una buena educación. Sin tener ese tipo de información, no se puede esperar llegar a una conclusión defendible sobre un aspecto de la política tan complicado.

En todos los casos en donde hay que escoger entre subsidios-demanda y subsidios-oferta, lo clave es la capacidad relativa de la combinación de agentes que determinarán la solución de mercado en el primer caso y la parcialmente diferente combinación que lo va a determinar en el segundo caso. Cuando el Estado es incompetente en todo, mientras menos relevante sea su papel, mejor. Cuando los usuarios sufren de graves deficiencias de información, pasarles los recursos para comparar los servicios no necesariamente resuelve el problema. En la mayoría de los casos en que el argumento teórico a favor de los subsidios es fuerte, ambos problemas son importantes. Esto no debe ser ninguna sorpresa dado que un elemento clave, entre las condiciones teóricas para subsidiar, son las deficiencias informativas por el lado de la demanda. Una de sus implicaciones principales es que la decisión a favor de uno u otro sistema de subsidios debe basarse en el máximo de información empírica disponible.

A menudo la discusión de subsidios-demanda vs. subsidios-oferta, que es parte del gran desafío de cómo sacar lo mejor de los productores y de las técnicas de producción disponibles (la función de producción), se confunde con otro desafío: cómo mejorar esa función de la producción. Hace años los estructuralistas de América Latina enfatizaron mucho en que no era una solución adecuada aumentar la demanda de bienes alimentarios. Para muchos productos agrícolas el problema de América Latina era una rigidez de producción, o sea una curva de oferta muy inelástica, así que sin atacar directamente ese problema de producción no íbamos a llegar a ninguna parte jugando con los precios. En muchas situaciones simples, teóricamente no importa si uno da el subsidio a la demanda o a la oferta: el resultado va a salir igual, y el resultado va a ser bueno si la curva de oferta de ese bien o servicio es elástica, porque entonces el aumento de la demanda permite el acceso a más gente. Pero si la curva de oferta no es muy elástica, la única manera de aumentar el acceso a un grupo, es quitarle el acceso a otro grupo. Entonces se trata de “un juego de suma cero” y jugar con los precios tampoco nos lleva a ninguna parte. La discusión entre subsidio-demanda y subsidio-oferta en esta situación es una discusión equivocada; se está enfocando el debate en donde no está el problema, el problema está en otra parte.

El hecho de que estos asuntos sean muy complicados implica que hay que estar siempre pendiente del uso de la información empírica y del estudio cuidadoso de los elementos

que determinan el diseño óptimo del sistema de subsidios. Por fortuna tenemos mucha mas información disponible que hace 30 años, pero siempre existe el peligro que las instituciones cambien demasiado lentamente y que no haya vigilancia, evaluación, suficiente agilidad institucional. Uno de los grandes secretos del éxito tan comentado de los países del sureste asiático es que ellos sabían aprender; había un proceso de aprendizaje a nivel muy práctico a través de la evaluación, la vigilancia y cambio institucional, que permitía que lo que al principio eran diseños sueltos de políticas se convirtieran diez años después en un sistema excelente y eso a través de un proceso muy ágil de aprendizaje. Yo creo que en esta área de los subsidios, a pesar de los mejores motivos y objetivos, es indiscutible que éstos con frecuencia se han desviado por problemas de diseño. Evitar esos problemas de diseño, para mí, es más que todo aprender en el camino; el objetivo más importante es aceptar que tenemos el desafío permanente de seguir aprendiendo.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, Richard H. Jr. "Self-Targeted Subsidies: The Political and Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System". En: *Economic Development and Cultural Change* Vol. 49, No. 1, October, 2000.

CAUCUTT, Elizabeth M. "Educational Vouchers When There Are Peer Group Effects". En: *International Economic Review*, Vol. 43, No. 1, February, 2000, págs. 195-222.

GONZÁLEZ ARRIETA, Gerardo M. (1999) "Access to housing and direct housing subsidies; some Latin American experiences". En: *Cepal Review*, No. 69, December, 1999, págs. 141-164.

HILLS, John. "Inclusion or Exclusion? The Role of Housing Subsidies and Benefits". En: *Urban Studies*, Vol. 38, No. 11, 2001, págs. 1887-1902.

HOWELL, William G., WOLF, Patrick J., CAMPBELL, David E. and PETERSON, Paul E. "School Vouchers and Academic Performance: Results from Three Randomized Field Trials". En: *Journal of Policy Analysis and Management*, 2002. Vol. 21, No. 2, 191-217.

MEERMAN, Jacob. *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why?* New York: Oxford University Press, 1979.

SELOWSKY, Marcelo. *Who Benefits from Government Expenditure: A Case Study of Colombia*. New York: Oxford University Press, 1979.

SUBSIDIOS A LA DEMANDA vs. SUBSIDIOS A LA OFERTA **Comentarios a la ponencia del profesor Albert Berry**

Jorge Iván Bula*

Una distinción fundamental: subsidios a la demanda y focalización

En el desarrollo del trabajo presentado por el profesor Berry, una primera distinción hace claridad entre una equivalencia que suele hacerse tanto entre analistas como en el lenguaje vulgar en términos de Durkheim, es decir, en las preconcepciones que suelen encontrarse dentro del público. Ella hace referencia a los conceptos de focalización y subsidios a la demanda.

Si bien es cierto que no puede haber focalización con base en subsidios a la oferta, lo contrario no es necesariamente cierto, es decir, que los subsidios a la demanda son estrictamente una forma de focalización, o más bien son la focalización.

El subsidio a la demanda como bien lo establece el profesor Berry, hace relación a un problema de elección, que podríamos situar en el campo de la elección social, a través de la cual una sociedad busca la forma más óptima de proveer un bien o servicio para aumentar su entrega “a un grupo de clientes o beneficiarios” orientados a corregir en principio algunas imperfecciones del mercado. En ese orden de ideas se podría decir que, por un lado se puede tener subsidio a la demanda sin focalización y por otro, subsidio a la demanda con focalización.

Por su parte, la focalización visa un grupo específico de personas portadoras de mayores necesidades que si bien, en términos de eficiencia podría compartir con el subsidio a la demanda la de “evitar los costos de un subsidio general”, no obstante, se diferencia de este último en el alcance de la población objetivo que uno u otro puedan tener. Como lo señala el profesor Berry refiriéndose a los subsidios a los alimentos, “el subsidio-demanda **sin focalización** es eficiente en cuanto al efecto sobre el bienestar si alcanza a toda la gente, en particular **los más pobres**” (subrayados míos). Más aún, señala el profesor Berry al referirse al subsidio a la demanda en la educación, el riesgo que existe cuando por su forma de aplicarse, puede conllevar la exclusión de grupos más vulnerables (pobres o minorías étnicas), lo cual iría en contravía del propósito mismo de la focalización como lo definen Sarmiento y Arteaga: “[L]a focalización [...] se refiere a la acción consciente que busca favorecer a la población más pobre y vulnerable dentro de un programa más amplio de lucha por los pobres” (1998: 202).

Los aspectos institucionales en el enfoque del profesor Berry

En el desarrollo de la discusión presentada por el profesor Berry, cabe resaltar la consideración dada a los aspectos institucionales que pueden afectar la efectividad y el impacto sobre la eficiencia en la asignación de recursos a aquellos que rodean la implementación de un determinado tipo de subsidio. Desde aspectos que hacen referencia a problemas como la corrupción, pasando por los problemas de idoneidad de

* Profesor asistente. Universidad Nacional de Colombia.

los funcionarios públicos y, sin duda la presencia de intereses creados que pueden afectar la decisión sobre el tipo de subsidio sobre el cual una sociedad puede decidir en un momento dado.

Este es un reconocimiento esencial de lo que Geoffrey Hodgson (1988: 162-170) denomina el principio de impureza, que considera que un mercado puro o un sistema de intercambio sobre simples bases contractuales se ve afectado por una serie de aspectos tales como las costumbres, las formas institucionales y las prácticas entre otros, “impurezas” que no son propias del sistema como tal, pero que hacen parte de su funcionamiento. Y si como lo afirma el profesor Berry en su conferencia, “los subsidios [son] un instrumento para mejorar el comportamiento de la economía” y su uso “parte del supuesto de que los mercados funcionan relativamente bien” y su objeto entonces es el de “mejorar el resultado de ese funcionamiento”, es indispensable tener en cuenta que el entorno institucional en el cual un sistema de subsidios opera puede afectar la efectividad y la eficiencia esperada del mismo en la asignación de recursos.

En este aspecto, uno de los problemas esenciales tiene que ver con el desarrollo de la “confianza” como uno de los aspectos no económicos que no obstante afecta las transacciones en una economía. Y el nivel de confianza en una sociedad, deriva del grado de desarrollo del capital social que esta sociedad haya alcanzado. Como lo señala Patrinós, basándose en los trabajos de Putman, el capital social hace referencia a esas características de la organización social que involucran las redes sociales, las normas y la “confianza” que facilitan los procesos de coordinación y cooperación mutuos (1996: 3).

Pero además de la confianza, otros factores pueden entrar en juego cuando se trata de asignación de recursos públicos hacia los distintos beneficiarios. Para Atkinson (1999:130-138), puede presentarse un problema agente principal, derivado de las asimetrías de información en los tomadores de decisiones. Pues uno es el nivel de conocimiento que tienen los políticos que deben responder a las demandas del electorado y otro, el conocimiento y la información que poseen los servidores públicos. Los últimos asisten a los primeros ofreciéndoles un menú del cual los primeros habrán de seleccionar las medidas que consideren más adecuadas, pero sobre la base de un conocimiento parcial de las alternativas. Siendo el agente quien expresa una mayor aversión al riesgo. Y en el campo político pareciera establecerse una doble relación agente principal, donde el político es el agente frente al electorado como principal, y a la vez es principal de cara al servidor público.

Pero más aún señala Atkinson, es posible que para el servidor público en la medida en que puede estar interesado en lograr una brillante carrera profesional, su interés puede centrarse en buscar alternativas orientadas a una reducción del gasto entre otras formas, a través de una reducción del número de beneficiarios receptores del gasto (1999: 137).

La elección entonces de un determinado tipo de subsidio, además de las dificultades señaladas por el profesor Berry, en el tipo de información que los agentes privados o el Estado pueden manejar para determinar el mejor uso del recurso, o las externalidades que pueden derivar por ejemplo de subsidios a la demanda que resultan en opciones antisociales de los propios agentes privados, o las iniquidades resultantes en la distribución de los recursos frente a grupos vulnerables, pueden estar sesgadas por estos aspectos institucionales.

Esto nos conduce a plantear el interrogante sobre la forma como las ideas se construyen entre los economistas y la manera como ellas influyen el devenir de las sociedades. Es decir, como lo dice el mismo Atkinson, pensar en el papel que juegan los economistas en los procesos políticos. Puesto en otros términos, qué es lo que hace que aquello que en una época fue considerado como una elección social válida como era la de un fuerte estado de bienestar, en buena parte centrado en subsidios a la oferta, hoy se transforme en la búsqueda de medidas austeras a través de políticas macroeconómicas que buscan limitar los costos sociales del mismo.

Sin duda los problemas de equidad y de acceso a los recursos disponibles en una sociedad obligan a pensar en cómo asignar dichos recursos buscando el menor nivel de desperdicios posibles y, en consecuencia el mayor usufructo que los miembros de esa sociedad puedan hacer de los mismos. Sin embargo, vale la pena preguntarse con el profesor Bourdieu, si los postulados sobre los cuales reposaría esta nueva tendencia han sido suficientemente validados tanto en la teoría como en la práctica. Señala el profesor Bourdieu (2001: 26 y 27), que estas transformaciones responden primero a la consideración de que la economía sería un dominio gobernado por leyes naturales y universales separado de cualquier tipo de injerencia de otras esferas de la vida social, leyes que los gobiernos no deberían contrariar. Segundo, que el mercado sería la manera eficaz y equitativa en las sociedades democráticas de organizar la producción y los intercambios. Por último, que la *globalización* exigiría la reducción de los gastos estatales especialmente en los derechos sociales, entre ellos el de la seguridad social. Bajo tales premisas, los subsidios entrarían simplemente como lo señala el profesor Berry para contrarrestar alguna imperfección del mercado consistente con los dos primeros postulados, pero su estructura tendería a satisfacer principalmente el último de ellos.

La perspectiva ética

Si bien la discusión ética de los subsidios no es un aspecto ampliamente desarrollado en la conferencia del profesor Berry, una pregunta básica sí queda formulada y es la de qué tipo de sociedad busca el Estado.

Esta es sin duda una pregunta esencial al hablar de subsidios, si el problema de una organización económica, es la de brindar a los individuos los medios necesarios para alcanzar su libertad de agencia, sus realizaciones, para ser ellos mismos, y como dice el profesor Sen poder llevar a cabo el modo de vida que más valoran.

El dilema entonces entre subsidios a la oferta o subsidios a la demanda más allá de centrarse en los problemas de eficiencia en la asignación de recursos, si bien esta es una consideración importante, debe involucrar consideraciones éticas a saber qué tipo de subsidio garantiza efectivamente el acceso a los bienes meritorios a todos y cada uno de los miembros de la sociedad. En una sociedad como la colombiana con niveles de pobreza que bordean el 60% de la población por debajo de la línea de pobreza, cabe preguntarse cuál sería la mejor opción habida cuenta del costo que tendría un subsidio a la demanda orientado a satisfacer las necesidades básicas de 24 millones de personas.

En el caso colombiano, los subsidios a la demanda han sido introducidos bajo la hipótesis de lograr mejor eficiencia, alcanzar mejores niveles de equidad en el gasto

público y, proveer incentivos a los beneficiarios de los programas sociales, es decir, los más pobres y necesitados (Hernández, 2002:10).

Como lo señalan Colman y Nixon (1986:96), “La equidad como concepto y práctica es ante todo un hecho político. Es un *constructo ideológico* acerca de la distribución, acerca de la repartición de los recursos en la sociedad y por tanto política en el sentido de una intervención en la lucha por las ideas políticas”.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A.B. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, CES, Cambridge, 1999.

BOURDIEU, P. *Contre-feux 2, Raisons d'Agir*, París, 2001.

HODGSON, G. M. *Economics and Institutions*, Polity Press, Oxford, 1988.

SARMIENTO, A. y ARTEAGA, L. “Focalizar o universalizar”, *Cuadernos de Economía*, No. 29, Universidad Nacional de Colombia.

NOTAS SOBRE EXCLUSIÓN SOCIAL Y ACCIÓN COLECTIVA. REFLEXIONES DESDE ARGENTINA

Emilio Tenti*

INTRODUCCIÓN

Vivimos tiempos de transformación. Es tarea de los intelectuales contribuir a dar sentido a los cambios. Para ello es preciso tomar un punto de vista, un modo de ver, para delinear una estrategia de pensamiento e investigación. En otras palabras, nada más oportuno y útil que esas cosas que muchos creen inútil es decir, una teoría. Es este punto de vista el que nos permite poner un orden en el conjunto de los hechos que configuran los cambios sociales contemporáneos. El tema del cambio y la transformación social se instaló en el centro de la agenda de la sociología clásica y sigue ocupando el mismo lugar de importancia en el programa de la sociología contemporánea.

Digamos en primer lugar, y esto es fundamental, que la teoría es un programa de percepción y un lenguaje. La teoría nos permite “hablar” de las cosas sociales de una determinada manera. Y es obvio que el lenguaje no es simplemente una fotografía, un reflejo directo de las cosas, sino que contribuye a constituir las cosas como tales y a darles un significado determinado.

El sentido de ciertos hechos que acontecen en el presente (por ejemplo las transformaciones en las tecnologías de producción, las organizaciones productivas, la expansión de los mercados, la constitución progresiva de poderes supraestatales, las transformaciones en la estructura social, los cambios en las configuraciones familiares, las contradicciones en los procesos de socialización y construcción de la subjetividad, la crisis de las instituciones de la representación política, etc.) pueden ser mejor entendidos si se los sitúa en un horizonte de largo plazo. Estos hechos y estas transformaciones no existen en un vacío histórico. Tienen antecedentes y al mismo tiempo no existen aislados. La tarea del trabajo intelectual consiste en establecer estos nexos históricos y estructurales.

La ponencia se propone reflexionar sobre las nuevas condiciones en que se desenvuelve la constitución de los actores colectivos y su participación en el campo de la formulación y ejecución de políticas sociales. En primer lugar propondré un argumento interpretativo de las transformaciones en el mercado de trabajo y su impacto sobre la probabilidad de emergencia de actores colectivos dotados de percepciones, intereses, demandas y estrategias comunes. La pluralidad de condiciones objetivas de vida que se asientan en formas muy diversificadas de inserción en el trabajo moderno erosionan las bases objetivas sobre las que se asentaba la probabilidad de emergencia de la "clase obrera" como actor genérico único. Por el contrario, el mundo del trabajo contemporáneo se caracteriza por la emergencia de múltiples identidades (de "empresa", locales, regionales, profesionales, de género, edad, etc.) y representaciones que actúan en espacios y procesos decisionales diferenciados.

* Universidad de Buenos Aires

Desarrollo del capitalismo integrador

El primer capitalismo, luego de un largo proceso de lucha y negociación, transformó el trabajo humano en empleo, es decir, en una actividad humana regulada socialmente, estructurada mediante un sistema legal sancionado y administrado por el Estado. La relación de trabajo entre el asalariado y el capitalista no se define exclusivamente en función del poder y la capacidad de presión de las partes tomadas aisladamente. Los protagonistas de esta relación contratan en el contexto de un marco legal que define derechos y deberes específicos que los contratantes deben respetar. El Estado capitalista no sólo fue desplegando una serie de leyes y reglamentos, sino que también montó un conjunto de dispositivos institucionales con recursos y competencias como para garantizar el cumplimiento de la legislación y eventualmente sancionar a los infractores eventuales (departamentos de trabajo, tribunales laborales, etc.). También en este caso, la lógica del mercado y del interés privado (de los contratantes) se complementa con un marco regulatorio y las instituciones especializadas que, entre otras cosas, se asientan en ese recurso típico del Estado que es la fuerza pública. El interés privado (de capitalistas y asalariados) y el poder del Estado se complementan para garantizar las condiciones básicas del funcionamiento regular de la producción capitalista.

El mercado de trabajo es el lugar donde se realiza la distribución primaria de la riqueza producida. Sin embargo, el Estado, a través de sus políticas, opera una segunda distribución, llamada por esta razón "secundaria" que en principio tiene como objetivo, entre otras cosas, corregir las desigualdades producidas por la distribución primaria. Este modelo hizo que se considerara verosímil y posible la realización del derecho de ciudadanía social que garantiza a todos los individuos un grado de satisfacción determinado ("una vida digna") de sus necesidades básicas, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo.

Detrás de este modelo de organización social que se dio en denominar "welfare state" existieron condiciones objetivas de desarrollo (capitalismo nacional, Estado interventor con políticas anticíclicas de cuño keynesiano, etc.) y actores colectivos, con sus intereses, relaciones de fuerza, estrategias, conflictos, etc. cuya historia todavía no se conoce en forma exhaustiva.

El advenimiento del Estado benefactor en la Europa de la posguerra y su despliegue en otros continentes bajo formas más o menos análogas en varios países de América Latina marcó el punto más alto de lo que podríamos denominar el capitalismo integrador (Isuani, E. A. y Tenti Fanfani, E., 1989).

El trabajo asalariado pasó de ser un indicador de opresión y oprobio a una condición estamental dotada de un estatuto legal que la estabiliza y le garantiza toda una serie de contraprestaciones no sólo monetarias, sino también sociales (estabilidad en el trabajo, salario mínimo garantizado, vacaciones pagadas, cobertura de riesgos de accidentes, salud, desempleo y vejez, vivienda, formación profesional, etc.). En su momento de esplendor, a mediados de la década de los años 60, los asalariados constituyen cerca del 80% de la población económicamente activa de la Europa continental. En esos "treinta gloriosos" años (como dicen los franceses) que van de 1945 a 1975, siempre existió un porcentaje de personas que no encontraban empleo. Pero se trataba de un desempleo funcional y en la mayoría de los casos temporal al que la sociedad hacía frente mediante el seguro de desempleo. Para las situaciones extremas y minoritarias de exclusión social, el Estado desplegaba una estrategia asistencial de emergencia (Castel, R., 1988).

El capitalismo desarrollado fue capaz de hacer crecer en forma relativamente continua (con sus crisis cíclicas, controladas por medidas de política económica de cuño keynesiano) el volumen de los productos y servicios producidos y una distribución más equitativa de los mismos, lograr una situación cercana al pleno empleo y desarrollar una estructura social donde la gran mayoría de los individuos alcanzaba un nivel digno de satisfacción de sus necesidades básicas. La lucha de clases se fue volviendo lucha individual por las “clasificaciones”, es decir, por escalar posiciones en esa estructura que aparecía bien diferenciada, pero potencialmente abierta para todos.

Algo parecido a este “mundo capitalista feliz” fue realidad en los países del occidente más desarrollado. En América Latina, en cambio, esta imagen fue más un proyecto que una realidad. La denominada etapa de sustitución de importaciones permitió el desarrollo desigual de Estados capitalistas basados en el mercado nacional. En muchos países tales como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, México, los procesos de industrialización y urbanización alcanzaron ritmos elevados durante la década de los años 60. El grado de incorporación exitosa a estos procesos fue muy desigual. El desarrollismo también trajo como consecuencia la expansión del fenómeno de la marginalidad. La expansión de las favelas, villas miseria, callampas, vecindades, rancheríos, etc. en las afueras de los grandes centros urbanos e industriales fueron el signo distintivo de una época. Sin embargo, en medio de esas dificultades se pensaba que la “villa miseria” era una especie de situación transitoria, una “emergencia” social temporaria que constituía la antesala de la vida urbana formal. La ideología del progreso, dominaba en el discurso ideológico de la época tanto en su versión “reformista” como “revolucionaria”. Las fuerzas portadoras de este proceso modernizador en su forma típica fueron la burguesía capitalista nacional y la clase de los asalariados urbanos organizados en sindicatos. Sus expresiones políticas no fueron sólo los partidos. Las fuerzas armadas latinoamericanas y los movimientos populares presididos por líderes carismáticos muchas veces fueron quienes lideraron, con mayor o menor éxito, el proceso de transformación. La fuerza del Estado fue un ingrediente fundamental en esta alianza de poderes que presidió el desarrollo del capitalismo en la América Latina de posguerra.

Sin embargo, grandes contingentes de la población de América Latina nunca se integraron en el corazón del mercado de trabajo capitalista. Los elevados índices de informalidad, precariedad, cuentapropismo y las poblaciones indígenas que viven en gran parte en economías de autosubsistencia son el testimonio del carácter desigual del desarrollo del capitalismo como modo de producción y como modo de vida. Esta población no integrada o parcialmente integrada al empleo moderno y todas sus ventajas asociadas (y que en su gran mayoría integra los rangos de la pobreza urbana y rural tradicional) permanece relativamente al margen de las crisis que periódicamente amenazan la seguridad vital de los grupos más integrados al modo de vida capitalista urbano de América Latina.

Uno podría hipotetizar que el capitalismo del Estado Benefactor es la culminación de un proceso de integración de la mayoría de los hombres a una cadena de interdependencia. Cada grupo cumple una función necesaria para la reproducción del conjunto. Claro que no se trata de relaciones simétricas de dependencia recíproca. Unos dependen más que los otros. Los patrones dependen menos de los obreros que estos de aquellos. Pero patrones y obreros integran una unidad civilizatoria que en gran medida los comprende

y engloba. En las sociedades precapitalistas y preestatales poco diferenciadas los hombres tendían a vivir aislados en pequeñas unidades de sobrevivencia que mantenían escasas relaciones de intercambio entre sí. En este tipo de configuración el peligro y la inseguridad constituyen el ambiente natural de vida de los individuos. La probabilidad del despliegue de la violencia y la agresión es muy elevada. Las subjetividades se forman para la lucha, el ataque y la defensa. El orden es un orden impuesto mediante determinaciones externas. Nada invita a regular los instintos y las emociones y los afectos. Este es el punto de partida. Por eso, escribe Elías, “lo que hace del proceso de civilización en Occidente un fenómeno particular y único es el hecho de que la división de las funciones ha adquirido tales proporciones, el monopolio de la violencia y los monopolios fiscales se han vuelto tan estables, las interdependencias y las competencias se han extendido a espacios tan extensos (nos gustaría agregar que alcanza al globo terráqueo) y masas humanas tan grandes que no encontramos nada similar en toda la historia de la humanidad” (Elias 1987: 321).

En las sociedades capitalistas de posguerra los mecanismos de diferenciación funcional se despliegan al máximo al igual que las cadenas de interdependencia. La mayoría de los hombres ocupa un lugar y cumple una función (economías de pleno empleo) y la integración de la sociedad adquiere un grado notable. Este panorama no excluye la persistencia de viejas desigualdades y exclusiones. El proceso civilizatorio es precisamente eso, un fenómeno que se despliega en el tiempo y en el espacio con velocidades y modalidades diferentes. No es lineal ni previsible. No todos los grupos humanos alcanzan el mismo nivel de autoacción y autocontrol de sus pasiones. Los grupos humanos, tienden a formar clases, es decir, agrupamientos caracterizados por compartir una misma posición en los sistemas de interdependencia funcional. La integración de estas sociedades incluye el fenómeno de la dominación. Este es el horizonte sobre el que se inscriben las transformaciones actuales y este es el marco en que es posible entender su significado y su alcance.

La cuestión social contemporánea

Podríamos decir que hoy se registran dos fenómenos contemporáneos. Por una parte, el proceso de monopolización de la violencia física y simbólica tiende a alcanzar dimensiones planetarias y, al mismo tiempo, grupos cada vez más numerosos de la población tienen grandes dificultades para encontrar un lugar en los sistemas de interdependencia y por lo tanto tienden a quedar excluidos y a la vera del camino de la civilización.

Las nuevas configuraciones económico-sociales de la era de la globalización demuestran ser más efectivas para aumentar la producción que para distribuir la riqueza. En otras palabras, vivimos tiempos en que las sociedades como un todo son más ricas, pero también más desiguales. Cada vez más ciudadanos, hombres y mujeres, viejos y jóvenes, habitantes del campo y de las ciudades quedan fuera de la economía moderna, son excluidos de los frutos del bienestar y también de las ventajas y responsabilidades de la ciudadanía política.

Cada vez se produce más riqueza con menos fuerza de trabajo y para menos consumidores. Las Naciones Unidas estiman que en este fin de siglo, el 20% de la población consume el 86 % de los bienes y servicios contabilizados en el PIB mundial.

En palabras simples, los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más numerosos. Pero para comprender el carácter propio de esta pobreza en relación con las pobrezas previas del capitalismo, es preciso revisar los impactos de las transformaciones del modo de producción sobre la estructura y dinámica del empleo actual.

Hoy el mercado de trabajo presenta algunas novedades de peso que es preciso analizar con mayor profundidad. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

a) El empleo se convierte en un elemento escaso en la sociedad. El indicador más evidente es la aparición del desempleo abierto de dos dígitos. Este fenómeno es más llamativo allí donde el mercado del empleo formal fue capaz de incorporar a proporciones significativas de la fuerza de trabajo, como es el caso de los países capitalistas avanzados y las sociedades latinoamericanas de mediano desarrollo. Junto con el fenómeno del desempleo abierto se manifiestan otras modalidades de inserción incompleta, tales como el subempleo (individuos que trabajan menos tiempo del que quisieran trabajar) y el desempleo oculto constituido por aquellos que, aun cuando necesitarían trabajar, se autoexcluyen de la búsqueda de empleo, desestimulados por la escasa o nula probabilidad de acceder al mismo.

b) La crisis de la idea de contrato colectivo de trabajo. La relación laboral tiende a reproducir las formas originales de un contrato individual entre asalariado y empleador. Los primeros tienden a perder el valor agregado de la negociación colectiva, por rama o por sector. En el límite, el capital prefiere discutir y definir las condiciones de trabajo en forma individual con cada uno de los agentes. El debilitamiento de las organizaciones representativas del trabajo está detrás de la decadencia de la idea y la práctica de la negociación y el contrato colectivo.

c) El empleo tiende a la informalización, es decir, el contrato de trabajo tiende a la desregulación y el derecho del trabajo tiende a constituirse en una rama del derecho mercantil. En consecuencia, la relación laboral está cada vez más determinada por la fuerza propia de los agentes directos (en el límite, la fuerza del asalariado y el empleador particular). Demás está decir que esta desregulación produce una modificación del equilibrio de poder entre capitalistas y asalariados en beneficio de los primeros. Y por lo general, la experiencia enseña que la fuerza del derecho laboral tuvo un importante efecto igualador (el Estado de derecho se asienta en la igualdad de todos ante la ley).

d) La mayoría de los nuevos empleos que generan las economías actuales son precarios, con duración predeterminada y también inestables. El puesto de trabajo en la economía formal había adquirido un carácter de estabilidad que estructuraba buena parte de la vida de los asalariados y sus familias ofreciéndoles un horizonte largo que permitía planificar proyectos, calcular recursos e inversiones del más diverso tipo (compra de bienes materiales, inversiones educativas, estrategias reproductivas familiares, estrategias políticas, etc.).

e) Los empleos se crean preferentemente en el sector de la producción de servicios personales, la mayoría de ellos muy particularizados y en pequeñas unidades productivas. La terciarización de la economía planea una serie de desafíos a los sistemas de formación de la fuerza de trabajo, en especial la educación formal. Las competencias que se requieren para desempeñar estas tareas son una mezcla de conocimiento técnico

(muchas veces de carácter complejo) y de actitudes, capacidades y valores relacionales y comunicacionales que requieren un tiempo y recursos adecuados para su aprendizaje.

f) Por último, el mercado de trabajo tiende a privilegiar el trabajo autónomo sobre el trabajo asalariado. La autonomía supone una capacidad, por parte del trabajador, para crear su propio puesto de trabajo y garantizar cotidianamente las condiciones sociales de su reproducción. Y esto no se realiza sin poner en práctica una serie de conocimientos y orientaciones (creatividad, capacidad de iniciativa, de cálculo, de relación, negociación, etc.) cuya apropiación supone un laborioso y costoso proceso de aprendizaje.

Este cuadro incompleto y desordenado de las transformaciones del trabajo en nuestras sociedades son de tal magnitud que obligan a "reconvertir" a cantidades ingentes de trabajadores que se vuelven innecesarios o no empleables. Esta es la lógica que subyace a la "cuestión social" contemporánea: a) Se puede aumentar la producción disminuyendo el empleo. (En el límite se puede producir el doble con la mitad de los empleos actuales) y b) La inserción en el mercado de trabajo emergente requiere una reconversión de la fuerza de trabajo que ningún espontaneísmo de las fuerzas del mercado puede garantizar.

Ante este cuadro de situación donde el mercado y su lógica excluye a proporciones significativas de la población de "los frutos de la civilización", uno debe preguntarse cuál es el papel que juegan el Estado y las políticas públicas. En otras palabras, ante los efectos perversos de la lógica del interés privado, ¿cuáles son las respuestas que se dan a la cuestión social desde el Estado? ¿Aquellos que se quedan afuera o pierden en la distribución primaria de la riqueza son compensados por las políticas públicas redistributivas del Estado? Todo parece indicar que la primacía de los egoísmos privados estuvo acompañada por un debilitamiento de la capacidad de las instituciones públicas para estar a la altura de las circunstancias.

Las reformas económicas no fueron acompañadas, por lo general, por políticas públicas inspiradas en los derechos de ciudadanía. Por lo general, los servicios sociales públicos tienden a deteriorarse y a empobrecerse, sobre todos aquellos que en un principio tuvieron alguna vocación universalista, tales como la educación básica y la salud pública.

Hoy, cuando el mercado y el empleo pierden fuerza como instancia integradora y las instituciones del Estado Benefactor (educación, salud, seguridad, vivienda y hábitat público, etc.) se empobrecen y entran en crisis, nos volvemos a encontrar con una gran masa de individuos "libres" y librados a su suerte, la mayoría de ellos viviendo "juntos" en los grandes centros urbanos. Estos son "los nuevos pobres" del capitalismo. En las condiciones actuales, estos perdedores de la "gran transformación actual" tienen pocas probabilidades de desplegar formas de acción colectiva unificadas, institucionalizadas, permanentes y en función de objetivos estratégicos y no meramente coyunturales y limitados.

Pero en América Latina existen esos que son "pobres desde siempre" y que como decíamos arriba nunca alcanzaron a encontrar un lugar digno en el nuevo espacio social del capitalismo. Esta población conservó su viejo capital social hecho de relaciones de parentesco, pertenencias y solidaridades étnicas, culturales y religiosas, y al mismo tiempo, en especial en las ciudades, desarrolló formas originales de sobrevivencia

social. Generó sus propios empleos en el sector informal de la economía (agricultura de subsistencia, pequeño comercio, servicios personales, artesanado, etc.) y se beneficia en forma más o menos regular de los sistemas públicos de prestación de servicios sociales. Para ello desplegó formas de organización y acción colectiva que en muchos casos sirvió para ser tenidos en cuenta por quienes orientan recursos públicos con finalidades sociales.

Cambios en el mercado de trabajo y la estructura social

Pero también existen modificaciones sustanciales en la misma estructura social de estas sociedades. Entre ellas cabe mencionar "la desaparición del obrero como actor genérico de la historia" y el consecuente debilitamiento de las organizaciones sindicales en el escenario de las luchas sociales. La diferenciación creciente de las condiciones de trabajo y de remuneración, según el sector de actividad y del tamaño de la empresa, va diluyendo las bases objetivas sobre las que se monta la identidad obrera en el sentido clásico del término.

Los cambios en la organización de la producción se manifiestan en una transformación estructural de la relación laboral. El modelo taylorista hoy no se adapta a las nuevas exigencias en términos de calidad y diversificación de los productos y de los tiempos de producción. Hoy se demanda una mano de obra más calificada, comprometida y motivada que antaño. Este obrero "postaylorista" tendría cuatro cualidades típicas.

a) La polivalencia "ligada a la flexibilidad de la organización productiva necesaria para adaptarse rápidamente a las evoluciones que afectan los mercados y la tecnología", para "la integración más profunda de las diferentes fases de la producción" y para "asumir desde la fabricación los imperativos de calidad, de confiabilidad y de respeto de los plazos";

b) La responsabilidad o la autonomía "requerida para la operación de equipos complejos y costosos que pueden necesitar decisiones rápidas y seguras";

c) La integración, ligada a las dos características anteriores, expresa el carácter primario de la organización del trabajo, el carácter estratégico de las interfases entre las funciones especializadas (subsistemas productivos, funciones terciarias hacia adelante y hacia atrás);

d) La apertura hacia el exterior, "quizás la ruptura más importante con relación a la cultura obrera tradicional. Esta apertura en parte está ligada con la importancia creciente de las funciones terciarias (investigación y desarrollo, marketing, servicio posventa) que implican por naturaleza una interacción con el cliente" (Perret, 1991).

Como consecuencia de este proceso se registra una desmaterialización y socialización del trabajo, que se traduce en un enriquecimiento de las tareas, una disminución de las dificultades y un aumento de la calificación del trabajador. Lo que este "pone" en la producción ya no es la "fuerza de trabajo" (en el sentido "muscular" del término) que el individuo puede vender en el mercado. El taylorismo había tratado de reducir al mínimo la autonomía de los obreros y de su "savoir faire" descomponiendo el trabajo en gestos

elementales, estandarizados y sin calidad. Hoy, en cambio, es la calidad de la organización productiva la que está en el origen del valor del producto¹.

Estas transformaciones estructurales no pueden dejar de producir una serie de cambios profundos no sólo en las oportunidades de vida de los individuos y de las familias, sino también en la morfología de la sociedad, o en otras palabras, en la estructura de clases de la sociedad. Pero esto no es todo. Tanto los fenómenos de exclusión del mercado de trabajo formal, la inserción defectuosa, incompleta o marginal al mismo, así como las transformaciones en las reglas que definen el estatuto del trabajador y sus modalidades de inserción laboral tienen efectos significativos en la cultura social, en especial, sobre la conformación de las identidades y la constitución de los actores colectivos.

En primer lugar, pierde centralidad la clase de los trabajadores asalariados, tanto por una pérdida de efectivos como por efecto de la diferenciación creciente del mercado de trabajo. El aumento en la heterogeneidad de la estructura productiva produce una ampliación en las brechas que separan distintas categorías ocupacionales en el interior de un mismo sector, o bien en el interior de una misma firma. De este modo, una minoría de asalariados que desempeñan actividades altamente calificadas que demandan conocimientos sofisticados, creatividad, imaginación etc. convive con una masa de empleos de baja o nula calificación. Esta diversidad afecta el desarrollo de los procesos de representación en un doble sentido:

a) Crisis de las autorepresentaciones clásicas de "la clase de los trabajadores", los "obreros", los "asalariados", los "proletarios", etc. (problemas de la conformación de identidades colectivas) como opuestas a "los patrones", los "empresarios", "el capital", etc.

b) Crisis de la constitución de representaciones entendidas como delegaciones, es decir, como capacidad de elegir representantes y constituir organizaciones que son el fundamento de la emergencia de acciones colectivas estables. En otras palabras dificultades crecientes para "actuar como un solo hombre" o "hablar y actuar en nombre de ...".

En un agudo ensayo escrito en 1964, Italo Calvino ya ponía en discusión la centralidad del obrero como "personificación de la antítesis, es decir, como objeto extremo de la deshumanización del sistema industrial y, al mismo tiempo, –en potencia o en acto– como sujeto extremo de la liberación y de la rehumanización del sistema" (Calvino, 1983:133-134). Ya sea como "fuerza motriz de una revolución total" o "como aglutinante y potenciadora de todos los valores positivos (cognoscitivos, morales, estéticos, etc.) enunciados y abandonados por las clases dominantes del pasado y especialmente por la burguesía", los trabajadores ocuparon un lugar central en la vida política y en el imaginario de todos los sectores progresistas de Occidente.

¹ A partir del conocido libro de Robert Reich (1993) se ha difundido el uso de la distinción entre "analistas simbólicos" y trabajadores rutinarios en el campo de la producción de bienes y servicios. Los primeros, realizan "trabajo concreto" según la clásica diferenciación marxista y sólo representan a 20% del total de la PEA norteamericana. El resto, o sea la gran mayoría de los trabajadores, realiza "trabajo abstracto", es decir, una actividad sin mayores dosis de creatividad e implicación personal que es remunerada con base al tiempo que se invierte en su realización y no en función de la "calidad" de los bienes materiales o simbólicos producidos.

La evolución de los acontecimientos le dio la razón a aquellos que supieron ver los síntomas tempranos de una transformación de la clase obrera en una "fuerza sindical eficazísima en cuanto a poder reivindicativo económico, pero ajena al planteamiento de los más mínimos cambios estructurales" (Calvino, 1983:138). Hoy la clase obrera de los países más industrializados no sólo está "participando plenamente en el sistema", sino que está sufriendo transformaciones profundas en tanto clase-actor colectivo.

En la Europa de mediados de la década de los años 60, los "revolucionarios" que observaban con preocupación esta absorción de la clase obrera orientaban su mirada hacia el mundo de los excluidos con la esperanza de encontrar allí a los protagonistas de la transformación social. Ya no es al trabajador que está incorporado al mercado de trabajo al que se pide que asuma el papel de liberador, sino a quienes están afuera, a "los excluidos de los valores de la historia" (los marginados, colonizados, los recluidos en las "bidonvilles" de las metrópolis, etc.). Esta posición tiene una larga historia tras de sí, desde las resistencias anti-industrialistas de los populistas rusos hasta los populismos latinoamericanos de los años 60 y 70.

En la Europa contemporánea se habla de nuevas formas de exclusión. En Francia muchos reconocen que "ya no existe una sinergia evidente, al menos en el corto plazo, entre el crecimiento económico y la homogeneización de los niveles de vida". Más aún, un informe del Comisariado francés para la planificación considera que "la reducción de las desigualdades, que se definía como un bien en sí mismo antes de la crisis, hoy aparece como una cuestión más compleja, habida cuenta de las contradicciones, complementariedades o compromisos que es preciso establecer entre justicia y eficacia, como entre igualdad y justicia, si se quiere respetar de un modo equitativo los derechos de cada uno frente al desarrollo" (Perret, 1991:122).

Donzelot, en *La invención de lo social* describe el surgimiento y el desarrollo de los mecanismos que garantizaron un cierto grado de integración social: básicamente se refiere a la génesis y legitimación social de intervenciones orientadas a administrar el conflicto curando las heridas de "los heridos de la civilización". Estas políticas se justificaban el principio de la solidaridad entre distintos grupos constitutivos de la sociedad. La integración social, en especial en la etapa de constitución y despliegue de las formaciones sociales-estatales (la nación moderna), fue un objetivo deliberadamente buscado desde el Estado. La base política de esta integración era el monopolio de la violencia física legítima en un territorio determinado. De este modo, el Estado era el lugar desde donde se actuaba sobre el conjunto de la sociedad. En América Latina, la misma sociedad fue, en gran parte, el resultado de una construcción social realizada desde el ámbito del Estado, a partir del uso de los recursos típicos del Estado: violencia y recursos financieros. Más adelante, lo que se dio en llamar Estado providencia fue el resultado institucional de esos esfuerzos hechos para reconstituir a la sociedad en una unidad relativa contra las múltiples amenazas de fragmentación y conflicto que generaba la propia expansión de la modernidad. La intervención social del Estado vino a curar las desigualdades más extremas y a reparar las disfunciones más evidentes, "garantizando un mínimo de seguridad para todos". Claro que esta garantía no se otorga sin consecuencias. No todo es positivo en términos de bienestar. La seguridad lograda de este modo tiene su precio en términos de reducciones de libertad individual. El individuo asistido es, al mismo tiempo un individuo vigilado, controlado, estigmatizado

"minorizado" y reducido a la posición de individuo asistido y por lo tanto derresponsabilizado.²

La crítica de la política social como control y dominación suponía que era posible construir una sociedad con democracia real contra la democracia formal del liberalismo. Hoy este ya no es el caso. Según escribía Castel a fines de la década pasada "Esta convicción se ha perdido. Hoy ya no somos capaces de pensar, de una manera responsable, una estructura política que pudiera reconciliar la libertad con la igualdad, el ideal republicano de la ciudadanía y el ideal socialista de la liberación de la necesidad". (Castel, 1995:76). Lo que Castel denomina "aprendizaje forzado del realismo" resultó en una actitud más cuidadosa y respetuosa de lo posible (en materia de acción social) frente a un ideal de desarrollo social que se aparece como cada vez más improbable.

Cuando se discuten nociones tales como integración y control social, lo que se discute en el fondo es el concepto mismo de sociedad, o más bien, el concepto mismo de unidad de lo social. La crisis en los conceptos delata una incapacidad para rendir cuentas de las nuevas formas de articulación de la unidad social, formas más complejas y diversificadas que las tradicionales.

Sobre este texto planea la idea de que existe una novedad radical en la conformación del problema social de las sociedades capitalistas contemporáneas, que pone en cuestionamiento tanto los esquemas mentales como las modalidades de intervención pública sobre los mismos. En otras palabras, los nuevos procesos productivos impactan sobre la morfología de la sociedad y producen nuevos tipos de precariedad e inseguridad social. Básicamente, la novedad pareciera derivarse de las situaciones de exclusión del sistema productivo y de las formas defectuosas e incompletas de inclusión en el mismo. Esta nueva configuración del problema social es extremadamente diversificada, dada la variedad de situaciones objetivas sobre la que se asienta. La pluralidad de las situaciones de dominación política y de exclusión social rompe con el esquema dualista clásico: propietarios-proletarios, que estructuraba el escenario clásico de las luchas sociales. Hoy la situación es mucho más compleja. La famosa "explosión de lo social", entre otras cosas, pretende rendir cuentas de la ruptura de la sociedad como un campo unificado, organizado a partir de unos pocos principios estructuradores (la propiedad de los medios de producción, por ejemplo). En lugar de lo que sugiere esta visión totalizadora y singular de La sociedad (que todavía subsiste en las visiones de sentido común de la mayoría de la población) se instala una pluralidad de escenarios sociales ocupados por una serie de actores dotados de intereses específicos. La sociedad resulta de una nueva forma de articulación de espacios sociales relativamente autónomos. Esta nueva configuración de la sociedad obliga a redefinir el lugar y el

² Fue Michel Foucault quien acuñó la expresión "biopolítica de la población" para referirse a una serie de intervenciones basadas en saberes y agentes específicos orientadas al tratamiento de la locura, la reproducción biológica de la población, la sexualidad etc. cuya racionalidad final es la producción del control y la dominación social. En la misma época de Foucault (década del 60), Marcuse publicaba en Francia *El hombre unidimensional*, donde la temática del control social era tratada con el tono de la denuncia y la crítica político-ideológica. Luego del hospital psiquiátrico y la prisión, serán otras instituciones de producción de lo social las que caerán en la mira de la crítica (la escuela, el partido político, la familia, la fábrica, las burocracias públicas, etc.).

sentido del Estado y la política como espacios donde se juegan los intereses del todo social.

Los actores centrales del capitalismo clásico son los patronos y los asalariados. La inserción en la sociedad derivaba o bien de la propiedad de medios de producción o bien de la venta de la fuerza de trabajo. La generalización de la condición de asalariado presidió la génesis y desarrollo del sistema de seguridad social. De este modo, el acceso al trabajo, no sólo garantizaba un salario, sino también una serie de prestaciones sociales orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Este sistema relativamente unificado de prestaciones sociales fue posible porque existía una homología de posiciones entre los distintos tipos de asalariados. Más allá de la diversidad sectorial o regional, todos compartían una misma condición objetiva que se imponía como criterio de identificación y presidía la génesis de intereses colectivos relativamente homogéneos ("los intereses de los trabajadores"). Sobre estas bases se conformaron los grandes actores colectivos: la organización sindical unificada de los trabajadores y la corporación patronal. Esta morfología básica también está en el origen de los partidos políticos modernos, los cuales se sitúan alrededor del clásico eje izquierda (intereses de los asalariados) derecha (intereses de los patronos).

La generalización de una masa de asalariados relativamente homogénea y su incorporación formal al mercado de trabajo mediante un contrato formal y estable, permitió garantizar un mínimo de seguridad social a los miembros activos de la población sino también a quienes por diversas razones (crisis económica, enfermedad, incapacidad estructural para el trabajo, etc.) estaban excluidos de la condición de trabajador.

"El contrato laboral de duración indeterminada" es la base de esta "relación moderna con el trabajo". En realidad su generalización es relativamente reciente. Tanto en Europa, como en la Argentina de la posguerra, "el asalariado estable, como forma preponderante de remuneración del trabajo, se impuso progresivamente con la industrialización gracias a la regulación del mercado de trabajo sancionado por los derechos sociales" (Castel y Lae, 1992:4). Es preciso recordar que el trabajo intermitente, temporal, precario, "en negro", o "informal" no es una novedad, sino que era la norma antes de la institucionalización del derecho del trabajo moderno. Pero es claro que como hecho social, hoy no tiene la misma significación. Los fenómenos de informalidad tienen un sentido en tanto y en cuanto se diferencian y oponen al mundo de las relaciones laborales formales. El modelo clásico complementaba la seguridad social, ligada a la condición de trabajador con la asistencia social, acción de ayuda dirigida a quienes por diversas razones (edad, incapacidad crónica, etc.) no estaban en condiciones de proveer a la satisfacción de sus necesidades por sus propios medios. Si, pese a esta doble cobertura, quedaban grupos e individuos al margen de toda protección (informales, precarios, rurales marginales, etc.) se trataba de grupos residuales, quienes podrían ser alcanzados mediante políticas focalizadas más ajustadas.

Pese a la "explosión de lo social" lo social existe, fragmentado, segmentado, etc. pero existe. Si no, ¿qué sentido tiene hablar de Estado-nación, de integración y cohesión social? Es preciso revisar el concepto mismo de sociedad a partir de las nuevas configuraciones o nuevas formas de los elementos constitutivos de la unidad. Los campos sociales relativamente autónomos de producción de bienes materiales y simbólicos no están simplemente yuxtapuestos, sino que mantienen relaciones de

autonomía/dependencia o de interdependencia. Estas relaciones constituyen el fundamento objetivo de la identidad social-nacional. Esta no es nunca definitiva, sino que es preciso producirla y reproducirla constantemente. En América Latina puede observarse un doble movimiento que, por una parte tiende a fortalecer unidades de integración de rango menor a la nacional-estatal (el municipio, la provincia, la región) que de alguna manera le preexisten; y por la otra la emergencia de formaciones políticas supraestatales (Mercosur, Nafta, etc.). Estas nuevas formas que adquiere lo social necesitan ser interpretadas y explicadas si se quiere actuar con eficacia sobre lo social.

En primer lugar habría que decir que la capacidad de controlar el curso de los acontecimientos es escasa en la medida en que es escaso el grado de conocimiento que se tiene sobre el mismo. La confusión resultante de la incapacidad de rendir cuentas de las nuevas realidades con los viejos esquemas de pensamiento induce a hacer frente a la situación mediante esquemas mentales generados más por la pasión que por el uso controlado de la razón. Sin una adecuada comprensión del sentido de los acontecimientos, los hombres pueden volverse esclavos de sus propios productos. En efecto, es preciso recordar que estas transformaciones en el campo de lo social sólo en parte son el producto de la intencionalidad humana. Como totalidad, las nuevas configuraciones sociales no son el resultado de un proyecto humano. Como bien lo expresa un clásico de la sociología contemporánea "Inseguros y vulnerables como son en tales condiciones, los hombres no pueden tomar las distancias necesarias y considerar con tranquilidad, como observadores distanciados, el curso de los eventos sociales que ellos mismos han producido pero no programado" (Elias, 1988:102).

La solidaridad genérica de clase entre todos los vendedores de la mercancía trabajo es desplazada por las solidaridades particulares, localizadas en las empresas entre productores integrados en sistemas productivos concretos. La empresa es el lugar donde se originan las identidades profesionales (¿qué tiene que ver un obrero calificado de Siderca con un obrero no calificado de la construcción o con un cuentapropista pobre, o aun con un maestro de primaria en un barrio popular del Gran Buenos Aires?).

La negociación se desenvuelve en este contexto y por lo tanto cambia de naturaleza. Ya no se trata de buscar un punto de compromiso entre dos intereses contradictorios (capital y trabajo) sino de definir un espacio común entre los intereses, expectativas y capacidades individuales de los trabajadores y los objetivos de la empresa. Cada empresa es el lugar donde se estructura un compromiso original que no obedece a ninguna norma *a priori*. Ya no es "el modelo, o el punto de aplicación de un compromiso social global" (Perret, 1991:129). Esta es una dimensión sustantiva del denominado "estallido de lo social".

Los dominados del año 2000

El campo de la exclusión social es un espacio construido alrededor de dos polos. Por una parte están aquellos individuos que se integran a los campos productivos más dinámicos: empresas de servicio y de producción multinacional, intensivas en capital y tecnología, altamente productivas y que distribuyen ingresos altos; por el otro están los que literalmente "se quedan afuera", es decir, los desempleados crónicos y los "inempleables". Entre estos, están los que ni siquiera poseen el capital mínimo requerido para lograr una inserción aunque sea precaria en el sistema de la economía

monetaria. En el medio están todos aquellos que tienen una inserción defectuosa en el mercado de trabajo, ya sea porque, por falta de estímulos, han desistido de ingresar al mismo o bien tienen una inserción marginal en términos de tiempo, o forman parte del llamado trabajo informal y de baja productividad.

¿Cómo definir la exclusión y encontrar un común denominador en esa masa heterogénea de individuos que sufren las “miserias del mundo”? ¿Qué es lo que define en forma “más pura” la situación de exclusión? Es probable que el núcleo duro de la exclusión sea (más que la no pertenencia que sugiere el término), la no funcionalidad, es decir, el hecho de no cumplir ninguna función con respecto al todo social, y en especial, respecto de los intereses de los grupos dominantes de la sociedad (los “establecidos”). Robert Castel (1995) califica a los excluidos como supernumerarios, es decir, gente que está demás, “sobran” desde los parámetros funcionales de los poderosos. Podrían no existir y los equilibrios básicos de la sociedad no se alterarían.

Las condiciones de vida de los excluidos, al igual que las de muchos formalmente “incluidos”³, amenazan la integración social. Hasta llegan a poner en duda la existencia misma de ese referente empírico que se designa con el sustantivo de “sociedad” como espacio social común de un conjunto de individuos en situación de interdependencia subjetiva y objetiva. Más que de “la sociedad argentina” habría que pensar en distintos espacios sociales de vida cuyas relaciones de interdependencia son más objetivas que subjetivas (mediadas por la conciencia colectiva de pertenencia a una totalidad que trasciende a los individuos en cuanto tales). Más aún, desde cierta lógica economicista, pareciera ser que algunos grupos no son “necesarios” (no aportan nada al conjunto) en la medida que nadie depende de ellos. Esta es quizás la forma más extrema de exclusión, el hecho de que muchos seres humanos, pese a la nacionalidad y la ciudadanía formal y jurídica, se han desprendido del sistema de relaciones de interdependencia que constituye la base del “formar parte de” (la sociedad, el país, la nación, la Patria, etc. de continuar con esta lógica de desarrollo el tan mentado y realizado achique del Estado será una antesala de un achique de sociedad (achique de provincias, achique de ciudadanía, achique demográfico, etc.).

Los perdedores del modelo de desarrollo actual tienen una doble existencia. Existen como objetividad, es decir, como conjunto de individuos, familias y comunidades, víctimas de la exclusión social. Pero también existen como sujetos sociales, dotados de capacidades variables de acción colectiva. La pregunta que se impone es la siguiente: ¿en qué medida esta existencia material/objetiva de los excluidos se corresponde con una presencia en los escenarios donde se construye la “esfera pública” en la Argentina? En otras palabras, ¿cuál es el peso relativo que tienen estos grupos en las relaciones de fuerza que mantienen con otros actores colectivos en el campo de las políticas públicas donde se definen reglas y orientan recursos públicos?

³ La inseguridad es una sensación generalizada en el trabajo flexible. No sólo la padecen los despedidos, sino los que se quedan y “sienten el peso de la espada de Damocles a su alrededor”. Un consultor afirma que “los despidos ocasionan un daño psicológico tanto a los trabajadores como a la propia organización, con efectos muy difíciles de evaluar”. Las consecuencias probables son un debilitamiento de la confianza y la solidaridad exigidas para realizar la tarea y garantizar la productividad de la misma organización productiva, que de este modo se vuelve más flexible, pero menos competitiva.

Dominación simbólica

La dimensión material de la exclusión va acompañada por una situación de dominación simbólica. El incluido tiene capacidades que le son negadas a los excluidos. Todos los grupos dominantes tienden a desarrollar un sentimiento de superioridad. Lo contrario sucede en el campo de los dominados. El excluido tiende a ser estigmatizado, despreciado, desvalorizado. Si no se interviene en ese círculo, la dominación material se recicla en dominación simbólica, que a su vez tiende a mantener a los poderosos en sus propias posiciones de dominación. El campo de la inclusión está más integrado, cohesionado, organizado. Este diferencial de identidad e integración es la fuente de un surplus de poder. Mientras los dominantes actúan en forma coordinada en función de sus intereses (los “mercados” tienen la capacidad de “decidir”, “amenazar”, “presionar”, “exigir”, “imponer”, etc.) los excluidos, por definición, tienen grandes dificultades que superar para tener una presencia en los escenarios públicos. Los mercados hacen política en forma sistemática y efectiva.

Los excluidos, por ahora, tienen dificultad hasta para resistir y defender posiciones conquistadas. La consecuencia lógica es un deterioro del equilibrio de poder entre los grupos en desmedro de los excluidos. Los primeros tienden a monopolizar no sólo la riqueza producida, sino también la capacidad de imponer visiones del mundo al conjunto de la sociedad e incluso a los propios “pobres y desheredados”. Ellos tienden a perder hasta la capacidad de ponerse un nombre. Por lo general se trata de amplios grupos “nombrados” desde el campo del poder. Son objeto de construcciones ideológicas e intelectuales generadas por los dominantes (y sus fracciones intelectuales). Todos los nombres que se emplean (y empleamos aquí) para denotar a los grupos dominados (“desempleado, pobre, pobre estructural, nuevo pobre, precario, informal, etc.”) son nombres impuestos. Cuando la exclusión es total, se pierde hasta esta capacidad básica que es el fundamento de la propia identidad. Los “pobres” existen, pero como realidad construida por los dominantes. “Los ricos”, en cambio, no existen porque nadie (y menos los dominantes) tiene interés en denominarse así. En demasiadas ocasiones a los pobres, despojados de todo poder de nombramiento (capacidad genérica de hacer cosas con palabras), sólo les queda el recurso del insulto, que es más una descarga emocional que un operativo eficaz de nombramiento del adversario. Si no se rompen estos círculos viciosos simbólicos, los excluidos pueden llegar a evaluarse a sí mismos con las normas de los adversarios. La consecuencia es la auto denigración y la desvalorización y la caída de la autoestima y todos los efectos paralizantes colaterales. Pero lo peor es que, como escribía Elías, tienden a experimentar subjetiva y emocionalmente “su inferioridad de poder como un signo de inferioridad humana” (Elías y Scotson, 1997:42). Cuando esto sucede estamos cerca de la deshumanización más completa, esa que está en la base de todas las prácticas y conductas más “salvajes” e inhumanas (violencia indiscriminada, delincuencia, criminalidad, etc.). Lo cual tiende a reforzar los prejuicios iniciales de los grupos del “*establishment*” y a alentar las políticas represivas más reaccionarias.

Grupos aritméticos y actores sociales

La condición de existencia de las víctimas de la cuestión social contemporánea es trágica. Ellos tienen una existencia material pero aritmética, es decir, son una suma de sujetos de carne y hueso que viven situaciones de necesidad y desamparo pero con poca capacidad para actuar en forma colectiva. Poseen pocos recursos para acumular fuerzas, para constituirse en una sola fuerza capaz de hacerse sentir y pesar en los escenarios públicos. En efecto, ¿dónde está la voz de esos 400 mil jóvenes que no estudian ni trabajan y viven en Buenos Aires y Gran Buenos Aires? ¿Cuál es el poder que tienen los miles de hombres y mujeres mayores de 65 años que no tienen ninguna cobertura previsiva y no tienen otra fuente de recursos para satisfacer las necesidades de la vida? ¿Qué capacidad tienen de hacerse oír los más de 2 millones de desempleados del país? ¿Todos juntos, son algo más que una cifra? ¿Qué capacidad tienen de negociar salarios y condiciones de trabajo los miles de trabajadores informales, precarios y “en negro”? La única fuerza que se les reconoce es la del voto. Pero es un voto estéril en la medida en que, al no estar en condiciones de participar como actores colectivos en el escenario político, están condenados a elegir entre ofertas políticas que responden a los intereses de otros grupos. De allí la decepción, el malestar, el desinterés, cuando no la lisa y llana agresión contra el mundo de la política. Y de esta manera, el círculo vicioso se cierra una vez más condenando a los excluidos sociales a la exclusión política que los convierte en “seres de otro mundo”.

Los grupos sociales dominantes tienen presencia fuerte en los espacios públicos (los medios de comunicación de masas, la calle, etc.) y en los espacios estatales donde se toman decisiones relevantes para el conjunto de la sociedad. Además está decir que en este sentido, los más ricos tienen ventajas comparativas apreciables. Ellos, que tienen más fuerza en términos individuales (algunos hombres de negocio tienen la capacidad de hacerse oír personalmente en las más altas esferas del Estado, sin recurrir a mecanismo de representación alguno), también están en mejores condiciones para sumarlas, coordinarlas y multiplicarlas a través de la acción colectiva organizada.

La única acción colectiva que se ajusta con el modelo de sociedad del paradigma neoliberal contemporáneo es la acción sumativa de las decisiones y elecciones del mercado económico y político. Desde esta perspectiva la participación es siempre un hecho individual: una compra, una oferta, un voto, una opinión en una encuesta. “Lo único que existen son los individuos y sus familias” (Margaret Thatcher *dixit*), lo demás es pura abstracción o un invento interesado de sociólogos y “colectivistas”. Claro que en las antípodas de este individualismo extremo está la tentación de personificar y atribuir propiedades típicas de las personas a las entidades colectivas. Esto ocurre con cierta frecuencia cuando se dice que “el Estado quiere”, la “burguesía” decidió, “los mercados temen”, etc. etc. Peso a todo no debe quedar dudas de que existen ciertos actores que son algo más que suma de individuos. Nadie duda de la existencia del Estado argentino, la Sociedad Rural, la Unión Industrial Argentina, la(s) CGT, ADEBA, la CTERA, o el sindicato de los camioneros, y que estos agentes sociales tienen intereses, recursos, ejecutan acciones conforme a estrategias más o menos explícitas, etc.

Por una paradoja trágica justamente aquellos grupos más subordinados de la sociedad que más necesitan sumar fuerza para ser tenidos en cuenta, son los que están en peores condiciones de hacerlo ya que también están desposeídos de aquellos bienes culturales y materiales (capacidades expresivas, capacidad de tomar decisiones en grupo, tiempo,

recursos financieros) necesarios para construir mecanismos estables y fuertes de representación.

El problema es que a la pobreza social corresponde una pobreza política notable. En esto se diferencian grandemente de los explotados del capitalismo, los obreros. Estos, luego de mucha lucha y esfuerzos sistemáticos, fueron capaces de desplegar sistemas de representación organizados y estables que les permitieron modificar el equilibrio de poder que mantenían con los capitalistas y el propio Estado. El sindicato y el partido fueron poderosos instrumentos de construcción de poder obrero que se tradujo en reglas que tendían a limitar la fuerza de los capitalistas en el momento de la contratación laboral. El trabajo se convirtió en empleo, es decir, en una actividad socialmente regulada que no quedaba enteramente librada a la capacidad de imposición del capital.⁴

A los efectos de la acción colectiva la condición genérica de “excluidos” encierra demasiada diversidad de posiciones, intereses, trayectorias y subjetividades como para generar perspectivas, visiones y estrategias comunes de acción. En la misma bolsa se encuentran “los pobres desde siempre” (pobres “estructurales”, en la jerga socioestadística), “nuevos pobres” (los desclasados y decadentes de todo tipo: desde el asalariado “despedido” hasta el pequeño empresario arruinado, la “clase media venida a menos”, etc.), los “vulnerables” (poblaciones que ocupan posiciones laborales y sociales extremadamente inestables), etc. ¿Cómo “construir un actor colectivo” a partir de semejante diversidad? La fuerza de los dominantes también se construye con la debilidad de los grupos dominados. El poder es siempre un equilibrio entre fuerzas, el resultado de una relación y no una propiedad o sustancia que se reparte.

La protesta social y sus alcances

Los excluidos no tienen la misma capacidad de acumular fuerza y actuar en forma coordinada, solidaria, organizada y permanente. Esta desventaja, que es preciso analizar y comprender, explica dos hechos fundamentales. El primero es la gran capacidad de “aguante” de los perdedores y excluidos. Las explosiones sociales registradas en épocas recientes son poca cosa en relación con el tamaño de la cuestión social contemporánea en la Argentina. En efecto, pese al dramatismo de los cambios registrados durante la última década, al carácter cada vez más desigual de la distribución de recursos, al debilitamiento de las políticas sociales compensatorias y al deterioro de las condiciones de vida de grandes grupos humanos, la paz social general no se encuentra amenazada.

Sin embargo el empobrecimiento y la exclusión están detrás de las protestas sociales tanto tradicionales (huelgas y manifestaciones callejeras) como de otro tipo relativamente novedoso (puebladas, cortes de ruta, etc.). ¿Cuál es la lógica de estos acontecimientos que se han venido reiterando en la Argentina de los últimos años? Uno de los factores que aparece a primera vista es que los que así se manifiestan, además de una misma situación de necesidad, comparten un espacio territorial determinado. Son los habitantes de pueblos y ciudades (Cutral-co, Tartagal, etc., particularmente afectadas por los procesos de transformación económica y social.

⁴ Cabe recordar que en casi todo el mundo capitalista se está registrando un brusco cambio en los equilibrios de poder entre la fuerza del capital y la del trabajo, en beneficio de la primera. Una prueba más de que las relaciones sociales son casi siempre reversibles.

En la Argentina actual, la fracción más dominada de las clases dominadas (los desempleados, subempleados, informales, precarios, etc.) corre el riesgo de constituirse en una especie de masa de maniobra de la fracción dominante de las clases dominadas: las burocracias sindicales de los asalariados del sector formal de la economía. Estos “representantes” no sólo “dominan” a sus representados, sino que también tienden a instrumentalizar la fuerza de los más excluidos. En efecto, cuando llevan a cabo sus protestas clásicas (huelgas y manifestaciones de plaza) tienden a asumir (discursivamente, es decir, en los discursos y consignas) la representación de “todos los perdedores del modelo”. Sin embargo, cuando se trata de armar la agenda en la mesa de negociaciones con el gobierno, terminan por privilegiar sus intereses específicos, que muchas veces se restringen a sus intereses burocráticos y ni siquiera toman en cuenta los intereses de sus representados directos (los asalariados del sector formal de la economía). Hasta tanto no resuelvan en forma autónoma los problemas de representación, los excluidos tenderán a ser objeto de una doble exclusión

Por otra parte, aquellos grupos cuyas condiciones de vida constituyen un obstáculo para el despliegue de acciones colectivas sistemáticas están condenados a “elegir” entre diversas ofertas externas de representación. Todas las fuerzas políticas organizadas (desde las que representan al capital hasta las que expresan los intereses organizados del mundo del trabajo) y todas las fuerzas sociales en general (Iglesias, organizaciones no gubernamentales de diverso tipo, etc.) tienen un interés en “los pobres”, los “interpelan”, les ofrecen sus buenos oficios, se autopostulan como portadores de sus intereses y se ofrecen para hablar en nombre de ellos. Pero siempre se trata de una representación externa, y como tal, inestable. Más allá de las “buenas o malas intenciones” de esta oferta de representación, lo cierto es que la distancia que siempre existe entre representantes y representados, en estos casos es más significativa y está en el origen de muchos fenómenos de “malversación de confianza” y “manipulación”, que terminan por minar la creencia de los excluidos en las virtudes propias de la acción colectiva.

Con respecto a las nuevas manifestaciones de la protesta social, el corte de ruta en Tartagal es ejemplar. Estas son algunas de las “lecciones aprendidas”:

- a) El origen no es conflicto en el lugar de trabajo, sino en el espacio territorial de vida: el barrio, la comunidad, la ciudad.
- b) Los protagonistas no son “los trabajadores”, sino los trabajadores despedidos, ahora “desempleados” de YPF y otros perdedores del modelo, que se suman a la lucha (maestros, pequeños comerciantes, estudiantes, informales, precarios, ancianos, etc.);
- c) La protesta tiene una organización *ad-hoc*, una coordinación en su propio desarrollo y no es un acontecimiento programado y controlado por una institución;
- d) Las organizaciones sociales “tradicionales”, sindicatos y partidos políticos, juegan un papel muy secundario a causa de su déficit de legitimidad ante la población;
- e) Quienes juegan con más éxito un papel mediador son los representantes de la Iglesia y otros cultos religiosos;

- f) La reivindicación mayor es el trabajo, pero en la mesa de negociaciones lo que se exige son “programas Trabajar”, es decir, políticas sociales;
- g) El “enemigo” o “la contraparte” no es la patronal (el mundo de la empresa), sino el Estado y sus representantes en todos los niveles y poderes (municipio, provincia, nación, Poder legislativo, etc.);
- h) El movimiento logra cierto carácter unificador en términos de actores sociales. Pese a que tiene protagonistas (los despedidos de YPF), “suma” a actores sociales diversos y que tienen intereses, expectativas y tradiciones específicas (los comerciantes, los docentes, los estudiantes, etc.).
- i) Pese a la construcción de una especie de “interés general” en la protesta, los grupos no pierden su identidad. En Tartagal, “en el piquete sur estaban “los de abajo”, desocupados, changarines, etc.; más al norte, a unos 300 metros se conformó otro con docentes, comerciantes, etc., localizado al lado de los tanques de almacenamiento de una petrolera” (Aguilar y Vásquez, 1997).
- j) La protesta se concreta en el corte de ruta y constituye una manera de “hacerse ver”, de romper el aislamiento y el “ninguneo” al que los reduce su situación de exclusión social y territorial (están muy lejos del Centro –Buenos Aires– donde se toman decisiones de política social). Durante el tiempo que dura el corte de ruta, los “excluidos” conquistan una existencia social en el contexto nacional. La prensa y los medios de comunicación contribuyen a esta construcción social. El hecho de constituir un obstáculo real a la libre circulación de personas y mercancías y la presencia en los medios les otorga un poder temporal que ellos pueden poner y usar en la mesa de negociación. Es probable que los excluidos sólo puedan hacerse oír mediante acciones que de una manera u otra afectan el desarrollo de la vida normal del resto de la población. Cuando lo logran, se vuelven momentáneamente “imprescindibles”.⁵
- k) La protesta, como hecho extracotidiano y extraordinario rompe la rutina de los excluidos, permite la identificación de los “enemigos” (que muchas veces se materializa en ciertas cosas o lugares del poder, como dependencias públicas, oficinas de empresas, etc.), permite la conformación de un “nosotros” bien real (se ven todos en el mismo lugar, se ven en la televisión como protagonistas de una misma acción, etc.), pero cuyo bajo grado de institucionalización lo vuelve muy precario e inestable.
- l) Se trata de un relación de lucha, antagónica pero que no apunta al corazón del problema, como era el caso de las luchas obreras del siglo pasado. Los manifestantes expresan su malestar y su agresividad contra los representantes del Estado, justamente en un momento que el Estado tiene cada vez menos que ver con

⁵ Las categorías utilizadas por Charles Tilly para estudiar “cuatro siglos de lucha popular” en Francia (Tilly, 1986, citado por Pérez Ledesma, 1994: 64) son útiles para comprender el sentido de las protestas sociales de la Argentina contemporánea. En efecto, Tilly se interesó por las acciones colectivas discontinuas que se manifiestan como enfrentamiento (*contention*). Pero la definición incluye una condición que nos parece definitoria de los movimientos sociales en general y es que en este tipo de enfrentamiento, “la gente no sólo se reúne para actuar a favor de sus intereses, sino que además lo hace de forma que afecta de una manera directa, visible y significativa a la realización por otros individuos de sus propios intereses” (Tilly, 1986: 3).

los procesos de reproducción económica y social. Los verdaderos enemigos de los excluidos están demasiado lejos o son muy abstractos (El Fondo Monetario Internacional, ¡¡ni siquiera las transnacionales!!).

Más allá del “efecto de imitación” ampliado por los medios de comunicación modernos (“¿Por qué no hacemos como los de Cutral-Có?”), en las protestas relativamente espontáneas y poco previsibles que aparecen en distintos puntos del territorio nacional no existen mecanismos más o menos estables de coordinación entre las fuerzas que se despliegan en esos diversos escenarios. Hasta tanto la presencia de los excluidos y perdedores de este capitalismo se manifieste en forma intermitente y aislada no constituyen ninguna amenaza para los equilibrios generales del poder a nivel nacional. Es más, si estas manifestaciones llegaran a reiterarse siguiendo esta pauta, tenderían a constituir más un problema represivo que estrictamente político/social. Sin embargo, quién sabe si no existen “hilos de pólvora invisibles” entre esos pequeños incendios localizados que en algún momento (que nadie excluir del escenario) pueden configurar una especie de “hoguera nacional”, con resultados imprevisibles en términos de costos y beneficios políticos, sociales y humanos (Tenti Fanfani, 1993).

Construir la unidad en la diversidad

En el capitalismo clásico existían dos grandes protagonistas de la vida social y política: aquellos que representaban los intereses de los no propietarios de los medios de producción (los sindicatos obreros y sus partidos) y los que representaban los intereses de los propietarios (las asociaciones patronales y sus partidos). Este es el esquema ideal típico. La realidad es siempre mucho más compleja que la teoría. Pero lo que es preciso rescatar aquí es que los grupos organizados más fuertes de la sociedad tenían un anclaje en la realidad económica y social. El lugar que se ocupaba en las relaciones económicas determinaba, en cierta medida no sólo las clases sociales, sino también la conformación de las organizaciones más representativas de la sociedad. Hoy esta determinación está en crisis. Los partidos ya no son partidos de clase y los dominados y perdedores del modelo ya no tienen una expresión organizada e institucionalizada. En pocas palabras, en las sociedades actuales la conformación de los actores sociales colectivos es más arbitraria que nunca. Cualquier elemento (o conjunto de elementos o propiedades) constitutivo de la identidad de los individuos puede constituirse en el común denominador de una identidad y de una pertenencia social. Las organizaciones representativas son cada vez más el resultado de un trabajo político, ideológico, cultural y organizativo y no el simple resultado necesario de una situación objetiva determinada. Es más, muchas condiciones objetivas de vida que se usan en forma suelta o combinada para construir grupos en el lenguaje común y las ciencias sociales contemporáneas, como por ejemplo compartir un mismo nivel de ingreso, una misma edad, lugar de residencia, condición ocupacional, género, acceso a determinados servicios, etc. Así hablamos de “madres solteras por debajo de la línea de pobreza”, “jóvenes entre 15 y 15 años que no trabajan ni estudian”, “personas con más de 75 años jefes de hogar sin beneficio de jubilación”, “trabajadores en negro”, “asalariados precarios”, etc. difícilmente construyan mecanismos de representación que les permita actuar “como un solo hombre” o participar en las luchas donde se asignan recursos y se definen reglas que estructuran la vida colectiva.

Si los determinismos económicos y ocupacionales ya no tienen el peso que tenían en el viejo capitalismo, ¿dónde encontrar hoy los recursos necesarios para que los ciudadanos

que comparten necesidades e intereses participen en forma orgánica en la vida pública de la Argentina contemporánea? Es probable que el determinismo de la economía y la ocupación sea reemplazado por el poder de la cultura, las ideas y la movilización social. La construcción de los grupos y movimientos sociales es hoy una tarea de “intelectuales” en el sentido amplio y gramsciano del término. Los intelectuales (los profesionales, es decir, los que viven del trabajo intelectual y los otros, los militantes, los voluntarios interesados en el bien común, etc.) juegan un papel fundamental. No existe un protagonista “portador” del interés general, “constructor” de una sociedad más rica, más libre y más justa. La historia no sólo no tiene libreto predeterminado. Tampoco tiene protagonistas predestinados a una misión determinada. Hoy es preciso “inventar” un proyecto y “construir” a un protagonista. Este no puede ser más que un movimiento social que, al mismo tiempo que reconoce y valora la diversidad (de situaciones de vida, de intereses, de necesidades, etc.) es capaz de trascenderla en función de un proyecto de sociedad más humana donde “todos entran”. ¿Quiénes pueden tener un interés en trascender sus propios intereses corporativos? ¿Cómo se puede alentar el desinterés? ¿Dónde encontrar los promotores del movimiento social? ¿Qué nombre ponerle a los intereses que trascienden lo particular? ¿Cómo ir más allá de la simple confianza en “las reservas morales y éticas de la humanidad”?

Más allá de las preguntas puede afirmarse que en diversos ámbitos de la vida nacional existen personas y organizaciones que objetivamente participan de un movimiento social preocupado por la construcción de una sociedad justa. Nadie sabe cuándo ni cómo esta multitud de iniciativas particulares y locales pueden llegar a conformar más que una simple yuxtaposición de iniciativas y esfuerzos objetivamente orientados por un horizonte ético común. Existe una multitud de experiencias de lucha colectiva que van de la reflexión a la protesta, de las acciones defensivas a las innovadoras que van construyendo, más allá de los discursos y los “programas” nuevas formas de convivencia y sociabilidad, tanto en el campo de la producción como en el de la política y la cultura. Los intelectuales no tienen la responsabilidad de hacer el proyecto, sino de acompañar, contribuir a enriquecer la flexibilidad de los actores, proveer un lenguaje, combatir las representaciones interesadas y sectoriales del mundo y de ninguna manera definir “lo que hay que hacer”, “cómo hay que hacerlo”, “cuándo”, etc.

Cuando la mayoría de los argentinos perciban que más allá de las situaciones inmediatas y particulares que generan el malestar y el sufrimiento que padecen existe una “causalidad estructural” común (una lógica productiva, una ética y una política inhumanas) y que es allí donde hay que actuar, se comenzarán a dar las condiciones para la conformación de identidades, pertenencias y acciones colectivas. Es probable también que el movimiento social que resulte trascienda las fronteras nacionales, ya que la “causalidad estructural” de los males argentinos hunde sus raíces mucho más allá de las fronteras nacionales y afecta a la humanidad como un todo. En otras palabras, el movimiento social “humanizador” deberá ser nacional e internacional al mismo tiempo como lo son las fuerzas más dañinas del capitalismo actualmente dominante.

Crisis de la política y necesidad de la ciudadanía activa

De las políticas públicas sociales es preciso pasar a considerar ciertos rasgos típicos de la política *tout court*. Las configuraciones sociales emergentes discutidas arriba obligan a repensar la política como práctica social global y totalizadora. En la Argentina, hasta el presente, la política se asocia con la forma partido. Esta se asemeja más a una

maquinaria electoral que facilita el acceso al poder del Estado que a una estructura de poder y de representación política permanente. En consecuencia, la política no pareciera existir fuera del Estado. En otras palabras, el partido tiende a confundirse con el Estado. Tanto la experiencia radical, como la peronista son elocuentes al respecto. La fuerza del partido desaparece luego de las elecciones, tanto cuando se gana, porque el liderazgo se confunde con el liderazgo del Estado y tanto más si se pierde. De hecho la vida de los partidos languidece en los períodos interelectorales.

La debilidad institucional de los partidos se asocia con la probabilidad de aparición de fenómenos tales como: formas diversas de "malversación" del capital político (incumplimiento de "contratos programáticos", camaleonismo político), uso privado de recursos públicos (corrupción), creciente influencia massmediática en la generación y destrucción de liderazgos, etc.

En síntesis, en la Argentina hay un déficit de política entendida como una actividad orientada a la construcción y defensa del interés general. La falta de política como práctica de representación organizada y activa en la sociedad civil, es decir, con poder propio más allá del poder del Estado explica en parte las pobres *performances* de las políticas públicas en términos de equidad y justicia social. Es obvio que esta crisis de la política es el resultado de dos causas que se refuerzan mutuamente: las bajas *performances* de "los políticos" y una acción ideológica deliberada y sistemática (al mismo tiempo que "añeja", piénsese en el discurso militar de la dictadura de Onganía en 1966) de negación de la política como práctica digna y necesaria para resolver problemas de la convivencia social, y exaltación tosca (en parte ingenua y en parte deliberada) del mercado como reino de la libertad y el espontaneísmo.

Los excluidos (absolutos y relativos), por definición, también carecen de los instrumentos expresivos necesarios para trascender su existencia como una agregación de individuos. Su presencia, por sí misma, es más una realidad estadística que una amenaza estructural al sistema social. No están en condiciones de ejercer el derecho de ciudadanía, que formalmente garantizan los sistemas normativos. Por lo tanto no son portadores de ningún proyecto social superador. Cuanto más pueden expresarse en formas más o menos violentas pero discontinuas y ejercer una suerte de poder de veto. Pueden constituirse en freno u obstáculo, difícilmente tengan capacidad de propuesta y construcción social.

Una estructura social caracterizada por esta división entre incorporados y excluidos, no puede menos que afectar la forma y el contenido de la política. Si la política es compromiso entre intereses de actores organizados, ¿cómo se manifiestan y resuelven los conflictos cuando desaparecen del escenario los grandes actores tradicionales? De hecho las negociaciones, los compromisos y los arbitrajes son posibles si existen grupos sociales constituidos, es decir, que tienen más o menos resuelto el problema de la representación. Cuando el conflicto afecta a una masa de individuos (los jubilados, "los trabajadores precarios", "los que trabajan medio tiempo", los "jóvenes en búsqueda del primer empleo", "los trabajadores del sector informal urbano", "las empleadas del servicio doméstico", etc.) no es posible recurrir a la mediación de clase o de las organizaciones representativas. El resultado es una confrontación directa e inmediata entre una masa de individuos y el Estado. Si de un lado no tenemos más que individuos que rechazan todo encuadramiento e integración en el seno de una estrategia grupal, del otro no puede haber más que el Estado y sus funcionarios y responsables políticos. En

efecto, "la descomposición de los grandes actores colectivos tiene como efecto paradójico el desplazar las cuestiones sociales sobre un terreno directamente político" (Gauchet, 1991).

Por otro lado, esta incapacidad de producir su propia representación genera una demanda objetiva de representación externa. Toda demanda genera una oferta. En este contexto se instaura una lucha por el monopolio de la representación de los excluidos donde cada pretendiente hará uso de todos los recursos que tenga para establecer contratos de representación más o menos explícitos, pero siempre inestables. Esta inestabilidad tiene dos fuentes:

a) Una estructural que se origina en las características particulares de la relación entre representantes y representados: los excluidos conservan una cierta capacidad de denunciar a sus "representantes", en especial cuando éstos se sienten tentados a la malversación y la manipulación.

b) Otra fuente de inestabilidad se origina en las relaciones necesariamente conflictivas entre pretendientes a la representación. En estas condiciones, los mayores cuestionamientos no provienen de las bases sino de los competidores.

En la Argentina actual el éxito de los "extrapartidarios" (Reuteman, Ortega, etc.) indica, al mismo tiempo, la crisis de una dirigencia política profesional, y al mismo tiempo la necesidad de la organización política (el "aparato"). La fórmula del éxito político pareciera constituirse en una adecuada dosificación de tres elementos: una personalidad socialmente aceptada, una organización, un proyecto (desde algunas ideas generales hasta un programa o conjunto de soluciones a problemas específicos).

Los partidos viven de las ideologías del siglo pasado, pero muchas de ellas han muerto o bien han perdido poder de seducción. Ya no dicen nada de las cosas y problemas de hoy. En otros casos nos proponen visiones muy simples acerca de la complejidad de los temas actuales. Otras veces nos hablan de la sociedad como si fuera una aldea, mientras que hoy vivimos en un mundo planetario.

Los media han reemplazado a los partidos políticos. Se puede existir políticamente, fuera de los partidos, si se tiene acceso a los medios de comunicación. Los periodistas exitosos tienen un poder tremendo de hacer y deshacer reputaciones políticas. Pero tienen un límite. No pueden hacer para ellos mismos lo que pueden hacer para otros. Por eso cambian las formas de la política. La mayoría de los ciudadanos participa en política cuando está solo frente a su televisor o cuando contesta un cuestionario que le ofrece un encuestador. La manifestación pública, la militancia y la acción colectiva organizada ya no convoca a las masas. Cuando ocurren, convocan a los desesperados. Ya no es la forma normal de la política, como era en otras épocas históricas no tan lejanas.

La crisis de representación también modifica estructuralmente la oferta programática que los políticos profesionales le hacen al ciudadano. Tradicionalmente se esperaba que los partidos realizaran una vinculación entre una gestión y un conjunto de símbolos. La crisis se manifiesta como ruptura de esta vinculación. En consecuencia tiende a generarse una oferta política relativamente indiferenciada. "Hay una comunidad de profesión y de lenguaje entre la derecha y la izquierda". Habría que prestar más atención a este fenómeno en la medida que una democracia (según señalaba hace tiempo el

político norteamericano Robert Dahl), se define por la existencia de una oposición legítima. De hecho existe una demanda de oposición, de alternativa.

¿Si esto no es así, cómo explicar el éxito relativo de ciertas propuestas "radicalmente opositoras y antisistémicas" como el nacionalismo de extrema derecha tanto en el primero como en el tercer mundo?

La política como práctica estructurada supone la existencia de una especie de mercado. Por un lado están los productores de representaciones del mundo (los políticos) que monopolizan los recursos políticos fundamentales: el lenguaje y las capacidades expresivas, la información y los recursos materiales. Estos ofrecen sus propuestas a ciudadanos que "consumen" política (optan, eligen, toman posición pero no las construyen) y que cuanto más desprovistos están de capital cultural, más obligados están a la "fidelitas", a la "fides implícita" o, en términos más simples, a la entrega del cheque en blanco a su representante.

Esta distancia entre representantes y representados termina en una especie de separación entre los partidos y los políticos profesionales, los medios de difusión y los periodistas y los ciudadanos comunes. Unos hacen la política, los últimos se convierten en expectadores pasivos. Esto es lo que se denomina "teatralización de la política", la política como espectáculo. Los ciudadanos hacen de público, es decir, juegan el papel de sujetos indiferenciados que opinan anónimamente, respondiendo encuestas o bien opinando por teléfono, o bien como "decorado" de escenografías televisivas.

La lucha política es una lucha por el monopolio del poder de hacer ver, prever, y hacer creer. Aquí está la fuente de la duplicidad estructural de la política. Por un lado es lucha entre representantes y representados. Por la otra es lucha entre representantes. Aquí está el origen de la doble determinación del discurso y del lenguaje político. Este, muchas veces, se dirige al mismo tiempo a los de adentro (los colegas-rivales en la interna o en la "externa") y a los de afuera, es decir, los que no hacen política, pero votan. En consecuencia, el lenguaje del político profesional se vuelve ambiguo y lleno de duplicidades (el famoso "doble discurso") y va perdiendo potencia expresiva.

No hay soluciones simples para problemas complejos. Pero democratizar y renovar la política requiere garantizar las concisiones sociales para el paso de la ciudadanía pasiva, simplemente reivindicativa a una ciudadanía activa. Para ello es preciso que, entre otras cosas, se cuente con los siguientes requisitos básicos:

- Socializar al máximo los instrumentos de producción de discursos políticos elevando el nivel intelectual del conjunto de los ciudadanos; en este sentido, la política educativa debería considerarse la primera y más fundamental política social del Estado;
- Liberar la política de los aparatos; para ello es preciso ensayar procedimientos de control y participación tales como referéndums, plebiscitos, elecciones abiertas, sistemas uninominales, etc.;
- Multiplicar los ámbitos decisionales, fortaleciendo los poderes locales en el nivel municipal, institucional, etc. y sectoriales (en campos específicos de políticas).

De todos modos no habría que preocuparse mucho por las soluciones. Hoy el que gana no es el que tiene la mejor respuesta, sino la pregunta más pertinente e inesperada. No es una época propicia para los impacientes y los usuarios de recetas. En otras palabras, no es tiempo de sacerdotes y administradores de verdades establecidas sino de profetas y creadores de lenguajes. Por eso un lenguaje hecho de frases hechas, como el discurso político corriente en el escenario nacional, aparece como impostación y a la larga no suscita interés, no interesa a nadie.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, María Ángela y VÁZQUEZ, Estela. *De YPF a la ruta: un acercamiento a Tartagal*. XXI Congresso da ALAS. Comissao de Trabalho No. 13 (inédito). 1997.

CALVINO, Italo. *Punto y aparte. Ensayos sobre literatura y sociedad*. Madrid, Bruguera, 1983.

CASTEL Robert. “De l'intégration sociale à l'éclatement du social: l'émergence, l'apogée et le départ à la retraite du contrôle social”. En: *Revue Internationale d'action communautaire*, 20/60, Paris, automne, págs. 67-78, 1988.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une croniche du salariat*. Paris, Fayard. 1995.

CASTEL R. y LAE J.-F. *La diagonale du pauvre*. Paris, mimeo, 1992.

ELIAS N. *Coinvolgimento e distacco*. Bologna, Il Mulino. 1988.

ELIAS N. y SCOTSON J.L. *Logiques de l'exclusion*. Fayard, Paris. 1997.

GAUCHET M. “La société d'insécurité”. En: Donzelot, J. (ed.) *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris, Editions Esprit. 1991.

ISUANI, E.A. y TENTI FANFANI, E. *Estado democrático y política social*. Buenos Aires, Eudeba. 1989.

PÉREZ LEDESMA, Manuel. “Cuando lleguen los días de la cólera”, (Movimientos Sociales teoría e historia), En: *Zona Abierta*, 69, 1994.

PERRET B. “L'impossible retour du social”. En: Donzelot, J. (ed.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris, Editions Esprit. 1991.

REICH R. *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires, Vergara. 1993.

TENTI FANFANI, E. Cuestiones de exclusión social y política. Capítulo del libro *Desigualdad y exclusión. Desafíos de la política social de la Argentina de fin de siglo* (A. Minujín compilador), Unicef/Losada, Buenos Aires, 1993.

TILLY, Charles. *The contentious French: Four Centuries of Popular Struggle*, Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

LA POLÍTICA ANTIDROGAS Y LA CALIDAD DE VIDA

Eduardo Gamarra*

Me interesa mucho medir el impacto de las políticas antidrogas sobre las economías nacionales en la región. También como presentación es importante mencionar que a partir del 11 de septiembre se han producido una serie de cambios, que no modifican la estrategia, pero sí el enfoque de la lucha antinarcoóticos. En otras palabras, no estoy de acuerdo con aquellos que dicen que ha habido un abandono súbito de una estrategia, sino que hay un cambio de enfoque. Yo diría que sí hay una estrategia, sin embargo es una política errática con una serie de resultados tremendamente paradójicos; nada saludables para nuestras democracias incipientes en la Región Andina.

En general la estrategia no ha cambiado en los últimos 20 años o quizás 30. La estrategia ha sido el control de la oferta en la que se consume el 70% del presupuesto. Por supuesto que hay una serie de matices importantes: la política en sí no es la misma que se diseñó a principios de los años 30 y que fue modificada en los 70 y posteriormente en los años 80, y así sucesivamente. Yo diría que la estrategia sigue siendo el control de oferta. Y cuando me refiero al control de la oferta, me refiero a una serie de cuestiones que tienen que ver con programas de interdicción y control de tráfico por una parte, erradicación de cultivos en las zonas productoras y curiosamente lo que muchos llaman una estrategia social. Toda la política de sustitución de cultivos es vista en mi opinión como parte de una estrategia social y, más bien, hace parte de la estrategia de control de la oferta. Me refiero en particular, a toda la estrategia de desarrollo alternativo, el 30%, hoy en día, del presupuesto antinarcoóticos en toda la región. Pero en Estados Unidos, está diseñada en realidad para el control de la demanda, y aquí menciono tres dimensiones: programas educativos, preventivos y de rehabilitación, sin olvidar el cuarto componente dentro del control de la demanda, que es el de encarcelar a aquellos que son consumidores de drogas en los Estados Unidos, país que hoy día tiene la población presidiaria *per cápita* más grande del mundo. Eso es, sin lugar a dudas, producto de una estrategia diseñada hace más de 20 años por la administración Reagan, en la cual se habla de cero tolerancia al consumo y al narcotráfico.

Ese tipo de política de cero tolerancia no tiene el impacto que mucha gente piensa. Al diseñar una estrategia de meter presos a todos los consumidores, lo que vemos en Estados Unidos, es que la política de prevención y educación no ha funcionado. Estados Unidos sigue teniendo más o menos dos millones de adictos duros y un consumo alrededor de doce millones de ciudadanos anuales, que consumen desde marihuana a otras drogas más fuertes.

Entonces entremos a entender cuáles han sido, a grandes rasgos, los elementos de esta guerra declarada y dirigida por los Estados Unidos, en la cual nuestra región ha sido un socio, quizás a regañadientes, no muy deseoso de participar, pero al final socio. Es necesario empezar con la noción que Estados Unidos ha declarado por lo menos dos

* Universidad Internacional de Miami (FIU)

veces esta guerra. La primera en 1971 cuando el presidente Nixon respondió a una crisis producida por el consumo de la heroína y la marihuana creando la DEA, organización antinarcóticos de Estados Unidos fundamentalmente orientada a perseguir el tráfico, no tanto de Sudamérica y de México, sino a los traficantes de Asia y del Oriente. Pero a finales de los años 60 y a principios de los 80 sucedió una progresión sumamente interesante en la producción de drogas que creó una modificación dramática de la estructura de la lucha antinarcóticos y que tuvo que ver con la llegada del *crack* y de una cocaína más pura y accesible a Estados Unidos.

Eso modificó de manera dramática la forma en la que Estados Unidos empezó a diseñar su política hacia América Latina. Es interesante observar que la lucha antinarcóticos y la lucha contra el comunismo, la famosa “guerra fría”, habían sido por mucho tiempo estrategias completamente diferentes y contradictorias. A partir del año 82, la estrategia de lucha anticomunista y la lucha antidrogas de alguna manera vienen a formar parte de una misma estrategia. Por supuesto, en varias ocasiones en los años 80, en especial la administración Reagan, asimiló a los izquierdistas con los narcotraficantes, cosa que empíricamente fue muy difícil de demostrar hasta años recientes cuando la lógica de la política antinarcóticos, particularmente en Colombia, parte del supuesto de que hay una simbiosis entre los grupos armados de izquierda y el narcotráfico. Pero también es indispensable hablar un poco de las modificaciones internas en Estados Unidos, que tienen repercusiones enormes en nuestras democracias. Me refiero, en particular, a un cambio que se da con la declaratoria de guerra en el año 82 que permite que las fuerzas armadas de los Estados Unidos se involucren en la lucha antinarcóticos, lo que constituye un cambio en la legislación *posicomitatus* que es una ley que prohíbe a las fuerzas armadas norteamericanas involucrarse en actividades policiales dentro de su territorio. Lo que hace la administración Reagan y que tiene repercusiones enormes para nuestros países y para la calidad de la democracia, es que le hace un puente a la lógica doméstica de *posicomitatus* y permite que las fuerzas armadas de Estados Unidos se involucren internacionalmente en la lucha antinarcóticos. Eso culmina a mediados de los años 80 con una famosa operación en Bolivia, que envía por primera vez a soldados norteamericanos a territorio latinoamericano con la misión específica de combatir el narcotráfico. Esto lo veremos después como práctica regular. Esta práctica militar tiene dos dimensiones. Una por supuesto es la parte militar, las actividades militares, y otra es la de acción cívica en zonas cocaleras. Un fenómeno que se da en Colombia, Perú y Bolivia, es que los militares latinoamericanos no participan en la acción cívica pero sí los oficiales de reserva de los ejércitos de Estados Unidos. Esto cambia gradualmente y hoy lo que vemos es una mayor actividad de las fuerzas armadas latinoamericanas en acciones cívicas o de construcción de nación, precisamente en aquellas zonas en conflicto; el caso colombiano es obviamente excepcional en este sentido. En Colombia esta guerra se caracterizó como una lucha contra los carteles. Es importante mencionar algo muy curioso, en toda la Región Andina hemos manejado esta figura de la colombianización de nuestros países y ha sido un tema utilizado de manera muy politizada y despectiva hacia Colombia. En parte, todo eso que se da en la región, es un proceso de aprendizaje en ambas direcciones, es decir, no es sólo que las cosas que sucedían en Colombia estaban siendo emuladas o quizás que había un impacto de Colombia en los otros países, sino de igual manera es necesario reconocer que muchas cosas que sucedían en países como Bolivia y Perú, asimismo han tenido un impacto de las mismas características del conflicto colombiano. No es tanto que los colombianos sean siempre los malos en este fenómeno, hay carteles bolivianos, hay organizaciones muy fuertes en Perú, que han tenido actividades internacionales también significativas.

Cuando uno ve como progresa la lucha antinarcoóticos, se aleja del concepto que culpa sólo a los países productores y consumidores y pasa a una lógica, a partir de las Cumbres de Cartagena y San Antonio, de responsabilidad compartida, y hoy a nivel de retórica mundial se habla de que ningún país es simplemente productor o consumidor. Vemos fenómenos, por ejemplo, de países que en un momento eran sólo productores, hoy son traficantes y por supuesto consumidores. Estados Unidos en este momento es el país que más marihuana produce en todo el mundo.

En el año 91 se lanza el famoso tratado preferencial andino, que no se basa simplemente en una lógica económica diseñada hacia la integración económica entre Estados Unidos y la Región Andina, sino en una legislación amarrada exclusivamente a la lucha antinarcoóticos y a una lógica de certificación que diseña Estados Unidos a mediados de los años 80. En este sentido, se ve que el ATPA es parte de una estrategia antinarcoóticos en toda la Región Andina, donde se da preferencia a nuestros países, sólo en la medida en que cumplan con las directrices generales de la lucha antinarcoóticos.

Es importante hablar del tema del desarrollo alternativo. De alguna manera se convierte en la dimensión más aceptable socialmente porque se supone no es parte de una estrategia de interdicción. Como mencioné antes el desarrollo alternativo es parte integral de una lucha de interdicción. La lógica es que cuando uno hace interdicción policial o militar, los campesinos desposeídos de la capacidad de producir coca, están entonces dispuestos a aceptar programas de sustitución de cultivos. El debate sobre el desarrollo alternativo que existe hoy en la Región Andina es muy fuerte. En términos generales el desarrollo alternativo no sólo no funcionó, sino que como está conceptualizado en este momento no puede funcionar. Primero para que funcione el desarrollo alternativo, el Estado tiene que controlar aquellas zonas en donde se van a efectuar programas de dicho desarrollo. Segundo, debe haber una política con la cual la producción que se haga en esas zonas tenga apertura a mercados reales; tercero, es ilógico pensar que el minifundio que es promovido a través del desarrollo alternativo, pueda ser competitivo y en particular en un mundo globalizado. Estas tres cuestiones son muy generales; hay otras. Por ejemplo, cosas muy técnicas como que en aquellas zonas cocaleras, en especial Bolivia, Perú y Colombia, las tierras son demasiado ácidas para producir en gran escala productos para el mercado internacional. En este momento se está dando una reconceptualización decisiva que contempla ideas como las siguientes: ¿por qué no hablar de desarrollo alternativo en aquellas zonas que expulsan a la población y no en aquellas que reciben a la población?

La dimensión más controvertida de la lucha antinarcoóticos, tiene que ver con la fumigación de cultivos (que sólo Colombia hace) y la erradicación forzosa que también hacen Colombia, Bolivia y Perú. Políticas que en gran medida tienen serias paradojas: la fumigación se hace en Colombia porque no se controlan las regiones donde crece la planta, por lo tanto la única forma de hacer erradicación es por la vía aérea. Existe un debate sobre el impacto ambiental pero, mas allá de eso, un impacto muy interesante es que en parte la política de fumigación le ha creado más adeptos a aquellos grupos armados a los cuales varios gobiernos en este país han tratado de combatir. En gran medida sucede lo mismo con la erradicación forzosa en países como Bolivia, donde el concepto fundamental de la lucha antinarcoóticos había sido hasta hace poco (seis años) la erradicación voluntaria a través de acuerdos con organizaciones campesinas.

La erradicación forzosa en un país como Bolivia tiene un impacto realmente curioso, que no sólo consolida las organizaciones cocaleras, sino que catapulta a individuos como Evo Morales, uno de los líderes políticos de mayor importancia en ese país. Por otro parte, el tercer pilar de controversia, es la política de disparar contra avionetas consideradas sospechosas (que volvió a reiniciarse en Colombia).

Culminamos con el gran debate sobre el Plan Colombia y su continuación que es la Iniciativa Andina. Ambos planes no son más que la consolidación de estas grandes tendencias que hemos visto en la región durante las dos décadas previas, es decir, elementos de interdicción, elementos muy pequeños de prevención y de educación que caracterizan a esta lucha. Obviamente el Plan Colombia tiene una característica muy importante, y es que desde el punto de vista de lo que hace Estados Unidos, que en mi opinión es una estrategia interdictiva, no es necesaria ni exclusivamente una estrategia militar. Pero quizás el gran salto del Plan Colombia y ahora en la Iniciativa Andina, es que permite la guerra directa contra los grupos armados o contra aquellos que hoy han sido denominados o clasificados como grupos terroristas. Aunque el enfoque de este seminario es sobre Colombia, creo que es indispensable entender que esta lógica de definir a cualquiera que esté involucrado en la lucha antinarcoóticos como terrorista, tiene matices y repercusiones muy significativos para casos como el peruano y el boliviano.

Entonces, para medir este impacto de la guerra contra las drogas, es necesario entender las contradicciones que ha generado esta política y que es precisamente la que ha producido unas condiciones de vida, que en mi opinión son bastante problemáticas en toda la región. Primero está un gran tema, el de las paradojas burocráticas. Eso tiene que ver con una lógica burocrática de cualquier país del mundo, en la que está en juego la dimensión presupuestaria que rige la supervivencia de cualquier agencia burocrática. En los últimos 20 años la misma lógica de la lucha antinarcoóticos, ha generado lógicas internas en todas nuestras burocracias que necesariamente las involucra en la lucha contra el narcotráfico. En Estados Unidos hoy, hay por lo menos 44 agencias dedicadas a la lucha contra el narcotráfico y lo curioso es que en el último año desde el 11 de septiembre, todas aquellas agencias que definían su misión en la lucha contra el narcotráfico, hoy se están definiendo en la lucha antiterrorista, porque es ahí donde están los recursos. Nosotros, como Universidad, cada vez más nos enfrentamos a una lógica que nos obliga a decir que también estamos luchando contra el terrorismo y queremos estudiar el Medio Oriente. América Latina recupera el sitio que siempre ha ocupado. América Latina no es importante en Estados Unidos a pesar de la gran presencia de mexicanos y ahora de colombianos y de otros emigrantes. En el orden de preferencias en la agenda norteamericana, América Latina nunca ha sido una preferencia de Estados Unidos, pero sí lo es cuando tenemos estas lógicas burocráticas. Por ejemplo, en Colombia deben existir por lo menos 12 agencias norteamericanas luchando contra el narcotráfico. Pero lo curioso es que cada país ha seguido el mismo rumbo y que nuestras agencias en gran medida se han ido definiendo de la misma manera en la que estas luchas burocráticas en Estados Unidos han estado definiéndose. La misma situación quizás sucede en los mecanismos europeos. Tres cuestionamientos surgen de esto:

1. Asumiendo que la lógica de la política antidrogas funcionara, es decir, que siguiendo esta lógica de interdicción y de prevención podamos controlar el narcotráfico, el grave problema que existe es una lógica de coordinación entre estas múltiples

agencias. Toda agencia quiere ser protagonista precisamente porque quiere acaparar los recursos, para fomentar la supervivencia de su agencia en particular. Y esto sucede en todos los países. En Bolivia, mi país, por ejemplo: en la Policía, todos los oficiales quieren entrar a la lucha contra el narcotráfico, porque ahí están los recursos lícitos y los ilícitos; en mi país, pelear contra las drogas es una cuestión muy rentable y creo que también lo es en gran parte de los otros países.

2. El otro tema es cómo se mide el éxito. El éxito se mide más o menos con la lógica con la cual medíamos el éxito o el fracaso en la guerra del Vietnam. Medían el fracaso por el número de cadáveres norteamericanos que eran enviados en bolsas negras, todos los días en aviones, con un impacto social y político muy grande. El equivalente de la guerra contra las drogas, por supuesto, es la cantidad de presos y de muertos que vienen dándose en la lucha antinarcóticos, los indicadores del éxito entonces son los siguientes: ¿cuántas hectáreas hemos erradicado?, ¿cuántos individuos hemos metido presos?, y por supuesto ¿qué cantidad de recursos se están gastando en la lucha antinarcóticos? Hoy el presupuesto norteamericano en la lucha antidrogas ha sobrepasado los 20 millones de dólares anuales, más del 70% de esos 20 millones de dólares se gastan en esa lógica burocrática en agencias norteamericanas, de ese presupuesto tan grande lo que se gasta en América Latina y en el exterior es inferior al 5%.

3. Finalmente es importante entender las consecuencias no previstas y en particular la teoría del efecto “globo”. Esta teoría se basa en el supuesto de que cuando uno aprieta un globo en un lado, el aire va a fluir en otra dirección, eso es lo que ha sucedido en la Región Andina. Bolivia ha tenido un gran éxito en los últimos cinco años en controlar el cultivo de drogas, con una secuelas enormes, lo mismo sucedió con Perú. Como resultado del derribamiento de las avionetas del puente aéreo que existía entre Bolivia, Perú y Colombia, se ha dado una concentración de cultivos enormes en este país, y hoy Colombia produce 160 mil hectáreas de cultivos ilícitos. Bolivia nunca llegó a tener 60 mil hectáreas y era un país importante en la lucha antinarcóticos, hoy básicamente Colombia concentra todo el cultivo de la Región Andina que produce la droga que llega a los Estados Unidos. Pero esto, en parte, es una consecuencia no prevista de la misma lógica de la política. Cuando se hace un análisis de la política antinarcóticos se encuentra en cada dimensión una consecuencia no prevista.

Las contradicciones más grandes se dan, por ejemplo, en la certificación. Pero la pregunta es ¿qué se logró con la certificación y la descertificación? Veamos cuáles países han sido certificados y descertificados. Por supuesto México nunca iba a ser descertificado porque este país hace parte del Nafta, lo que tiene enormes consecuencias para Estados Unidos, por lo que sería virtualmente, en cualquiera de sus etapas, imposible descertificar a México. Hoy para su bien, Colombia pasa a ser uno de esos países no descertificables, no porque no tenga narcotráfico, no porque no tenga gran importancia sino que, en gran medida, lo que ha sucedido es que Colombia pasa a ser parte de una justificación política del por qué no descertificar algunos países. Los países que son descertificables son Haití, Paraguay y por supuesto los de siempre. No es coincidencia que también estén Irak, Afganistán, Irán en esa lista de países descertificados.

Otro tema es la estrategia de visas que se convierte en un pilar de la lucha antinarcóticos y en el caso colombiano crea una situación lamentable, donde de alguna manera la

descertificación que sufrió Colombia contribuyó en parte a la caída de los indicadores económicos y de su imagen internacional. Pero acá suceden cosas muy curiosas. En mi propio país casi en el mismo año se le quita la visa a un ex presidente (Jaime Paz Zamora) y hoy, año 2002, se le devuelve la visa y se lo clasifica como un individuo muy deseable, y no sólo él, sino miembros de su partido, participan en las ceremonias de conmemoración del atentado contra las torres en Nueva York. No hay una lógica, si somos malos o corruptos en el año 96, supongo que en el año 2000, dependiendo de qué cosas hagamos, vamos a ser o no corruptos y ese es el mensaje que envía Estados Unidos a la región en general. Son mensajes contradictorios que no tienen lógica y que por supuesto minan el propio interés de Estados Unidos en luchar contra el narcotráfico.

Lo mismo podemos decir con la extradición. Hay un impacto enorme de la extradición. Veamos la otra cara de la extradición, la deportación de criminales.

Hay una tasa enorme de criminalidad en cada uno de estos países. Mucha gente dice que Colombia es el país más violento de América Latina. No es así, El Salvador es un país que tiene indicadores económicos muy importantes, pero es el país más violento y en parte por esa lógica de deportar a miles y miles de salvadoreños cada año, que luego van a integrar las 'maras' o las pandillas juveniles involucradas en el narcotráfico, en el tráfico de armas, de automóviles y en el tráfico de seres humanos. Entonces creo que es necesario entender estas consecuencias no previstas, de políticas mal diseñadas y de sorpresas que mucha gente después no quiere reconocer.

Conociendo esta trayectoria es pertinente hablar un poco del entorno actual y sus impactos. Es obvio que las cuestiones de seguridad son prioritarias, el terrorismo y la crisis del Medio Oriente dominan la atención de Washington y la van a dominar por los próximos 10 años. El mensaje real de Washington a América Latina (este es un mensaje muy importante para países como Colombia) es que no estamos verdaderamente interesados ahora en la lucha antinarcóticos, pero sí en la cuestión energética. Si ustedes quieren entender la lógica de lo que está sucediendo en Estados Unidos en estos momentos, es la de tratar de minimizar la dependencia del Medio Oriente y pasar a proteger los mercados de energía en la Región Andina: Venezuela, Colombia y en alguna medida Ecuador, Perú y Bolivia. En particular y para entender esto, la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo pasa por la protección de este interés de seguridad que tiene Estados Unidos de proteger su acceso a cuestiones energéticas.

Veamos paso por paso el impacto sobre la calidad de vida que ha tenido esta estrategia en los últimos 30 años en América Latina. Utilizando un trabajo que hice con un colombiano muy conocido y colega nuestro, Francisco Thoumi, es importante que entendamos que es difícil medir el impacto económico del narcotráfico en sí, en nuestros países. Por eso sólo menciono la naturaleza ilegal de la industria que ha hecho que sea muy difícil estimar su tamaño por varias cosas: el valor agregado, el tamaño de las importaciones, el impacto sobre el empleo, entre otras consideraciones. Para medir la producción, hay que considerar los siguientes temas: el área de coca cultivada, el contenido de la coca en cada zona. Las hojas de coca varían en cada región. Por ejemplo, en el Chapare hay más concentración del alcaloide que en zonas de mayor altura como los Yungas, en el caso boliviano. La coca que se cultiva en el Putumayo es diferente a la que se cultiva en el Perú. Por otra parte, la destreza del personal que opera los productos químicos y la eficiencia en los procesos de refinación –los trabajadores mejor remunerados en la industria son los químicos–, es un tipo de especialización

relevante porque tiene una relación específica con la cantidad de droga que se produce y la eficiencia de la producción, que tiene que ver con el impacto económico.

Otros factores para considerar son por ejemplo, el transporte a mercados internacionales y el impacto de varias formas del consumo nacional, –si se consume coca o bazuco o cocaína– y por supuesto la cantidad de coca confiscada. En Estados Unidos se maneja siempre la cifra de que el 10% de todo el tráfico es confiscado, eso quiere decir que el 90% ingresa al mercado norteamericano, sin saber exactamente cuál es el universo. En otras palabras es que virtualmente es imposible de manera científica medir el impacto real del narcotráfico sobre nuestras economías. He oído cifras tan descabelladas como la que el 11% de la economía colombiana depende del narcotráfico, otras estiman que del 1% al 2%, lo que también sería una cifra bastante grande. Pero a ciencia cierta, ni los economistas como Thoumi, ni los politólogos como yo, podemos decir cuál es el impacto real sobre nuestras economías.

Pero lo que sí vemos a grandes rasgos, es que el impacto de la lucha antinarcóticos ha creado algunas cuestiones interesantes, por ejemplo: la irrelevancia total del mercado interno en la Región Andina pero en particular en países como Bolivia. Segundo, no es que la lucha antinarcóticos haya contribuido a eso, porque ni en la lucha antinarcóticos hemos podido ponernos de acuerdo, pero básicamente tenemos un proceso de integración regional muy lento, casi inexistente, precisamente porque hay otras cuestiones de seguridad que quizás son las que están impulsando dicho proceso. Un tercer factor y quizás el único donde en realidad tenemos algunas cifras, es el crecimiento enorme de la economía informal. Bolivia tiene el 72 % de su economía en el sector informal es decir, la economía real de Bolivia no es la economía legal sino la informal y por supuesto esto tiene que ver también con el tremendo impacto en términos de pobreza y desigualdad. La paradoja de todo esto es que el narcotráfico le ha proporcionado una especie de alternativa de vida precisamente a esas poblaciones a las cuales el mercado formal no ha podido satisfacer sus expectativas. Por ejemplo, el éxito boliviano de minimizar la producción de drogas le ha creado una pérdida (según algunos estudios) de 700 millones de dólares de ingresos anuales, mientras que el famoso gas natural para Bolivia representaría alrededor 400 millones de dólares cada año. Esta es una contradicción muy importante por la cual es virtualmente imposible diseñar políticas que de verdad tengan algún impacto.

Para mí, quizás el impacto sociopolítico es lo más preocupante aunque varía por país, pero hay una tendencia general. Es un impacto dramático sobre la situación campesina en los Andes, para mencionar un tema de los que se van a discutir, el desplazamiento en la Región Andina. El problema de los desplazados no es exclusivamente colombiano, sino de toda la región. En cada uno de nuestros países la misma lógica de la lucha antinarcóticos en esta guerra que estamos llevando ha generado un desplazamiento humano de proporciones realmente alarmantes y gigantescas, comparables sólo con los procesos de desplazamiento humano que se han dado en otras regiones del mundo, a los cuales se les ha prestado muchísima atención como por ejemplo los Balcanes. En los tres departamentos norteños del Ecuador hay una relación estrecha con la situación de desplazamiento humano en Colombia, pero no centraré mi análisis sobre la situación colombiana. El mismo fenómeno se da en Bolivia, a partir de 1985 cuando colapsa la economía formal vinculada a la producción de estaño, se da una migración humana enorme al valle de Chapare donde se produce la coca y se crea uno de los valles más densamente poblados del país.

Hoy sucede que el éxito en el Chapare produce un nuevo desplazamiento humano hacia otras zonas (como Argentina), producto de esta lógica. Otra cuestión trascendental son los niveles de adicción en países como Brasil, pero también en Bolivia, Perú y Colombia. Pero adicción que va más allá del tipo de drogas recreativas, sino otros niveles que son más preocupantes, porque la calidad de la droga también varía por la clase social. Es ahí donde vemos situaciones muy preocupantes en algunas familias de Brasil. Dentro de una definición amplia de Derechos Humanos, no sólo en términos de falta de acceso a la salud y a la educación, sino también en términos específicos del trato que se les da a través de las agencias de represión.

El impacto institucional se refleja en la tensión que existe hoy en día entre seguridad y democracia. En países donde las democracias tienen mayor trayectoria, donde son parte de una cultura política y que hoy se han visto enfrentadas al tema del terrorismo, este impacto es muy fuerte. En Estados Unidos se ha empezado a entregar una cantidad de derechos civiles en nombre de la lucha antiterrorista, quizás la preocupación no sea tan seria, porque en países donde hay una cultura democrática, entregarle al Estado ciertos derechos es una decisión temporal, ya que eventualmente el Estado devolvería estos derechos a la sociedad civil. Pero en nuestra región es más problemático porque el proceso de democratización, de construcción de democracia, se da a la par de la construcción de estos aparatos de represión. Entonces como se ve –como lo ha descrito muy bien Francisco Leal para el caso colombiano– hay una competencia enorme de misiones y de roles entre las distintas agencias, los policías cada vez más se militarizan y los militares se policivizan. Esta situación crea enormes cuestionamientos a la calidad de la democracia en la Región Andina. Lo mismo en relación a las reformas judiciales que no resuelven temas tan importantes como mejor acceso a la justicia, problemas de la independencia del poder judicial, sino más bien responden a necesidades de seguridad. Y esto en líneas muy generales también ha contribuido en gran medida al vacío institucional de nuestras democracias, a la crisis de los partidos y de las instituciones. En la Argentina la democracia tienen índices de apoyo y de confianza bajísimos, fenómeno generalizado en toda la región, en gran parte no sólo porque la democracia no satisface, sino porque estas instituciones simplemente no cumplen con sus roles y funciones; donde, curiosamente, en un contexto de delincuencia acelerada son más populares los militares y los policías que los políticos y los Congresos.

En este sentido y para terminar, tenemos una pérdida enorme de la capacidad del Estado. Eso es muy curioso porque la lógica de la lucha antinarcoóticos, la lógica de todo lo que hemos llevado adelante los últimos 30 años, ha sido precisamente la de intentar construir Estado, para ser más eficientes en la lucha antinarcoóticos. Hoy lo que vemos es una gran paradoja, que al tratar de construir Estado para luchar contra el narcotráfico, hemos fortalecido a instituciones que no son necesariamente aquellas que representan a un Estado legítimo y democrático.

LO PÚBLICO, LO ESTATAL Y LO PRIVADO

Jorge Iván González*

Una lectura desde la economía

La relación entre lo público, lo estatal y lo privado puede ser analizada desde ángulos muy diversos. La multiplicidad de aproximaciones se explica, primero, por la complejidad de cada concepto y, segundo, porque las tres dimensiones interactúan, sin que pueda establecer una frontera entre ellas. Propongo, desde la economía, las siguientes definiciones. Lo *público* cubre el espacio atravesado por la *elección colectiva*. Lo *estatal* se refiere a las *formas de regulación y de apropiación* de los bienes mediados por la *elección colectiva*. Lo *privado* tiene que ver con los bienes que no pasan por el tamiz de la *elección colectiva*. A estas tres categorías subyace la noción de *simpatía* que, en palabras de Adam Smith (1759), significa “ponerse en los zapatos de los otros”.

La simpatía, el egoísmo impuro y el utilitarismo clásico

La *simpatía* es un buen punto de partida para abordar el significado de lo público, lo estatal y lo privado. El utilitarismo clásico (Smith, Bentham, Mill y Edgeworth) parte del principio de que el individuo es un *egoísta impuro*. Las personas no son *egoístas puras* porque, en mayor o menor medida, el *otro* es relevante.

La relevancia del *otro* es expresada por Adam Smith a través de la noción de *simpatía*. Aun en las transacciones económicas más sencillas como sería, por ejemplo, la compra de pan en la tienda de la esquina, la dimensión del otro es inevitable. Pero el sentimiento moral de la simpatía se expresa de manera más intensa cuando estamos frente a bienes como la educación y la salud. Las intensidades de la simpatía dependen, además de las percepciones individuales, de las características de los bienes.

Smith jamás pensó que la *mano invisible* del mercado pudiera resolver los problemas fundamentales de la sociedad. La lectura parcializada de Smith que le atribuye poderes absolutos a la mano invisible del mercado ha hecho mucho daño. En primer lugar porque ha llevado a la falsa convicción de que el mercado resuelve todos los problemas. Y segundo, porque considera que los individuos son egoístas puros. El ideal ético

* CID. Facultad de Economía. Universidad Nacional

propuesto por el utilitarismo clásico es la *máxima felicidad para el mayor número*¹. Y este principio riñe con el egoísmo. Una sociedad de egoístas puros es incompatible con la mayor felicidad para el mayor número. No es cierto que la teoría económica esté fundada en el egoísmo puro. Los utilitaristas clásicos construyeron un discurso basado en el egoísmo impuro. También es erróneo suponer que el individualismo metodológico es sinónimo del egoísmo puro. El individualismo metodológico es compatible tanto con el altruismo como con cualquier forma de egoísmo².

Edgeworth (1879, 1881) pone en evidencia las implicaciones que se derivan del egoísmo impuro. Muestra que el mercado y los precios son insuficientes para determinar cuál es la asignación de recursos más favorables para la sociedad. A raíz del trabajo de Edgeworth pueden explicarse dos dimensiones centrales de la teoría económica. La primera tiene que ver con la elección entre equilibrios alternativos al interior del *núcleo de contrato*. Y la segunda es la distinción entre el *núcleo del contrato*, y las relaciones por *fuera del núcleo*³.

De manera pragmática, el *núcleo de contrato* es el equilibrio al que se llega cuando comprador y vendedor alcanzan la satisfacción óptima. La persona que desea el pan paga \$5.000 y recibe a cambio la mercancía con las características esperadas. Los dos individuos que participan en el mercado quedan satisfechos con la transacción y con lo que conlleva: una cantidad de producto, un nivel de calidad y un precio⁴. El equilibrio que se alcanza en el *núcleo* puede problematizarse desde las dos perspectivas ya mencionadas: los equilibrios alternativos al interior del núcleo, y las relaciones por fuera del núcleo.

En el núcleo de contrato se presentan numerosos equilibrios óptimos. La lógica del mercado y de los precios no ofrece la información suficiente para escoger entre ellos. El equilibrio se alcanza independientemente de las asignaciones iniciales de los individuos que participan en el proceso de negociación. Ello significa que el equilibrio es insensible a la distribución del ingreso. El equilibrio es óptimo siempre y cuando el comprador y el vendedor estén satisfechos, no importa cuál sea su nivel de ingresos. En otras palabras, en el núcleo de contrato es indiferente que los compradores A y B tengan un ingreso alto o bajo. Para ilustrar esta idea puede pensarse, por ejemplo, en la compra y venta de pan. El equilibrio se consigue, independientemente de que el pan de \$5.000 sea comprado por un mendigo o por un rico. En ambos casos, comprador y vendedor quedan satisfechos. También podría llegarse al equilibrio en el núcleo de contrato si los compradores tuviesen ingresos similares. En este caso el equilibrio también es óptimo, como sucede cuando los ingresos son muy desiguales. El hecho de que los equilibrios en el núcleo sean compatibles con cualquier distribución del ingreso, significa que el mercado no tiene mecanismos intrínsecos que permitan escoger entre las asignaciones

¹ "...la mayor felicidad para el mayor número es la medida de lo correcto y de lo erróneo" (Bentham 1776: 3).

² Buchanan y Tullock (1962) muestran su extrañeza por la forma simplista como suele asociarse el individualismo metodológico al egoísmo.

³ Esta distinción es retomada por Vernon Smith (1974), el último Premio Nobel de Economía. Para Vernon Smith el interés de la economía radica, principalmente, en la comprensión de las interacciones que se presentan por fuera del núcleo.

⁴ En este tipo de relación contractual es posible determinar las condiciones bajo las cuales el equilibrio existe y es único (Arrow y Debreu, 1954).

alternativas. Las herramientas que proporciona el mercado son insuficientes para decidir si es mejor una sociedad equitativa que una sociedad inequitativa. Los criterios que determinan esta elección deben ser tomados del utilitarismo clásico, que tiene la virtud de poner en evidencia la naturaleza impura del egoísmo que es constitutiva del axioma fundamental de Bentham. La *mayor felicidad para el mayor número* rompe el callejón sin salida al que lleva el sistema de precios, porque ofrece un postulado ético que posibilita la escogencia entre asignaciones alternativas.

No todos los acuerdos se alcanzan en el núcleo de contratación. Muchos equilibrios son subóptimos. Es tan importante el distanciamiento del núcleo, que Vernon Smith (1974) considera que la economía debe ser pensada como *institución por fuera del núcleo*. Lo más interesante sucede por fuera del núcleo. El alejamiento del núcleo se produce por dos razones: porque la *simpatía* es más intensa, y porque la *naturaleza del bien* entorpece el funcionamiento del sistema de precios. La simpatía es más intensa cuando nos topamos con un herido en un hospital que cuando revisamos con el mecánico la calidad del carro en unas ventas de segunda. La relación entre el paciente y el médico en un hospital es más distante del núcleo que el contrato que firman el comprador y el vendedor de un carro. El alejamiento del núcleo también se presenta cuando el bien difícilmente puede ser valorado a través de los precios. Numerosos bienes son esquivos a los precios. Adam Smith menciona algunos: la educación, la salud, la justicia, la seguridad, el “invitar y ser invitado a comer”, el “salir a la calle sin sentir vergüenza”, etc.

Lo público

He dicho que *público* cubre el espacio mediado por la *elección colectiva*. La dimensión de lo *público* implica, de alguna manera, el paso de la elección individual a la elección colectiva. En este sentido, la escogencia entre equilibrios alternativos al interior del núcleo de contratación corresponde al espacio de lo público. Desde la óptica de la elección individual no es posible escoger entre las asignaciones de ingreso alternativas. Ello únicamente sería factible cuando hay un dictador. En ausencia de dictadura no queda más remedio que recurrir a la elección colectiva y, entonces, lo público entra en escena.

El *bien público* de Samuelson⁵ no admite *exclusión* ni *rivalidad*, y estas dos características impiden que la persona revele su preferencia⁶. Se trata, entonces, de bienes que no admiten la elección individual, y por ello terminan moviéndose en la esfera de la elección colectiva.

La definición que he propuesto de lo público admite *grados* dependiendo del nivel en el que se lleva a cabo la elección colectiva. El paso de la elección individual a la colectiva no se presenta exclusivamente en el campo político. En realidad, permea todas las esferas de la vida social en las que tiene lugar alguna forma (implícita o explícita) de

⁵ Ver, por ejemplo, (1954, 1955, 1958, 1969, 1969 b).

⁶ Frente al bien público la persona no puede expresar la preferencia, tal y como lo hace frente a otros bienes como el pan, los automóviles, etc. Si me gusta el pan simplemente compro más. Pero si estoy satisfecho con el ejército y la seguridad que me proporciona, no tengo forma de revelar directamente mi preferencia. Es necesario recurrir a métodos muy indirectos. Por ejemplo, votando por un presidente que proponga un fortalecimiento de ejército.

elección colectiva. Hay elección colectiva en la familia⁷, la empresa⁸, el colegio, la universidad, la iglesia⁹, el pueblo de mil habitantes, la ciudad de 15 millones, etc. Las formas de elección colectiva son muy distintas. Mientras que en la familia, en la empresa y en la Iglesia católica tiende a predominar la *imposición*, en el campo político puede dársele prioridad a la *regla de decisión por mayoría*.

Lo estatal

Lo *estatal* tiene que ver con las *formas de regulación y de apropiación* de los bienes mediados por la *elección colectiva*. Lo estatal incluye tres elementos que no están en la definición de lo público. El primero es las *formas de regulación*. El segundo es la *apropiación*. Y el tercero es el *bien*.

Diferencio entre las formas de regulación y la apropiación para mostrar que lo estatal no se reduce a la apropiación. Más allá de la propiedad pública, lo estatal se refleja en las leyes, en las normas de regulación, en las normas de las superintendencias, en la obligatoriedad de las cotizaciones a la seguridad social, en las formas de coerción, etc. No es *necesario* que lo estatal esté mediado por la propiedad, pero la propiedad pública sí es una condición *suficiente* para constituir lo estatal.

Las características de la provisión del bien asociado a lo estatal son determinadas por algún proceso de elección colectiva. Este bien no tiene que ser público, en el sentido de Samuelson. Todo bien público implica alguna forma de elección colectiva. Pero la elección colectiva no se restringe a las formas de producción y provisión de los bienes públicos. La elección colectiva también tiene que ver con numerosos bienes que no son públicos.

El margen de acción de lo estatal depende, primero, de la percepción que tenga la sociedad de lo público, y segundo, de la manera como se concibe la contribución de lo estatal a lo público. Para el utilitarismo clásico el axioma fundamental es el criterio último para juzgar la pertinencia de la intervención. El axioma fundamental sería el principio ético rector de lo público. La máxima felicidad es el *fin supremo* y a ella deben estar supeditadas las acciones del gobierno¹⁰.

⁷ La familia que decide hacer una fiesta con el volumen alto expresa de esta manera su percepción de lo público.

⁸ La empresa muestra su sentido de lo público a través de la relación con el cliente.

⁹ Los recientes escándalos de pedofilia en la Iglesia católica de Boston han servido para llamar la atención sobre los inconvenientes que se derivan de modos de decisión jerárquicos e inconsultos, en los que los feligreses no pueden participar ni opinar.

¹⁰ "Lo que incumbe al legislador es tener cuidado de que la línea de conducta seguida por toda la comunidad, sea la más conducente al fin general en perspectiva: el *máximo* de bienestar; que la subsistencia, la seguridad en todas sus divisiones, la opulencia (incluyendo la abundancia de población) y la igualdad, se logren colectivamente en su más alto grado en totalidad, y separadamente en sus máximos grados proporcionados, respectivamente, a los grados de su importancia comparativa" (Bentham 1801:260). "La intervención del gobierno, tan a menudo como, según mi humilde punto de vista del asunto, sea necesario siempre que haya la más pequeña posibilidad de que el resultado se incline aunque ligeramente en favor de la ventaja, es un suceso que yo contemplo en conjunto con tanta satisfacción como vería su abstención y, con mucha más de lo que vería su negligencia" (Bentham, 1801 b: 296).

Lo privado

Lo *privado* tiene que ver con los bienes que no pasan por el tamiz de la *elección colectiva*. Es el espacio de la elección individual. Debe tenerse presente que aun en la esfera de lo privado no siempre es posible revelar preferencias. Es frecuente que los precios no operen. Esta situación puede ilustrarse con un estudiante que ha terminado el bachillerato y que no sabe si estudiar medicina o ingeniería. Aunque haga muchos cálculos matemáticos sobre el costo de oportunidad de cada una de las carreras y sobre la rentabilidad esperada, siempre queda un amplio margen que no puede ser valorado porque la información es limitada y, sobre todo, porque además de la relación costo/beneficio, los deseos y las creencias tienen una gran incidencia en la decisión final. Arrow (1951, 1952) muestra que los argumentos de la función de utilidad son estados del mundo. Las elecciones relevantes de la vida no son entre peras y manzanas, sino entre estados del mundo. Por ejemplo, en el conjunto de elección de las profesiones, un estado del mundo es estudiar medicina, otro es estudiar ingeniería, etc. Otros conjuntos de elección remiten a estados del mundo como el casarse o no casarse, el votar por determinado candidato, etc. Los estados del mundo no pueden valorarse en términos de precios, e involucran dimensiones valorativas que obligan a explicitar algún grado de *simpatía*. Y reiterando lo dicho atrás, la elección individual la realizan *egoístas impuros*.

La llamada “privatización” de lo “público”

Siguiendo la lógica de las definiciones que he propuesto, no tiene sentido hablar de la “privatización” de lo “público”. Esta es una frase que se utiliza frecuentemente para indicar que “lo público” no cumple su función de “bien público” en la medida en que está siendo apropiado por alguien. Tal secuencia argumentativa es equivocada por las siguientes razones. Primero, porque lo público no puede ser privatizado, en el sentido de que la elección colectiva no es discrecional. Segundo, porque el bien público no puede identificarse con lo público. Tercero, porque el mal uso que hacen algunos individuos de los recursos del Estado tiene que analizarse a la luz de la disfunción entre, de un lado, la noción de lo bueno que la sociedad ha determinado en el espacio de lo público y, del otro, su concreción por la vía de la regulación o la apropiación estatal. Y cuarto, no importa cuál sea la decisión, el individuo nunca puede ignorar completamente al otro.

BIBLIOGRAFÍA

ARROW, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 1963, págs. 1-91.

ARROW, Kenneth. 1952. “The Principle of Rationality in Collective Decisions”, *Economie Appliquée*, vol. 5, págs. 469-484. Reproducido en ARROW, Kenneth. 1983. *Collected Papers of Kenneth Arrow. Social Choice and Justice*, vol. 1, Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, págs. 45-58.

ARROW, Kenneth y DEBREU, Gérard. 1954. “Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy”, *Econometrica*, vol. 22, no. 3, jul., págs. 265-290. Reproducido en ARROW, Kenneth., 1983. *Collected Papers of Kenneth Arrow. General Equilibrium*, vol. 2, Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, págs. 58-91.

BENTHAM, Jeremy. 1776. *A Fragment on Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

BENTHAM, Jeremy. 1801. "Método y características principales de un Instituto de Economía Política (Incluyendo Finanzas) considerada no sólo como una ciencia sino como un arte", En: STARK, William., 1952. ed. *Escritos Económicos. Jeremy Bentham*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, págs. 255-288.

BENTHAM, Jeremy. 1801. b. "Defensa de un máximo. conteniendo un examen particular de los argumentos sobre ese tema en un panfleto de 1800 atribuido a un ex secretario del Tesoro, al cual se han añadido sugerencias relacionadas con la selección de remedios radicales contra la carestía y la escasez", En: STARK William., 1952, ed. *Escritos económicos. Jeremy Bentham*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, págs. 289-305.

BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

EDGEWORTH, Francis. 1879. "The Hedonical Calculus", *Mind*, vol. 4, no. 15, julio, págs. 394-408.

EDGEWORTH, Francis. 1881. *Mathematical Psychics: An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Science*, Routledge, London.

SAMUELSON Paul. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, nov., págs. 387-389.

SAMUELSON, Paul. 1955. "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. 37, no. 4, nov., págs. 350-356.

SAMUELSON, Paul. 1958. "Aspects of Public Expenditure Theories", *Review of Economics and Statistics*, vol. 40, no. 4, nov., págs. 332-338.

SAMUELSON, Paul. 1969. "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", En: MARGOLIS Julius, y GUITTON Henri., ed. *Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, MacMillan, London, págs. 98-123.

SAMUELSON, Paul. 1969. b. "Contrast Between Welfare Conditions for Joint Supply and for Public Goods", *Review of Economics and Statistics*, vol. 51, no. 1, feb., págs. 26-30.

SMITH, Adam. 1759. *The Theory of Moral Sentiments*, Prometheus Books, New York, 2000.

SMITH, Adam. 1776. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Publicaciones Cruz, México, 1977.

SMITH, Vernon. 1974. "Economic Theory and Its Discontents", *American Economic Review*, vol. 64, no. 2, may, págs. 320-322.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y FLEXIBILIDAD

Juan Luis Londoño (+)*

Anticipando lo que puede estar en camino en el nuevo siglo, para ponerlo de alguna forma, la experiencia que yo veo que está apareciendo y que estoy sintiendo que puede ser una alternativa, es la transición de una preocupación por la organización de servicios sociales en los años 90 experimentando formas organizacionales de financiamiento, de identificación de población y priorización, hacia una en la cual el aseguramiento y la protección frente a riesgos comience a jugar un papel mucho más importante. Es ir otra vez de los servicios hacia la protección frente a riesgos.

Voy a tratar de comentar cuáles serían estos elementos que comienzan a aparecer en las primeras puntadas de este Gobierno y sin la menor duda va a ocurrir a lo largo del mismo, y es cómo comienzan a atacarse los problemas coyunturales tan difíciles, tan enredados, tan complejos con una perspectiva de largo plazo.

Si se mira la historia del país, Colombia fue muy estable económicamente, independiente de sus conflictos internos y externos y de sus oleadas de violencia, el crecimiento económico de la nación, dígame entre los años 50 y los 90 fue el más estable de América Latina y probablemente, del mundo en desarrollo.

Cuando estudiaba macroeconomía era fácil. Todo el mundo coincidía en que el crecimiento estaba entre el 4 y 5% anual y la inflación era entre el 20 y 25%. Teníamos una economía muy estable y en este contexto de relativa estabilidad macro, las preocupaciones por montar instituciones adecuadas a una economía fluctuante no se conformaron.

Lo que nos ha ocurrido en los últimos siete u ocho años es una relativa desadaptación del paquete institucional para enfrentar una economía y una sociedad sujeta a choques más grandes de los esperados.

La inseguridad económica en el país es una dimensión de la vida social insuficientemente valorada por los investigadores de la academia o de las instituciones públicas que han tratado de desarrollar enfoques sistemáticos para el mismo. En esto la investigación internacional ha sido muy útil estudiando cómo obtener miradas nuevas sobre manejo social de riesgo en ésta situación.

Hay miradas sencillas que utilizo mucho en la promoción de mis proyecto de ley, y una de ellas es ¿cuál es la percepción de riesgo que la gente tiene respecto a su vida?

¿Quién tiene en su familia al menos un desempleado? Todos. Cuando se observan las cifras oficiales de desempleo, éste siempre aparece como un tema que afecta a una relativa minoría. Las miradas del DANE son sobre individuos, las preguntas son individuales. Aparece la percepción que el desempleo es un problema del 16% entonces uno de cada seis o siete colombianos está sin empleo, pero cuando se hace la pregunta de la conexión familiar del desempleado, la respuesta que me encuentro muestra que el

* Ex ministro de Ministro de Trabajo y Seguridad Social

riesgo de desempleo y la percepción del problema de desempleo es mucho mayor al que aparece en las estadísticas oficiales.

El problema laboral no es sólo un problema de desempleo, es también un problema enorme de inestabilidad en las condiciones. Al preguntar sobre quiénes de aquellas personas que tienen empleo están preocupadas por perderlo, la respuesta es tan contundente como la realizada anteriormente, es decir, básicamente muestra que el 70% de los empleados actuales tienen una enorme fragilidad sobre la construcción de su futuro. ¿Cuál es el problema en sentido general? Es una dimensión generalizada de inseguridad.

Uno podría hacer la misma pregunta en materia de la percepción que tenemos los colombianos de que nos vayan a atracar o que vayamos a tener un conflicto en el barrio en el cual vivimos, la probabilidad de que ocurra es muy grande, y esto es una dimensión que en el lenguaje de los economistas, en una dimensión intertemporal de riesgo, no está siendo suficientemente valorada en los análisis sociales y económicos. ¿Cuál es la implicación natural de esto? Es que la desconfianza de futuro está retroalimentando la dinámica económica.

Casi todo el mundo piensa que el impacto de la desconfianza de futuro de los inversionistas en Colombia y la formación de expectativas en relación con la dinámica del consumo en el país, ha sido un tema relativamente descuidado.

Básicamente las encuestas muestran en forma fehaciente que poblaciones muy inseguras laboralmente no se atreven a consumir porque cuando quedaron desempleadas hace tres o cuatro años, les tocó vender la moto, el televisor, el carro y la casa, se quedaron sin mecanismos de defensa frente al tema, y no quieren que esto les suceda dos veces. Tenemos entonces una población extremadamente reacia a consumir, por supuesto derivada de falta de ingresos, pero también enormemente derivada de una incertidumbre muy fuerte sobre su vida laboral.

Nosotros diseñamos en los años 60, 70, 80 y 90 un conjunto de instituciones de provisión de servicios para la población, con el fin de lograr mayor cobertura, suponiendo que básicamente era un problema de oferta o demanda en periodos estables. Tenemos ahora un conjunto de choques que se derivan de una situación económica difícil pero también de una economía más fluctuante. La economía mundial es más volátil y esa volatilidad se transmite en todas partes. Nosotros tenemos instituciones sociales que están ausentes de esa visión de riesgo, eso podía ser por lo positivo: nuevas oportunidades económicas requieren unas características de movilidad mayores, pero que generan a su vez mayores riesgos.

¿Dónde percibe la gente sus mayores riesgos? Hoy en día las personas asocian su mayor riesgo con el mercado laboral. Hagamos el ejercicio hipotético de situarnos en una familia corriente. Tenemos cinco posibles riesgos: los riesgos de empleo, de no tener pensión cuando se necesite, de quedar embarazada y no tener quien la atienda; riesgos de violencia y de protección en salud.

La preocupación particular de un número de personas se da básicamente en el campo del empleo. Ese tal vez es el tema que aparece con contundencia, el tema de pensiones aparece pero es menos grave.

En principio tenemos que todos estos riesgos harían parte de una visión global de protección social. Un grupo de personas a lo largo de su vida o a lo largo de diferentes contextos geográficos y sociales siempre está sujeto a riesgos.

Lo que quiero especular con ustedes hoy es, si de pronto en materia de políticas sociales, contra pobreza, contra la desigualdad, contra la exclusión, nosotros deberíamos mirar un enfoque muy estructural, en el cual habría que brindarle a la gente oportunidades en situaciones particulares. Por ejemplo: provisión de educación y salud, con hospitales, universidades y con otros mecanismos, hacia una visión más dinámica en la cual más grupos de la población están sujetos a situaciones de pobreza y exclusión.

Yo que estuve un poco en la academia en los últimos 15 años, encontré que el país estuvo acostumbrado a una visión muy estructural del tema de pobreza, donde los pobres eran identificables y más o menos atacables. Uno miraba las series históricas encontrando que la desigualdad bajaba y los grupos de pobreza podrían reducirse y las políticas más o menos funcionaban con medidas de largo plazo.

Posteriormente nos tocó una situación en la cual personas con una buena educación, personas empleadas y que en cualquier nivel estadístico no tenían ninguna probabilidad de ser pobres, perdieron su empleo y entraron en un ciclo recurrente que los ha conducido a un empobrecimiento grande, lo que significa que todo el trabajo que hicimos en los noventa de hacer un esfuerzo para focalizar el recurso público en la gente más pobre, identificada estructuralmente, ha ido perdiendo su eficacia política, porque es que los pobres de entonces, como diría Neruda, ya no somos los mismos.

En donde hay un flujo y reflujo enorme de la población en pobreza, los movimientos estadísticos de identificación y de orientación de políticas hacia esos grupos cambia porque hay desplazamiento, porque la pobreza que se asocia con la pérdida del empleo en cualquier estrato social es muy grande y tiene connotaciones devastadoras. Entonces las preguntas que uno se hace son ¿si en materia de políticas sociales esa visión estructural no debe ser superpuesta, no debe ser impulsada por una visión que tenga una dinámica mucho mayor en la percepción de cómo los colombianos y sus familias caminan a lo largo del ciclo económico y vital? y ¿cómo las instituciones públicas deben prepararse hacia una nueva visión de protección social?

Uno descubre que el Estado ha tenido en diferentes momentos respuestas institucionales frente a problemas particulares y esos problemas particulares a veces impulsados por grupos de interés, a veces por buenas intenciones, van generando una colcha de retazos. Si ustedes ven lo que está sucediendo hoy en la capacidad de respuesta del país, encuentran que instituciones muy bien orientadas a resolver problemas se han ido quedando en el pasado.

El Instituto Colombiano de Bienestar familiar, institución que nació para la generación de programas de nutrición, desvió su misión porque encontró que la mujer estaba vinculándose al mercado laboral. Jaime Benítez¹ insistió en que tratar de acompañar a las mujeres en busca de trabajo con instrucciones para que resguardaran a los niños, en

¹ Ponencia en este Congreso [N. del E]

los lugares pobres a que correspondían, era una respuesta razonable y las madres comunitarias fueron el mecanismo que terminó convirtiéndose en el objeto del ICBF. Hoy el ICBF más que en el instituto de los niños se ha convertido en el instituto de las madres comunitarias.

Uno tiene instituciones como el SENA, que podrían ser enormemente importantes en momentos de crisis. Ésta institución fue ejemplar en su capacidad para enfrentar los problemas particulares de una fuerza de trabajo que estaba en su fase inicial de educación y desarrollo, pero en algún momento de su historia perdió contacto con el mundo y con el mercado real. La población, el ritmo de educación de la gente y las necesidades de la economía cambiaron y el SENA se quedó como una institución aferrada al pasado por su incapacidad de conectarse con situaciones como las actuales.

El presidente Uribe está realizando unos foros regionales y estamos revisando como percibe cada comunidad las respuestas institucionales frente a los problemas regionales. Estamos encontrando que el SENA hoy en día, en el mejor de los casos, está atendiendo a un 5% de la fuerza de trabajo que no es la que más lo necesita. Nos encontramos focalizados en muy pocos sectores y estamos excluyendo enormemente a los desempleados y a las nuevas generaciones de personas que requieren más y más capacitación.

Y así tenemos muchas más instituciones, que si uno suma y resta deberían generar un impacto mucho mayor. Estamos llegando a la misma población con tres o cuatro instituciones simultáneas y entre ellas no se discute, no se trabaja en forma articulada y no se tiene una visión de respuesta estructural frente a riesgos.

¿Cuál es el proceso que estamos tratando de desarrollar? Estamos buscando un conjunto de políticas que apunten hacia la construcción de un sistema integral de protección social.

Las organizaciones públicas están orientadas por tareas y no por riesgos. Uno encuentra la gente, la salud, el trabajo, la educación, la nutrición, sin una perspectiva que ligue las demandas de la población, que son demandas cambiantes a lo largo del ciclo económico, del ciclo demográfico o del ciclo de vida.

La respuesta espontánea del pasado Gobierno² frente a este tema de riesgo social, fue tratar de ligar las instituciones públicas y privadas amoldándolas a una respuesta sistémica. Se crearon instituciones paralelas sin conexión entre sí. Se generó entonces una dinámica institucional, en la cual a cada problema se le superpuso una institución y esa institución por supuesto representó un gasto. En ese momento se tenía la creencia de que a través de todo lo nuevo se podían resolver todos los problemas que lo viejo no había podido solucionar.

El ejercicio elemental es tratar de construir una estructura institucional que nos permita tener una visión global de protección social enfrentada al manejo de riesgo, generando así ventajas sociales y políticas que permitirán un verdadero crecimiento económico.

² Se refiere al gobierno de Andrés Pastrana -1998-2002 [N. del E].

Necesitamos un sistema que frente a choques desestabilizadores nos permita generar respuestas institucionales que eviten efectos perversos. Por ejemplo: en los últimos cuatro años el país montó un esfuerzo de expansión del gasto en materia educativa y para decir la verdad la expansión del gasto en los años 90 fue bastante importante. Se construyó un sistema de financiamiento de matrículas en universidades, escuelas secundarias y primarias, pero fue insuficiente.

En la cuenta del consumo de los hogares que permite saber cuánto gastaron los hogares en los últimos años en los diversos campos, aparecen dos paradojas enormes. Primero, en materia de salud, según las cuentas nacionales del DANE, lo que hubo fue una enorme socialización de financiamiento, básicamente lo que encuentran las cuentas es un aumento del gasto, pero éste gasto fue dominado por una sustitución del gasto privado de bolsillo, por un gasto público a través de la seguridad social, entonces quienes han mirado que hubo una enorme expansión del gasto público en salud, a veces no tienen en cuenta que lo que hubo fue una sustitución del gasto de bolsillo, que es el verdadero gasto de mercado, que es el verdadero gasto privatizado, por un gasto orientado socialmente.

Ese elemento fue muy distinto del gasto en educación, porque el gasto en educación aparece creciendo como gasto público, pero aparece disparado como gasto de bolsillo. Esa es una cosa extraordinariamente interesante. Lo que aparece en las cifras es que las demandas en las familias por educación y su capacidad de pagar se disparó enormemente en los últimos diez años no solamente en materia universitaria, sino también en materia secundaria y en los hogares infantiles.

La recesión nos generó unas familias muy vulnerables, entonces en los últimos cuatro años el Ministerio de Educación perdió en matrícula neta alrededor de 400 mil muchachos. Dependimos, en vez de tener un sistema socializado de financiamiento en materia educativa, del bolsillo de los colombianos.

En este ejercicio los muchachos salen de las escuelas y de los colegios y ¿cuál es la respuesta institucional para recuperar un muchacho que sale del colegio? No la tenemos.

Cuando un papá queda desempleado, al muchacho de tercero de bachillerato le toca salir a buscar trabajo, se queda un año sin sus compañeros y después ¿el muchacho vuelve al colegio? ¿Cómo hace la sociedad para reincorporarlo?.

En las universidades se han ido generado esquema flexibles y en el fondo uno ve la respuesta institucional de universidades que a través de jornadas parciales y a través de cursos varios van supliendo esa necesidad infinita que tiene la gente de educarse. Yo no veo eso en el campo educativo en general, pero eso es simplemente para decirles que choques temporales están generando en la sociedad colombiana efectos permanentes.

Lo mismo está ocurriendo con el desempleo de los jefes de hogar. Ha habido, en mi opinión humilde, un error de apreciación de los analistas del mercado de trabajo que se han dejado llevar por la impresión de que las tasas de desempleo más importantes son las de los jóvenes y las mujeres.

Cuando se mira cualquier tabla del DANE aparece que la tasa de desempleo de 14 a 18 años es triple a la de la sociedad y la tasa de desempleo de las mujeres es la más alta,

pero éstos análisis han dejado un poco de lado un hecho fundamental y es que el desempleo que más ha crecido en los últimos seis años es el desempleo de los y las jefes de hogar.

Cuando un o una jefe de hogar pierde su empleo, en promedio, ¿cuántos desempleos registra el DANE? Registra el desempleo del jefe de hogar, el desempleo del o la cónyuge que si no estaba buscando trabajo le toca buscarlo o si estaba trabajando le toca laborar tiempito adicional, y el de los muchachos o las muchachas que estudiando les toca salir a buscar trabajo, mal contado yo estimo que por cada jefe de hogar desempleado existen 2.5 desempleos en el DANE y aparece registrado como si fuera un problema de los jóvenes o de las mujeres, ¡no! este es un problema del núcleo familiar.

Tenemos choques sistémicos sobre un conjunto de instituciones familiares que no tienen respuesta. El SENA está dedicado en gran parte a entrenar muchachos, y no a recapacitar y reentrenar gente de edad madura. Para mí el drama grave en materia social está en la dislocación de los jefes de hogar, gente entre 25 y 55 años que está perdiendo rápidamente su capacidad de conexión con el mercado laboral, cuya educación se quedó desactualizada y no tiene una institución que lo recoja y lo reintegre. Una visión sistémica de riesgo debería conducirlo a una reorientación institucional.

Uno puede hacer una clasificación sencilla de riesgos por diferentes fuentes y tratar de pensar cómo organizarlas. Hay riesgos asociados con salud, con el ciclo vital, con fuentes económicas o naturales. Aún al país se le olvida que cada cuatro años podría haber un terremoto y que cada vez que hay un terremoto nos toca arrancar desde el principio y siempre nos coge de sorpresa y siempre nos coge sin capacidad institucional y siempre llegamos tarde porque no tenemos una visión. Sí tenemos la Oficina de Desastres, una oficina que el Gobierno vive chutando, desastres se le pasa a agua potable y allí nadie sabe qué hacer con ella, entonces cuando nadie sabe qué hacer la mandan a Presidencia y en Presidencia no les importa, entonces lo mandan a otros. Hoy estaba la oficina en el Ministerio del Interior, pero ¿qué hace en el Ministerio del Interior una Oficina de Desastres, cuando debería hacer parte de un enfoque sistémico de riesgos?

La oficina que está encargada de atender poblaciones en riesgo, la oficina que está encargada de atender desastres, está en el Ministerio del Interior. ¿Por qué no buscar una respuesta articulada de protección social de manera más amplia?

Ustedes vieron el caso en Bahía Solano, en las últimas tres semanas fue un grupo de gente de clase media: pensionados, maestros y estudiantes a un paseo ecológico, llegó la guerrilla y secuestró a 16 personas y con la guerrilla allí el turismo de la zona se acabó y la zona no tenía más de qué vivir. Entonces, ¿cuál es la respuesta institucional de un poblado que pierde toda su capacidad de ingreso en un momento determinado?

Con el drama de los desplazados, nosotros tenemos toda una lucha. El Sisben les manda la plata y resulta que en el país el 20% de la población pobre, en el caso de Bogotá, se desplaza de sitio de vivienda cada año, en Cartagena es 30%, en la zona cafetera es 40%. Entonces uno monta un sistema de identificación de gentes para este tipo de personas pero éstas se desplazan de sitio de vivienda con relativa frecuencia.

Un problema aún más difícil es el tema de desplazamiento. Nosotros tenemos un sistema de asignación de presupuesto territorial por Constitución. Usted le manda la plata a Bogotá para unas provisiones de población que está definida y de pronto le llegan a Bogotá 70 personas nuevas y ¿cómo las atendemos?, ¿dónde están los recursos? O tenemos dificultades con población que no solamente no llega a Bogotá, sino que el desplazamiento es en fases sucesivas.

Uno sale de su tierra, va al pueblito, va a la ciudad, va a Bogotá, se aburre en Bogotá, se devuelve y ¿cuál es el mecanismo de atención institucional frente a este tipo de problemas?, ¿cómo es la respuesta sistémica frente a problemas que son muchos más graves, por no decir simplemente, fuentes económicas de riesgo que también requieren de atención?

Hay unas cifras que me tienen impresionado, son las cifras de composición del desempleo en el último año en Colombia. Nosotros tan concentrados en las grandes ciudades, miramos qué está pasando con el desempleo en ellas y en realidad el empleo en las 13 grandes ciudades en los últimos doce meses no ha estado tan mal. Todos nos concentramos en las cifras de empleo en Bogotá y en las grandes ciudades, y estamos perdiendo la perspectiva de 412 mil empleos menos, especialmente en las zonas agrícolas.

Hay un efecto de violencia enorme en todo este desplazamiento que estamos viviendo. Lo que aparece en las esquinas tiene una recomposición brutal en el empleo o en la situación social de las zonas rurales y ¿cuál es la respuesta institucional del Estado frente al terrorismo? Nosotros estamos apenas mitigando los problemas de las grandes ciudades.

Y por ello la pregunta que uno se hace ante esta visión dinámica de riesgos es ¿cuáles deben ser los instrumentos de política? Creo que va a haber una gran diferencia, como lo percibo, entre lo que tenemos hoy y lo que habrá. Es una diferencia que no va a ser de los próximos dos o tres años, va a ser una diferencia de los siguientes 25 años, donde el instrumental de política social va a irse complementado.

En los años 90 nosotros descubrimos el gasto público social como respuesta institucional, como respuesta frente a la crisis. La Constitución del 91 fue tal vez el esquema institucional que condujo a que el sistema colombiano asignara crecientes recursos al gasto social, lo cual era considerado por todos como una necesidad y después enfrentó cosas fiscales grandes, pero la respuesta en principio fue póngale más gasto y trate de organizar la estructura industrial a ver si ese gasto se hace con más eficacia. Se logró en algunos casos, no en otros.

Mi percepción es que en los próximos 10 años vamos a tener que combinar una respuesta mucho más completa de mecanismos de agrupamiento, para tratar de que los riesgos minimicen los costos y maximicen los beneficios, agrupando las poblaciones con más solidaridad y segundo, con diseño de reglas fiscales sociales.

El país, el mundo y el Fondo Monetario Internacional se han preocupado mucho por tratar de explicar que más que fluctuaciones de corto plazo en materia fiscal y monetaria, lo que importa es que los países adopten reglas de comportamiento macro que minimicen los disturbios globales y que permitan aportarle a una red en

crecimiento. Esta reflexión no ha sido paralela en materia social. Yo creo que en materia social visto desde una perspectiva de largo plazo, a las familias y a los individuos les conviene más tener una certeza de un conjunto de compromisos públicos y sociales, que de pronto tener borbotones de gasto, porque ésta vez hubo con qué gastar pero ¿qué tal que el año entrante no haya nada?

Se dice que hay una crisis hospitalaria y se mandan 50 mil millones de pesos a los hospitales, usted los recibe, nombra 50 personas, aumenta el horario y el año entrante no hay con qué financiarlos, entonces, haga la reestructuración, haga el bajonazo. También puede suceder que usted manda una plata para educación, y esa es una posibilidad enorme para crear 50 cupos este año, usted consigue los muchachitos y el año siguiente no hay cómo mantenerlos.

Hay que tener la percepción de que las poblaciones tienen necesidades estables a lo largo del ciclo de vida y a lo largo de éste, el diseño financiero institucional tiene que comportarse en consecuencia.

Lo que estoy tratando de hacer desde mi órbita, es decir, con una visión sistémica de riesgo, con una visión integral del manejo del riesgo, es determinar cómo prevenir, cómo mitigar y cómo recuperar con más inclusión, los temas sociales.

Tratemos de clasificar las tres áreas por las cuales uno está más preocupado por avanzar, que serían: 1) Un trabajo estable, productivo y bien remunerado, 2) Unas pensioncitas, 3) Salud en una visión global, en una visión más allá de los hospitales. Entonces, ¿cómo fortalecemos el tema de prevención y en el tema de prevención cómo fortalecemos la capacidad del sistema educativo y de capacitación?, ¿cómo fortalecemos la capacidad del sistema del Bienestar Familiar para reforzar la nutrición de los muchachos y las respuestas a las familias frente al tema?

El tema de las familias es una preocupación personal. En Colombia nacen cada año 300 mil muchachitos que nunca conocerán a su papá. En Colombia hay 1'300.000 embarazos cada año de los cuales terminan 280 mil en aborto.

Yo veo dramas en el ICBF atendiendo poblaciones que dicen “recíbame el muchacho que voy a tener otro con otro muchacho”, esa es una respuesta. Entonces el ICBF se ha dedicado a crear unas instituciones en las que me guardan los muchachitos en hospicios hasta que estén grandes, en lugar de conectarlos con mundos familiares que sean más estables en cariño y en conexión social.

Quisiera hacer la siguiente pregunta porque también el mundo laboral va cambiando en forma dramática y las demandas de protección social van cambiando enormemente, los que son jóvenes manténganse jóvenes, los que son un poquito mayores váyanse 20 años atrás y les pregunto: ¿Ustedes qué quieren hacer cuando estén grandes? y tienen cuatro posibilidades: 1) Trabajar en una empresa, 2) Trabajar con el Gobierno, 3) Trabajar independientes, 4) Crear su propia empresa.

Este tema implica una visión del tema laboral en la que a veces el país se queda corto porque el tema laboral siempre está percibido como gente que quiere trabajar en empresas y que a veces no puede, o está asociado al tema del salario, pero finalmente el país tiene no solamente restricciones en su sistema institucional para incorporar esta

gente, sino la necesidad de vincular y generalizar sus esquemas de protección social a aquellas personas que quieren trabajar independientes. Es una modalidad que está entrando aquí y en el resto del mundo y la creación de empresas es un tema en el cual apenas las universidades están entrando y apenas el sistema educativo está desarrollando la idea.

Para temas de prevención del trabajo estable, una prioridad importante es crear sistemáticamente una respuesta para favorecer y fortalecer la creación de empresas en Colombia. En la parte de mitigación cómo buscamos crear microempresas, cómo aseguramos el empleo y el desempleo, y cómo hacemos un sistema eficaz de riesgos profesionales hacia delante.

Estamos tratando de organizar la respuesta institucional frente a riesgos para prevenir, mitigar y superar las diferentes áreas asociadas con el ciclo de vida. Uno dice: ¿Cómo concretamos esto? Y yo diría que hay dos tareas naturales:

1) Tratar de que la institución social se fortalezca y la institución social se fortalece primero con la generación de un Ministerio que tenga una visión integral de la protección social.

He encontrado que el país tiene, por razones históricas y políticas, fragmentada su respuesta social por tecnologías y no tiene una visión global. Lo primero que estamos tratando de hacer es montar un Ministerio que sea capaz en realidad de organizar alrededor de las familias y sus respuestas de riesgo, las instituciones que hoy están desorganizadas.

Hace siete años el Ministerio de Salud no tenía nada que ver con el ICBF, porque éste usualmente depende de la Primera Dama; el SENA está muy desconectado del Ministerio del Trabajo; Caprecom, Cajanal, Capresut, Foncongreso y las Cajas de Compensación poco tienen que ver con los Ministerios a su cargo.

Ha sido una sorpresa descubrir que en el intento de integración, en el intento de trabajar en conjunto, tenemos tareas elementales. Ustedes saben que cada institución tiene en promedio 250 personas recaudando los tributos de la seguridad social, o sea, el SENA 250 recaudando el 2% de la nómina, el ICBF tiene 400 personas recaudando el 3%, las Cajas tienen aproximadamente 500 personas recaudando su 4%, las EPS tienen 100 personas, los fondos de pensiones tienen otros tantos; uno dice: ¿Y no sería más fácil si generamos un mecanismo único de identificación de las personas, de registro de las mismas y de recaudo de los recursos de toda la seguridad social?

La estimación mía es que en este ejercicio simplemente nos podemos ganar un billón de pesos en recaudo que ante esta crisis fiscal, ahí está. Es relativamente sencillo tratar de organizar y direccionar la institución alrededor de la protección social.

2) Con una visión global en el mundo real las cosas se desarrollan progresivamente. Estas son mis tres apuestas políticas:

Primero, con algunas leyes estructurales; segundo, con un desarrollo institucional, para algo que permita que las leyes funcionen, para que no nos quedemos por el camino, y tercero, con una gran sombrilla de protección.

Un poco de acuerdo con la prioridad que percibí en los temas críticos de arranque, el punto de partida tiene que ver con el mercado laboral, tiene que ver con cómo se facilita la creación de empleo y cómo se protege a aquellas personas que no tienen empleo y pudieran tenerlo en forma realmente rápida. Por eso el primer proyecto que presentamos al Congreso, el proyecto 56 es el proyecto de empleabilidad.

Segundo, la preocupación es que si nos descuidamos, la falta de resolución del problema fiscal y financiero asociado con las pensiones, nos puede cerrar las posibilidades para hacer una política social de protección social integral hacia adelante.

Colombia es un país joven demográficamente, con su institucionalidad de protección social relativamente joven y con pocas coberturas, pero a pesar de ello está insumiendo tantos recursos estatales que si seguimos a este ritmo vamos a generar en los próximos 10 años tantos recursos dedicados al tema pensional que no va a quedar plata para el resto.

Hoy en día del desfondado del pasivo pensional, los recursos que se requerían equivalen al 206% del PIB, lo que equivale a cuatro veces más la deuda externa del país. Además, tenemos un problema de caja enorme.

Hoy el Gobierno se está gastando 3.2% del PIB en pago de pensiones y este ritmo va a ir creciendo de acuerdo con los derechos adquiridos que son siempre inmodificables, va a ir creciendo hasta el 8 ó 9% en el periodo 2010-2012, que son los compromisos que ya están adquiridos en materia pensional con los diferentes grupos de la sociedad.

Yo estuve trabajando en la Cepal antes de llegar al Gobierno, revisando la experiencia de gasto social en América Latina. Nos dedicamos a reconstruir con estadísticas buenas qué había pasado con el gasto social en 17 países de América Latina entre el año 70 y el año 99 y encontramos un poco lo que todo el mundo sabía, que en los años 70 el gasto social creció lentamente; en los años 80, se cayó, y en los 90, se disparó. Cuando hicimos el ejercicio de desagregar a qué se dedicó ese gasto en América Latina encontramos dos resultados que me sorprendieron mucho: el primero es que el 80% del nuevo gasto se había dedicado a pensiones y segundo que el 80 % del nuevo gasto en pensiones había caído finalmente en el 20% más alto de la población, o sea que es un componente de inequidad que en el fondo el país nunca valora y es su sistema pensional.

En Colombia hay un millón cuarenta y siete mil pensionados, de los cuales hay unos por vejez, otros por sustitución y otros por incapacidad. De éstos ¿cuántos creen ustedes que están en las familias que integran el 50 % más pobre de la población? 50 mil no más. ¿Cuántos de los pensionados actuales están en el 10% más alto de la población? 320 mil pensionados. ¿Cuántos están en el 90%? 490 mil pensionados, es decir, el 70% de los pensionados están en el 20% más alto de la población. Hay 67 mil pensionados hoy en Colombia que están insumiendo en sus derechos el equivalente al 35% del gasto total en pensiones, que son los pensionados que tienen más de 10 salarios mínimos.

La insuficiencia pensional que usualmente está asociada como si fuera un problema popular de distribución, en el fondo está reflejando una estructura distributiva que es

enormemente desigual y que la está magnificando, la está reproduciendo y comprometiendo recursos hacia adelante.

Entonces, la segunda tarea, es empezar a apuntarle al tema grande de pensiones, buscando hacer visible un sistema al que le faltan recursos y que está gastando en forma muy inequitativa. Si seguimos así no vamos a tener plata ni sostenibilidad para que la cobertura pensional le llegue al conjunto de la población y para que sea mecanismo adicional de equidad.

La tercera tarea es el tema de riesgos profesionales. Es un tema legal sencillo y es el tercer componente de la seguridad social. Uno tiene pensiones, salud y riesgos profesionales. Hoy estamos sin normatividad vigente en el tema de ARP's y salud ocupacional.

Entonces esas son las tres tareas en las que estoy metido durante este semestre: sacar adelante tres proyectos ambiciosos. En este ejercicio, se siguen otros tres en el próximo semestre: primero una ley estatutaria de salud. En materia de salud hay un tema institucional enormemente difícil que es que las responsabilidades, deberes y derechos de los diferentes actores están muy confusas desde el punto de vista legal, que es una de esas tareas donde la interacción entra y ese es un punto que en materia de política social y de aprendizaje de muchos de ustedes es extremadamente crítico.

A veces se llega al Congreso con proyectos de ley insuficientemente sólidos desde el punto de vista jurídico: vamos buenos economistas, buenos sociólogos, administradores a proponer proyectos de ley y se dejan fracturas en materia jurídica que terminan siendo enormemente costosas. Yo tengo una ley 100 en materia de salud y hay una ley 101, 102 y 103 porque cada juez y cada tribunal, decide arbitrariamente lo que le corresponde a cada persona con su debido criterio, con lo cual el intento de reorganización de los recursos siempre escasos a demandas infinitas se hace extremadamente difícil. Vamos a llevar una ley estatutaria que permita resolver este problema, es bastante difícil pero creo que puede sacarse adelante.

Segundo, un tema de desarrollo cooperativo, que son mecanismos de cooperación social en una institucionalidad que termina siendo débil y que en esa debilidad cae en manos de la politiquería. Las cooperativas colombianas han caído dos veces presas de la politiquería en los años 90, una vez, y al final del pasado Gobierno, la siguiente. Estuvimos mirando un recorte de 500 mil millones, en manos de Findeter y en manos del DRI el 90% de estos recursos habían sido contratados sin licitación con cooperativas, entonces uno tiene un mecanismo de cohesión social contundente, que caído en manos de cooperativas lo limita y lo cercena, esa es una tarea que presentaré en el siguiente semestre.

Tercero, una ley general de niñez. Con esta perspectiva de riesgo tenemos que hacer un esfuerzo fundamental por tratar de hacer realidad aquella idea de que los niños en su primer año tienen prioridad sobre cualquier otra consideración. Hay un artículo de la Constitución que lo dice así, que no lo hemos logrado realizar, y que nos permita estructurar un sistema de protección contra este tema y eso tiene tres elementos adicionales:

Primero, cómo hacemos un desarrollo legal fuerte; segundo, cómo simultáneamente vamos haciendo un desarrollo institucional que nos facilite que este conjunto disperso de organizaciones públicas y privadas tengan capacidad de respuesta a los problemas que sí son; y tercero, y esta es la apuesta más interesante, es tratar de que las Cajas de Compensación tengan un papel fundamental en el esquema de protección.

El tema de protección social tiene que construir una institucionalidad no centralizada sino descentralizada, pero no hacia la burocracia, sino hacia las comunidades. Yo sigo teniendo un Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social o de Salud que tiene en sus manos al ICBF y yo controlo desde Bogotá la atención de los niños en cada uno de los municipios del país y los nombramientos de cada director regional están en manos del Congreso, la atención de los muchachitos y los contratos de repartición de alimentos para los muchachitos están en compañías de los congresistas, que terminan haciendo que los almuerzos cuesten tres veces más de lo que deberían.

Yo tengo el SENA, una institución que hoy apenas está dedicando el 25% de los recursos a los centros de formación. ¿Qué hace el SENA? Formar gente, ¿dónde se forma la gente? En los centros de formación, y del presupuesto del SENA se está dedicando un 25% del mismo a los centros de formación, el resto está disperso en otro tipo de actividades, en parte engordando unas regionales, también manejadas por el Congreso y una dirección nacional sobredimensionada.

Tenemos que lograr que la formación llegue abajo, llegue a donde corresponde, llegue a la interacción natural entre empresarios y trabajadores, entonces la apuesta grande y ésta es una apuesta de verdad, es que la institucionalidad de protección social quede crecientemente en manos de instituciones de trabajadores y empresarios, como las Cajas de Compensación, que sea a través de alianzas o mecanismos de integración funcional de las mismas, a ver si somos capaces de erradicar la politiquería y generar unos esquemas de protección social más estables.

Por ejemplo, el caso del ICBF es muy bonito y es muy trágico: el ICBF tiene una acción en Bogotá de atención de los niños y nos gastamos unos 150 mil millones de pesos en esa materia y el Distrito tiene una institución paralela que se gasta 180 mil millones de pesos y no se hablan entre ellos y tienen las mismas funciones. Eso también está ocurriendo en Barranquilla, la gente del Atlántico decidió no pagarle los parafiscales al ICBF, porque tienen teorías regionalistas: ellos dicen que si le pagan al ICBF esa plata se va para Bogotá y no les llega, entonces hicimos un acuerdo en el cual los alcaldes se sientan en la misma mesa con el ICBF, el ICFB les dice: “Ustedes nos dan esa plata y nosotros la gastamos en los niños del pueblo”.

Por todo esto queremos montar una sombrilla social que sea inmune a la politiquería y la corrupción en pro del sector social.

Necesitamos que las comunidades participen, decidan y tengan capacidad de movilizar recursos a su favor.

La propuesta de reforma de empleabilidad que le presenté al Congreso es una propuesta que busca fortalecer los mecanismos y facilitar la creación de empleo. En Colombia se han generado unas restricciones en el mundo horario especialmente y en el mundo de contratación y ahora no son razonables cuando se le compara internacionalmente. Se

están generando los efectos contrarios y es ahí donde a veces la lógica jurídica no contrasta con la lógica económica. Uno dice ¿cómo vamos a garantizar el empleo estable de los colombianos? La respuesta de la Ley 50 del año 90, fue decir: generemos una indemnización por despido muy alta después de los diez años.

Ustedes saben que la indemnización es de 45 días el primer año de trabajo, de 15 días con los siguientes cuatro años, de 20 días de cinco a nueve años y de 40 por los días siguientes; ¿qué es lo que ocurre en realidad? que con esa creciente indemnización las empresas despiden a la gente antes de llegar al décimo año y la probabilidad de hoy en una empresa al cabo del décimo año es apenas del 2%, y simultáneamente se desarrollaron mecanismos de contratos a término fijo que hicieron desfavorable el empleo estable o sea que hoy para un empleador es más económico tener un empleo temporal o a término fijo que un empleo estable.

La propuesta nuestra es que reduzcamos ese sesgo antiempleo estable de la indemnización y en cambio tengamos una indemnización sencilla, estable y sin cambios a lo largo del tiempo. Segundo, pongámosle un impuesto, llamémoslo así, una contribución a la terminación de los empleos a término fijo. Tercero, no sigamos promoviendo la generación de empleo temporal indefinido, lo que ha venido ocurriendo en el país es que las empresas de servicio temporal se constituyeron en empresas que rotan gente permanente en diferentes empresas, trabajadores que son estables en una empresa de servicios temporales y se los pasan a través de diferentes empresas.

El proceso de la reforma laboral es un intento por equiparar las cargas y los incentivos para hacer atractiva la generación de empleo estable. Estamos eliminando la restricción de indemnización creciente después de 10 años; estamos proponiendo poner una pena al contrato a término fijo que no se renueve, de formal tal que para el empleador sea equivalente financieramente contratar a término fijo o a término indefinido; estamos proponiendo una medida que es muy sencilla y que tiene mucho impacto y es la extensión de la jornada diurna, eso tiene explicaciones importantes: la primera es que en el mundo comercial y de servicios, nuestra institucionalidad laboral está hecha como en los años 50 donde los hombres trabajaban y las mujeres se quedaban en las casas, por lo tanto se pasaban el día mermando y los supermercados abrían de día, la gente cerraba a las seis de la tarde o siete y no pasaba nada.

¿Qué ocurrió en los últimos años? La revolución laboral de las mujeres. Hoy el 60% de las mujeres está trabajando, por tanto las condiciones de compra y de servicios están cambiando. ¿A qué horas sale a merca la gente? A las 7 u 8 de la noche (no en todo el país).

Segunda indicación natural: estamos ahora frente a una gran demanda de productos del mercado americano generando una enorme demanda de productos industriales, especialmente del mundo de la confección y del calzado.

Otro tema de fondo en la reforma es buscar facilitar la creación de empleo y proteger a los desempleados a través de mecanismos naturales. Los más sencillos son:

- Extender la protección de salud (EPS, ISS) en períodos de desempleo. Hoy queda uno desempleado y pierde su salud y la posibilidad de acceder a los servicios de su Caja de Compensación. La reforma busca extender ese periodo y financiarlo.

- Abrir el SENA al mundo de los desempleados. Abrirlo, quiere decir que por lo menos la cuarta parte de los recursos del SENA se orienten a gente que no está en las empresas.
- Buscar mecanismos de protección a través de las Cajas de Compensación. ¿Cuáles son esos mecanismos? El primero, estamos buscando lo más elemental y natural y es que todo el sistema de recreación y turismo social sea extensible a la gente una vez quede desempleada. Segundo, permitir que las Cajas se involucren crecientemente en la atención al desempleado.
- Fortalecer la capacidad de capacitación y de crédito. Este es probablemente una de las revoluciones más interesantes que se generarán con el proyecto de ley. El sistema nuestro es un sistema financiero que está constituido para quienes tienen recursos porque la garantía es el mecanismo básico a través del cual uno consigue crédito. Consigue crédito el que tiene plata y el 85% de la gente no tiene acceso al crédito. Estamos habilitando a las Cajas de Compensación para que nos hagan una transferencia patrimonial con el fin de fortalecer un sistema de crédito popular de gente asociada a las mismas.
- Lo anterior, va unido a un sistema de subsidio monetario verdaderamente moderno. Hoy el 40% del subsidio monetario está concentrado en el 20% más rico de la población, entonces lo que todos pensamos que es un sistema progresivo cuando se miran los datos resulta lo contrario. Estamos generando una revolución para generar una tarifa única.

Otro tema es finiquitar la tarea de descentralización sobre todo en materia de salud. Hacer que la descentralización no sea hacia la burocracia sino hacia las comunidades y tratar de darle piso social a todo este proceso de reconfiguración de la protección social.

Finalmente, y aunque parezca una cosa burocrática, queremos que la red de apoyo social sea parte integral de la institucionalidad pública en general. Por eso arranqué con la apreciación del tema de seguridad.

El tema de seguridad no es sólo de seguridad del patrimonio, ni de la vida, que son problemas importantes para los colombianos, sino que la seguridad tiene una dimensión social y económica más grande y hay que enfrentarla con una institucionalidad nueva. Creo que en esta materia la visión global de seguridad, es la que va a determinar el Plan de Desarrollo de este Gobierno.

LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA PLAN SECTORIAL 2002-2006

Javier Botero*

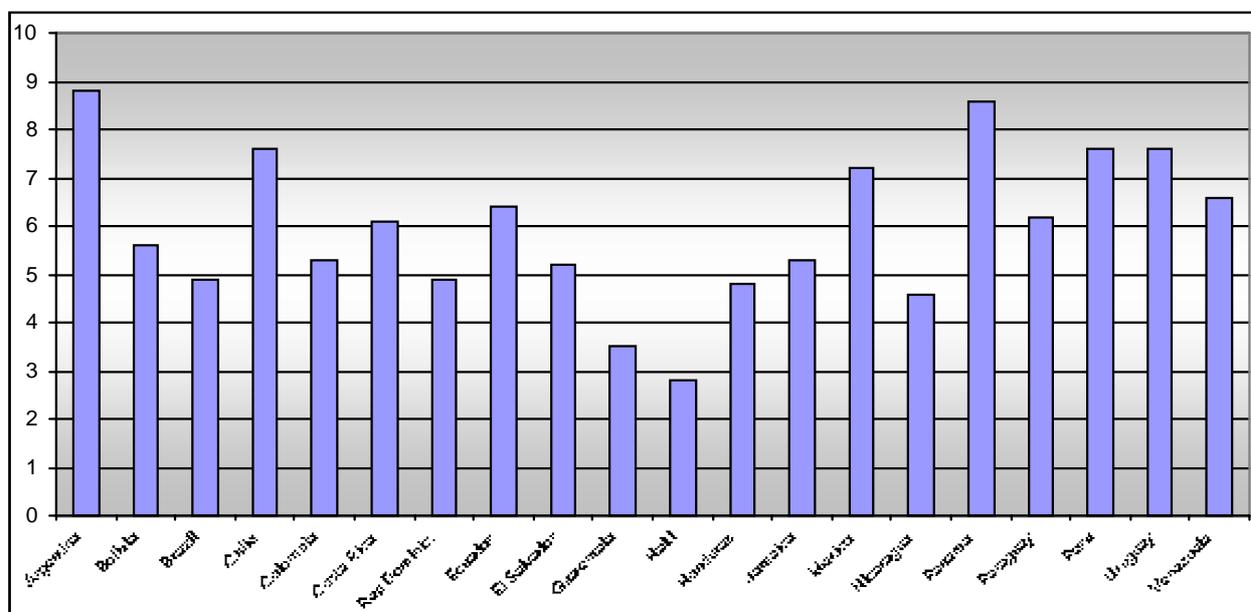
LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA-DIAGNÓSTICO

La educación es un factor estratégico y prioritario del desarrollo humano, social y económico de los países y un instrumento esencial para la construcción de sociedades más autónomas, justas y democráticas.

La cobertura y la calidad de la educación son factores determinantes para garantizar la competitividad de un país. A pesar de los esfuerzos realizados, Colombia no ha logrado universalizar el acceso de niños y jóvenes a una educación básica de calidad. Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo indican que los avances han sido lentos e insuficientes y que en muchos casos los aumentos en cobertura se han logrado a costa de la calidad. La falta de educación constituye uno de los factores esenciales del aumento de la pobreza y la persistencia de la desigualdad.

Colombia necesitó casi una década para aumentar en un grado el nivel promedio de escolaridad, que continúa siendo bajo para el nivel de desarrollo del país. En el año 2000, la escolaridad media de la población de 15 años y más en el país sólo era superior a la de siete países de la región, (Brasil, Nicaragua, Haití, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Guatemala). (Gráfica 1)

Gráfica 1
Años promedio de educación de la población de 15 años y más en los países de la región. 2000



Fuente: Informe de Desarrollo Humano. 2001 PNUD

* Viceministro de Educación Nacional

La Revolución Educativa propone transformar el sistema educativo en magnitud y pertinencia para garantizar la competitividad del país y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Con este objetivo, se propone expandir la cobertura y mejorar la calidad y aumentar la eficiencia y la productividad del sector.

COBERTURA

En el año 2001, 10.1 millones de estudiantes asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media¹. De este total, 8.2 millones fueron atendidos por el sector oficial. Se estima que 7.4 millones de estudiantes residen en zonas urbanas y 2.7 millones en zonas rurales.

Para el total de la educación básica y media, la cobertura bruta en 2001 alcanzaba el 83%, mientras que la cobertura neta era del 68%. Sin descuidar la atención que demanda la cobertura de la básica primaria, los niveles que exigen especial consideración son los de preescolar, secundaria y media, en particular en las zonas rurales. En el caso de preescolar, para el total nacional la cobertura bruta² alcanzó el 56% y la cobertura neta³, el 34%. Sin embargo, en las zonas rurales esos porcentajes son del 35% y 23%, respectivamente (Cuadro 1).

Cuadro 1
Cobertura de la educación preescolar, básica y media

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
COBERTURA BRUTA					
Urbana	65,9	105,1	95,3	64,4	89,8
Rural	34,7	122,9	33,1	16,0	67,9
Total	56,2	110,6	76,3	50,9	83,2
COBERTURA NETA					
Urbana	38,6	79,6	66,1	31,8	61,9
Rural	23,5	84,7	22,5	7,3	46,2
Total					
Fuente: Matrícula C600-2001 y proyecciones de Población del DANE					

¹ Cálculos con base en la Encuesta Continua de Hogares de 2001

² Cobertura bruta: matrícula total en el nivel en consideración/total de población en edad para ese nivel. En el presente caso, se trabaja la población de 5-6 años para preescolar; 7-11 años para primaria; 12-15 años para básica secundaria; 16 y 17 años para educación media.

³ Cobertura neta: matrícula en edad para el nivel en consideración/total de población en edad para ese nivel.

Además de reflejar la brecha existente entre las áreas rural y urbana, las cifras indican un descenso en cobertura al pasar de la primaria a la secundaria y de ésta a la media. Los índices de cobertura bruta superiores al 100% en la básica primaria indican que la capacidad instalada promedio permitiría atender a la población en edad para ese nivel tanto en la zona urbana como en la rural. El incremento marginal en cobertura en este nivel depende de una mejor adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda, en particular en las áreas más distantes y dispersas.

En el nivel de secundaria, la cobertura bruta es de 76%, mientras que la cobertura neta alcanza el 53%. En las zonas rurales estos indicadores continúan siendo bajos, con porcentajes del 33% y 22%, respectivamente. En educación media, la cobertura bruta es del 51% y la neta del 25%. Al igual que en secundaria, estos bajos índices de cobertura se explican en parte por el reducido cubrimiento en las zonas rurales, donde la cobertura bruta es del 16% y la neta del 7%.

Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares del DANE, en 2001, el 16% de la población entre 5 y 17 años estaba por fuera del sistema educativo, es decir, 1.8 millones de niños y jóvenes en edad escolar⁴. En las zonas urbanas, la población de ese grupo de edad por fuera del sistema alcanzaba el 12%, mientras que en las áreas rurales este porcentaje ascendía al 25% de la población en ese grupo de edad.

Al tener en cuenta la distribución por edades, se encuentra que veinte de cada cien niños entre cinco y seis años no tenía acceso al sistema educativo. Este problema es mayor en la zona rural, donde una tercera parte de los niños no asiste a un centro educativo. El grupo de edad más crítico en cuanto a porcentaje de población por fuera del sistema escolar es el de 16 y 17 años, con un porcentaje del 41% (Cuadro 2).

Cuadro 2
Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

	5-6 años	7-11 años	12-15 años	16-17 años	Total
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1

Fuente: Cálculo con base en Encuesta Continua de Hogares 2001 – DANE-

Los indicadores de acceso a la educación por niveles de ingreso muestran que entre 1997 y 2001 disminuyó la proporción de niños y jóvenes de hogares pobres por fuera del sistema educativo, en particular la de menores de 11 años (Cuadro 3). No obstante, este esfuerzo es aún insuficiente: para 2001, 29 de cada 100 niños del quintil de hogares de menores ingresos (quintil 1), y 19 de cada 100 en el quintil 2 no asistían a un centro educativo. La situación era más crítica respecto de los jóvenes de 16 y 17 años, donde

⁴ No obstante, si se excluyen de este grupo a aquellos estudiantes que ya habían completado la secundaria y media, el total de niños y jóvenes en edad escolar por fuera del sistema educativo sería de 1.7 millones.

cerca de la mitad (48%) del quintil 1 y el 42% del quintil 2 estaban por fuera del sistema educativo.

Cuadro 3
Proporción de población por fuera del sistema educativo por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar

Quintiles de ingreso	5-6 años		7-11 años		12-15 años		16-17 años	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
1	44,9	28,8	12,7	8,8	25,9	22,9	48,0	48,2
2	31,7	18,8	8,8	5,9	17,9	16,3	44,9	42,0
3	14,9	10,9	3,9	3,1	13,9	11,1	31,3	39,5
4	8,9	7,8	1,3	2,0	7,3	7,8	25,4	33,2
5	6,0	3,2	0,4	0,9	2,7	5,3	16,0	24,9
TOTAL	26,9	19,6	7,2	5,9	16,7	16,0	35,3	40,7

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997 y Encuesta Continua de Hogares 2001.

En cuanto a las razones de inasistencia escolar, los estudios indican que mientras para el grupo de 7 a 11 años las restricciones de oferta representan casi las dos terceras partes (64%) de las causas de inasistencia, para el grupo de 12 a 17 años cobra especial relevancia la falta de interés de los jóvenes por el estudio (29% de las causas de inasistencia)⁵. Lo anterior pone de manifiesto que aunque siguen primando razones ligadas a restricciones de la oferta, la pertinencia y la calidad de la educación, en particular de la secundaria y media, son factores determinantes para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

Estudios sobre factores asociados a la deserción escolar han identificado, además de los factores socioeconómicos y de pérdida de sentido de la secundaria, otras razones de abandono del sistema escolar: dificultad para combinar trabajo-estudio, expulsión por disciplina, pérdida del año, embarazo de adolescentes, conflictos entre docentes (individualismo y fragmentación), autoritarismo, falta de afecto, agresividad y violencia entre pares, pandillismo, distanciamiento escuela-comunidad⁶.

La agudización del conflicto colombiano ha generado un incremento en la demanda de cupos en las áreas urbanas. Estimativos de la Red de Solidaridad indican que para el año 2002 hay cerca de 800 mil desplazados por presiones de diferentes actores armados, de los cuales cerca de 200 mil son niños y jóvenes entre 5 y 17 años

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción escolar se presentan en el primer grado de la primaria, con tasas cercanas al 10% y al 18%, respectivamente. Las tasas de deserción son más elevadas en la población más pobre, en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca del 50% de los niños y niñas abandonan el sistema al finalizar su formación de básica primaria. Las tasas de deserción en el sector

⁵ Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida 1997.

⁶ Ver un resumen de tales estudios en Nieto, María Carolina. *Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999*. Estado del Arte. 2001.

oficial muestran una disminución progresiva alcanzando valores entre el 5% y 6% en los grados restantes, aunque vuelven a incrementarse en quinto grado a niveles cercanos al 13%. En el sector privado se observa una tendencia decreciente de las tasas de deserción hasta 1997, año a partir del cual se presenta un nuevo incremento de este indicador.

En educación superior, la cobertura pasó de 13% a 21.8% durante la última década. Este crecimiento obedece al crecimiento de la demanda, al efecto desregulador introducido por la Ley 30 de 1992, y a un proceso de diversificación en las instituciones.⁷ La oferta privada en educación superior muestra una tendencia creciente: mientras en los años 60 era del 41%, en la actualidad alcanza el 64%.

Aunque la absorción de la demanda potencial⁸ alcanza sólo el 42%, la cobertura bruta en pregrado⁹ se incrementó en un 68% entre 1990 y 2000. La matrícula de posgrado, por su parte, pasó de 53.607 estudiantes en 1997 a 55.911 en 2000, luego de una disminución de 8.000 alumnos en 1998 y 1999. De los 934 mil estudiantes matriculados en el año 2000, el 88% asistía a universidades e instituciones universitarias y el 12% a carreras técnicas y tecnológicas.

Las cifras de cobertura de la educación superior colombiana indican que el país continúa por debajo de los niveles internacionales. En el año 2000, Colombia presentaba un nivel de cobertura inferior al promedio que presentaban en 1997 los países de América Latina y los de la Organización para la cooperación y desarrollo económico –OCDE-, de 25% y 54%, respectivamente¹⁰.

El sistema de educación superior continúa siendo inequitativo. En 1993, sólo el 3.5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997 la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: el 9% de los más pobres asistía frente al 65% de los más ricos.

Los bajos niveles de cobertura coexisten con un alto porcentaje de cupos sin utilizar¹¹, lo que sugiere que un balance más adecuado entre la oferta y la demanda no es solo un problema de inversión pública, sino que también está asociado al mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes, y al direccionamiento de la oferta. La oferta de crédito educativo continúa siendo insuficiente. Durante el período 1995-1999 el porcentaje de alumnos con crédito del Icetex disminuyó de 7,5% a 4,5%. En 2000 este porcentaje aumentó hasta alcanzar el 6%, con 55.000 alumnos beneficiados¹².

CALIDAD

⁷ Entre 1985 y 1997 se crearon 44 nuevas instituciones de educación superior, mientras que entre 1977 y 1985 se crearon 111. El 70% de las nuevas instituciones son privadas.

⁸ Calculada como las personas que presentan el examen del ICFES.

⁹ Esta tasa es calculada como los estudiantes de pregrado en relación con la población entre 18 y 22 años.

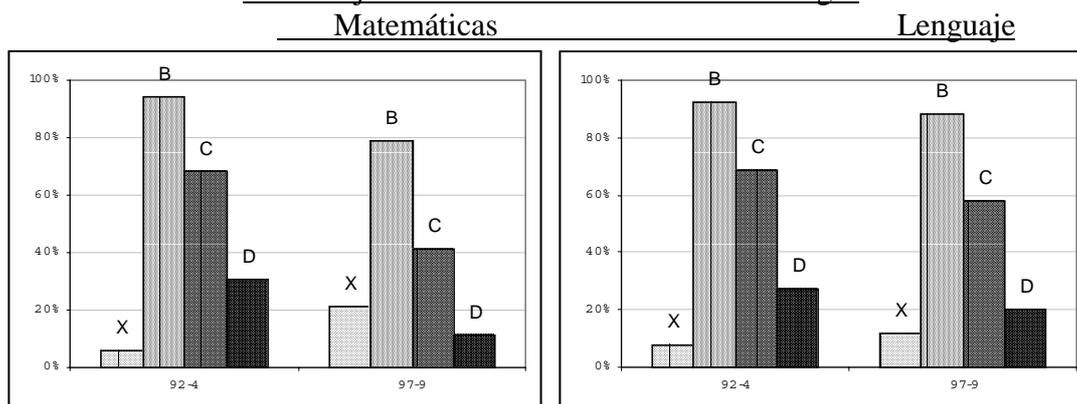
¹⁰ Fuente: UNESCO data (1999) reportado en World Development Indicators 2001.

¹¹ El mayor porcentaje de cupos sin utilizar se registra en el sector privado (52%), mientras que el sector público utiliza el 80% su capacidad instalada.

¹² Cálculos DNP-DDS-SE con base en información suministrada por el Icetex.

Los resultados de las pruebas Saber, las cuales vienen siendo aplicadas de manera muestral en el país desde comienzos de la década pasada, sugieren una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica, tal como se observa en la Gráfica 2¹³. Las evaluaciones realizadas entre 1992-94 y 1997-99 muestran una reducción del porcentaje de estudiantes que alcanzaron el nivel superior (D) y un aumento en el porcentaje de aquellos que no alcanzan los niveles mínimos (X)¹⁴.

Gráfica 2
Pruebas SABER 1992-94 vs. 1997-99
Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro



Esta tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica también se ha evidenciado en la educación media. La Gráfica 3 muestra la evolución de la proporción de colegios públicos y privados por categoría de rendimiento alcanzada en los Exámenes de Estado del ICFES¹⁵, entre 1986 y 1999.

Mientras en 1986, el 35% del total de los colegios de educación media era de bajo rendimiento, para 1999 ese porcentaje se había incrementado al 56%. Al analizar esta tendencia según el sector al que pertenece el colegio, se encuentra que la proporción de

¹³ En el caso del área de matemáticas son definidos cuatro niveles de logro:

Nivel X: Estudiantes que no poseen un nivel mínimo de conocimientos y destrezas.

Nivel B: Estudiantes que logran resolver problemas sencillos, que presentan toda la información en el enunciado.

Nivel C: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren algún tipo de reorganización o transformación.

Nivel D: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren análisis de información y mayores niveles de abstracción y conceptualización.

En el área de lenguaje, los niveles de logro están definidos de la manera siguiente:

Nivel X: Estudiantes que no logran siquiera a hacer lectura literal del texto.

Nivel B: Estudiantes que hacen lectura localizada del texto.

Nivel C: Estudiantes que logran una comprensión parcial del texto.

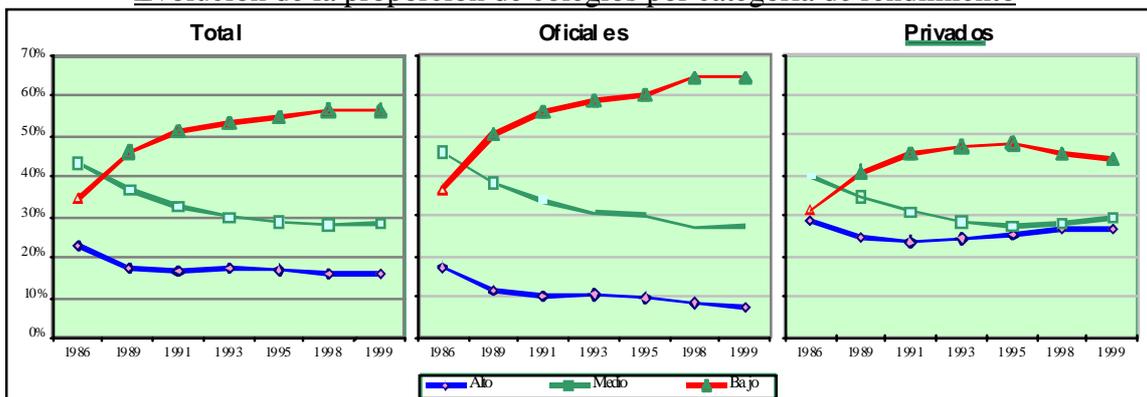
Nivel D: Estudiantes que logran hacer lectura comprensiva del texto.

¹⁴ El comportamiento de los resultados que ilustra la gráfica puede estar afectado por limitaciones en la comparabilidad de las pruebas. Sin embargo, es improbable que un descenso tan marcado pueda atribuirse sólo a este factor, lo que llevaría a concluir que aunque el descenso real no fue de tal magnitud, se presenta una tendencia al deterioro en la calidad de la educación.

¹⁵ Este examen evalúa a los estudiantes que finalizan el grado 11. Para el nuevo examen de Estado, que comenzó a aplicarse en el país a partir de 2000 se definen tres categorías de desempeño: Bajo: menos de 30 puntos; Medio: entre 30 y 70 puntos; y Alto: entre 70 y 100 puntos.

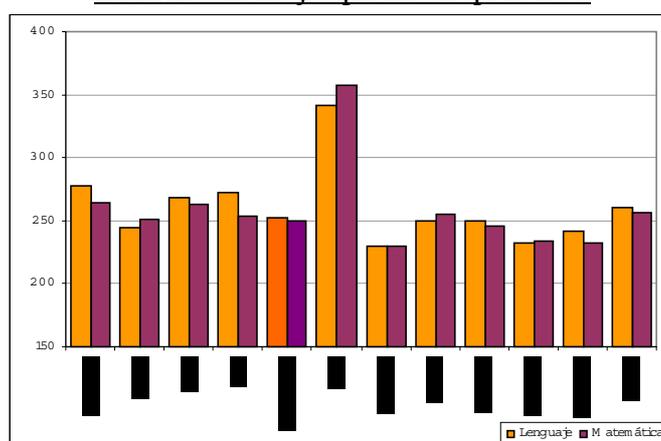
colegios oficiales de bajo rendimiento se duplicó en los 13 años del período analizado, pasando del 37% en 1986 al 64% en 1999. En los colegios privados, la tendencia creciente de la participación de los colegios de bajo rendimiento alcanzó su punto más alto en 1996, con un 48%, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente hasta alcanzar un 42% al final del período analizado. Igualmente en el sector privado se aprecia una tendencia al crecimiento de la participación de los colegios con alto rendimiento.

Gráfica 3
Exámenes de Estado del ICFES
Evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento



Otra forma de medir la calidad de la educación en el país es a través de los resultados obtenidos por los estudiantes colombianos en algunos proyectos de evaluación en el contexto internacional. En la evaluación de la calidad de la educación llevada a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación –LLECE–, Colombia se ubica por debajo del promedio de los países de la región en las pruebas de lenguaje y matemáticas (Gráfica 4).

Gráfica 4
LLECE – Puntajes promedio por áreas



Las evaluaciones de calidad para la educación superior sugieren igualmente una tendencia decreciente. Parte de la explicación de este comportamiento está asociada con el crecimiento desordenado de la oferta durante la década de los noventa. Durante este período, el crecimiento de la oferta no estuvo acompañado por una normatividad clara

sobre las condiciones de funcionamiento, los procedimientos de evaluación y sistemas efectivos de control y vigilancia, lo cual se ha visto reflejado en bajos niveles de pertinencia social y laboral.

Para satisfacer las expectativas y necesidades de la sociedad en materia de calidad de los programas de educación superior, en el país se ha venido implementado el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cual está conformado por tres mecanismos: i) La acreditación voluntaria de programas e instituciones; ii) La definición de estándares mínimos de calidad; y iii) Los exámenes de calidad de la educación superior –ECAES–.

Mediante la acreditación voluntaria de programas e instituciones, el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social. Mediante este sistema, se han acreditado 138 programas de pregrado en 26 instituciones de educación superior, que representan el 3.9% del total de programas, objeto de acreditación. En 2002, 355 programas más han solicitado su acreditación voluntaria al Consejo Nacional de Acreditación.

La definición de estándares de calidad tiene por objeto contribuir a mejorar la calidad de la educación superior colombiana, mediante el establecimiento de criterios y condiciones mínimas de calidad para la creación y funcionamiento de los programas académicos. Hasta la fecha se han expedido once Decretos que fijan estándares mínimos de calidad.

Los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior –ECAES– constituyen una modalidad de Examen de Estado para la evaluación externa de los estudiantes de último año. Se han expedido los Decretos que reglamentan los ECAES en Medicina, Ingeniería Mecánica y Derecho.

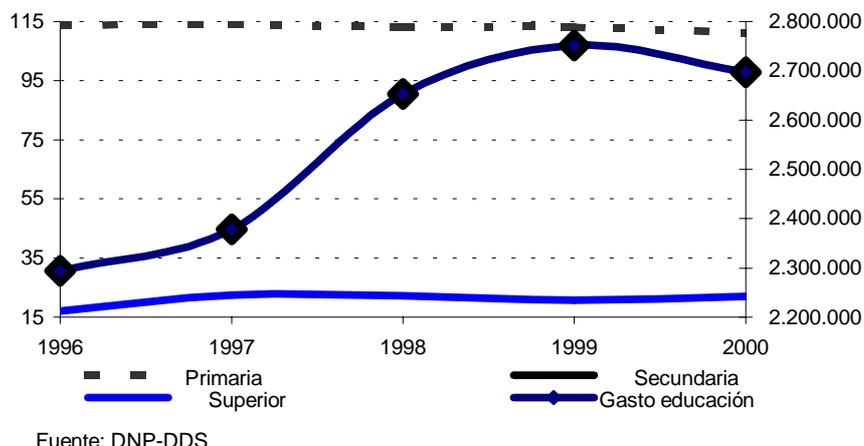
EFICIENCIA

El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Aunque el Ministerio ha llevado a cabo programas recientes de reorganización institucional, es necesario mejorar sus procesos de planeación y formulación de políticas, los procedimientos de evaluación y seguimiento de su gestión frente al desempeño de las entidades sectoriales, y la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial.

A pesar de las reformas, el sector de educación se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la duplicidad de funciones, y por un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y mejorar la calidad de la educación.

Desde la década de los 90 se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, estos esfuerzos no se han traducido en un mejoramiento de la gestión de las entidades territoriales. El Gráfico 5 indica que el esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no se ha visto reflejado en un incremento de las tasas de cobertura.

Gráfica 5
Gasto en educación y cobertura bruta por nivel
(Mill \$94)



Este incremento significativo de los costos de la educación sin que se observen efectos positivos sobre la cobertura y la calidad ha obedecido a la combinación acumulada de varios factores institucionales, administrativos y legales.

Un factor limitante ha sido el incremento de los costos asociados a la promoción automática de las categorías del escalafón docente, sin que estas promociones hayan estado acompañadas por un mejoramiento de la calidad. En 1997 el 21% de los docentes se encontraba en un grado inferior al 7 mientras que para el año 2000 sólo el 12% se encontraba por debajo de este nivel. Este comportamiento tiene su explicación parcial en los incentivos del estatuto docente expedido en 1979, mediante el cual se premiaba el tiempo de servicio sobre la calidad del desempeño de los maestros. El nuevo estatuto de profesionalización docente, expedido en junio de 2002, busca revertir ese proceso al establecer como principal criterio de ascenso el buen desempeño de los docentes.

De la misma manera, en el país no se ha hecho un esfuerzo metódico y riguroso para avanzar en procesos de reorganización que conduzcan a la obtención de indicadores alumno/docente, alumno/grupo, docente/grupo, ajustados a la realidad nacional y local.

Otro factor que ha limitado la eficiencia del proceso de descentralización, la asignación eficiente de los recursos y la adecuada planeación, evaluación y seguimiento de los programas es la ausencia de un sistema de información sectorial integrado, actualizado y confiable.

La Ley 715 de 2001, la cual reformó la Ley 60 de 1993, constituye una herramienta fundamental en la solución a los problemas de ineficacia en el sector educativo en los niveles de preescolar, básica y media. La nueva Ley modifica el mecanismo de asignación de recursos en el que se premiaba a las entidades territoriales con mayores plantas de personal, por un sistema de distribución de recursos basado en el número de niños y niñas atendidos y por atender. Este nuevo mecanismo generará claros incentivos para ampliar y mantener la cobertura del sistema educativo.

Además de la reforma en el sistema de distribución de recursos, la Ley 715 define las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) y la nación. Del adecuado y oportuno desarrollo y aplicación de esta Ley,

dependerá en gran medida el mejoramiento de los procesos de planeación, definición y seguimiento de las políticas educativas.

Al igual que la educación básica y media, la educación superior se ve afectada por problemas de duplicidad de funciones, escasa coordinación entre las múltiples entidades, y por la ausencia de un sistema de información unificado. Los indicadores de productividad académica muestran que en general, las universidades públicas del país se encuentran lejos de niveles de gestión y de eficiencia deseables. Sus estructuras de costos indican una excesiva proporción de los gastos asociados con el pago de servicios personales y las pensiones, en detrimento de la inversión y de una adecuada operación, lo que afecta la calidad de la enseñanza y pone en riesgo la viabilidad misma de las universidades. Adicionalmente, se presenta una baja utilización de la capacidad instalada que no sólo se evidencia en el número de cupos sin utilizar sino también en el elevado número de instituciones pequeñas¹⁶. El ejercicio de la función de supervisión y vigilancia y de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior no ha respondido a una política coherente, integral y de largo plazo.

La combinación de los factores indicados se ve reflejada en importantes distorsiones en los costos promedio por estudiante y en los aportes directos del Gobierno Nacional, sin que exista una relación entre el esfuerzo financiero y los resultados de las instituciones en términos de cobertura, calidad y eficiencia.

¹⁶ En el año 2000, cerca del 63% de las instituciones atendía menos de 3.000 estudiantes cada una. De estas, el 39% atendía menos de 1.000 estudiantes.

LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA - PLAN DE DESARROLLO

La cobertura y la calidad de la educación son los factores más determinantes para asegurar la competitividad de un país. El desarrollo social y económico está directamente asociado al aumento de la productividad y esta última depende de la adecuada interacción entre las mejoras en tecnología y el crecimiento de la educación y de las habilidades de la fuerza laboral. La experiencia muestra que los países que logran desarrollar interacciones ordenadas, con transiciones lineales, rápidas y equilibradas, obtienen incrementos más acelerados y sostenibles de productividad y crecimiento. Esto implica la necesidad de impulsar políticas que garanticen incrementos lineales y graduales en cobertura y calidad de los diferentes niveles de educación.

La Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. Para cumplir este objetivo, el Plan de Desarrollo Educativo define tres políticas educativas básicas:

- 1 Ampliar la cobertura educativa**
- 2 Mejorar la calidad de la educación**
- 3 Mejorar la eficiencia del sector educativo**

1. AMPLIAR LA COBERTURA EDUCATIVA

1.1 Educación preescolar, básica y media

La política de ampliación de cobertura está dirigida a elevar la cobertura bruta del 83% al 92% con la creación de 1.5 millones de cupos educativos, dando especial atención a la población más vulnerable y buscando mayor equidad en la prestación del servicio. Esta política incluye cuatro programas: i) Reorganización; ii) Recursos adicionales; iii) Educación rural; y iv) Acciones sobre la demanda.

a. Reorganización. Consiste en fortalecer el proceso de reorganización¹⁷ de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas, con el propósito de lograr un mejor balance y equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y la óptima utilización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante el mejoramiento de la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos, dando prioridad al número de niños atendidos. Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con el desarrollo de este programa se busca la generación de 800.000 nuevos cupos.

¹⁷ El proceso de reorganización inició como política nacional del gobierno anterior y encontró en la Ley 715 de 2001 el marco jurídico necesario para poder ser aplicado en todo el país alcanzando con mayor precisión a los entes municipales.

b. Recursos adicionales y atención de la población vulnerable. Este programa está dirigido a la creación de 640.000 nuevos cupos educativos a partir de la utilización de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, de acuerdo con el Proyecto de Reforma Política del Estado. Estos recursos serán utilizados para ampliar la cobertura con equidad y calidad bajo dos modalidades: subsidios a la demanda y contratación de la prestación del servicio. El Ministerio definirá los criterios para la asignación de estos recursos, teniendo en cuenta parámetros de equidad, estímulo al esfuerzo local, racionalización del gasto de las entidades territoriales, y el apoyo a aquellas entidades con rezagos en cobertura y calidad.

Los subsidios a la demanda estarán destinados a beneficiar niños y niñas de escasos recursos que no puedan ser atendidos por la oferta pública. Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren elevados estándares de calidad. Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos y/o servicios complementarios según la reglamentación que para tal fin expida la Nación.

La contratación es una modalidad complementaria de ampliación de cobertura. Las entidades territoriales podrán contratar la prestación del servicio educativo con entidades, sociedades o corporaciones de reconocida idoneidad, seleccionadas mediante concursos de méritos, con el fin de brindar educación especializada a los grupos poblacionales que así lo requieran. La contratación deberá pactarse por alumno atendido, con incentivos por resultados en términos de calidad. Las entidades territoriales y el Gobierno Nacional trabajarán conjuntamente para identificar los beneficiarios y la modalidad de ampliación de cobertura que sea apropiada para cada región, teniendo en cuenta que a los estudiantes se les debe garantizar el ciclo completo de educación básica y media.

Se pondrán en marcha proyectos para atender a la población desplazada por la violencia. Se promoverá un trabajo conjunto con la Red de Solidaridad, los Ministerios del sector social y los organismos de cooperación internacional, para proporcionar atención ágil y transitoria a la población desplazada, acompañada por programas de retorno de esta población a sus lugares de origen. Se establecerán programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada, con el fin de ampliar la capacidad de sus sistemas educativos para atender las necesidades adicionales generadas por el desplazamiento.

Se establecerán modalidades especiales para la inclusión en el sistema educativo de los grupos indígenas y afrocolombianos, y se continuará con la política de ampliación de atención especializada para niños, niñas y jóvenes con alguna limitación o discapacidad.

c. Educación rural. Este programa se encuentra en ejecución desde 2001, y busca complementar los programas anteriores mediante la ampliación del acceso a la educación de la población en las áreas rurales a través de la aplicación de metodologías pedagógicas que reconozcan sus condiciones y particularidades. El desarrollo de este programa está basado en la aplicación de modelos educativos ya probados (Escuela

Nueva, Posprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Tutorial-SAT, Servicio Educativo Rural-SER) y en algunos modelos más novedosas (Telesecundaria y Aceleración del Aprendizaje). El objetivo de este programa es la creación de 60.000 nuevos cupos.

d. Acciones sobre la demanda

Con el fin de complementar los beneficios de los programas para la ampliación de cobertura, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención, y mejoren la eficiencia del sistema educativo. El Ministerio trabajará en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y las administraciones municipales en la ampliación de restaurantes escolares, privilegiando a la población más vulnerable; se fomentarán alianzas entre hogares de madres comunitarias, el ICBF, hogares infantiles e instituciones educativas para contribuir a la preparación pedagógica de los niños menores de cinco años, y se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes.

1.2. Educación superior

En educación superior, el Gobierno Nacional tiene como meta la implementación de tres programas para la creación de 400.000 nuevos cupos, como una respuesta al rezago que presenta el país en educación superior: i) crédito; ii) racionalización y nuevas metodologías en universidades públicas; y iii) promoción de la educación técnica y tecnológica.

a. Crédito. Mediante este programa se crearán y fortalecerán nuevos mecanismos de financiación en beneficio de los estudiantes de menores recursos, y de mejoramiento de la calidad de la educación. Este programa será financiado con recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial por US \$200 millones y recursos de contrapartida nacional por US \$50 millones¹⁸. El crédito tiene tres componentes, el principal de los cuales es el de promoción de la equidad en el acceso; el segundo componente está dirigido al fortalecimiento del programa de doctorados en el país, y el tercer componente tiene por objeto la creación de un Observatorio Laboral que examine el rendimiento de los egresados en el mercado laboral y genere incentivos para que las instituciones impartan una educación de alta calidad que mejore las perspectivas de empleo de sus egresados.

El componente de promoción de la equidad en el acceso consiste en otorgar créditos a estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico, como una estrategia para financiar la demanda en educación postsecundaria para programas de calidad y pertinencia laboral. Con este propósito se pondrá en marcha un sistema de garantías basado en el ingreso futuro de los estudiantes, y se ampliará el esquema de crédito educativo para financiar a los estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos en programas de carreras técnicas y tecnológicas que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Gobierno Nacional o en carreras universitarias acreditadas o en proceso de acreditación. Con este componente se espera crear 100.000 nuevos cupos en

¹⁸ Este crédito fue aprobado por el Directorio del Banco Mundial en diciembre de 2002.

cinco años.

b. Racionalización y uso de nuevas metodologías en las universidades públicas. Este programa consiste en aumentar la eficiencia en el uso de los recursos físicos, humanos y financieros de las instituciones públicas de educación superior. Se concertarán Planes de Gestión y Desempeño con las instituciones que así lo requieran, dirigidos a mejorar la gestión y aumentar la oferta educativa mediante el ofrecimiento de programas pertinentes en las regiones; favorecer la adopción de nuevas metodologías en los programas presenciales, a distancia y virtuales; y asegurar la óptima utilización de la infraestructura existente. Así mismo, se promoverá la toma de medidas propedéuticas para disminuir la repitencia y la deserción. De esta forma se espera retener cerca de 80.000 estudiantes en el sistema educativo y generar 70.000 nuevos cupos en las instituciones de educación superior.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos en las instituciones públicas, la Nación reglamentará la creación de un fondo que unifique los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiación. Con este propósito se propondrá la modificación de la Ley 30 de 1992. Los recursos de este fondo serán asignados en forma proporcional a la matrícula y al logro de metas y resultados obtenidos por las instituciones.

c. Promoción de la educación técnica y tecnológica

El grado de desarrollo del país exige ampliar la base de técnicos profesionales y tecnólogos. Con el fin de facilitar el cumplimiento de este objetivo, se promoverán los siguientes mecanismos para generar 150.000 nuevos cupos en programas conducentes a estos títulos:

- Flexibilizar el tránsito de los estudiantes de los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y medidas propedéuticas, de tal manera que con el uso eficiente de la infraestructura actual, la promoción de los programas de mayor pertinencia, y el uso de nuevas metodologías, se generen 70.000 nuevos cupos. Con este objetivo se avanzará en la reglamentación de la Ley 749 de 2002, que regula los programas técnicos y tecnológicos.
- Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con el SENA, para ampliar la cobertura en 80.000 nuevos cupos, empleando los actuales recursos humanos y de infraestructura.

2. MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para asegurar que los educandos desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas.

Mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior, y adecuarlo a las exigencias actuales y futuras del país requiere la puesta en marcha de una serie de acciones encaminadas a asegurar la coherencia y articulación de todos los

niveles del sistema. Para el desarrollo de estas acciones se adelantarán los siguientes programas: i) definición de estándares; ii) evaluación de resultados; iii) diseño e implementación de planes de mejoramiento; iv) referenciación para aprender de experiencias exitosas; v) pertinencia de los programas ofrecidos; vi) conectividad e informática; vii) televisión y radio educativa; viii) programa de textos y bibliotecas; ix) acreditación de universidades e institutos técnicos y tecnológicos; y x) impulso a la investigación en educación superior.

2.1 Definición de estándares

La definición de estándares para todos los niveles de la educación es una herramienta esencial para unificar en forma consistente los propósitos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de los objetivos contribuye al desarrollo progresivo del estudiante, y abre la posibilidad de que las evaluaciones sucesivas den cuenta de su progreso.

Se acordarán y difundirán estándares mínimos de calidad, con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores. Para educación superior, se propone completar la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.

2.2 Evaluación de resultados

Se evaluará el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana, a todos los estudiantes de 5º y 9º grado del país. Esta evaluación será censal, y se aplicará en forma periódica cada tres años a estudiantes e instituciones. La Nación, los departamentos y los municipios cofinanciarán la aplicación de estas pruebas. Los resultados alcanzados en las evaluaciones se difundirán en todos los estamentos de la sociedad, de tal manera que cada institución conozca sus fortalezas y debilidades en relación con los promedios municipales, departamentales y nacionales.

Adicionalmente se pondrá en marcha el sistema de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes, de manera consistente con el sistema de evaluación de competencias para los alumnos. La evaluación de docentes y directivos se relacionará con el mejoramiento de los resultados de sus instituciones en los resultados de las pruebas censales. En desarrollo del marco legal vigente, se reglamentarán las pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, las cuales estarán relacionadas con los estándares de calidad.

Teniendo en cuenta la experiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, esta entidad se fortalecerá y consolidará como la entidad rectora del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se realizarán tanto para las instituciones educativas como para los docentes y directivos docentes.

2.3 Planes de Mejoramiento

Con base en los resultados de las evaluaciones, las instituciones educativas deberán formular Planes de Mejoramiento que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. El Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales para que en armonía con los Planes de Mejoramiento de las instituciones, fijen metas y apoyen las acciones de cualificación de los procesos pedagógicos, focalizando sus esfuerzos en aquellas instituciones que reporten mayores debilidades.

Se hará énfasis en fortalecer la gestión de las instituciones educativas para generar calidad, mejorando la capacidad gerencial de los directivos docentes de tal manera que puedan desempeñar mejor sus funciones e impulsar el desarrollo continuo de la gestión escolar. Esto implica fortalecer sus habilidades gerenciales y desarrollar su capacidad para poner en marcha esquemas de administración adecuados y eficientes.

Las instituciones públicas de educación superior, en coordinación con el Ministerio, elaborarán Planes de Mejoramiento en las áreas académica, administrativa y financiera. Estos Planes estarán orientados al mejoramiento integral de su gestión y desempeño, y a la óptima utilización de sus recursos.

2.4 Aprender de experiencias exitosas

Con el fin de hacer referencia a los Planes de Mejoramiento, se promoverá la identificación, documentación y divulgación de prácticas exitosas en función del aprendizaje de los niños y niñas, mediante las siguientes acciones:

- Socializar experiencias exitosas a través de foros educativos locales, departamentales y nacionales.
- Propiciar la formación de redes de docentes que se constituyen en espacios de comunicación e intercambio de experiencias exitosas encaminadas a mejorar los procesos en el aula.
- Identificar instituciones con altos niveles de logro y de desempeño para que asistan y apoyen a aquellas que presenten más bajos resultados.

2.5 Pertinencia

Este programa está orientado a lograr que los estudiantes alcancen un desempeño personal, ciudadano y productivo exitoso, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de convivencia, empleabilidad, productividad y competitividad del país.

Se promoverá una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales generales y específicas. Con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento, se adelantarán proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de los grupos poblacionales más vulnerables o con capacidades excepcionales. Se desarrollarán acciones para brindar atención a los grupos étnicos, a la población desplazada y adulta, y a los niños y niñas con necesidades educativas especializadas. En

el sector rural se desarrollarán modelos educativos exitosos ya implementados bajo el Proyecto de Educación Rural –PER– .

Se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar y el fracaso social. Estos programas incluyen la educación sexual y reproductiva, la prevención de la violencia y el maltrato, el VIH-Sida, el consumo de drogas y el tabaquismo, entre otros.

Con el fin de mejorar la pertinencia de los programas de educación superior, se creará el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de fortalecimiento institucional del programa de crédito de educación superior con el Banco Mundial. La finalidad del Observatorio Laboral es monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral, y hacer seguimiento a los egresados de las instituciones de educación superior para crear una base de información que facilite a las instituciones redireccionar sus programas y a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas.

Así mismo, mediante el desarrollo del segundo componente del crédito con el Banco Mundial, se financiarán estudios de doctorado y se dotará a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados; se fortalecerán las actividades de cooperación nacional e internacional y se apoyará la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

Dentro del marco de sus competencias, el Ministerio de Educación proporcionará a las entidades territoriales los elementos para que se tengan en cuenta los lineamientos de Política del Océano y de los Espacios Costeros –Pnoec– como elementos para el desarrollo de los intereses marítimos de Colombia.

2.6 Conectividad e informática

En armonía con el proyecto de la *Agenda de Conectividad*, se impulsará la expansión del sistema Internet II como plataforma para facilitar la ampliación del ancho de banda y lograr que todo el sistema educativo tenga acceso fluido y oportuno a las nuevas ofertas de conexión a bases de datos, genéricas y específicas, disponibles a nivel global.

2.7 Televisión y radio educativas

En coordinación con los Ministerios de Comunicaciones y Cultura, se trabajará en la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a las audiencias infantil y juvenil, que estimulen el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas.

Se promoverán proyectos que utilicen la radio, la televisión y el internet como medios para desarrollar programas de educación formal y no formal. En forma complementaria se impulsarán programas de alfabetización a través de la radio educativa.

2.8 Textos y bibliotecas

El Gobierno Nacional promoverá mecanismos dirigidos a facilitar a las entidades territoriales el acceso a libros, textos y otros materiales educativos de calidad. Estas acciones estarán acompañadas de estrategias que garanticen la creación y el fomento de hábitos de lectura y el uso y racionalización de los materiales educativos. De la misma manera, el Ministerio de Educación trabajará en el desarrollo del Plan de Bibliotecas y Lectura liderado por el Ministerio de Cultura.

2.9 Acreditación de universidades e institutos técnicos y tecnológicos

Con el fin de seguir impulsando el mejoramiento de la calidad en la educación superior, técnica y tecnológica, el Gobierno continuará apoyando la aplicación de las siguientes mecanismos:

- Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad Ecaes a todas las carreras.
- Acreditación mínima obligatoria y acreditación voluntaria de excelencia de programas e instituciones.
- Creación de programas conjuntos de doctorados entre universidades para mejorar el nivel académico y formar los docentes e investigadores que remplazarán a la generación saliente.
- Fortalecimiento y creación de grupos y centros de investigación.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

2.10 Impulso a la investigación en la educación superior

Este programa está orientado a financiar estudios de doctorado, y a dotar a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados, fortalecer las actividades de cooperación nacional e internacional, y apoyar la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico. Se buscará el fortalecimiento de los centros de investigación de las universidades, en especial en lo referente a fortalecer las relaciones de estos con centros de investigación en el exterior.

Con la ejecución de este componente se busca expandir la cobertura, fortalecer la formación de recurso humano de alto nivel, y contribuir a la consolidación de la comunidad científica del país. El logro de estos objetivos se traducirá en la formación de mejores docentes; en estímulos para la permanencia o regreso de los científicos colombianos al país; en la formulación de proyectos de investigación de calidad; y en un mayor dinamismo de las universidades localizadas en las regiones de menor desarrollo.

3. MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR EDUCATIVO

El sector educativo requiere el replanteamiento y la modernización de sus estructuras institucionales, de sus procedimientos administrativos y operativos, y de sus sistemas de supervisión e incentivos, de tal manera que obtengan mejores resultados en términos de cobertura y calidad.

En este contexto, la tercera política de la Revolución Educativa está enfocada a la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional,

departamental y municipal. Con este propósito se desarrollarán cuatro programas orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones: i) modernización institucional del MEN; ii) modernización de las entidades departamentales y municipales; iii) concertación de Planes de Gestión y Desempeño; y iv) sistema de información del sector educativo.

3.1 Modernización institucional del Ministerio de Educación, MEN

Las acciones que se emprenderán para la modernización del Ministerio de Educación están enmarcadas en el Proyecto de Renovación del Estado, y están orientadas a concentrar las funciones del Ministerio de Educación en sus actividades misionales: definición de políticas; planeación; y evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales .

El Ministerio impulsará la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia los entes territoriales, o las fortalecerá para que en el caso de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley, puedan convertirse en entes universitarios autónomos. Así mismo, cuando exista justificación para ello, brindará apoyo para que aquellos institutos que prestan servicios especializados y que no son competencia del Ministerio, se conviertan en corporaciones o fundaciones.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito con el Banco Mundial – Fortalecimiento y Gobernabilidad en el Sistema de Educación Superior–, se apoyará el funcionamiento, vigilancia y seguimiento institucional del sector, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política.

Se propone la modernización del Icetex, entidad que adecuará su estructura para prestar un eficiente servicio con la prioridad de focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos. Por su parte, el ICFES se concentrará en el desarrollo del sistema nacional de pruebas. Las funciones de inspección y vigilancia que venía adelantando ésta entidad serán asumidas por el Ministerio. Las funciones de fomento estarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, Colciencias y el ICFES.

El Ministerio en su nivel central adecuará su estructura, fortaleciendo y asumiendo nuevas funciones dirigidas al fomento de la calidad de la educación superior. Así mismo y en coordinación con la Contraloría General de la Nación, el Ministerio trabajará en el programa para el buen uso de los recursos públicos y avanzará en los planes de mejoramiento impulsados por la Contraloría.

El Ministerio definirá como su cliente principal a las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales certificadas, hacia las cuales orientará los mayores esfuerzos en asistencia técnica, con miras a fortalecer el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gestión local.

3.2 Modernización de entidades departamentales y territoriales

El Ministerio de Educación Nacional apoyará los procesos de reorganización y fortalecimiento de las Secretarías de Educación departamentales y municipales de tal manera que éstas estén en capacidad de apoyar a sus instituciones educativas en el logro de sus metas de calidad, cobertura y eficiencia.

Uno de los mayores desafíos del sector educativo es la creación y consolidación de los mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación. La Ley 715 redefinió de la estructura de asignación de recursos del sector al pasar del esquema de reconocimiento de costos, a un esquema que premia el número de alumnos atendidos. El impacto de estas transformaciones dependerá de la capacidad de los gobiernos central, departamentales y municipales para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.

Para facilitar la transición y la puesta en marcha del nuevo esquema, el Ministerio de Educación, de manera concertada con las Secretarías, establecerá programas de asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución de planes territoriales de modernización con énfasis en cinco aspectos:

- Transparencia en la inversión y ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.
- Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación), recursos humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.
- Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de información de apoyo a la gestión.
- Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.
- Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715.

De manera complementaria, el Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales en la búsqueda de alternativas financieras realistas para resolver el problema de las deudas del sector educativo a cargo del situado fiscal. Con este propósito, el Ministerio revisará y validará el monto de las deudas de los departamentos, distritos y municipios certificados con el sector educativo por concepto de ascensos en el escalafón, bonificación remunerativa especial, prima técnica, mejoramiento académico y parafiscales, provenientes de los pagos financiados con recursos del situado fiscal.

Una vez determinado el monto real de las deudas a reconocer, el Ministerio de Educación adelantará las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se estudie la viabilidad presupuestal de asignar los recursos que permitan a los departamentos, distritos y municipios certificados, atender las obligaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal pendientes de pago a 31 de diciembre de 2001.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudiará diferentes alternativas de pago con el objeto de sanear dichos pasivos durante las próximas vigencias fiscales, incluyendo la posibilidad de realizar cruces de cuentas. La forma y oportunidad del cubrimiento de las deudas a reconocer a los departamentos y distritos a cargo del

situado fiscal a 31 de diciembre de 2001, estará sujeta a la aprobación del PAC y a la disponibilidad y situación de fondos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las metas a lograr con el apoyo a las entidades territoriales incluyen la modernización de 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 de municipios certificados, y la creación de modelos de gestión para la operación de las secretarías municipales no certificadas y para las instituciones educativas integradas. La adopción e implantación de estos modelos será responsabilidad de las secretarías departamentales, distritales y municipales certificadas.

El MEN apoyará a las entidades territoriales en la consolidación de los procesos de certificación de los 42 municipios con poblaciones superiores a 100,000 habitantes que de acuerdo con la Ley, asumieron la gestión y administración de sus sistemas educativos a partir del 1º de enero de 2003. Con posterioridad a esta fecha, el MEN apoyará la gestión de los municipios menores de 100.000 habitantes para asegurar la continuidad a los procesos de certificación.

3.3 Concertación de Planes de Gestión y Desempeño con instituciones de educación superior

En los Planes de Gestión y Desempeño con las instituciones públicas de educación superior se acordarán metas de ajuste y mejoramiento en los siguientes aspectos:

- Eficiencia administrativa: se definirá conjuntamente la relación de personal administrativo por docente y por estudiante con el fin de determinar el tamaño óptimo de la planta de cargos de acuerdo al tamaño y complejidad de la institución.
- Eficiencia académica: se establecerá la carga académica e investigativa de los docentes de planta en cada institución ajustándola a los estándares que se definan entre el Gobierno y las instituciones para optimizar la capacidad de atención de cada institución y fomentar la investigación científica y tecnológica. En forma adicional, se desarrollarán estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada de cada institución.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas de educación superior, se pondrán en marcha estrategias de integración institucional mediante convenios con las instituciones de educación superior. Se apoyará la creación de confederaciones de universidades en la distintas regiones del país, con el fin de facilitar la circulación de estudiantes y profesores y aprovechar las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad. Un ejemplo lo constituye el proyecto de integración de las universidades de la Región del Caribe colombiano.

3.4 Sistema de Información del Sector Educativo.

El sector educativo necesita mejorar y fortalecer sus sistemas de información de tal manera que se disponga de estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño del sector educativo en todos sus niveles, en términos de cobertura, calidad y eficiencia.

En desarrollo de este programa, se unificará y centralizará la información del sector educativo necesaria para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– y para la planeación y seguimiento del sector, en la Dirección de Planeación del Ministerio. El sistema de información sectorial deberá apoyar los procesos de análisis de corto, mediano y largo plazo; el diseño de políticas; y los procesos de evaluación y seguimiento. De manera complementaria, el sistema de información sectorial apoyará las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, será necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabajará en forma coordinada con las Secretarías de Educación y con la Registraduría Nacional, y contratará auditorías muestrales que certifiquen la confiabilidad de la información.

El sistema de información del sector educativo se ha concebido en dos niveles:

- Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica como superior, y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.
- Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos, de planeación y misionales de las Secretarías de Educación y de las instituciones educativas.

El sistema de información del sector educativo se construirá a lo largo del cuatrienio de gobierno. A finales de 2003 se deberá haber implantado el sistema del nivel nacional y para finales de 2006 se deberán haber implantado los sistemas de información territoriales al menos hasta el nivel municipal. Los sistemas territoriales se formularán y ejecutarán como parte de los planes territoriales de modernización explicados en el numeral 3.2.

Como apoyo adicional del Ministerio al montaje del sistema de información de las regiones, se establecerán acuerdos con el Ministerio de Comunicaciones para conectar todas las Secretarías de Educación departamentales y municipales al servicio de internet y así facilitar los flujos de información entre las entidades territoriales.

Se reforzará el Sistema Nacional de Información de Educación Superior. Las instituciones educativas, el Consejo Nacional de Acreditación –CAN– y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados –CNMD– deberán reportar de forma oportuna y veraz al Gobierno Nacional toda la información que éste requiera para conformar un sistema de indicadores que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito para la educación superior – Fortalecimiento y Gobernabilidad en el Sistema de Educación Superior–, se apoyará el funcionamiento, vigilancia y seguimiento institucional, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política. Se consolidará y organizará el sistema de información y de seguimiento de la calidad. En este sentido el programa desarrollará las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la gestión institucional en las entidades del sector en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y vigilancia.
- Actualización, mejoramiento y expansión del sistema nacional de información de la oferta de educación superior y divulgar los resultados obtenidos.
- Creación del Observatorio Laboral.

“GERERENCIALISMO Y “TESTING” **Dos nuevas modalidades de Política Educativa en Colombia**

Víctor Manuel Gómez C.*

Nuevas modalidades de política social

En los últimos 20 años, en diversas regiones del mundo, se ha evidenciado una rápida y profunda transformación de las formas tradicionales de relación entre Estado y sociedad, expresadas a través de nuevos modelos de desarrollo económico y social, y nuevos objetivos y orientaciones de la política social sectorial.

En términos generales, es claro que el modelo tradicional de Estado providente, benefactor y controlador ha dado paso a un nuevo Estado con mayores funciones de evaluación, regulación y control de la racionalidad, eficiencia y eficacia del gasto público. A nivel sectorial esto implica un mayor énfasis en la evaluación del costo/beneficio, y de resultados, de estrategias, programas, instituciones y actores, todo lo cual ha sido conceptualizado bajo el término de ‘New Public Management’ (Dale, 1997:273-282).

Los siguientes son los principios básicos del nuevo ‘gerencialismo’ en la educación:¹

- Mayor énfasis en evaluación de resultados que en la evaluación de procesos. Utilización de estándares de desempeño, explícitos y medibles, y mayor control de las instituciones por medio de metas y niveles de logros y desempeño.
- Reducción de las diferencias entre el sector público y el privado.
- Desagregación de organizaciones públicas (escuelas o instituciones educativas, por ejemplo) y mayor competencia entre instituciones públicas y entre éstas y las privadas.
- Utilización de criterios y prácticas de administración y gestión (*management*) del sector privado, en las instituciones públicas.

En el sector educativo se impone la evaluación de las instituciones (colegios, universidades...) tanto en su eficiencia interna como en sus efectos o logros externos (en conocimientos, competencias, Ciencia y Tecnología, etc.), y también la evaluación de los docentes en tanto factor o actor principal del desempeño de las instituciones. Igual importancia debería dársele a la evaluación de las formas vigentes de gobierno y gestión en las instituciones educativas, en las secretarías de educación y otros órganos de política y dirección del sector (Torrance, 1997: 320-331).

El principio de lograr mayor racionalidad, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad del gasto público es, en sí mismo, un principio válido, deseable y de carácter universalista. No tiene justificación alguna pretender volver a etapas pasadas de irresponsabilidad, subjetividad e irracionalidad en el gasto público. El problema no reside en la necesidad de evaluación y rendición de cuentas (o *accountability*) sino en qué se evalúa, cómo se evalúa, con qué fines y

* Profesor Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia

¹ Se siguen los planteamientos de HOOD, C. en *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*. Citado en DALE, R, 1999: 278.

propósitos, qué racionalidad se establece entre los fines o propósitos de la política y los medios o recursos necesarios.

Otras características de las nuevas formas de relación entre Estado y sociedad son:

Políticas de “descentralización” –hacia regiones y aún municipios– de responsabilidades de ejecución y administración de diversas actividades productivas y de servicios, tradicionalmente centralizadas en los organismos centrales de gobierno.

Esta política implica una nueva función de las instituciones u organismos centrales; de definición de las políticas globales, y de planificación y evaluación; y la necesidad de nuevas formas de relación entre éstas y las respectivas instituciones regionales. También implica una mayor participación de las regiones y municipios en la financiación de servicios e infraestructura, tradicionalmente sufragados por el gobierno central.

Políticas de “privatización” de diversas actividades productivas y de prestación de servicios sociales, conjuntamente con la introducción de diversas modalidades de asociación entre empresas públicas y privadas. Así mismo, se le otorga un mayor papel a los diversos tipos de ONG en funciones complementarias y/o de reemplazo a las del Estado. Énfasis en el concepto y la práctica del “subsidiarismo”.

Estas políticas se derivan de objetivos de especializar la acción del Estado en las actividades y funciones consustanciales a la gestión pública, no delegables, para lo cual es necesario descargar al Estado de tareas que no le son esenciales y que podrían realizarse en empresas privadas y/o mixtas y en ONG, en las que se esperan mayores posibilidades de eficiencia, productividad y capacidad de respuesta.

Estrategias de “focalización” del gasto público en determinados grupos o sectores socioeconómicos (población objetivo), en lugar de la financiación de instituciones o servicios ofrecidos a quien los quiera demandar (subsidio a la oferta). Estas estrategias apuntan a lograr una mayor eficacia en la prestación de determinado servicio a los grupos sociales o comunidades de mayor necesidad de éste.

Estos grandes cambios en los objetivos y orientaciones de la Política Social asumen especificidades propias en cada uno de los sectores de aplicación: salud, educación, vivienda, protección a la infancia, etc.

En el caso de la educación, estas nuevas formas de política han encontrado en Colombia dos importantes campos de aplicación:

ó El primero, es el nuevo “gerencialismo” de la oferta educativa, claramente expresado en la política de “concesiones” de la Secretaría de Educación Distrital (SED) de Bogotá.

ó El segundo, es la práctica actual de reducción y simplificación de la compleja y multidimensional función de ‘evaluación’ de la calidad y pertinencia de la educación ofrecida, a los puntajes de estudiantes individuales, logrados en pruebas estandarizadas, supuestamente diseñadas para medir la calidad de la educación ofrecida.

I. El nuevo ‘gerencialismo’ en la política de ‘concesiones’ de la SED

El caso de la SED conforma un claro ejemplo de las nuevas opciones de política. Por lo cual es de sumo interés nacional el análisis cuidadoso de dicha experiencia, la que puede tener un importante efecto demostrativo, sistémico, en otras regiones del país.

En efecto, en la SED se han implantado:

- A) Nuevas modalidades de financiación de la educación pública.
- B) Nuevas modalidades de gestión de las instituciones, y de contratación y gestión de los docentes (nuevo ‘gerencialismo’ en la educación).
- C) Nuevos criterios de estrategias y procedimientos de evaluación de los resultados o logros educativos (evaluación externa, de índole censal, con pruebas estandarizadas aplicadas a estudiantes individuales vs. otras alternativas metodológicas de evaluación existentes).

Desde finales de 1999, la SED inició la implementación de una política de ‘concesión’ de la dirección –administrativa y educativa– de colegios de educación primaria y secundaria - construidos y dotados por la SED- a diversas instituciones (16), públicas y privadas, con experiencia y calificación educativa e interesadas en dicho esquema de concesión. El objetivo explícito de la SED es lograr determinadas metas de ampliación de la cobertura en niveles preescolar, básica primaria y secundaria, y media, en niños y niñas de estratos 1 y 2. Otro objetivo es que esta nueva cobertura reciba una educación de calidad, ofrecida por instituciones socialmente reconocidas por su experiencia innovadora en educación.

Durante el año 2000 se realizó la concesión de 16 establecimientos educativos, los que deben lograr una cobertura de 440 alumnos en el primer año y una meta de 880 en el segundo año, en jornada única, para un total esperado de 14.080 alumnos matriculados en todos los niveles. Otros seis colegios fueron adjudicados a principios de 2001, para un total de 22 colegios en concesión. Se espera, además, ampliar a 42 el número de colegios ‘concesionados’, en una política proyectada a 15 años.

En los niveles preescolar, básica primaria y secundaria la educación es gratuita, subsidiada por la SED. En el nivel medio, las instituciones concesionadas pueden cobrar matrículas y derechos académicos según parámetros establecidos por la SED. Los colegios están ubicados en las localidades de Bosa, Engativá, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usme, Suba, Santafé y Rafael Uribe.²

² El Contrato de Concesión tiene una duración de 15 años (2000-2014), con un presupuesto total de \$190.884'844.800 e institucional de \$11.928'052.800, a precios constantes. Para las instituciones concesionadas en 2001, el presupuesto es de \$80.458.092 a precios constantes del año 2000 durante 14 años.

Más allá de la meta explícita de ampliación de la cobertura, esta política de concesión es la expresión de nuevas relaciones entre el Estado (lo público), en este caso representado por la SED, las instituciones ‘concesionadas’ (públicas y/o particulares) que desempeñan el servicio educativo, los planteles o colegios en concesión, y el personal docente. Lo anterior implica el establecimiento de una nueva división del trabajo de la Educación entre el Estado y las instituciones, y de nuevos esquemas de complementación y colaboración mutuas. Desde esta perspectiva, la actual política de ‘concesiones’ tiene un interés general de política educativa, que trasciende ampliamente el contexto y las particularidades locales.

En esa nueva división del trabajo, la SED está a cargo de las funciones más generales de financiación y dotación de los planteles, y de pago a las instituciones concesionadas, además de las funciones de seguimiento, evaluación y control, tanto de los diversos aspectos financieros y administrativos de los planteles en concesión, como de los resultados esperados en términos de logro de las metas de cobertura, calidad y pertinencia de la educación ofrecida. Por su parte, a las instituciones concesionadas les compete la responsabilidad por la gestión administrativa y educativa de los planteles, incluyendo dimensiones de tanta importancia como la gestión del personal docente.

El siguiente diagrama visualiza las relaciones y funciones generales de la política de ‘concesiones’.

SED	Instituciones ‘concesionadas’	Colegios en concesión
<u>Funciones</u>	<u>Funciones</u>	<u>Resultados esperados</u>
1. financiación por nivel	- gestión administrativa	* metas cobertura
2. evaluación ofrecida	- provisión servicio educativo	* calidad educación
3. control administrativa	- gestión educativa (docentes, pedagogía, curriculum..)	* eficiencia

De aquí la importancia de qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa, quiénes son los usuarios y cuáles son los ‘usos’ políticos de los resultados de dicha evaluación.

El establecimiento de esta capacidad analítica e investigativa es fundamental para lograr ‘inteligencia’ sobre las diversas dimensiones –positivas o negativas, de índole cualitativa y cuantitativa– de la política de concesiones, que es esencial para poder conceptualizar sobre esta política educativa, de lo cual depende su generabilidad potencial a otras autoridades e instituciones, locales, nacionales e internacionales.

SED
Función analítica e investigativa

POLÍTICA DE CONCESIONES

Planteles: A, B, C, D, etc.

Análisis e investigación:

○ del proceso de concesión

(por plantel y del proceso general)

○ de resultados: por plantel, entre planteles,

entre planteles en concesión y tradicionales

(en la localidad y en el D. C. en general)

○ análisis comparativo de

resultados con planteles

en concesión (en la misma

localidad y en el D. C)

A. Aspectos problemáticos de la política de concesiones:

1. Contratación y gestión de docentes

Uno de los principales supuestos de la política de concesiones es que un régimen privado de contratación y gestión de docentes lograría mayor eficiencia y eficacia en el manejo y control de este principal factor de calidad de la educación y de desempeño institucional. En otras palabras, el sometimiento del cuerpo docente a un nuevo régimen privado de contratación es considerado como medio eficaz para mejorar la calidad de la educación ofrecida a estratos 1 y 2 de la población.

La relación laboral entre docentes y el rector de cada plantel está subordinada al contexto mayor del contrato de concesión entre la SED y la institución contratista, uno de cuyos principios básicos es el logro de beneficio o rentabilidad del esfuerzo del contratista. Es decir, ningún contratista trabaja a pérdida. Los parámetros económicos del contrato de concesión determinan entonces las condiciones laborales y salariales en todos los colegios contratados.

Es difícil obtener información generalizada sobre estas condiciones en todos estos colegios. En algunos se tipifica la siguiente situación: cada docente tiene un contrato privado unipersonal y discrecional con el rector (quien es el responsable económico y administrativo ante la institución contratista). En algunos colegios, los contratos son a corto plazo (4 o 6 meses o la duración efectiva de cada semestre. En el mejor de los casos hay contratos a 10 meses, renovables a discreción de la evaluación del rector). Esta 'discrecionalidad' es un eufemismo para denotar las posibilidades de subjetividad, arbitrariedad, control social, preferencias, sesgos, etc., en la contratación y gestión del cuerpo docente.

Un efecto importante es la poca estabilidad del cuerpo docente, expresada en alta desertión y rotación entre colegios (tasas del 36% y 40% en algunos colegios). De nuevo, es difícil obtener información confiable sobre el conjunto de estas instituciones, pues esta información es considerada como 'reservada' en muchos colegios.

Como consecuencia hay un debilitamiento significativo de la profesión docente, por razones de inestabilidad, precariedad en condiciones laborales, escaso compromiso con institución y con estudiantes. Cada maestro ha sido convertido en un contratista individual con cada rector. Todas estas condiciones desestimulan el trabajo y las dinámicas colectivas, grupales, de aprendizaje, de colaboración, de generación de sinergias, tan importantes en el trabajo educativo en cualquier institución, y de tantos efectos sinérgicos sobre la calidad de la educación ofrecida. La calidad no depende de maestros individuales, atomizados, sino del contexto institucional general, del 'clima' institucional. Un colegio es una organización social compleja, una pequeña sociedad, no la sumatoria de individuos atomizados.

Es importante señalar que ni siquiera se hace referencia aquí a la actividad sindical, asociativa, gremial, sino a la actividad sinérgica, a la creatividad y valor agregado generados por la colaboración, el trabajo colectivo, en equipo.

Vemos entonces a una profesión docente sometida a la máxima flexibilidad laboral, a la inestabilidad y precariedad en condiciones laborales. ¿Puede funcionar así adecuadamente la docencia? ¿Pueden los docentes comprometerse con su función y con la institución? ¿Pueden generarse sinergias, comunicación, colaboración y clima de aprendizaje? ¿Qué tipo de docente es el que acepta estas condiciones laborales? ¿Cuáles son sus expectativas? ¿Cómo afectan estas condiciones la calidad de la educación en las instituciones, la profesión docente y su ya bajo estatus social y ocupacional?

Las altas tasas de deserción y rotación, existentes en algunos colegios en concesión, señalan una situación muy preocupante para la calidad de la educación y para el futuro de la profesión docente. ¿Es compatible una profesión docente, relativamente estable y comprometida con la institución, con un régimen privado de contratación laboral unipersonal, discrecional y a corto plazo? ¿Y evaluado en el contexto de parámetros de reducción de costos operativos y de aumento de la rentabilidad del 'contrato' de concesiones? ¿Es este régimen de contratación de docentes, parte esencial del contrato de concesiones? En caso afirmativo, sus efectos perversos y contraproducentes, sobre la calidad de la educación, se convierten en el 'talón de Aquiles' de esta política.

Las respuestas a estos interrogantes dependen, a su vez, de otras dimensiones de la política, tales como las definiciones de calidad de la educación y los medios utilizados para su evaluación.

2. Métodos de evaluación de la calidad de la educación

Por supuesto que sí es posible precarizar y debilitar al máximo la profesión docente si se reduce y limita el concepto de calidad de la educación a los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas, en dos o tres grados (como las que realiza para la SED, en la Universidad Nacional, las pruebas de evaluación de competencias).

Bajo este concepto de calidad (limitado y reduccionista) lo que importa es que la institución obtenga puntajes relativamente altos, para lo cual sólo son realmente importantes los profesores de matemáticas y lenguaje (los demás bien podrían ser de hora-cátedra, pues las otras áreas del aprendizaje no son importantes –o lo son mucho

menos– pues no son objeto de evaluación por parte de la SED).

Los aprendizajes que no son objeto de evaluación pública son mucho menos importantes que los evaluados, pues de estos últimos depende el estatus social del colegio (el ranking o jerarquía de estatus entre colegios, el reconocimiento público y oficial a los colegios...) como sucede con el Examen de Estado (Gómez, 1996).

Por otra parte, conviene señalar que –en muchos colegios– la obtención de puntajes altos no depende de la calidad de los profesores (ni de sus condiciones laborales), sino de sesiones específicas de ‘entrenamiento’ para las pruebas de la SED, ofrecidas por las mismas empresas de entrenamiento que ahora preparan a un alto porcentaje de los inscritos en las pruebas de admisión en la Universidad Nacional.³

Este tema conduce entonces al otro importante objetivo de la política de concesiones: el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida por este nuevo tipo de colegios público-privados.

Ya ha sido señalado el efecto reduccionista de medir la calidad por los puntajes en las pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje. Cabe relevar que *es mucho más importante lo que estas pruebas no miden que lo que miden*. No miden la calidad de la educación para la ciudadanía, ni la calidad de la educación científica, ni estética, ni moral, ni la capacidad expresiva ni creativa de los estudiantes, ni su conciencia ambiental. Es decir, los grandes aprendizajes esperados –en toda sociedad– de la experiencia educativa no son relevantes aquí pues no son medidos, no son objeto de mediciones estandarizadas, no otorgan puntajes comparativos entre instituciones. Además, tampoco podrían ser medidos por este tipo de pruebas o tests, lo que señala, por otra parte, la gran debilidad y limitación técnica de este tipo de pruebas y el uso abusivo y arbitrario que de ellas se hace.

Sin embargo, uno de los indicadores básicos en la evaluación que la SED realiza del desempeño de los colegios en concesión, y del que depende la continuación del contrato, es el ranking comparativo en las pruebas de matemáticas y lenguaje. La lógica y los términos del contrato definen así lo que se entiende por calidad de la educación.

Aquí debe hacerse un paréntesis sobre los criterios y medios o técnicas de evaluación: sobre sus limitaciones técnicas y sobre sus efectos perversos en el sistema educativo. *Es más importante lo que no se mide que lo que se puede medir con tests estandarizados*. Sin embargo, lo que sí se mide se convierte en el *currículum* real. El verdadero *currículum* para la mayoría de los colegios de este país es la preparación para el Examen de Estado y el entrenamiento para la evaluación de competencias. Lo demás, lo verdaderamente importante y significativo, lo que es cualitativo, creativo y divergente, y que por eso se escapa a las limitaciones técnicas de los tests masivos y estandarizados, no es importante en la experiencia real de los colegios, sometidos a la competencia pública por unos puntajes ICFES.

³ Entrar a esta universidad depende en gran medida de la capacidad de pagar sesiones de entrenamiento para los exámenes de admisión (cursos pre-ICFES). Por esta razón, es común encontrar estudiantes admitidos con altos puntajes y con grandes deficiencias en competencias comunicativas básicas: escasa comprensión de textos complejos e incapacidad de escritura.

Estos efectos perversos de este tipo de tests y pruebas, se extienden ahora a la educación superior a través de los llamados ECAES (Exámenes de Calidad de la Educación Superior), tema que será analizado más adelante.

3. Conceptos de calidad y pertinencia de la educación ofrecida por los colegios en concesión

En la política y en el contrato de concesiones hay el supuesto (explícito) de que calidad de educación corresponde con un modelo y una práctica educativas, estrechamente relacionados con determinados imaginarios y expectativas sociales y culturales. En efecto, se pretende que un tipo particular de educación media, caracterizada por un sesgo fuertemente intelectualista y académico, cuya principal razón de ser es el ingreso inmediato a la educación superior, y que excluye la formación técnica y la capacitación laboral del estudiante, es el único modelo posible, deseable y universalista de educación media. Se supone así que el tipo de educación ofrecida por los colegios académicos, cuya población espera ingresar a la educación superior, es igualmente pertinente para estudiantes de estratos 1 y 2, la gran mayoría de los cuales no puede y/o no quiere ingresar a ese nivel.⁴

No existe un único concepto o parámetro universal de calidad de la educación. Calidad también implica pertinencia, relevancia al contexto sociocultural del estudiante. La mayor parte del estudiantado de grados 10 y 11 requiere una educación media que al mismo tiempo que forma competencias generales (que no significa capacidad de buenos puntajes en el Examen de Estado), ofrezca posibilidades de calificación en áreas técnicas y en oficios productivos, con el objetivo de facilitar su inserción al mercado de trabajo.⁵

Dado el aumento creciente de la cobertura en el nivel medio, las bajas tasas de cobertura en el nivel superior y los escasos cupos ofrecidos por las instituciones públicas, es imperativo ofrecerle a la mayoría de la juventud colombiana una educación media alternativa al modelo dominante de educación academicista e intelectualista, la que sólo le es funcional a menos de la cuarta parte de la cohorte egresada de grado 11, la mayor parte de la cual pertenece a estratos 4, 5 y 6.⁶ Los demás egresados se ven sometidos al dudoso honor de tener un Diploma de Bachiller General, Académico, de mínima relevancia en el mercado de trabajo.⁷

⁴ Para una caracterización de la Educación Media en Colombia véase GÓMEZ, 1999.

⁵ Una visión comparativa internacional de objetivos y modalidades de Educación Media (o secundaria superior) puede verse VARIOS, 1999.

⁶ En Colombia es muy baja la tasa de cobertura en educación superior (15%) y está además altamente concentrada en los niveles socioeconómicos más altos. En el año 2000, tres de cada cuatro estudiantes matriculados provenían del 40% más rico de la población, mientras que uno de cada cuarenta lo hacía del 20% más pobre. Ver: Reverón, 2002 y Echeverri, 2001.

⁷ En Bogotá, actualmente, cerca del 90% de las instituciones educativas oficiales se concentra en la modalidad académica. Las otras restantes se distribuyen en un conjunto altamente heterogéneo y disperso de instituciones cuya única identidad común es un vago y genérico propósito de ofrecer educación 'no académica'. Este conjunto está conformado por los Institutos Técnicos Industriales (ITI), los Inem, los Institutos Técnicos Comerciales, el Cemdzob (Complejo de Educación Media Diversificada de la Zona Sur-oriental de Bogotá), los Cedit (Centros de Educación Distrital Institutos Diversificados), los Cedit (Centros de Educación Distrital Institutos Técnicos) y algunos colegios académicos con tendencia hacia modalidades de educación 'no académica'.

Sin embargo, ésta es la política oficial. En el caso de Bogotá, en los colegios en concesión, la SED no reconoce ningún gasto efectuado por éstos en formación técnica o calificación ocupacional de los estudiantes. Lo que se haga al respecto es por cuenta y riesgo de esos planteles, a pesar de que su principal razón de ser es focalizar la oferta en estratos 1 y 2 de la población. A nivel nacional, no hay política sobre educación media. Esta es considerada como educación posbásica; por tanto, supera la responsabilidad del Estado.

Lo que en este país se considera como educación básica (9 años) es en realidad una *educación mínima*, aunque la Constitución y la ley la denominen como tal. Es hoy ampliamente reconocida la necesidad de una educación básica de por lo menos 12 años para poder participar, ser incluido, en la compleja sociedad moderna.

Esta necesidad coloca entonces en primer lugar de la agenda de política educativa la universalización de la cobertura en grados 10 y 11, lo que, a su vez, plantea los siguientes interrogantes: ¿qué tipo de educación media (o secundaria superior) ofrecer a una población estudiantil creciente y con mayor heterogeneidad social y cultural, con gran diversidad de intereses y expectativas respecto a la experiencia educativa? ¿Es racional continuar ofreciendo a todos el mismo modelo intelectualista y academicista, propio de las clases medias con posibilidades de educación superior? ¿*Más de lo mismo* o diversificación curricular de la oferta? ¿Qué otras modalidades de educación media podrían ofrecerse? Como articular la formación general con la formación laboral? ¿Son distintas o complementarias? ¿Qué alternativas curriculares podrían ofrecerse para el nivel medio? ¿Cuáles serían las formas de articulación con la educación superior? ¿Con nuevos tipos de instituciones y nuevas modalidades de aprendizaje?

Profundizar sobre estos temas supera los objetivos de este escrito. Solamente es necesario señalar que este es un tema central de política educativa. *Que no es con más cobertura con más del mismo tipo de educación tradicional* como puede abordarse este complejo problema.

II. La evaluación de la calidad de la educación superior mediante los exámenes de calidad –ECAES-

No es asunto de discusión la evidente necesidad que tienen la sociedad, el sector productivo y el Estado de medir y evaluar la calidad de la educación superior ofrecida en el país. A esta necesidad responde la política de evaluación de la calidad mediante los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), establecidos mediante Decreto 1716 de 2001. En desarrollo de dicha política, en 2003 se efectuarán los ECAES en Ciencias de la Salud (9 programas), Ingeniería, Arquitectura y afines (15 programas) y Ciencias Sociales y Humanas (2 programas). Para 2006 se espera haber logrado la universalización de los ECAES a todos los programas de formación de nivel superior en el país.

Dada la importancia de esta política y de sus posibles consecuencias académicas e institucionales, es necesario iniciar el estudio y análisis de un conjunto de dimensiones, tanto de índole técnica como contextual, que inciden decisivamente sobre el éxito o fracaso de dicha política. El propósito de realizar los ECAES es lograr mayor racionalidad, funcionalidad y congruencia entre fines y medios. ¿Son los medios utilizados los más adecuados para el logro de los fines propuestos? ¿Qué efectos o

consecuencias indeseables pueden derivarse de los medios o instrumentos utilizados?
¿Qué alternativas de medición/evaluación podrían proponerse?

Dimensiones de análisis

A) En primer, lugar es necesario el análisis de los propósitos buscados: ¿cómo se define y especifica la ‘calidad’ de la educación ofrecida, y en cada área de formación?

La importancia de este interrogante se deriva del alto grado de heterogeneidad y divergencias; de índole teórica, metodológica y epistemológica existente entre las diversas áreas de formación, lo que torna muy compleja la tarea de medición y muy arbitraria y antitécnica la utilización de una sola metodología de evaluación. Esta alta heterogeneidad existe además entre diversas instituciones y programas curriculares en una misma área del conocimiento, en razón de las diversas opciones de formación, que son naturales e intrínsecas a la autonomía académica y que no pueden ser homogeneizadas ni estandarizadas, y que por tanto su ‘calidad’ no puede ser medida o evaluada con el mismo tipo de instrumentos.⁸

En efecto, en cada una de las diversas áreas de formación hasta ahora sujetas a los ECAES (Derecho, Medicina, Ingeniería Mecánica), y también en las de próxima aplicación, existen diversas opciones -o posiciones- respecto a cómo se define y concreta -curricular y pedagógicamente- la ‘calidad’ y pertinencia externa de la educación ofrecida. Estas opciones difieren desde aquellas que definen la calidad de la educación como la formación de capacidades o competencias generales creativas y divergentes, expresadas en términos de capacidad de aprendizaje autónomo, de conceptualización, argumentación, solución de problemas, desarrollo de prototipos y aplicaciones, capacidad de investigación creativa, hasta aquellas que valoran la adquisición -y repetición- de informaciones o conocimientos específicos.

Asumiendo que ambas u otras opciones son igualmente legítimas en cuanto expresión de la natural autonomía académica, no es posible, por tanto, homogeneizar ni unificar estas diversas opciones en un único criterio, norma o definición de calidad, y mucho menos someterlas a una única forma o instrumento de medición o evaluación, aunque esta opción haya sido legitimada por las asociaciones profesionales o académicas (como Ascofame, Acofi, Aciem, Acfa, entre otras). La validez, confiabilidad, deseabilidad y otras dimensiones técnicas y contextuales de las pruebas conforman un asunto complejo y multidimensional (multidisciplinario), el que no puede ser reducido ni a la participación de ese tipo de asociaciones (las que sólo confieren legitimidad mas no validez ni confiabilidad) ni a opciones de técnicas psicométricas.

A pesar de los argumentos anteriores, los ECAES están basados en la pretensión de medir la calidad a través de un único tipo de instrumento que arroje datos empíricos comparativos entre diversos programas de formación. Esta necesidad de comparar y jerarquizar es central en la actual política de evaluación de la calidad de la educación superior. Los resultados deben ser cuantitativos; deben expresarse en datos, indicadores, estadísticas, que permitan la evaluación comparativa y legitimen la toma de decisiones respecto a asignación de recursos. Aquí radica la enorme importancia, el poder político

⁸ Estas diferencias son comunes entre instituciones y programas, en función de diversas tradiciones intelectuales e institucionales, liderazgos académicos, identidades, paradigmas dominantes, etc. Estas diferencias constituyen la esencia de la autonomía universitaria.

y simbólico de este tipo particular de evaluaciones de calidad. Es enorme el peligro de sus usos indebidos, arbitrarios, inequitativos, amparados bajo la supuesta objetividad y tecnicidad de los instrumentos. Estos usos, ‘políticamente orientados’ de los ECAES, pueden ser fuente de importantes conflictos entre el Estado y las instituciones de educación superior.

La utilización de un solo tipo de instrumento de medición en determinada área de formación implica privilegiar una opción metodológica y epistemológica sobre otras posibles, lo que constituye una opción arbitraria, pues favorece o privilegia a los programas de formación más afines o congruentes con esa opción y discrimina negativamente aquellos programas más diferentes o divergentes respecto a la norma o modelo deseable de formación, la que *de facto* se establece y formaliza mediante la utilización (e imposición) de una particular opción metodológica de evaluación.

B) También es importante el análisis tanto de los resultados empíricos de dichos ECAES, como de sus significados o interpretaciones y sus implicaciones de política académica. ¿Qué tipo de resultados generan estas pruebas? ¿Puntajes comparativos entre programas e instituciones? ¿O diagnósticos cualitativos de estos programas? ¿Se supone que los puntajes son indicadores válidos de calidad diferencial de la educación ofrecida? ¿En qué se sustenta ese supuesto? ¿Cómo se interpretan los resultados? ¿Qué sucede en casos de puntajes relativamente altos en programas, objetivamente conocidos como de mala o mediocre calidad? ¿Se revisan y evalúan críticamente las pruebas o se legitiman los resultados?

C) Otra dimensión de análisis se refiere a los efectos o consecuencias -sociales e institucionales- de la aplicación de los ECAES y de divulgación de sus resultados.·

Algunos de estos efectos posibles tienen que ver con estrategias de instituciones y programas de preparar o ‘entrenar’ a sus estudiantes para aumentar sus puntajes en los ECAES (práctica además muy común en colegios de secundaria en el Examen de Estado) sin que el aumento en los puntajes corresponda a una mejor calidad de la educación recibida, sino con la estrategia de aumentar el estatus social de la institución, lo que favorece su ventaja competitiva en el mercado de matrículas. En este caso, el propósito formal de los ECAES no se cumple, aunque los instrumentos se apliquen. Prima entonces el formalismo y el instrumentalismo sobre lo sustantivo.

Otra situación posible es el caso de programas cuya opción intelectual y pedagógica sea muy distinta o divergente de aquella que comporta (implícita o explícitamente) el instrumento de medición, lo que puede conducir a la paradoja de bajos puntajes en programas de alta calidad reconocida y buenos puntajes en programas de menor calidad relativa, en virtud de las limitaciones o arbitrariedades inherentes al instrumento utilizado. El instrumento es incompetente para identificar y valorar las diversas innovaciones curriculares y pedagógicas, distintas a la formación tradicional, y que conforman lo sustantivo de la ‘calidad’ de la educación. En este caso, es evidente la deslegitimación no sólo del instrumento en particular, sino de la política general de medición de la calidad de la educación superior. La mala calidad, o inadecuación, de

los instrumentos actúa en contra de los objetivos deseados. Los medios se oponen a los fines.

Comúnmente, este tipo de efectos o consecuencias no son previsibles ni deseados -por lo cual son llamados efectos ‘perversos’ o indeseables- y pueden ser causa eficiente del fracaso, ineficacia o distorsión de los objetivos de políticas o programas, como los ECAES.

D) Otro tema importante se refiere a si la medición o evaluación de la calidad de la educación superior recibida puede efectuarse con mayor validez, ya sea durante o al final del proceso de formación o, más bien, en el desempeño laboral.

Es necesario señalar al respecto que las evaluaciones, puntajes o notas, logradas durante el periodo de formación, no determinan ni predicen el futuro desempeño laboral del egresado. Es escasa y débil la predictibilidad de éstos en función de los puntajes de pruebas escolares, por las siguientes razones:

- 1) Artificialidad de tests y pruebas escolares: este tipo de pruebas se efectúan en un contexto escolar muy diferente de la complejidad intelectual y contextual del ejercicio profesional.
- 2) Individualización y aislamiento: los tests o pruebas escolares comúnmente se centran en la respuesta individual diferencial a determinadas preguntas o ítems, lo que además de ser un contexto artificial y de escasa predictibilidad laboral, es claramente ajeno al contexto interactivo, comunicativo, colaborativo, propio del desempeño ocupacional en todas las actividades productivas.

El desempeño laboral del individuo depende de un numeroso y complejo conjunto de factores (como capital social y cultural, rasgos de personalidad, acceso a oportunidades, capacidades comunicativas e interactivas, etc.), las que evidentemente no pueden ser reducidas a puntajes en pruebas escolares, ya señaladas además como artificiales, de escaso valor predictivo y ajenas al contexto del desempeño profesional. Por lo cual, éstas son de poca utilidad y pertinencia para la medición de la ‘calidad’ de la educación recibida, objetivo éste de los ECAES.

A manera de conclusiones:

Se ha analizado aquí brevemente un nuevo esquema, una nueva experiencia de colaboración, articulación, complementación, entre el sector público y el privado, conceptualmente delimitado como ‘*nuevo gerencialismo*’ educativo. Dado que, en principio, es necesaria la colaboración del sector privado en la educación, surge entonces el interrogante sobre las formas o modalidades más adecuadas para esta colaboración. Desde ahora y hacia el próximo futuro este tema conformará uno de los principales asuntos de la política educativa.

En el caso particular del contrato de concesión en Bogotá, se ha señalado la contradicción, o efecto contraproducente, de determinadas formas de contratación y gestión del profesorado sobre el debilitamiento y la precarización de la profesión docente y, por tanto, sobre la meta esperada de una mejor calidad de la educación ofrecida a estratos 1 y 2 de la población. La hipótesis que se ha planteado es que estas nuevas condiciones laborales para los docentes afectan negativamente la razón misma de ser de la política de concesiones. De ser cierta o validada esta hipótesis, sería entonces necesario diseñar nuevos tipos de contratos de

concesión o colaboración con el sector privado, con nuevas condiciones económicas y laborales favorables a la profesión docente. ¿Es esto posible en los esquemas de colaboración entre el sector público y el privado? ¿En el contexto de los criterios y objetivos del nuevo ‘gerencialismo’ en la Educación?

No hay duda sobre la necesidad de evaluación de los resultados del gasto público en educación. De aquí la importancia del debate sobre las diversas modalidades y técnicas de evaluación: ¿qué se evalúa? ¿cómo se evalúa? ¿quién evalúa? ¿cómo se utilizan los resultados de la evaluación?

Se ha presentado aquí una crítica al reduccionismo metodologicista de *definir calidad por puntajes en pruebas estandarizadas*, ignorando, subvalorando o dejando de lado toda la amplia gama de aprendizajes y competencias cualitativas que no son susceptibles de ser medidas por este tipo de pruebas. También se ha señalado la tendencia a aplicar este tipo de pruebas en la educación superior a través de los ECAES.

Al respecto, es necesario relevar los siguientes puntos:

A) La existencia de diversos criterios y posiciones respecto a la definición de qué se entiende por ‘calidad’ de la educación ofrecida en determinada área del conocimiento (Medicina, Derecho, Ingeniería, Ciencias Sociales, etc.). Estas diversas opciones de formación se expresan en términos de objetivos y prácticas curriculares y pedagógicas muy diferentes y aun antagónicas entre sí como resultado natural del ejercicio de la autonomía académica en las universidades. Sin embargo, esta heterogeneidad natural es sometida a una sola metodología de evaluación o medición de la calidad de la educación ofrecida (ECAES). Surgen entonces diversos interrogantes sobre la índole arbitraria, antitécnica e inequitativa de esta única opción de evaluación. ¿Implica ésta una fuerza homogeneizadora de la natural heterogeneidad en las opciones de formación? ¿Es ésta una tendencia deseable o, por el contrario, violatoria de la autonomía universitaria? ¿Cuáles serían las implicaciones negativas sobre la calidad de la educación superior, derivadas de la mayor homogeneidad en las opciones de formación? ¿Implica esto mayor conservadurismo y tradicionalismo? ¿Cómo pueden los actuales instrumentos de los ECAES reconocer, ponderar y evaluar diversas innovaciones curriculares y pedagógicas, diferentes o divergentes del modelo de formación institucionalizado en los instrumentos? ¿Qué opciones o modelos de formación, entre varios posibles, son privilegiados por esta opción metodológica? ¿Qué otras opciones o modelos son negativamente tratados?

B) El segundo interrogante se refiere al tipo de datos, resultados o información, producida por los actuales ECAES, y al tipo de análisis, significados e interpretaciones, que de ellos se puede derivar.

C) Igualmente importantes son los diversos efectos imprevistos o no deseados, usualmente negativos, derivados del contexto social e institucional de aplicación de los ECAES. Algunos de éstos son: la homogeneización de objetivos de aprendizaje y de prácticas curriculares, la invisibilidad de innovaciones curriculares y pedagógicas distintas o divergentes de la opción ‘oficial’, la competencia interinstitucional por el ‘puntaje’, independientemente de la calidad, y la deslegitimación potencial de los instrumentos y, por tanto, de la política.

D) Finalmente, cuándo y cómo puede medirse la calidad de la educación recibida, dadas las limitaciones y la artificialidad de los instrumentos de medición *vis-à-vis* la complejidad y multidimensionalidad del desempeño profesional de los egresados.

Es urgente entonces iniciar un serio debate académico sobre esta forma particular de evaluación, sus limitaciones técnicas intrínsecas y sus efectos perversos sobre el sistema educativo. Es necesaria la evaluación de la evaluación, el examen de los exámenes. Debate por lo demás de gran importancia actual en el contexto europeo y norteamericano.⁹

Finalmente, en relación con la educación superior, es necesario señalar que el principal factor social y demográfico que va a exigir cambios cualitativos en la actual estructura de la oferta de nivel superior es la expansión masiva de la cobertura en el nivel medio. Por tanto, uno de los grandes temas de política educativa en los próximos años será la interfase entre el nivel medio y el superior, y las innovaciones curriculares e institucionales necesarias para una educación superior masificada y de calidad. No es posible lograr mayor cobertura, y su necesaria redistribución social y regional, con *más de lo mismo...* más de la misma estructura de la oferta. Se impone entonces la discusión sobre:

- ❖ Nuevos tipos de instituciones, distintas a la universidad tradicional y alternativas a ésta (Gómez, 2001: 240-263 y OECD, 1991).
- ❖ Nuevos tipos de programas de formación, de mayor relevancia para los diversos contextos y necesidades regionales.
- ❖ Modalidades de educación superior por ciclos (Gómez y Díaz, 2002).
- ❖ Innovaciones en flexibilidad curricular, currículo por créditos. etc. (Díaz, 2002).
- ❖ Nuevas oportunidades de enseñanza-aprendizaje mediante la educación virtual, e-learning, etc. (Henoa, 2002).

BIBLIOGRAFÍA

DALE, R. *The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship*. En: HALSEY, et al. *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford, U. Press. 1997.

DÍAZ, M. "Flexibilidad y Educación Superior en Colombia". ICFES. Serie Calidad de la Educación Superior No. 2. 2002.

ECHEVERRY, J. C. *Financiamiento para la equidad, calidad y retos de la educación superior en Colombia*. En: OROZCO, L. E. (compilador). *Educación Superior. Desafío Global y Respuesta Nacional. I y II*. U. de los Andes. Maestría en Dirección Universitaria, 2001.

⁹ Ver, por ejemplo: www.alternativetesting.com

GÓMEZ, V. M. *Un Examen al Examen de Estado*. ANÁLISIS POLÍTICO, No. 27. 1996. IEPRI-U.N.

GÓMEZ, V. M. *Educación para el Trabajo. Un estudio de la Educación Técnica Industrial*. Magisterio, 1999.

GÓMEZ, V. M. *Necesidad de alternativas a la universidad tradicional en Colombia*. En: OROZCO, L. E. (compilador). *Educación Superior. Desafío Global y Respuesta Nacional. I y II*. U. de los Andes. Maestría en Dirección Universitaria, 2001.

GÓMEZ, V. M. & DÍAZ, M. *Formación por Ciclos en la Educación Superior*. ICFES. Subdirección de Fomento. 2002.

HENAO, O. "La enseñanza virtual en la educación superior. ICFES. Serie Calidad de la Educación Superior No. 8. 2002.

REVERON, C. *Las clases sociales en el campo de la educación superior en Colombia*. Maestría en Sociología. U. N. 2002.

OECD. *Alternatives to Universities*. París, 1991.

TORRANCE, H. *Assessment, Accountability, and Standards: Using Assessment to Control the Reform of Scholing*. En: HALSEY, et al., *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford, U. Press. 1997.

VARIOS. "Intermedia. Encuentro Internacional de Educación Media. Memorias". SED. Bogotá, 1999.

NOTAS SOBRE HÁBITAT Y SOSTENIBILIDAD

Fabio Giraldo I.*

Tratar de incursionar coherentemente en los temas propuestos para este panel conlleva abordar la problemática de la complejidad, en cuanto es a través de esta visión como uno puede acercarse a las cuestiones previstas; desearía comenzar, dado el escaso tiempo que tengo para desarrollar el tema propuesto, realizando algunas afirmaciones que, fuera de su marco, pueden parecer bastante dogmáticas:

Primera: la complejidad es una forma específica y nueva de entender el mundo y ella, en mi visión, no se agota en la racionalidad, donde hay un fuerte contraste con el paradigma de la simplicidad. La complejidad implica plantearse una nueva ontología: lo que se encuentra estratificado en una multiplicidad que implica finalmente la unidad; sin la unidad, la multiplicidad no sería multiplicidad sino infracaos, dispersión y discontinuidad en sí misma. La unidad, por otro lado, no implica la multiplicidad, ésta simplemente ocurre: el ser es, y no es sólo uno.

En esta visión hay una nueva forma de ver; se articulan los distintos estratos o dominios del mundo tal como él es: lo físico, lo biológico y lo histórico social; estos estratos se deben articular y diferenciar de una forma consistente, esto es, estableciendo la especificidad de cada uno de ellos.

Segundo: la noción de sostenibilidad, como lo planteó hace algunos años el premio Nobel de Economía Robert Solow, está relacionada con ese deber moral que se supone tenemos con las generaciones futuras. Definir sostenibilidad como la obligación de dejar el planeta tal como lo encontramos es sencillo, pero esencialmente inviable. El desarrollo humano es un complejo proceso de creación–destrucción que lleva implícito, gústenos o no, la utilización de los recursos naturales y su transformación.

Cumplir literalmente con el mandato de la UNESCO de “dejar el agua, el aire y los recursos del suelo tan puros y descontaminados como cuando se formó el planeta” y “dejar sin degradar todas las especies animales” sería negar la esencia de lo humano como ser que se autocrea en una compleja historia de creación continua; creación impensable sin la utilización amplia de los recursos naturales; así las cosas, el mandato de la UNESCO y muchas de las ideas que trabajamos sobre el desarrollo sostenible es un mandato inocuo, sirve para hacer algo que no es factible, más aún, nos pide hacer cosas que, pensándolo bien, no son tampoco deseables.

Tercero: el hábitat, en su forma más amplia, se puede entender como **el lugar de permanencia**, el conjunto de hechos geográficos relativos a la residencia del ser humano, donde se está, se habita. El hombre animal –la especie biológica que inicia el proceso de hominización– no habita un lugar; para habitar se requiere del individuo y la sociedad, de la existencia de una psique que represente y simbolice. Se requiere de la existencia del lenguaje y de la captura de las nociones de tiempo y espacio, de la existencia de un flujo perpetuo de representaciones, afectos e intenciones, de una fuente

* Ex viceministro de vivienda

o capacidad que tienen los colectivos humanos de hacer surgir de manera inmotivada – aunque condicionada– formas, figuras, esquemas nuevos, que, más que organizaciones, son creaciones de mundos. En virtud de estos esquemas es como el mundo griego antiguo creó una significación imaginaria social: la ciudad; y el mundo moderno creó la ciudad industrial y el mundo de hoy la ciudad red de la globalización.

El hombre animal no habita, él se localiza en el espacio en términos meramente físicos. Muy diferente es el ser humano; él se localiza no sólo en términos físicos y biológicos, sino en una multidimensionalidad “natural” y “social”, ordenada y simultánea, propia de cada sociedad, de cada territorio. La clave de esta localización es elucidar el acto que da forma, y este acto presupone al individuo y a la sociedad cuya forma no es meramente lógica, ella también es poética.

Cuarto: La sostenibilidad humana es radicalmente diferente a la sostenibilidad animal, a la sostenibilidad biológica y a la física; es una sostenibilidad en el orden de lo social histórico que requiere, desde la complejidad, una definición más coherente y útil que las definiciones corrientes. Podemos utilizar la definición propuesta por Solow: “Una obligación que nos conduzca a dejarle al futuro la opción o la capacidad de estar tan bien como nosotros estamos. Sostenibilidad es un mandato para no satisfacernos por medio del empobrecimiento de nuestros sucesores. Suena bien, pero es difícil hacerlo preciso. Los gustos, las preferencias de las generaciones futuras son algo que no conocemos. Tampoco sabemos mucho sobre las tecnologías a las que tendrá acceso la gente dentro de cien años. Debemos tener en cuenta los recursos que se agotan y los que dejamos, pero también el tipo de medio que legamos, incluyendo el medio construido, la capacidad productiva y el conocimiento tecnológico”.

Lo importante en esta definición es que lo que estamos obligados a mantener es una capacidad general para crear bienestar y no una cosa o un recurso natural en particular; pero la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva; de quién obtiene qué; de la repartición del bienestar entre la gente y el futuro, y esto nos lleva a la discusión del mercado, la competencia y el sistema de precios, pero sin caer en la ingenuidad de pensar en, si es posible, que la meta o el deber de la sostenibilidad se pueda dejar totalmente al capricho económico. No hay razón alguna, en términos estrictamente económicos, para pensar que esto pueda ser así. El futuro no está adecuadamente representado en el mercado, pero tampoco es fácil pensar en él sin su concurso activo: hay escasez y los incentivos son importantes para alcanzar el bienestar; los precios envían señales a productores y consumidores, cuyas imperfecciones deben ser corregidas por la acción política del Estado.

Quinto: La sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entre el presente y el futuro; económicamente, es un problema entre ahorro e inversión, entre la escogencia de un consumo actual y el suministro para el futuro. En la sociedad capitalista, se acumula capital, se acelera el progreso técnico, existe libertad de empresa y la asignación de recursos se realiza fundamentalmente a través del mercado por medio de un sistema autorregulador, impulsado por la competencia y el interés individual. Pero el medio ambiente necesita de las políticas públicas, pues oprimiéndolo, dañándolo, podemos obtener ganancias cuyos costos asumirán otros. La sostenibilidad es un problema social básico porque cada uno de nosotros sabe o entiende que puede obtener ganancias a expensas de sus contemporáneos y del medio ambiente.

Por la anterior razón, las políticas ambientales son importantes. Adicionalmente, ellas son categóricas en mostrarnos cómo los problemas fundamentales de la sociedad no se reducen simplemente a la dimensión económica. La sociedad capitalista involucra relaciones políticas, culturales y sociales que se encuentran articuladas y diferenciadas de la dimensión dominante de la sociedad: la economía. En el capitalismo, hay primacía de lo económico y ello lleva al error de pensar que esta sociedad se puede entender en su totalidad con esta dimensión y no desde la totalidad, desde la complejidad de la sociedad y sus dimensiones.

Visto así, la sociedad es un complejo sistema de relaciones de sus diferentes dimensiones y la forma como éstas se articulan, sin borrar sus distinciones a través del tiempo y el espacio. La sociedad se encuentra en permanente movimiento; sus transformaciones implican cambios en los elementos de estas complejas y enigmáticas relaciones, mostrando mutaciones importantes no solamente a través de las épocas sino de los lugares

Sexto: Sostenibilidad y equidad no se pueden ver por separado. La protección ambiental que realicemos hoy casi con seguridad contribuye a la sostenibilidad, pero no lo hace de una forma automática. La equidad no se puede pensar meramente para el futuro, la más importante es la inequidad actualmente existente y éste es un problema vital que debe ser planteado en el marco de la sostenibilidad. Muchas personas se interesan en el bienestar de las generaciones futuras, pero a veces dan la impresión de que no están interesadas en el bienestar de los seres humanos con los que comparten hoy en este espacio y tiempo particulares. En términos de costo beneficio, la sostenibilidad implica pensar que una minoría lo está obteniendo todo a costa de la gran mayoría de la humanidad que está siendo maltratada por nuestros sistemas de cálculo y racionalidad. La sostenibilidad es un problema importante porque con ella vislumbramos quién está recibiendo los beneficios y los costos del desarrollo y, al hacer los análisis locales, regionales, nacionales y globales, saber si alguien está siendo estafado en esta ecuación.

La sostenibilidad es una obligación moral y ética, fundamentalmente política, y a ella debemos subordinar las otras dimensiones de la sociedad, por importantes que éstas nos parezcan. No estamos obligados a preservar esto o aquello, sino a preservar la capacidad del bienestar colectivo. La sostenibilidad, como todo lo que tiene que ver con lo colectivo, es un bien público; no es viable racionar su uso y la exclusión no es deseable, porque la cantidad que consume un individuo no reduce la capacidad que pueden consumir los demás: el costo marginal de suministrar el bien a otra persona más es nulo.

Con estos seis puntos en mente, de carácter general y un tanto esquemático, podemos intentar acercarnos al problema colombiano. En el país, en la década pasada, se plantearon las bases sobre las cuales se desenvuelven los acontecimientos más importantes que orbitan a nivel global sobre la sociedad. Se dieron dos procesos que llevaron a una fuerte transformación en la vida nacional: el primero de ellos, el cambio institucional promulgado por la nueva Constitución en el año 1991, y el segundo, la profundización y aceleración de los procesos de apertura económica, en un contexto de globalización y liberalización de los procesos productivos, comerciales y financieros, enmarcados en lo que en su momento se conoció como el consenso de Washington.

La sociedad colombiana fue removida profundamente en sus dimensiones política y económica, generándose una fuerte tensión entre los compromisos adquiridos en la

Carta constitucional y en las posibilidades económicas y financieras para llevarlos a cabo. Las enormes expectativas políticas que abrió la Constitución se trataron de cumplir con incrementos desordenados del gasto público, que vio aumentar su participación no sólo en las transferencias a los entes territoriales, sino en el gasto público social, que creció en más de tres puntos del PIB.

La mala articulación entre política y economía fue creando un desorden descomunal que fue aprovechado por narcotraficantes, quienes, aliados con los grupos subversivos de derecha e izquierda, fragmentaron y debilitaron el poco Estado que se había construido a través de muchos años, poniendo a la sociedad colombiana en la cuerda floja y con muy poca capacidad para esconder sus viejos males; entramos en un proceso de descomposición social, de magnitudes descomunales, formándose un círculo vicioso de destrucción negativa, conformando un pernicioso engranaje de ingobernabilidad levantado sobre la alianza narcotráfico-violencia política, acicateados por la corrupción, el clientelismo y la destrucción del Estado de derecho.

Aquí estamos. El gobierno del presidente Álvaro Uribe viene tratando de construir un camino hacia un Estado comunitario, buscando como elemento rector brindar seguridad democrática; sin seguridad no hay prosperidad, ni sosiego, ni futuro. No nos adentremos en este complejísimo tema que no es de nuestra competencia. Abordemos la estrategia del gobierno de impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construyendo equidad social e incrementando la transparencia y eficiencia del Estado. Para ello, realicemos una lectura rápida de lo que más nos interesa en este foro: la vivienda y el desarrollo urbano.

La nueva organización institucional del sector produce sentimientos encontrados. Fusionar la construcción y el desarrollo urbano al Ministerio del Medio Ambiente es, como idea, como ejercicio intelectual, una apuesta correcta. En el siglo XXI, el desarrollo y el medio ambiente no se pueden seguir tratando como sectores separados sin ninguna relación. Esta articulación es la clave no sólo para garantizar el desarrollo sostenible sino, incluso, para no poner en juego la viabilidad del ser humano como especie.

La articulación de la economía con el medio ambiente debe hacerse sobre la base de que estas actividades responden a lógicas diferentes, pero que en la práctica son inseparables. Su fusión puede conducir a una mayor eficiencia y a una ejecución más lógica y armónica de las políticas de regulación del desarrollo sostenible.

El ordenamiento físico del territorio, las políticas de uso del suelo y el manejo, regulación y supervisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico son temas para el desarrollo de una política coherente de manejo y control de los recursos naturales.

El agua, sin duda, el recurso estratégico que debe atender el Ministerio del Medio Ambiente y al cual debe dedicar su mayor atención, no se puede seguir manejando de una manera fraccionada. Desarticular el recurso entre el nacimiento de los ríos y la cuenca hasta la bocatoma y de ésta hasta el hogar y del hogar hasta el vertimiento, no sólo dificulta la atención integral del servicio, sino que afecta la propia lógica económica que tiene enormes tropiezos para introducir los precios clave para el manejo eficiente de este vital recurso: las tasas de uso y las tasas retributivas.

La vivienda y el desarrollo urbano en su aspecto político fundamental son un elemento básico del desarrollo sostenible, al ser la clave para la producción de un hábitat coherente, adecuado y bien planificado para atender la creciente población. No hay duda, la fusión entre economía y medio ambiente corresponde en un todo a los planteamientos más avanzados que se formulan actualmente sobre el desarrollo sostenible; se transforma la noción común de eficiencia por la noción más moderna de ecoeficiencia para alcanzar una regulación armónica en el territorio entre la geografía física y la humana, abriendo un novedoso espacio para la discusión de los temas del hábitat, como condición sin la cual no es posible plantearse, en los tiempos presentes, la búsqueda de una calidad de vida integral.

Las reformas al Estado deben, para ser coherentes, articular al menos tres características que hacen sinergia entre sí: debe haber consistencia con el conjunto de objetivos generales; se debe asegurar la existencia de instrumentos y recursos indispensables para hacer operativa la búsqueda de estos objetivos y que ello sea creíble y debe haber sostenibilidad en el tiempo. Estos objetivos, cuando se plantea un programa de crecimiento económico, no se pueden lograr sin el concurso abierto del sector privado y un manejo adecuado de la institución social del mercado.

En este contexto, la fusión implica complejidades prácticas y sentimientos que no son negativos pero sí hacen sonar varias alertas. El marco legal para tomar este ejemplo está sembrado de interrogantes. La Ley 142/94 o ley de los servicios públicos y la 388/97 sobre ordenamiento territorial, avanzan cada una a su manera con sus propias dificultades pero con muy poco diálogo entre ellas. El medio ambiente, con su esclarecedora Ley 99, no sabemos si logrará articular territorialmente a través de la política ambiental a estos grandes desarrollos normativos para que se puedan cumplir los todavía no muy claros planteamientos del Gobierno nacional. Los medioambientalistas no han desarrollado las potencialidades de la Ley 99. Esperemos que logren, con sus nuevas funciones, desarrollar también y al mismo tiempo las otras leyes mencionadas y hacerlo coherentemente. El paso se ha dado. Pero a estas alturas todavía no vemos con claridad la manera como el gobierno pretende concretar su ambicioso proyecto. Los días pasan y los agentes involucrados (municipios, autoridades ambientales, empresas de servicios públicos, empresarios de la vivienda, inmobiliarios, industrias afines a la construcción, hogares, etc.) manejan distintas lógicas, buscando en muchos casos objetivos diferentes, y esto puede obstaculizar no solamente esta audaz iniciativa, sino la recuperación de la economía y la generación de empleo.

Creo no equivocarse la percepción negativa de los mercados, si estos planteamientos no se concretan a la brevedad. No se sabe aún si el gobierno está apoyado en estudios debidamente documentados para garantizar el éxito de sus transformaciones. La complejísima articulación que se le ha propuesto a la vivienda en el país implica la existencia de equipos con experiencia y entrenamiento en el pensamiento sistémico y en el pensamiento complejo, por desgracia muy poco común en nuestro medio. Son muchas las preguntas y nuestros sentimientos intelectuales y prácticos no concuerdan y nos creemos en la obligación de pensar en voz alta y de manera pública.

Al menos hay una pregunta obligada: ¿el nuevo lugar que la política pública le ha dado a la vivienda es el indicado para afrontar los retos económicos que tiene el sector de la

construcción, realizando al mismo tiempo la compleja transición a que se ha visto abocado este sector en los últimos días? Sabido es que la problemática del medio ambiente se desenvuelve no sólo en Colombia sino en muchos países del mundo en un marco institucional y de gestión económica no muy fácil. Las relaciones entre economía y medio ambiente son conflictivas por su propia naturaleza y los rectores de la política no nos han contado todavía con claridad lo que allí se hace y mientras esto no esté completamente despejado, no nos digamos mentiras, hay nubarrones para la vivienda de interés social.

El tratamiento político dado a la vivienda ha experimentado cambios notables y aún no se ha construido un conjunto institucional coherente en los organismos de orientación e intervención estatal. Los ejemplos son numerosos; la Ley 388 no se ha digerido suficientemente; los planes parciales, clave para el urbanismo del futuro, se han convertido en un trámite tedioso e inútil para el sector privado y las autoridades nacionales y locales no atinan a resolver en la práctica las dificultades para su operación, que en la mayoría de los casos tienen que ver con ese otro poder, el de los funcionarios de segundo nivel enquistados en muchas de las oficinas públicas del Estado.

En el manejo de la vivienda, hay un sentido entusiasmo en los sectores populares por la designación de uno de sus miembros como director nacional. Las ONG han desarrollado en este campo un trabajo trascendente. No me detendré en señalar sus inmensos logros, buena parte de este evento lo mostrará con generosidad. Empero, señalaré algunas inquietudes. Las obras que adelantan muchas de nuestras ONG reciben financiación internacional o financiación de nuestros gobiernos, colaborando con ellos para hacer muchas actividades que antes hacían los Estados, inmunizando la protesta social al capturar a muchos de sus líderes que antes eran críticos acérrimos del sistema. Donde hay ONG fuertes, generalmente los movimientos populares se diluyen y eso puede estar bien; pero al mismo tiempo la presencia del mercado libre se ve obstaculizada y esto puede ser una seria limitación para resolver muchos de nuestros problemas en vivienda y desarrollo urbano, donde lo que importa es la capacidad empresarial, la posibilidad de asumir riesgos y de competir abiertamente.

En la época del conocimiento y la información, el sector no cuenta con la información básica; los estudios de déficit de vivienda no existen y nadie dice nada; experiencias significativas como las que se han adelantado recientemente en el país como Metrovivienda, en Bogotá; el Forec, en el eje cafetero, y Focafé, a través de las cajas de compensación, tienen evaluaciones incipientes, escondiendo en su interior enseñanzas y avances de extremada importancia para la reconstrucción del territorio nacional. Se han hecho investigaciones y éstas todavía no son públicas, como si el saber adquirido en los organismos del Estado no fuera por su propia naturaleza un bien público.

Los municipios en la mayoría de los casos son una traba para la ejecución de las políticas nacionales; cunde el desorden y buena parte de la gestión y la responsabilidad política son del nivel local y no existe una orientación clara por parte de los entes centrales; la calidad de los proyectos que se adelantan en varias de nuestras ciudades dejan mucho que desear. Los servicios públicos no se integran lógicamente a las políticas urbanas y territoriales y la confusión entre poderes reglamentarios y de supervisión, combinados con los nuevos procedimientos, parecen no favorecer la libre competencia.

Hay que preguntar: si las políticas no favorecen la competencia, entonces ¿a quién favorecen? ¿a los intereses más concentrados, los de los grandes capitales a expensas de muchas empresas y por qué no de los adjudicatarios de la vivienda? ¿o lo hacen a nuevas corrientes políticas, todavía no muy convencidas de los beneficios de la economía de mercado y la competencia abierta? El ministerio del Medio Ambiente debe revelar su composición institucional actual y los sistemas de información a su disposición para observar si ellos garantizan el ejercicio de la libre empresa o si, por el contrario, por desconocimiento u omisión no se esté generando lo que en la literatura especializada se conoce como “La captura del regulador”.

Si la transición institucional propuesta se hace de una forma desordenada, el sector privado puede ser severamente afectado. La normatividad vigente y el proceso de descentralización en curso son cambios institucionales que han afectado y continuarán durante muchos años afectando el desempeño sectorial. La construcción de la vivienda es inmanejable a estas alturas, al margen de las políticas de descentralización. Hay autoridades locales, planes de ordenamiento territorial, concertaciones ciudadanas, etc. Que no se pueden seguir manejando con el viejo esquema. El nivel central adopta políticas y, muchas de ellas, incluso sin proponérselo, le quitan espacio a las administraciones locales, y el sector central carece de capacidad técnica, financiera, logística y de criterios para la evaluación de los proyectos; incluso, en los proyectos macro, aquellos que trascienden el interés local, ha mostrado serias deficiencias.

No sabemos si en el ministerio al que se le ha adjudicado la política habitacional tenga la capacidad política e intelectual para hacer sinergias con otras políticas y lograr el beneficio económico y social de proyectos desde una visión global coherente. Nuestra experiencia, nos enseña que la regulación mesoeconómica es una colcha de retazos, con un soporte técnico muy debilitado y con enormes dificultades para articular y diferenciar con nitidez el recurso natural, humano, técnico y colectivo. Éste es un problema no meramente sectorial, es un problema del país y en cierto modo una constante universal que muestra un preocupante desorden sistémico.

Los sectores de la construcción e inmobiliario están frente a un enorme reto del cual pueden salir afectados severamente, si las discusiones estratégicas caen en anacronismos efectuados la mayoría de las veces con las mejores intenciones pero sin permitir trascender hacia una visión donde se determine la importancia de lo colectivo.

Hagamos una pausa para reflexionar. No nos adelantemos a los hechos; estamos en un entorno muy complejo y la actividad inmobiliaria, de la construcción y el desarrollo urbano han quedado inscritas en un escenario institucional lleno de posibilidades, pero también de dificultades. Hay que estar muy atentos. El revolcón de inicios de los años 90 sepultó de un plumazo al sistema de valor constante acabando casi la totalidad de nuestra historia sectorial. Las propuestas que hoy tenemos ante nuestros ojos pueden ser la clave de un despeje definitivo de esta actividad que tanto ha sufrido en los últimos tiempos, pero puede enterrar muchas ilusiones. La mayor preocupación para el sector privado, clave en las propuestas del presidente Álvaro Uribe, es la capacidad que pueda tener la nueva institucionalidad para manejar la institución más compleja de la sociedad contemporánea: el mercado. Es bueno atacar las políticas territoriales que se apoyan en un fundamentalismo excluyente del mercado y que creen que el sistema de precios lo

hace todo; pero es muy peligroso intervenirlo inadecuadamente o intentar sustituirlo por ilusiones populistas o por simples quimeras.

CIUDAD, HÁBITAT Y CALIDAD DE VIDA

Germán Ávila Plazas*

Creo que substraerse de la poesía urbana después de escuchar al maestro Salmona¹ no es fácil. Le voy a pedir que me disculpe por la abstracción que voy hacer, en la medida en que voy a referirme a esta temática desde otra perspectiva, no sin dejar de reconocer la tentación que él produce, que es realmente grande.

El propósito de la reflexión a la cual se nos convocó tiene que ver, de manera fundamental, con las dinámicas de la política social en la década de los 90: qué sucedió en esa época. Y en la reflexión sobre este tema vamos a encontrarnos con muchos elementos que se entrelazan con la reflexión del tema urbano y el tema de ciudad.

En la década de los 90 acontecen, diría yo, dos hechos muy trascendentales: uno, en el mundo, y otro, en Colombia. En el mundo, se produce el derrumbe de un modelo socialista y la instauración y desarrollo de un modelo de globalización, de un modelo neoliberal. Y ese mismo suceso coincide en Colombia con un periodo en el cual hay una desactivación parcial del conflicto armado, una reducción de las organizaciones insurgentes existentes y una posterior activación del escalamiento del conflicto, acompañado de un incremento importante en la guerra sucia.

La pregunta que muchos nos hicimos era: En este contexto, aquellos que se han preocupado y han pensado durante largo tiempo acerca del compromiso que tienen con la solución de los grandes problemas sociales de Colombia, ¿qué papel juegan? ¿qué opción tienen?, ¿qué alternativa se tiene en este escenario que está viviendo el mundo y que está viviendo el país? Y algunos concluimos que si el asalto al poder por la vía armada ya no era la metodología para lograr grandes transformaciones sociales, tenía que encontrarse un camino de transformaciones sociales por una ruta distinta, en las reglas del juego vigentes de la economía, de la política y de la sociedad.

Lo anterior implicaba plantearse el objetivo de lograr transformaciones sociales a grandes problemas sociales, entre los cuales estaban el tema urbano y el tema de la vivienda, tal vez los más importantes. Podía llegarse a la ruta de lograr mejoramientos democráticos y de justicia social en procesos como éstos, mediante dos estrategias (excluida la que planteaba que era mediante el asalto al poder): primero, una opción de gobernabilidad, gobernar para producir las transformaciones reales. Y aquí quiero referirme a una experiencia que viví cuando recién llegó Nelson Mandela a la Presidencia de su país. Fuimos invitados a conversar sobre el tema de la vivienda social, en Sudáfrica, y era realmente sorprendente encontrar un salto tan significativo que venía de una tradición tan particular como excluyente, a un nuevo gobierno de mayorías administrando el conjunto del aparato estatal. Y, sorpresivamente, quienes íbamos a hacer algunos planteamientos sobre masificación de políticas sociales de vivienda, nos encontramos con que ese Estado se encontraba totalmente amarrado e imposibilitado

* Federación Nacional de Vivienda Popular, FENAVIP

¹ Intervención en este Congreso. [N. del E.]

para actuar, porque su base económica no estaba bajo su control. Lo que le sucedió a Nelson Mandela cuando llegó a la Presidencia era que tenía el gobierno pero no así la capacidad de producir grandes hechos de transformación, porque la base económica estaba fuera de su alcance.

Esta es una reflexión que hago para mostrar cómo no necesariamente la gobernabilidad garantiza la posibilidad de transformaciones sociales. Hay que agregarle e incorporarle a ese hecho la necesidad de construir una base económica nueva sobre la cual se desarrolle la construcción de opciones económicas y sociales, distintas y alternativas. Esa fue la segunda ruta en la que algunos pensamos que los procesos sociales debían interpretarse y analizarse: la construcción de una economía alternativa, de un modelo de economía social donde se consolidan los cimientos, las bases y las perspectivas de generar una nueva vía de desarrollo y un modelo económico y social (precisamente lo que toda una vida muchos de nosotros hemos creído, pensado y actuado), que es lo que debe lograrse en este país.

Y para los procesos de trabajo en los cuales nos encontramos, en su momento veíamos que era más viable y más factible implementar esa reflexión tocando el tema urbano y el tema de vivienda. En la década de los 80, habíamos vivido alguna experiencia relacionada con la activación del movimiento autogestionario de vivienda, basado más en la confrontación para la recuperación de tierras y la ilegalidad urbana. En la década de los 90, casi todo el movimiento social se desactiva y particularmente en este tema de la vivienda se da un esfuerzo concentrado de desatar una nueva experiencia relacionada con la autogestión en vivienda social para plantearse un modelo económico y social alternativo.

Este modelo y esta experiencia están operando en función de una concepción de sociedad, una concepción de la economía y una concepción de la estructuración del modelo de desarrollo, y estamos enfrentados a un modelo instaurado, establecido y evolucionando. Lo que se ha pretendido mostrar de manera permanente es que es posible la convivencia de modelos económicos y sociales en este tema de la vivienda para enfrentar una problemática social. Estamos claros –quienes desde una alternativa social, que busca transformaciones– que no vamos a dialogar con el Estado sobre la base de plantearle que él resuelva estos problemas, porque es su obligación darles solución. Nos hemos planteado que el movimiento social es capaz, a través de su organización, de su potencialidad organizativa, económica y social, de enfrentar y solucionar directamente los problemas sociales. Y tal vez el escenario más interesante para demostrar esa capacidad está en el tema de la vivienda. Para el movimiento social organizado es posible enfrentar la problemática de la vivienda y plantear alternativas de solución eficaces, competitivas y claras, incluso superando lo que el mercado actual es capaz de producir a través del esquema de la construcción privada.

La construcción de esa respuesta implica también la construcción de un esfuerzo de modelos económicos distintos. Digamos que está de por medio la posibilidad de que se encuentren dos modelos económicos y que coexistan, o que, por el contrario, que en ese encuentro vuelva a suceder lo que ha pasado durante mucho tiempo: que la intolerancia impida que esos modelos alternativos se desarrollen.

Una experiencia como a la que he hecho referencia, y que se trata de una federación de vivienda popular, la cual, aplicando la autogestión comunitaria como una metodología

de empresa social con todo el rigor de la competencia del mercado, ha logrado desarrollar organizaciones populares de vivienda de una manera mancomunada y empresarial, ¿qué elemento incorpora, como ventaja importante, que hoy en día alarma al sector formal de la construcción? Ese elemento es la organización social y su capacidad de motivar la participación de la gente en la resolución de un problema.

Esa inmensa ventaja concibe un desarrollo urbano completamente distinto, porque no es igual cuando las personas individualmente van a adquirir una vivienda y hacen una relación comercial individual con quien la ha construido y previamente la ha diseñado y concebido, a cuando hay una sociedad, una comunidad organizada, que, desde su origen, concibe, construye y desarrolla ese proyecto urbano en función de sus necesidades y de su vivencia. No solamente incorpora nuevos elementos muy importantes en el tema de la competitividad económica, sino en el terreno social. En lo urbano, concibe una ciudad distinta: A partir de cada vivienda individual que se construye con participación colectiva se piensa ese pedazo de ciudad que es el barrio, para trascenderlo. La vitalidad de una unidad urbana construida desde el movimiento social es constante, es una construcción permanente del espacio urbano contrario a la relación que se tiene con el espacio urbano construido desde el sector privado, donde normalmente la persona adquiere una vivienda y se encierra en ella. Creemos que este componente es interesante repensarlo en la construcción de ciudad.

Es la ciudad basada en la organización de sus comunidades y la ciudad basada en la participación de la sociedad en el desarrollo de ella misma. Como esto tiene de por medio intereses muy importantes de inversión económica, obviamente eso pasa también por la reflexión acerca de las diferentes concepciones de los modelos de desarrollo económico y social con los cuales estamos pensando una sociedad a futuro y en este aspecto cabe resaltar que no es una metodología y una concepción para resolver un problema social, casi que ese problema social es la disculpa para plantear una propuesta de un modelo mucho más complejo para la construcción de una nueva nación.

Lo que en el futuro creo va a desarrollarse en Colombia, y que sospecho va hacer la tendencia en el mundo, es la reflexión de los modelos de desarrollo económico desde la perspectiva de un modelo de globalización, de un modelo de apertura, de un modelo de mercados y el desarrollo de unos modelos alternativos desde la perspectiva de la organización social que van más allá de simplemente resolver un problema puntual y que trascienden a la conformación de un modelo de sociedad y un modelo económico y social integral.

El oscurantismo sobre la búsqueda de alternativas que se produce en las últimas dos décadas con el avasallamiento de la globalización va a empezar a despejarse en la reflexión académica, política y social, con la búsqueda de nuevos caminos alternativos que van a ser la característica de la primera década de este nuevo siglo.

Para finalizar esta reflexión que nos plantea la posibilidad de enfrentar el tema social de diferentes maneras y, particularmente, el tema de la vivienda, a través de diferentes modelos de desarrollo económico y social, considero que resolver la problemática sobre este tema en el país tiene la connotación de marcar la perspectiva para una solución pacífica al conflicto en Colombia.

Si somos capaces de concebir una sociedad y construir sus mecanismos de realización en la cual puedan convivir modelos económicos y sociales distintos pero que no necesariamente implican la destrucción del otro, modelos de economía de mercado con modelos de economía social, si somos capaces de lograr eso estamos acertando en el camino escogido. Tal vez la mejor experiencia para mostrar que eso es posible la tenemos en el tema urbano y en el tema de la vivienda y tal vez experiencias como las que vivimos en el Eje Cafetero, en su reconstrucción, son justamente una síntesis de esa experiencia. Si en Colombia somos capaces de demostrar que es posible esa convivencia de modelos, estamos diciendo que es posible la solución política al conflicto y la consecución de la paz para los colombianos.

Si no somos capaces de admitir y de aceptar en la práctica y en la realidad la convivencia de modelos de economía de mercado con la convivencia de modelos de economía social jamás será posible llegar a un acuerdo del conflicto armado en Colombia. Porque solamente en la demostración de que se va a lograr esa convivencia, la insurgencia tiene razón lógica para plantearse su desactivación como movimiento insurgente. Si a la insurgencia no se le plantea un escenario de esas características sino el escenario de la destrucción y la aniquilación de modelos por parte de uno de ellos, pues simplemente se conservará la opción de la confrontación y la ruptura del Estado para hacer grandes transformaciones sociales.

TERCERA PARTE
GRUPOS POBLACIONALES

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL GÉNERO: UN ESFUERZO DE MAPEAMIENTO SECTORIAL Y EVALUACIÓN DE ACCIONES

Nelly P. Stromquist*

Definiciones preliminares

Es preciso iniciar nuestra discusión con una definición de lo que es el género. Este concepto se refiere a las creencias, actitudes y conductas que afectan cualquier sociedad y que apoyan las concepciones de lo que significa ser hombre y mujer. El género penetra profundamente todos los aspectos y niveles de la estructura social y se refleja en toda la estructura de relaciones sociales, económicas y culturales.

Aunque lo que comúnmente se invoca al hablar del género es la necesidad de alcanzar igualdad o paridad entre hombres y mujeres, va quedando demostrado que no se puede alcanzar una paridad sin simultáneamente cuestionar concepciones tradicionales de los roles femeninos y masculinos. La paridad entre los sexos y la transformación de género son dos asuntos distintos. La paridad significa igualdad numérica pero no automáticamente la creación de nuevas expectativas, ni cambios de mentalidades, ni nuevas normas sociales. Acciones de paridad se dan, por ejemplo, cuando hay mayor acceso a la educación por parte de las niñas, un número más grande de mujeres como representantes políticas, un mayor número de mujeres con grados universitarios. Estos son logros importantísimos pero no son suficientes para cambiar las concepciones de género. Muchas veces se defiende alcanzar la paridad por razones de eficiencia (menor pérdida de recursos humanos, es decir, mejor uso del talento de las mujeres) y equidad (mayor incorporación de la mujer). Acciones hacia la paridad contribuyen a modernizar los roles de los hombres y la mujeres pero tales roles siguen siendo generalizados. La transformación, por el contrario, significaría que las dimensiones productivas y reproductivas que caracterizan a los hombres y a las mujeres han sido revalorizadas y que ninguna de éstas se adscriben a un solo sexo. Acciones de carácter transformador implicarían que las mujeres y los hombres toman conciencia de las desigualdades negativas entre los dos sexos y que las mujeres pueden y llegan a tener poder para jugar un papel más proactivo en las acciones políticas a todo nivel a fin de cuestionar el estatus de género actual. Actuar en el plano de la transformación significa también trabajar en aspectos redistributivos, yendo más allá del acceso a servicios y lograr nuevos papeles económicos y sociales. Las políticas transformadoras requerirán la colaboración simultánea de muchos sectores del gobierno, la participación del Estado y la sociedad civil y la intervención de estos dos actores en los medios de comunicación, en la escuela y en la familia, las tres instituciones que más peso tienen actualmente en la producción y transmisión de mensajes ideológicos.

Cambiar las relaciones de género implica necesariamente pasar por una revolución ética y cultural con todas las complicaciones y dificultades del caso. Una revolución ética porque se tiene que partir de la postura de que las diferencias entre hombres y mujeres –

* Rossier School of Education. University of Southern California

en cuanto a acceso a los bienes de la sociedad, a las decisiones de importancia y al poder en general— son injustas y por lo tanto ameritan ser corregidas. Una revolución cultural porque como las ideologías de género permean los niveles macro, meso y micro de la sociedad, así mismo sus reconfiguraciones deberán ser profundas, requiriendo un cambio sumamente extenso e intergeneracional. Esta revolución ética y cultural ciertamente requerirá que las necesidades básicas de las mujeres de bajos ingresos sean atendidas pero estas acciones no puede quedarse allí porque aunque eso significaría mejores condiciones, también significaría un estancamiento en cuanto a las expectativas que se tienen de las mujeres y las que las mujeres tienen de sí mismas dentro de contextos decididamente patriarcales.

Nuestra terminología no es completa ni correcta en este momento. La llamada a ser “sensible al género”, implica casi una cortesía, como si fuera una opción o algo con poca consecuencia. Por otra parte, llamar a las mujeres “grupo vulnerable,” desliga al género de su configuración social y se termina sólo discutiendo sobre las mujeres que viven en las condiciones más desventajosas. Se podría preguntar ¿vulnerables a qué? ¿a quién? La noción de “vulnerabilidad” implica que las mujeres dependen del Estado y de otros y, sin ser la intención, reduce el potencial que ellas deben desarrollar para convertirse en agentes de su propia transformación.

En realidad los “asuntos de la mujer” afectan toda la sociedad. Como observamos en el Cuadro 1, los principales sectores de la sociedad, y por tanto sectores gubernamentales claves, están influenciados por consideraciones que afectan tanto al hombre como a la mujer. Aquí señalo seis áreas que constituyen sectores fundamentales y unas 21 de acción específica, algunas en donde el Estado trabaja en la actualidad, la mayoría de ellas agendas inconclusas.

Hemos hecho avances en la identificación de la variedad de sectores y circunstancias en las cuales ser mujer representa clara desventaja y falta de reconocimiento y protección. Los hombres siguen poseyendo la mayor cantidad de recursos económicos. Presentando un ejemplo claro de cómo la paridad no significa transformación, está el caso de los Estados Unidos, un país donde supuestamente se ha conseguido la equidad de género más alta. En los EE.UU. la matrícula escolar de los estudiantes en edades 5-19 años de edad alcanzó la paridad entre hombres y mujeres desde 1890, es decir el siglo XIX; desde 1980, las mujeres han sobrepasado a los hombres en la matrícula universitaria en ese país. Sin embargo, las mujeres representan 1.2 por ciento de los ejecutivos en las 500 compañías más poderosas (*Fortune 500*) y el 90 por ciento de las personas que reciben asistencia social en los EE.UU. Los hombres poseen el poder político al ser la mayoría de los diputados, senadores y presidentes y la total mayoría de los líderes religiosos. Ellos también ocupan en números mayoritarios las posiciones de autoridad intelectual como profesores, jefes de institutos de investigación y jefes de comités internacionales científicos. Connell (2000) observa que todo esto se da también a nivel mundial.

Hemos hecho también avances en la identificación de una agenda de acción. Los foros mundiales sobre mujer, educación, medio ambiente, salud, población, derechos humanos y vivienda han dado visibilidad y legitimidad al género en la sociedad contemporánea. Después de cada reunión mundial, los gobiernos se han comprometido a cumplir las agendas o plataformas de acción. Se puede decir que de la misma manera que se ha confirmado que el género toca todas las esferas de la realidad social, hemos

identificado también cuáles son las acciones claves y cómo realizarlas. El problema actual no es la poca claridad en las acciones a ser hechas, aun si priman definiciones orientadas a la paridad que a la transformación. El mayor problema es la distancia entre el conocimiento y la acción.

Cuadro 1. La relevancia de la dimensión de género en los diversos sectores del Estado.

<i>Salud</i>	<p>Acceso a servicios de calidad. Acceso a información y servicio sobre la salud reproductiva. Acceso a información y servicio sobre la salud sexual.</p>
<i>Educación</i>	<p>Acceso a todos los niveles de educación y paridad en la completitud del ciclo. Capacitación de docentes en cuestiones de género. Reformulación de textos escolares. Reestructuración de la experiencia educativa. Representaciones de femineidad y masculinidad a través de los medios masivos de comunicación</p>
<i>Economía y finanzas</i>	<p>Reconocimiento en las estadísticas del trabajo no remunerado. Igual pago por trabajo comparable. Acceso a la propiedad. Acceso al crédito. Acceso a la ciencia y tecnología. Acceso a partidas presupuestarias específicas.</p>
<i>Bienestar social</i>	<p>Servicio de guarderías infantiles y cuidado de niños. Pensiones .</p>
<i>Vivienda</i>	<p>Acceso a vivienda básica para mujeres jefas de familia.</p>
<i>Derechos políticos</i>	<p>Ciudadanía amplia y real. Derechos humanos, particularmente en lo referente a violencia doméstica, violación y asedio sexual. Derechos reproductivos. Cuotas electorales a nivel local y nacional. Oficinas gubernamentales de género.</p>

Adaptado de Schuler, 1986.

Las políticas sociales a favor de la mujer que más se cumplen son aquellas en salud y educación que buscan proporcionar mayor acceso a estos servicios. Se ejecutan más a menudo pues mejoran la cobertura sin llegar a cambiar la naturaleza del servicio o cuestionar los supuestos que la caracterizan. En cuanto a políticas que llevan a eminente poder, como crédito, salarios, acceso a ciencia y tecnología y acceso a líneas del presupuesto nacional, la tarea de elaboración de políticas sociales a favor de la mujer se vuelve reñida. En los aspectos que tienen que ver con el desarrollo de nuevas ideologías

de género, lo cual implica el cuestionamiento de las ideologías vigentes –tales como la creación de nuevos valores y prácticas de feminidad y masculinidad, el derecho a *no* ser madre y al aborto–, la tarea es aún más difícil y contraria a otros, incluyendo instituciones milenarias como la Iglesia Católica.

De la identificación de una agenda a la ejecución de la misma

Es obvio que para trabajar en cada una de estas áreas, se requiere la intervención del Estado. Existen cambios que comienzan a nivel local y así van de abajo hacia arriba, pero hay una gama de acciones urgentes y necesarias que requieren recursos y guía moral, obras administrativas y logísticas del Estado. Las políticas públicas de carácter social son necesarias para lograr acción masiva, así como para utilizar una palanca fuerte hacia el cambio.

Varios estudiosos, incluyendo los economistas Paul Samuelson (1954), Amartya Sen (1999), Jandhyala Tilak (2002) y la filósofa Martha Nussbaum (2000), afirman que las políticas orientadas al crecimiento económico no son suficientes. Otra economista de renombre, Elinor Ostrom (1997), distingue entre las economías de mercado y las economías públicas, considerando a las últimas como aquellas que se caracterizan por resultar en beneficios para muchos individuos (los cuales los reciben sin necesariamente pagar por el costo de ellos) y por lo tanto en inversiones que el mercado no se presta a cubrir. Sin las políticas sociales no se podrá afectar aspectos tales como la relevancia de la educación para las jóvenes o el acceso a la información sobre la salud sexual y reproductiva. Estos estudiosos también coinciden en afirmar que sin una atención enfocada a las poblaciones que queremos favorecer y sin permitirles que participen en las decisiones que afectan sus vidas, las fuerzas del mercado no traerán estos cambios. El creciente contagio entre las mujeres del VIH/SIDA refleja el poco poder de ellas, inclusive en las decisiones más íntimas de sus vidas.

Frohock (1979) distingue tres tipos de políticas: 1) Las políticas reguladoras, que sientan normas acerca de cómo las personas deben comportarse; por ejemplo, los estatutos sobre la ley penal, las políticas antidiscriminatorias. 2) Las políticas distributivas, que otorgan bienes y servicios a grupos específicos de la población; estos bienes pueden ser salud, educación, bienestar social, créditos, etc. 3) Las políticas redistributivas, que reconfiguran la riqueza; éstas involucran la pérdida directa de los recursos de los más poderosos. Ciertamente las políticas reguladoras y las distributivas son mucho más fáciles de ejecutar que las redistributivas. Debido a la dominación actual de las políticas neoliberales, sin embargo, la mera existencia de las políticas sociales está siendo discutida y cuestionada.

Se piensa que el mercado recompensa y castiga a las personas según su desempeño y que toda interferencia -que es como ahora se ve la política pública- es innecesaria.

Obstáculos a las políticas sociales

El clima actual es muy negativo hacia las políticas sociales. Los avance teóricos y conceptuales hechos desde la perspectiva de género chocan contra una atmósfera muy marcada por la competitividad y la austeridad. Quisiera resaltar lo que veo como las cuatro principales fuerzas que se oponen al uso serio de las políticas sociales.

En primer lugar, están las normas del neoliberalismo con la creencia de que el mercado es el mecanismo más eficiente de coordinación social. Segundo, esto se combina frecuentemente con el pago de la deuda externa, lo cual justifica aun más el recorte de la acción por el Estado y por consiguiente de su presupuesto social. Tercero, el pago de la deuda está siendo coordinado por agencias financieras multinacionales, lo cual les da un poder nunca previsto. Cuarto, las políticas de austeridad que se desatan del pago de la deuda externa, traen muy poco espacio para asuntos de equidad social, espacios fundamentales para atender la cuestión de género.

El mercado como el tomador de decisiones más eficaz. La posición categórica del Banco Mundial y los tres bancos regionales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo) es que la inversión del Estado no es ni necesaria ni eficiente. Esto se refleja claramente en numerosos informes y, en particular, en el documento preliminar que está siendo discutido como insumo para el *World Development Report* del año 2003 del Banco Mundial (Devarajan y Reinikka, 2002). Este documento insiste en que la inversión pública en educación y salud (es decir, las dos políticas sociales de mayor envergadura) tiene efectos limitados debido a que: 1) El gobierno no administra bien los fondos, ya que a menudo no son los más necesitados quienes se benefician, 2) No hay incentivos para un buen desempeño dentro de la burocracia, 3) Los fondos no llegan a los supuestos beneficiarios y, además, 4) Muchos recursos se van solamente en el pago de los maestros y los doctores y no en mejoras sustantivas. Devarajan y Reinikka aseveran esto sólo con referencia a estudios previos en cuatro países de África (Kenia, Tanzania, Ghana y Uganda), pero sin dar los detalles de tales investigaciones, una maniobra bastante típica del Banco Mundial. La recomendación que emerge es que la mejor manera de lograr la eficiencia es cobrar por los servicios y contratar a las ONG para que administren los servicios en lugar de usar el personal de los ministerios correspondientes.

Con tales afirmaciones y debido a la gran influencia del Banco Mundial en la provisión de préstamos para el desarrollo nacional, estas consideraciones terminan siendo aceptadas como indiscutibles. Cabe anotar también que varias agencias bilaterales de cooperación suelen endosar los diagnósticos y posiciones del Banco Mundial, y de ese modo, tales puntos de vista se convierten en referentes claves para las políticas de desarrollo. Esto significa que en la actualidad las políticas sociales se subordinan a las económicas.

El pago de la deuda externa. Muchos países en el mundo han visto una disminución considerable del gasto social como proporción del PIB. Dentro de los presupuestos gubernamentales de América Latina en los 90, “la única categoría que reveló aumentos grandes y consistentes fue la del servicio de la deuda externa” (Jonakin, 2002: 74; véase también Reimers, 1990). Las políticas sociales (ya sea en educación, salud, infraestructura o beneficios sociales) se supeditan ahora a aspectos tales como la estabilidad macroeconómica y el pago de la deuda externa.

Si bien es cierto que para muchos países africanos el pago de la deuda externa es imposible, en América Latina la situación no es diferente. Tal vez no sea imposible pero en verdad parece inalcanzable, algo que se plasma en el constante aumento de la deuda pese a los pagos dolorosos que ya llevan muchos años. Estos pagos representan sumas

altas de los presupuestos nacionales, tanto en países relativamente pobres como el Perú como en países más ricos como México. Cifras del 40 por ciento son bastante típicas.

La banca internacional como nuevo actor político. En la práctica, las instituciones multinacionales se han convertido en quienes determinan la política. Muchas veces, las políticas sociales más destacadas son constreñidas por las condiciones de los programas de ajuste estructural. De este modo, las naciones de la región que piden préstamos o que reciben pequeñas concesiones de estas instituciones, ya sea del Banco Mundial o del BID, siguen invariablemente sus consejos (Jonakin, 2002).

En el campo de la educación, por ejemplo, el Banco Mundial ha venido recomendando desde hace años que se creen sistemas nacionales de pruebas estandarizadas. Hoy día, la mayoría de los países tienen sistemas de evaluación estudiantil sin tener en cuenta que muchas escuelas públicas son paupérrimas y sus docentes mal pagados. Las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo recomiendan típicamente la rendición de cuentas de maestros y de las escuelas a través del uso de mecanismos como la descentralización o el uso de *vouchers*. Los bancos proporcionan estas recomendaciones porque resultan en menores costos para el Estado; además tales mecanismos le otorgan al Estado un papel controlado pues suministra entonces subsidios fijos y se limita a recoger información y a determinar estándares para promover la rendición de cuentas (Jonakin, 2002). Las fórmulas que se basan en costos *per cápita* (*capitation*) son endosadas tanto por el BID como por el Banco Mundial porque aseguran que habrá un nivel fijo de pago a los estudiantes y esto contribuye a disminuir el problema del gasto público impredecible (Jonakin, 2002). En el área del bienestar social, el BID hizo recomendaciones para que los gobiernos latinoamericanos no crearan guarderías infantiles sino más bien apoyaran a proveedores privados y a iniciativas “informales” (Jonakin, 2002: 74). Esta decisión, sin duda, afecta la cobertura y los términos de tal servicio; esto recae sobre la condición de la mujer y no está claro hasta qué punto se consideró esta recomendación dentro de las políticas de género que los bancos dicen promover y proteger.

Las instituciones financieras como el Banco Mundial no pueden simplemente ser consideradas como pioneras en aspectos del desarrollo nacional o que presentan fortuitamente modelos interesantes. Según el Artículo I de los *Artículos de Acuerdo*, el documento que constituye legalmente al Banco, los propósitos principales de esta institución son: “fomentar la reconstrucción y el desarrollo de los territorios” de sus Estados miembros, “promover la inversión extranjera” y “promover el crecimiento balanceado y a largo plazo del comercio internacional” (World Bank, 1989). Según el mismo documento: “El Banco se guiará en todas sus decisiones por los propósitos establecidos”. Como observa Ilon (s/f), la distribución de la riqueza entre los sujetos involucrados no es parte del análisis económico y teórico del Banco; ella concluye que el Banco es llanamente un agente de los mercados globales y que los pobres no pueden ser ni sus clientes ni sus socios (Ilon, s/f).

La austeridad como práctica presupuestaria. La postura de austeridad en las políticas públicas lleva a tomar las decisiones más visiblemente urgentes. Eso ha resultado en la disminución del cuestiones de género, algo en realidad que no necesita mucha ayuda porque los Estados patriarcales tienden a moverse muy lentamente en la reconfiguración del género en sus sociedades respectivas. No hay que olvidar que tal vez aun sin

presiones presupuestarias hacia un menor gasto, muchos gobiernos no habrían considerado cuestiones de género entre sus políticas.

El uso de la privatización de servicios de salud y educación se realiza para que los usuarios paguen por sus servicios. En una sociedad donde la mujer tiene menos valor que el hombre, se invertirá menos en ella que en él. Los sendos documentos de las instituciones financieras rara vez examinan las lógicas de padres y comunidades que caracterizarán decisiones hacia personas diferencialmente valoradas. La privatización de muchas empresas públicas y semipúblicas se da ahora sólo para cubrir déficits presupuestarios y para pagar la deuda, no para que el gobierno haga inversiones productivas con esos fondos. Así, el pago de la deuda sigue inalcanzable y, mientras tanto, los servicios sociales decaen.

La respuesta feminista a las condiciones actuales

En primer lugar, debe observarse que los acuerdos en las reuniones organizadas por las Naciones Unidas se han debido en gran parte a la movilización de grupos de mujeres y grupos feministas (Pietila y Vickers, 1996). Estos grupos han unido esfuerzos con las mujeres que ya trabajan en entidades gubernamentales o internacionales. Debe también observarse que estas acciones de carácter transnacional no han sido una manifestación de la globalización en el sentido tecnológico o económico sino más bien la consecuencia de la creación de las redes feministas que los antecedió (Thayer, 1998; True y Mintrom, 2001). Este fue el caso de las cuatro conferencias sobre la mujer y, en menor grado pero aun con presencia significativa, de las conferencias sobre población y desarrollo, derechos humanos y educación de adultos. Las conferencias internacionales promovidas por los grupos de mujeres y otros movimientos sociales han sido asimismo una respuesta a los contornos dramáticos de la economía en épocas recientes, lo que ha motivado una abogacía transnacional entre las ONG para presionar a las Naciones Unidas a ser más proactiva.

Dado que los actores políticos de importancia son ahora externos al país y que subordinan las políticas sociales a las políticas económicas, la respuesta a ellos también tiene que ir más allá del Estado-nación. Esto implica que parte de una estrategia eficaz en el uso de políticas públicas, tendrá que pasar por acciones conjuntas en el movimiento de mujeres y feministas del Norte y del Sur.

En estos momentos, con las dinámicas de la globalización, el género refleja y está afectado por dimensiones globales que incluyen asuntos como el VIH/SIDA, la ecología y la pobreza. Como se observa en el Cuadro 2, las agencias internacionales -una vez más- han identificado agendas que parecen completas y “sensibles” al género. “Los objetivos de desarrollo del milenio”, que surgieron de la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas en septiembre de 2000, busca ser el documento que oriente las actividades gubernamentales hacia el desarrollo nacional. Esta agenda ha sido adoptada por 189 de los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas y todas las agencias internacionales de desarrollo, incluyendo el Banco Mundial, el cual las cita muy a menudo. Pero una lectura cuidadosa de estos objetivos señala un retroceso en cuanto al género. Por una parte, lo que se contempla es mucho más la paridad que la transformación. Y la paridad es tímida pues se limita a *servicios* como educación y salud y no a acceso a *recursos*. Áreas fundamentales, como aquellas identificadas en el Cuadro 1, no aparecen en el Cuadro 2. En materia de salud, se respeta a la mujer como madre pero no como individuo con su propia especificidad. El objetivo dos habla de

paridad educativa en términos del nivel más bajo de educación (primaria). El objetivo tres menciona el término “igualdad de género” y “empoderamiento”; empero identifica una sola acción bajo este rubro, la cual se limita sólo a la educación y sólo a la paridad educativa, aunque se refiere “a todos los niveles de enseñanza”. Vale observar que los objetivos referentes a la educación universal son los mismos identificados desde la conferencia mundial sobre este tema en Jomtien, Senegal, en 1990. Lo único nuevo de estos objetivos es que la fecha para su obtención cambió de 2000 al 2015, plazo que ha sido presentado sin un debate sobre su factibilidad.

Cuadro 2. Los objetivos de desarrollo del milenio*

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Reducir a la mitad la proporción de personas que ganan menos de US\$1 por día.

Reducir a la mitad la proporción de las personas que sufren hambre.

2. Alcanzar la educación primaria universal.

Velar porque todos los niños y niñas puedan tener un ciclo completo de enseñanza primaria.

3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Eliminar la disparidad de género a nivel primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y a todos los niveles de enseñanza para 2015.

4. Reducir la mortalidad infantil.

Reducir en dos tercios la mortalidad de niños menores de cinco años.

5. Mejorar la salud materna.

Reducir en tres cuartos la tasa de la mortalidad materna.

6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.

7. Mejorar la sostenibilidad ambiental.

Integrar aspectos del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la pérdida de los recursos ambientales.

Reducir a la mitad la proporción de gente sin acceso al agua potable.

Mejorar significativamente para el año 2020 la vida de al menos 100 millones de personas que residen en hacinamientos urbanos.

8. Desarrollar la colaboración global para el desarrollo.

Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo.

Aumentar el acceso al mercado, reduciendo las barreras al comercio.

Facilitar el pago de la deuda.

*El alcance de cada objetivo se comparará con los niveles existentes en 1990. Para una referencia completa ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Ante la demostración histórica que estas referencias son vacías y simbólicas más que reales, las mujeres tendrán que volver a estrategias básicas que ya han demostrado su

utilidad. Una de ellas es el empoderamiento individual y colectivo (véase Young, 1997, Kabeer, 1997 y Stromquist, 2002). Aunque habrá grupos de hombres dispuestos a colaborar con las mujeres y aunque los problemas de género tendrán que ser resueltos tanto por hombres como por mujeres, es indiscutible que las acciones determinadas y perseverantes de las mujeres serán las que lleven al reconocimiento de la diferencia, de la diversidad y de la igualdad entre hombres y mujeres.

El empoderamiento del electorado siempre ha sido necesario para que las políticas públicas funcionen. El empoderamiento de los ciudadanos, en particular el de las mujeres, se hace indispensable para que las políticas públicas verdaderamente se realicen. Esto implica el reconocimiento de las ONG lideradas por mujeres como actores políticos regulares, estables y legítimos. En las actuales condiciones, los gobiernos no consideran estas organizaciones de la manera como corresponde.

En la labor de empoderamiento, vale acotar, no se trata simplemente de defender los asuntos de la mujer como derechos humanos. Este principio –derechos humanos– implica intercesión y adjudicación por el Estado. Pero hay varias condiciones en la que el Estado está implicado *en contra* de la mujer, como en el derecho al aborto, el acceso a igual pago por trabajo comparable y el acceso a los derechos sexuales. En varias instancias, el Estado no es un árbitro neutro. Por tanto, la acción de la mujer necesita ir más allá de los derechos humanos a tratar de conformar una ciudadanía amplia y exigente de su identidad.

La acción directa de las mujeres, a través de su permanente movilización, su creciente participación como representante político y su persistente investigación teórica y práctica, debe constituir una estrategia de muchas generaciones. De ese modo se podrán alcanzar los cambios fundamentales requeridos para la transformación en aspectos del género (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Cambios fundamentales requeridos

DE	A
Políticas sensibles al género	Políticas transformativas de género
Las mujeres como grupo vulnerable.	Las mujeres como ciudadanas y con derechos completos.
Una sociedad para la competitividad.	Una sociedad con justicia social.
Primacía del concepto de utilidad social.	Primacía del concepto de equidad social.
Inequidades como productos colaterales.	Algunas inequidades son injustas y necesitan ser corregidas de las dinámicas socioeconómicas.

Enfoque antipobreza, asistencialista.

Enfoque empoderamiento.

Déficit cero en el presupuesto nacional.

Inversión gubernamental social
antes que el pago de la deuda
externa.

Poder colectivo de la mujer.

Poder colectivo e *institucional* de la mujer.

Desde los años 70 hasta la fecha, ha habido logros de consideración con las luchas feministas. Se ha conseguido mayor especificidad en las leyes sobre derechos humanos, incluyendo violación y violencia intrafamiliar; existe mejor acceso a los servicios de salud y educación, crece continuamente la proporción de mujeres como representantes políticas y su participación laboral le viene suministrando ingresos propios y con ello mayor autonomía. Los desafíos son llegar a la paridad en *todo* sentido y sobrepasar este criterio para trabajar en la transformación cultural, lo cual implica políticas sociales para todos y todas, no solamente las pobres. Significa al mismo tiempo comenzar a trabajar con más perseverancia y atención las intensas manifestaciones de desigualdad que se dan cuando aspectos de género, clase, etnia y residencia geográfica se combinan.

BIBLIOGRAFÍA

CONNELL, Robert. *The Globalization of Gender Relations and the Struggle for Gender Democracy*. Discurso magistral en la reunión anual de la American Sociological Association, Washington, D.D. agosto de 2000.

DEVARAJAN, Shantayanan y RITVA, Reinikka. *Making Services Work for the Poor*. Documento en borrador para discusión. World Bank: Washington, D.C., 6 de octubre de 2002.

FROHOCK, Fred. *Public Policy: Scope and Logic*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.

ILON, Lynn. Agent of Global Markets or Agent of the Poor? The World Bank's Education Sector Strategy Paper. *International Journal of Educational Development*, por publicarse.

JONAKIN, Jon. The Inter-American Development Bank's Assessment of Structural Adjustment: Questionable Theory and Pre-Ordained Policy. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2002, vol. 26, no. 51, págs. 49-81.

KABEER, Naila. Empoderamiento desde abajo. Qué podemos aprender de las organizaciones de base? En: Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997, págs. 119-146.

NUSSBAUM, Martha. Globalization Debate Ignores the Education of Women. *The Chronicle of Higher Education*, 8 September 2000.

OSTROM, Elinor. The Comparative Study of Public Economies. Acceptance paper at the Frank E. Seidman Award. Accesible en: <http://www.indiana.edu/workshop/publicatons/seidmanweb.htm>

PIETILA, H. y VICKERS, J. *Making Women Matter: The Role of the United Nations*, 3rd. ed. London: Zed Books, 1996.

REIMERS, Fernando. Education for All in Latin America in the 21st Century and the Challenges of External Indebtedness. *New Education*, 1990, vol. 12, no. 2, págs. 16-30.

SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economic and Statistics*, 1954, vol. 36, no. 4, págs. 387-389.

SCHULER, Margaret (ed.). Empowerment and the Law. Strategies of Third World Women. Washington, D.C.: OEF International, 1986.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

STROMQUIST, Nelly. Education As a Means for Empowering Women. In Jane Parpart, Shirin Rai, and Kathleen Staudt (eds.). *Rethinking Empowerment. Gender and development in a global/local world*. London: Routledge, 2002.

THAYER, Millie. Traveling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship. Ponencia presentada en la reunión de LASA, septiembre de 1998.

TILAK, Jandhyala. Education and Poverty. *Journal of International Development*, 2002, vol. 3, no. 2, págs. 191-207.

TRUE, Jacqui y MINTRON, Michael. Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 2001, vol. 45, no. 1.

UNITED NATIONS. Los objetivos de desarrollo del milenio. En: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

WORLD BANK. *Articles of Agreement*. Washington, D.C.: World Bank, 16 de febrero de 1989.

YOUNG, Kate. El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación. En: Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997, págs. 99-118.

POLÍTICA PARA LAS MUJERES. UNA CONSTANTE PARADOJA

Yolanda Puyana Villamizar*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este escrito es presentar algunas reflexiones acerca de las paradojas, logros y frustraciones que las mujeres colombianas hemos vivido al proponer una política con perspectiva de género a través del Estado. Paradojas porque algunas ganancias en reconocimiento y visibilización de las situaciones de discriminación de las mujeres, se minimizan en la medida que la problemática social debido a las políticas neoliberales y la guerra se acentúan. Logros, porque se ha ganado un mayor reconocimiento de la perspectiva del género, al tiempo que se han hecho intentos por institucionalizar una política que fortalezca la gestión del Estado sobre las necesidades de la mujer. Frustraciones, porque aún no se ha logrado consolidar una política con la mínima parte de los objetivos propuestos. Si bien se ha tratado de gestionar cambios a partir del Estado, debemos contemplar impotentes como lo poco que se logra construir, se desfigura de un solo plumazo.

En esta perspectiva la presente ponencia contiene tres apartes: en primer término, se presentarán algunos datos de la coyuntura social y económica del país en los últimos doce años, cuya característica central ha sido el acentuamiento de la pobreza y la inequidad social, al tiempo que cada vez más se reconocen las diversidades y se expresa la necesidad de democratizar la sociedad a partir de reconocer las inequidades en torno al género, la clase o la etnia. En segundo lugar, un análisis de las incoherencias y dificultades que el desarrollo de propuestas de políticas para o con las mujeres en el país, se han dado en los últimos doce años. En tercer término, se demostrará como aún no se ha logrado una política para la mujer, con carácter de Estado, que tenga continuidad y una fuerza que convoque a nivel nacional. Finalmente, se expondrán algunas reflexiones útiles para poner en funcionamiento una nueva política en la coyuntura del presente gobierno.

a- El contexto económico y social donde se implementan las políticas para las mujeres.

Si bien en la década de los años 90 y al iniciarse el siglo en el país se presenta una mayor sensibilidad de la sociedad hacia la problemática de la mujer; al mismo tiempo, las políticas económicas, la guerra y otras problemáticas han incidido en que se agudicen las desigualdades sociales.

En efecto, los últimos doce años en el país van a pasar a la historia como la época de extensión de las políticas neoliberales, con un consecuente aumento de la inequidad entre los países y entre las clases sociales de cada nación. Como efecto de este fenómeno, los reportes económicos y sociales acerca del cambio del siglo, demuestran que se acentúa la inequidad social. “Según el PNUD, en los últimos 15 a 20 años más de

* Profesora asociada Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Género, Mujer y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia.

10 países en desarrollo y en transición, han sufrido fracasos desastrosos en cuanto al crecimiento y reducciones de su nivel de vida más profundos y más prolongados que los experimentados en los países industrializados en la Gran Depresión de los años treinta. Como consecuencia de esos retrocesos, el ingreso de más de 1.000 millones de personas ha caído por debajo de niveles alcanzados por primera vez hace 10, 20 y a veces 30 años” (PNUD, 1997:10). Los mejores beneficios de la globalización han sido obtenidos por unos pocos afortunados. En el mismo documento se anota de manera figurada: “Se supone que una marea creciente de riqueza levante a todos los barcos. Pero algunos tienen más capacidad para naufragar que otros. Los yates y los transoceánicos suben en respuesta a las nuevas oportunidades, pero muchas lanchas de remo están haciendo agua y algunas se están hundiendo” (*Ibidem*: 10). En el momento de la tormenta Colombia tenía un barco débil, sus andamiajes hechos con materiales poco firmes, que se desintegran en medio de un conflicto impidiendo a sus marineros navegar, la violencia y la inequidad social, obligan a que cada vez mas el barco se hunda, mientras que los transatlánticos recogen los naufragos mas calificados.

Mientras el efecto desastroso del neoliberalismo en estos países, se hace cada vez más evidente, la década se caracteriza por la extensión de un pensamiento libertario, en el sentido de considerar la diversidad y las diferencias culturales como parte constitutiva del ser social. Se produce también el resquebrajamiento de los grandes paradigmas, lo cual conlleva al cuestionamiento del Sujeto único, plasmado en el modelo de Hombre, de la racionalidad omnipotente basada en la lógica binaria de la exclusión. Colombia no está ajena a este proceso, como se va a tratar a la largo de este escrito, la década comenzó con la ilusión de la democracia plasmada en la Carta Magna de 1991 caracterizada por la propuesta de un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de las diferencias pluriétnicas, la prohibición expresa de la discriminación en razón al género, raza, religión, así como las propuestas de reformas que evitaran una mayor exclusión para las mujeres cabeza de hogar, la sanción a la violencia intrafamiliar e incluso el estímulo a la mayor participación política de la mujer. Pero al mismo tiempo, este proceso fue afectado por los duros efectos de la apertura económica.

En esta perspectiva algunas de las cifras que se presentan a continuación muestran el contexto económico y social donde ahora se desenvuelven las políticas encaminadas a las mujeres colombianas:

- “La desigual distribución de los ingresos ha sido constante en el curso de las últimas décadas y Colombia alcanza junto con Brasil y México el calificativo de ser uno de los países más inequitativos de América Latina. En el año 2000 el 20% más pobre de la población recibía el 2.3 % de los ingresos, mientras que el 20% concentraba las dos terceras partes del mismo. Ya es de todos y todas conocido que la crisis económica y las políticas neoliberales, han incidido en el aumento de esta inequidad, por ejemplo: el coeficiente de Gini era de 0.53 y en 1995 ascendió a 0.57 (PNUD, 2001).
- La pobreza golpea de manera especial a hombres y mujeres del país, ya que se incrementó la población bajo la línea de pobreza de 20.455.241 millones en 1992 a 24.718.539 millones en 2001, vale decir que cerca del 60% de la población se encuentra hoy en este nivel. (CID, Universidad Nacional , 2002: 17)

- En el transcurso del decenio, el conflicto armado interno que ha prevalecido en el país durante décadas, se ha intensificado y llegado a niveles de degradación anteriormente desconocidos, donde los actores armados violan en forma sistemática los derechos humanos y desconocen el Derecho Internacional Humanitario. Las masacres u homicidios colectivos se han convertido en una forma particularmente despiadada de violencia contra la población civil. Esta dinámica produjo un desplazamiento de 2.000.000 de personas, con la consecuente pérdida de los derechos sociales.
- En efecto, al aumento de la pobreza se suman el deterioro de los indicadores de salud de la población en los años recientes: la incidencia del dengue clásico se incrementó de 16.4 por cien mil habitantes a 141.7 por cien mil habitantes en 1998, el dengue hemorrágico se incrementó de 0.1 por cien mil habitantes en 1990 a 13.9 por cien mil habitantes en 1998; la malaria reportaba una incidencia de 445.5 por cien mil habitantes en 1990, en tanto que para 1997 llegaba a 712.2; el cólera tenía una tasa de 3.9 por cien mil habitantes en 1995, la cual ascendió a 11.3 por 100.000 en 1997; y para la tuberculosis en 1997 la incidencia corresponde a 21.5 por cien mil habitantes, con 8.042 casos nuevos. Con relación a las enfermedades inmunoprevenibles, la situación también se ha deteriorado puesto que los programas ampliados de vacunación han disminuido en cobertura: antisarampión alcanzaba el 94% en 1996, para 1998 descendió al 85.8%; antipoliomielítica en 1996 tenía una cobertura de 93% en tanto que para 1998 apenas cubrió el 73.7%. De igual manera, la tasa de niños vacunados con BCG, las tres dosis de DPT o las tres dosis de polio, se mantiene a niveles de 1995.¹
- Con relación a la salud reproductiva, otros problemas como el embarazo temprano se incrementan o mantienen. *La Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000* realizada por Profamilia señala un aumento en la proporción de mujeres que se inician sexualmente en la adolescencia: el 59.5% de las mujeres menores de 20 años ya han tenido su primera relación sexual en comparación con el 55.3% reportado en la Encuesta de 1995. La edad al primer nacimiento reportada en el 2000 muestra que el 16.5% de las mujeres menores de 20 años ya han sido madres, lo cual representa una disminución frente al 18.3% en 1995. Pero en el grupo de mujeres menores de 18 años, se presenta un incremento de 15.2% en 1995 a 17.4% en 2000.²

Las mujeres colombianas vivimos avances y retrocesos en los últimos doce años: mientras se encuentran afectadas por la inequidad social como consecuencia de las medidas de apertura económica, también se ha incrementado su participación en la sociedad, manifestado en el aumento de la cobertura educativa y otros indicadores de desarrollo. Asimismo, las cifras del DNP revelan que el Índice de Desarrollo Humano femenino en Colombia al comienzo de la década era 20% inferior respecto al masculino (DNP, 1992). Según las fuentes citadas la situación ha empeorado, ya que la agudización de la confrontación armada ha generado nuevos problemas para las mujeres. Se percibe un aumento de las responsabilidades económicas y familiares ante la muerte de los hombres, la viudez, el desplazamiento y el desamparo.

¹ Cifras tomadas del Ministerio de Salud, DNP, Profamilia, citadas en el Informe alterno al Cuarto Informe del Estado colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Período 1995-2000 (2001: 37).

² La información aquí presentada fue sistematizada por Patricia Prieto y Claudia Camargo (2002).

b- Los procesos de institucionalización de una política para o con la mujer. Avances y retrocesos.

El Estado cumple un papel dual respecto al logro de una equidad entre hombres y mujeres, porque mientras que en unas instituciones se reproducen mecanismos institucionales que fortalecen su discriminación, en otras, se pueden estar potenciando cambios. Es decir, que ciertas políticas y medidas están en capacidad de generar una mayor apropiación de los recursos de la sociedad, acceder a capacitación o tecnologías, avanzar en la legislación que protege los derechos de las mujeres y podrían sentar bases para algunos cambios, respondiendo a necesidades de equidad y participación. “El papel del Estado es dinámico y dual, y de todas maneras es un sitio de producción cultural discursiva en donde las relaciones de género se configuran, se re-significan y recodifican” (Caro y Rojas, 1998, 235).

En Colombia desde 1984 se están formulando políticas específicamente dirigidas a las mujeres con una perspectiva de género, lo cual significa que a partir de condiciones de inequidad en las relaciones entre hombres y mujeres, se formulen estrategias y programas encaminados a cambiar la división sexual de roles que la sustentan. En ese sentido, la primera Política para la Mujer Campesina con esta perspectiva se inició durante el gobierno de Belisario Betancur. Se consideraba que si bien las mujeres campesinas estaban a cargo de la función productiva, en los programas estatales, sólo se beneficiaba con crédito, capacitación y apoyo técnico a los hombres. Por tanto debe reconocerse la contribución de las mujeres a la economía agrícola y con una perspectiva de género apoyarlas en éstas funciones.

❖ La Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia. Administración de César Gaviria (1990-1994)

Al iniciarse el gobierno del Presidente César Gaviria se percibían vientos de un cambio político y de un proceso de democratización en el país, debido a la reinsertión de algunos grupos guerrilleros y la promulgación de la Constitución de 1991. En ese ambiente se crea la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia y el Conpes³ aprueba una Política Integral para la Mujer en diciembre de 1992 (CMJF, 1993). El documento contiene cuatro estrategias básicas: a) La implantación de la política para la mujer en el Estado: al garantizar que las políticas macroeconómicas y sectoriales en los niveles central, regional y local cubran de manera equitativa, sistemática y eficiente a las mujeres, con el fin de propiciar su desarrollo, mejorar su condición y posición en la sociedad. b) El desarrollo humano integral, cuando se dirige a mejorar la calidad de vida de las mujeres y los hombres desde lo privado a lo público centrandolo la responsabilidad de la reproducción de la familia, en la sociedad en su conjunto y estableciendo un compromiso frente al logro de un desarrollo para ambos géneros c) El desarrollo productivo y apertura económica, la cual se dirige a diseñar, probar e implantar mecanismos modernos y eficientes para la articulación en todos los procesos económicos tanto en las áreas rurales y urbanas y por último, d) Promover un cambio cultural y jurídico con el fin de lograr un cambio verdadero en todas las estrategias anteriores” (CMJF, 1993, 4).

³ Consejo de Política Económica y Social.

Los resultados de la implementación de la política durante el gobierno de Gaviria son una muestra de la paradoja: por un lado, el impulso de la apertura económica con gravísimas consecuencias para la industria y la agricultura acompañada de efectos negativos en la oferta de empleo, con el consecuente deterioro de la calidad de vida de la población. Por el otro, la promulgación de la Carta Constitucional produjo nuevas expectativas de participación y de democratización, sin estar acompañada de una política social consecuente con los derechos demandados.

Las limitaciones del cumplimiento de dichas propuestas se observan en las cifras sobre la ejecución presupuestal de la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia en dicho período, lo cual expresó temor en comprometerse con los proyectos estimados y falta de interés político en su ejecución. "En 1991 la Consejería apropió \$6.966 millones del presupuesto nacional, en 1992, \$9.458 millones y en 1993 \$7.606 millones. para ser distribuidos en programas para la mujer, la juventud y la tercera edad. Sólo el 21% de estos recursos tuvieron "acuerdo de gasto", una buena parte de ellos fueron acuerdos administrativos o colocados en fiducias, ejecutándose sólo el 50% de ese 20% inicial. Finalmente, la ejecución real de la Consejería fue apenas del 5% en los tres años "(Sarmiento, Libardo, 1992: 67).

Al pasar los cuatro años, cuando se evaluó la política, desde la misma entidad se afirmaba la necesidad de una continuidad institucional: "El espacio de la Consejería tiene la debilidad de ser transitorio, quedando su estructura y funciones a voluntad del siguiente presidente de la república. El Estado no ha mostrado voluntad política suficiente para insertar dentro de su estructura administrativa un espacio permanente y legítimo para los temas mujer y género a pesar de las continuas adhesiones de los gobiernos a las convenciones mundiales. Los intentos del Estado hasta ahora han sido desvertebrados y sectoriales. Por ello, la experiencia muestra que centrar en un Programa Presidencial el liderazgo total de la política integral para la mujer, es debilitarla desde su formulación y está condenado a desaparecer porque no tiene ninguna base institucional en un organismo estatal. Es decir, el contenido de los programas presidenciales dependen de la temática seleccionada por el próximo presidente y no queda hasta ahora institucionalizada la política integral para la mujer en un organismo estatal". (CMJF, 1993: 40). En últimas, si bien no se cumplió la recomendación de crear un ente que institucionalizara la política para la mujer, con las iniciativas planteadas, se crearon fundamentos para lo que iba a ser posteriormente la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer.

En este período se desarrollaron tres tipos de programas: los que tenían como objeto reforzar la equidad de género en el área estatal, los que buscaban la participación de la sociedad civil y los de carácter sectorial: la mayoría de los proyectos específicos tuvieron esta última modalidad, ya que fueron dirigidos al área de la producción, ofrecieron crédito, formación integral a las mujeres jefes de hogar o se encaminaron a proveer servicios básicos. Se respondió así, a lo que se ha denominado "necesidades prácticas de las mujeres" (Moser, 1991)⁴ Un efecto de dichos programas es el de disminuir la carga femenina en la función reproductiva o facilitar su labor como socializadora, pero al mismo tiempo pueden tender a reproducir la división sexual del trabajo. De todos modos la

⁴ Carolina Moser propone una categorización ahora muy utilizada entre quienes trabajan género y desarrollo. El concepto de necesidad estratégica, cuando una política se dirige de manera específica a cambiar condiciones de subordinación y necesidad práctica cuando resuelve problemas inmediatos de las mujeres.

promulgación de dichas políticas desde la Consejería, causaron un efecto denominado por Magdalena León como "distensión de género". Es decir, fueron proyectos que contribuían a la divulgación de las condiciones de las mujeres y generaban cierto interés por la formulación de políticas ante su problemática.

Con relación a la descentralización como parte de dicha política para la mujer se elaboraron diagnósticos en instituciones claves de administraciones departamentales y municipales, con miras a una adecuación institucional, al mismo tiempo se procuró una sensibilización y capacitación de funcionarios,⁵ alcanzándose como efecto de las mismas un mayor reconocimiento de la problemática de la mujer en el Estado y a veces el interés por incluir la perspectiva de género en los proyectos regionales o municipales.

Desde la Consejería se trató de proponer la participación efectiva de las mujeres desde los municipios para que se apropiaran de las políticas, la formulación de proyectos autogestionarios y al tiempo alcanzar mayor vinculación de las mismas en instancias gubernamentales. En busca de consolidar esa idea se realizaron encuentros y convocatorias regionales que contaron con la participación de mujeres de distintas ideologías y concepciones. No obstante en la práctica y con el tiempo, dicha propuesta se limitó a algunos proyectos educativos.⁶ Se presentaron temores ante el peligro de una participación real de las mujeres en instancias decisivas del Estado y se prefirió impulsar los programas que ofrecieran servicios a las mismas.

En el sector salud en durante el ministerio de Camilo González (1992-1993), se formuló la Política de Salud para las mujeres, en la cual se hacía énfasis en las particularidades de su problemática para abordar la temática de manera integral. Sin embargo dicha iniciativa se debilitó ante el cambio del ministro. En general, la política para la mujer en la administración Gaviria, fue muy poco ejecutada, contó con mínima participación de las mismas, pero al mismo tiempo incidió en que se sentaran las bases para un reconocimiento mayor de la temática a nivel del Estado.

❖ **La Dirección de Equidad para la Mujer: Gobierno de Ernesto Samper. 1994-1988**

En este período presidencial se formuló la Política de Equidad y Participación de la Mujer –EPAM-, 1994/1998, en la cual se plantearon como objetivos: "Promover un cambio cultural, generar compromiso institucional, mejorar la calidad de vida de las mujeres, resolver las dificultades y obstáculos que las sitúan en desventaja para acceder a las oportunidades, recursos y beneficios del desarrollo económico y social y, buscar la equitativa participación de las mujeres en las instancias de decisión del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil" (DNP-EPAM, 1994). Se enunció que asumir tal reto a través de políticas públicas para las mujeres, significaría cambios tanto en la economía como en la cultura que posibiliten romper el círculo vicioso de la subordinación y la opresión económica, cultural y política. Asimismo, se propuso diseñar y desarrollar

⁵ Sobresalió el apoyo de la GTZ (Cooperación Alemana) en este proceso.

⁶ Se hace necesario resaltar que se hicieron convocatorias regionales en Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Cali y Cartagena, se citaron más de 100 mujeres representantes de organizaciones locales, quienes mostraron disposición y ánimo de trabajo. Dicho proceso se interrumpió por dos años, perdiendo la credibilidad de las mujeres al respecto.

estrategias que permitieran equilibrar el poder económico y político entre hombres y mujeres. También se buscó reorientar los programas de apoyo a las familias, "sacar el tema del discurso tradicional en el cual ha estado colocado, y hacer que el Estado lo asuma con nuevos significados y políticas" (Dinem 1997).

Otro propósito fue el de construir un nuevo consenso entre gobernantes y electorado en torno a la defensa de la inversión social. "Es necesario afectar estructuralmente los procesos de planeación central y territorial que apunten a mejorar la situación de discriminación de las mujeres, así como la asignación de recursos humanos y económicos para el desarrollo de planes y programas orientados a eliminar las condiciones que generan inequidad para las mismas. Asimismo, se hace inaplazable la superación de acciones focalistas y residuales que se concretan en pequeños proyectos con escasos recursos y sólo responden a necesidades e intereses puntuales" (Dinem 1997). Finalmente se buscó 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 de igualdad de condiciones y oportunidades para las mujeres fueran reconocidas en otros sectores de la políticas públicas.

A pesar de que la Política de Equidad y Participación para las Mujeres, planteó la necesidad de armonizar desarrollo económico con sus necesidades sociales, no se contemplaron acciones macroeconómicas y macrosociales acordes con éste planteamiento. De manera que cumplir esas metas habría significado cambiar la división sexual del trabajo y las responsabilidades de las mujeres en la reproducción y reposición de la fuerza de trabajo. Si bien este enfoque avanzó en comparación con los anteriores, a través de una política no se tenía la capacidad de alterar la multiplicidad de factores que se deben modificar para transformar la situación de subordinación, exclusión y opresión de las mujeres. Lograr los objetivos propuestos implicaba desarrollar políticas públicas que conocieran los problemas de redistribución y reconocimiento que viven las mujeres, para avanzar en planes y programas integrados en los que se tengan en cuenta sus roles productivos y reproductivos.

En este sentido, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres se creó en 1994 concebida como una instancia de planeación, coordinación y seguimiento de la política para las mujeres sin competencia ejecutora. Por lo cual actuó, en relación directa con los Ministerios y diversas entidades descentralizadas del orden nacional y con las entidades territoriales. La Ley de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 188 de 1995) asignó a la \$7.388 millones, a precios de 1994, para el cuatrienio 1994-1998. Posteriormente, en las Leyes de Presupuesto General de la Nación correspondientes a las vigencias de 1996, 1997 y 1998, le asignaron a la Dirección recursos para inversión por un total de \$9.540 millones (a precios corrientes). Estos recursos fueron objeto de sucesivos recortes presupuestales con lo cual el presupuesto realmente asignado se redujo a \$7.335 millones. La ejecución alcanzó el 82.94% de los recursos programados en los tres años, luego de los recortes (Dinem, 1999).

Durante el cuatrienio 1994-1998, el desarrollo de la política EPAM dio especial énfasis a la creación de condiciones institucionales que permitieran que las entidades estatales adquieran herramientas teóricas y metodológicas para la formulación y ejecución de programas y proyectos a favor de la equidad para las mujeres. Se adelantaron acciones a nivel nacional, territorial, en las organizaciones de mujeres y en los medios de comunicación. Se apoyaron programas para prevenir y eliminar la violencia contra las

mujeres, la cualificación de su liderazgo, la movilización de las mujeres por la paz y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, se realizaron acciones para fomentar una opinión y voluntad política a favor de la equidad para las mujeres, se desarrollaron investigaciones y una propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades, que fue debatida a nivel regional y nacional.

En el Departamento Nacional de Planeación se creó una unidad de apoyo y coordinación de la equidad de género, otorgando marcada importancia a la desagregación y análisis de estadísticas nacionales, la inclusión de elementos de equidad de género en los sistemas de información para la inversión pública y en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, al diagnóstico y monitoreo del empleo y la productividad; finalmente se introdujeron enfoques de género en las propuestas de largo plazo para el sector rural.

Respecto a los avances logrados, Olga Amparo Sánchez, primera directora de la Dirección de Equidad para la Mujer planteaba: “No es lo mismo equidad de género que equidad para las mujeres. Desde su institucionalización la Política EPAM desarrolló dos enfoques conceptuales y metodológicos: uno que privilegia la perspectiva de género, más centrado en roles y en cambios culturales, otro que asume que la situación de las mujeres va más allá de la cultura. Si bien la política, parte de reconocer las múltiples discriminaciones y exclusiones contra la mujer, hasta la fecha no existe un debate público abierto y serio sobre cuál es el enfoque que se quiere de la política de parte del Estado y la sociedad para las mujeres. Una permanente ambigüedad en los enfoques de la Política EPAM generó tensiones entre las instituciones del Estado. El eclecticismo condujo al diseño de programas que abandonaban la integralidad de la política y problematizaban su gestión e implementación” (Puyana y Sánchez, 1999).

Con razón se continua afirmando: “la equidad de género es coherente con un Estado liberal preocupado sólo por la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y la modificación de los roles construidos culturalmente. La equidad para las mujeres es coherente con un Estado social y democrático de derecho que tiene como finalidad tanto el reconocimiento de éstas como sujeto de derechos y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Este segundo enfoque obedece más a los mandatos de la Carta Política de 1991 y al compromiso del gobierno colombiano con los acuerdos de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), entre los cuales se resalta la meta de garantizar la igualdad de derechos y la dignidad humana intrínseca de mujeres y hombres” (Puyana y Sánchez). A su vez, este último es coherente con las demandas llevadas a cabo por las organizaciones de las mujeres frente al Estado por el reconocimiento de sus derechos y su ciudadanía. Esta permanente ambigüedad en los enfoques de la política EPAM generó tensiones entre las instituciones estatales.

Uno y otro enfoque conducen a estrategias y resultados diferentes: la perspectiva de equidad de género, se focaliza en las poblaciones que soportan las mayores situaciones de pobreza buscando transformar los roles y desigualdades entre varones y mujeres, generando una equidad social en los mismos, sin un reconocimiento de ciudadanía y derechos. La perspectiva de equidad e igualdad de condiciones y oportunidades para las mujeres parte de reconocer que las mujeres soportan situaciones y condiciones sociales, políticas, culturales y económicas de inequidad, desigualdad, subordinación y opresión diferentes a las de los varones, lo cual amerita el diseño de acciones positivas para transformar las causas complejas que ocasionan esta problemática.

Durante estos cuatro años con la EPAM, se avanzó en el reconocimiento de la temática a nivel de las instituciones estatales, se logró un proceso de institucionalización y se ejecutaron programas tendientes a desarrollar el tema tanto en Ministerios, gobernaciones y alcaldías. Sin embargo, la misma Dinem y los organismos estatales responsables de la política fueron débiles técnica y financieramente, ya que no se contó con un suficiente respaldo político del Estado en su conjunto. En ese sentido la equidad de género se promulgó, pero la equidad social quedó también estancada con las múltiples frustraciones que la paradoja de los años 90 viene mostrando, la cual consiste en un aumento de la pobreza, más exclusión en la medida que avanza la guerra, el desplazamiento y los terribles efectos de la apertura económica.

❖ **Consejería para la Equidad de la Mujer. Período de la administración de Andrés Pastrana. 1998-2002**

Durante éste gobierno se propuso como parte de la política para la mujer formular concertadamente un “Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, a partir de los temas centrales del Plan de Desarrollo, los cuales tendrían como componentes: paz, empleo, participación política y ciudadana, la educación, la salud, familia, violencia y vivienda, ya que son los grandes compromisos del gobierno nacional” (CMJF, 1999).

Otra vez con esta formulación de política se plantean propósitos muy amplios, –el papel aguanta todo–, ya que se propusieron situarse en el enfoque de desarrollo humano, que concibe el bienestar no sólo como satisfacción de necesidades básicas y la obtención de niveles de ingreso mínimo, sino como la expansión de las opciones.

Se define que la mujer, enfrenta ciertamente una serie de obstáculos propios del carácter patrimonialista y patriarcal de la sociedad colombiana, que impiden la realización efectiva ciudadanía plena para las mujeres en el marco de un Estado Democrático de Derecho”. También, se propone el gobierno “equilibrar cualitativa y cuantitativamente la participación de las mujeres en el empleo y en el ingreso (CMJF, 1999).

Se planeó ejecutar el Plan de Igualdad de Oportunidades en varias etapas: la primera implicaba la preparación de un documento para el Conpes sobre la temática, que terminaría en diciembre de 1999. La segunda, una concertación con grupos de mujeres a nivel nacional, –consulta a las mujeres desplazadas, afrocolombianas, en la zona de despeje e indígenas– que duraba dos años, o sea el año 2001 y el año 2002, la tercera, la presentación de una ley, fruto de esta concertación intersectorial, y por último, una concertación con los entes del Estado. Estos plazos indicaban que la Ley de Igualdad de Oportunidades se ejecutaría después de que finalizara el mandato del gobierno: en 2002. Si bien el documento se perfilaba como un plan, en el texto se enunciaba más bien un conjunto de acciones, sin una prioridad, sin estrategias para alcanzar las metas. Por ejemplo, el capítulo de mujer y paz contiene varias propuestas repetitivas en oposición a la violencia contra la mujer y no se alcanzaba a percibir una acción concertada con los ministerios o entidades estatales que permitiera proponer una estrategia por sector.

La mayor paradoja consiste en que mientras a la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer se le concentraron la mayoría de las responsabilidades, el Gobierno se propuso reducir gastos y el mandato presidencial fue convertir la recién creada Dirección en Consejería para la Equidad de la Mujer, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Aunque se decía que se continuaría orientando y poniendo en

marcha el Plan de Igualdad de Oportunidades, este cambio constituyó una pérdida invaluable, porque se debilitó por completo la capacidad ejecutora de la misma, se despidieron a la mayoría de los y las empleadas/os y el documento terminó guardado en los anaqueles del gobierno, sin que se lograra cumplir con lo fijado. Ilustra esta situación los recursos presentados en el informe de labores de la Consejería: sólo se ejecutaron \$3.000 millones de pesos de inversión y \$1.557 millones de funcionamiento entre 1998 y 1999, cifras sustancialmente menores a las de 1992 durante el gobierno de Gaviria ocho años antes. Al final el recorte presupuestal ascendió a más del 80% de los recursos asignados.

Una evaluación de la Consejería al final del gobierno de Andrés Pastrana mostró que la situación fue desastrosa. En un principio se continuó con algunos de los programas que ya venían gestándose para las mujeres como por ejemplo el apoyo de las mujeres cabeza de familia, acuerdos intersectoriales, en los sectores agrícolas, empleo, educación y salud. Sin embargo, estos programas se debilitaron y por otra parte el documento Conpes nunca se elaboró. Las directoras de la Dirección Nacional de Equidad en ese período no mostraron capacidad e interés por mantenerla, ni luchar por los intereses de las mujeres que esta institucionalización conllevaba. “Sobresale el fracaso del compromiso pactado en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por 11 millones de dólares que iba a ser ejecutado por la Consejería entre los años 1999 y 2001, el cual contenía los siguientes componentes: “Observatorio de la Mujer y el Mercado Laboral, orientación ocupacional y profesional temprana, información y referenciación para el empleo, modernización empresarial calificación laboral y cualificación del liderazgo femenino” (CMJF, 1999). Este programa central para el problema del desempleo femenino, el cual es el doble del masculino, no se ejecutó, el país fue multado por no cumplir con sus compromisos. No hubo voluntad política del Gobierno para desarrollarlo y la nueva Consejería fue incapaz de gestionarlo debido a su debilidad institucional.

La experiencia señalada muestra la falta de interés político de éste gobierno en torno al tema de la mujer y por otra parte inquieta la incapacidad de gestión y presión del movimiento de mujeres ante las instancias institucionales: “Sobre los avances, logros y retrocesos y sobre el papel del movimiento social de mujeres como interlocutor de esta institución deberíamos ocuparnos en algún momento, dado que en ella se jugó el destino de la política pública más importante que ha tenido el país y además porque en ella intervenimos, de distintas formas femócratas y organizaciones del movimiento de mujeres” (Uribe, 2003).

Caben para finalizar las siguientes preguntas: ¿por qué la primera entidad que cierran es precisamente la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer?, ¿qué ha pasado con los programas de los años anteriores?, ¿por qué no se cumplieron metas tan ambiciosas como las propuestas en el Plan de Igualdad de Oportunidades?.

c-. Algunos problemas de las políticas dirigidas a las mujeres.

La corta experiencia expuesta en estas páginas, conlleva a formular algunas conclusiones que darían elementos de reflexión para quienes buscan plantear una política para las mujeres de manera distinta. En primer lugar, una perspectiva de género debe conjugar la equidad social con la equidad entre hombres y mujeres, de acuerdo con los principios de Nancy Frase (1997), es decir, debe estar acompañada de una perspectiva social que luche contra la pobreza y no vaya en contravía de otras situaciones. Las políticas planteadas desde la década del 90, han sido formuladas con la intención de lograr justicia social y

cambios culturales, sin embargo, han encontrado varias situaciones que impiden que se logre una mínima ejecución. En primer término, se chocan con políticas económicas que aumentaron la inequidad social e incluso debilitaron el sector productivo del país. Chocan además con la crisis económica, la incapacidad de Estado y la guerra, fenómenos estructurales que han afectado las condiciones sociales de hombres y mujeres, acentuando la pobreza.

Persiste además una falta de continuidad y de interés político a nivel de los dirigentes nacionales respecto a superar las condiciones de exclusión de las mujeres. En los gobiernos se han aceptado propuestas debido a la presión de las entidades de cooperación internacional, en especial de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, que condicionan la cooperación a la inclusión de una perspectiva de género, mientras en las entidades gubernamentales aún no persisten estas metas en su interior.

Si bien los objetivos de estas políticas fueron inalcanzables, se señala como un aporte el que la perspectiva de género se haya divulgado más entre las diferentes instancias del sector público y otros organismos. Estos son hoy más sensibles a la problemática de la mujer. "Se ha logrado ahondar a nivel macro en los planes de desarrollo nacional o sea que el Estado transforme sus postulados de supuesta neutralidad frente a las relaciones de género" (León, 1993: 36). Podría afirmarse que fue mayor la divulgación cultural acerca de los derechos de las mujeres, las leyes en contra de su discriminación, que la implementación de programas proclives a la equidad social.

A pesar de las formulaciones hechas, aún en Colombia no se ha ejecutado una política sostenible para equilibrar el poder económico y político entre hombres y mujeres, aún la mayoría de los programas ejecutados como efecto de estas políticas reproducen una tradicional imagen que asocia a las mujeres a los roles al interior de la familia o extendiendo sus labores domésticas al espacio de la comunidad. Desde esta perspectiva aún se incentiva 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. Es decir se responde a las necesidades prácticas de las mujeres.

La corta historia de las Políticas para la Mujer indica también una debilidad del movimiento de mujeres para incidir sobre el Estado a través de múltiples formas de expresión y fuerza. Asimismo, es consecuencia de la falta de participación política de las mismas en los poderes de decisión del Estado, siempre y cuando tengan conciencia de género, que permita velar por sus intereses.

d-. ¿Qué hacer?

El fracaso de las políticas anteriormente señaladas tiene que ver con el contexto económico y social de las mismas, el cual ha generado un escepticismo generalizado acerca de la mínima posibilidad de alcanzar en el país una política social, porque el empobrecimiento de la población y entre ellas de las mujeres, ocurre por las situaciones estructurales ya señaladas.

Cuando se formulen otras políticas para las mujeres deben reflexionarse acerca de las historias como las aquí esbozadas, ya que vale la pena recomendar que las nuevas políticas formuladas partan del reconocimiento y evaluación de las metas alcanzadas en los años anteriores, el comportamiento de los gobiernos al respecto y por ende, de un

análisis profundo del contexto social y económico. Las políticas para la mujer deben desarrollarse con un carácter de Estado y no de Gobierno, es decir, que su implementación debe ser un proceso continuo, evitando que se haga un corte cada vez que una nueva administración presidencial se inicia. Las experiencias anteriores indican en general que éstas se fortalecen y se derrumban con los gobiernos, pero que no se ha realizado un pacto social entre hombres y mujeres, sujeto a un compromiso continuo.

Una política de Estado sólida y a largo plazo, no puede obtenerse sino a partir de una concertación con el movimiento social de mujeres, lo cual conlleva a pasar de la ganancia de poder logrado en los últimos años en la sociedad civil a una mayor capacidad política de gestión. En la nueva propuesta de política debe plantearse la situación de deterioro social que la guerra ha generado entre las mujeres y plantearse en primera instancia, una equidad de género propiciando una dinámica participación de las mujeres en los espacios de planeación, nacional, departamental y municipal. Por otro lado que sean las mujeres las que presionen una veeduría que garantice la implementación de lo propuesto.

BIBLIOGRAFÍA

CARO, Elvia y ROJAS, María Cristina, Género y Estado. Entre el desencanto y la esperanza. *En: DNP, Macroeconomía, Género y Estado*. 1998. Tercer Mundo,

CARTA DE NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los derechos humanos convención de la eliminación de la violencia contra la mujer 1998*, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. Informe de gestión, 1990-1994, PNUD, 1994, citadas en el Informe alterno al Cuarto Informe de Estado Colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, período 1995-2000. Octubre 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO. (CID) Facultad de Economía. Universidad Nacional, 2002.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA MUJER, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA. *Informe de gestión*, 1993, 1990-1994. PNUD. 1994.

CONSEJERÍA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER (CMJF). *Lineamientos generales para la formulación y puesta en marcha del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*, (Agosto, 1999), documento para la discusión, 1999.

CONSEJERÍA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER (CMJF). *Informe de Labores 1998-1999*.

Constitución Nacional de Colombia, 1991.

Cuarto Informe de Estado colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, período 1995-2000. Octubre 2001.

DNP, *Indicadores de Política Social*, SISD. Boletín 20, 1998.

DNP, EPAM, *Política de atención integral para la Mujer*, 1994-1998.

- DNP, *Indicadores de Política Social SOSD*. 1992,1999, Bogotá.
- DNP-MISIÓN SOCIAL, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 2001 Informe de Desarrollo Humano Colombia 2000, Bogotá, pág. 28.
- DNP, *Coyuntura económica e indicadores sociales SISD 30*, Imprenta Nacional, Bogotá, diciembre, 2001.
- DINEM. *Actualización del IV informe por Colombia al Cedam*. 1999. Informe inédito.
- DINEM. *Síntesis de una gestión*. 1997. Inédito.
- FRAZER, Nancy. *Justicia Interrupta*. Siglo de Hombre. 1997.
- LEÓN, Magdalena. El género en la política pública en América Latina: neutralidad y distensión. En: *Análisis político*. No.20 Sep.-Dic. 1993. Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional de Colombia.
- MOSER, Caroline. La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En: *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Ed. Entre Mujeres. 1991.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1997*. Mundiprensa.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*. 2001, Mundiprensa.
- PRIETO, Patricia y Claudia Camargo (2002). *Diagnóstico participativo para la identificación de recomendaciones y estrategias sobre salud sexual y reproductiva con perspectiva de género*. Marzo 2002.
- PROFAMILIA, *Encuesta de demografía y Salud*. Bogotá, 1 995-2000.
- PUYANA, Yolanda. La política integral para la mujer colombiana. En: *Revista de Trabajo Social No. 1*, año: 1998.
- PUYANA, Yolanda y SÁNCHEZ Olga Amparo. *Reflexiones acerca de la evaluación de la política*. Material inédito. Bogotá. 1999.
- RICO DE ALONSO, Ana y otros. *La política integral para las mujeres colombianas. Síntesis y reflexión crítica en la política social en la década del 90, Una mirada desde la Universidad*. Indepaz y Universidad Nacional. Junio 1993.
- SÁNCHEZ, María Lucía. Calidad de vida, mujeres y gasto social, En: *Género, equidad y desarrollo*.
- SARMIENTO, Libardo. *Mujer y pobreza*. Documentos de trabajo preparatorios para la Cumbre Social contra la Pobreza, por la Equidad y la Paz. "Mujer y Pobreza". 1998.

SARMIENTO, Libardo. *Política social y gasto público en los 90*. Fedesarrollo, revista de Coyuntura Social, Junio 1992.

SCOTT, Joan. El género una categoría útil para el análisis histórico. En: *Historia y género. Las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea*, Ediciones Alfons el Magnamin. Valencia, España. 1995.

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS 1999. Colombia: *Descubriendo los Derechos para construir la Nación*. Marzo, 1999 .

URIBE, Elizabeth. Reflexiones filosóficas-políticas sobre lo que hemos hecho las feministas. En: *El tiempo contra las mujeres*. Humanizar. Enero, 2003.

MUJER, GÉNERO Y POLÍTICA SOCIAL

PIEDAD CÓRDOBA*

Respecto a las políticas públicas de las mujeres, creo que lo más importante es que mientras no exista una voluntad política y una convicción clara de que las mujeres somos parte de la humanidad; que tenemos derechos humanos; que esos derechos humanos son derechos integrales, universales, es decir, que no solamente tenemos derechos de primera generación (como se ha dado en llamar a los derechos civiles), sino derechos como un todo, entre ellos el derecho al ejercicio de la política, al ejercicio de lo público, a participar en la conformación de políticas públicas a partir de las cuales la educación, la salud, la vivienda, el empleo, sean derechos que nos corresponden por igual, mientras no existan esa voluntad y esa convicción, vamos a seguir haciendo cosas muy interesantes, muy importantes, pero cosas que no superan la fragilidad de lo que pasa hoy en día.

Por eso, aunque puedo enunciar la cantidad de leyes que hemos aprobado desde que hago parte del Congreso de la República, éstas no han tenido un cabal desarrollo en la práctica.

Por ejemplo, la creación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (Dinem). Cuando planteamos la creación de la Dirección en el Plan de Desarrollo de la Administración Samper¹, la propuesta generó gran discusión y afrontamos enormes dificultades, a pesar de que, se suponía, teníamos el apoyo de dos personas que han trabajado en la transformación de la sociedad y del modelo de desarrollo, como eran la Directora de Planeación y el Ministro de Hacienda. Tanta discusión y tantas dificultades empiezan a hacernos caer en cuenta que realmente no hay un hilo articulador. La discusión nos llenó a nosotras de satisfacción porque creímos que el solo hecho de que la Dirección estuviera incluida en el Plan de Desarrollo imposibilitaba más tarde su supresión, o que se volviera una simple instancia adscrita a la Presidencia de la República. Hoy, desafortunadamente, ese temor se ha materializado y la Dinem se convirtió en simple Consejería, dependiente de la voluntad del gobernante de turno y de lo que pueda hacer la Primera Dama, quien no tiene responsabilidades públicas y, por lo tanto, sólo realiza acciones de buena voluntad, que no son políticas públicas. Aunque pensábamos que la Dinem no iba a desaparecer, fue la primera que suprimió la Administración Pastrana, utilizando las facultades extraordinarias que le dio el Congreso para fusionar ministerios y suprimir entidades, con el argumento neoliberal de la eficacia, de la eficiencia, del ahorro estatal y del hueco fiscal. Yo planteé que se creara una subcomisión para que estudiara el tema y analizara alternativas a la supresión de la Dinem, de la Dirección de Negritudes y de la Consejería Indígena, instancias creadas para permitir que estos sectores excluidos, que obviamente requieren políticas especiales para lograr la equidad, se mantuvieran no sólo con un nombre en la

* Senadora de la República.

¹ 1994-1998 (N del E).

administración pública nacional, sino con lo que consolida realmente la democracia, que es la participación en el presupuesto, porque esa participación es la que realmente indica si uno hace parte de la Nación, la que distribuye los ingresos y la riqueza, y le da herramientas reales a los grupos excluidos para que las políticas públicas puedan llegar a donde tienen que llegar. ¿Qué ocurrió? Que de manera tramposa, no sólo nunca se reunió la subcomisión sino que la Dinem fue suprimida, desapareció tan fácilmente como no pensamos jamás que fuera a desaparecer porque creíamos que la Dirección y la política pública para las mujeres estaban blindadas por el hecho de estar incorporadas en una ley aprobada por el Congreso. Sin embargo, otra ley aprobada por el Congreso (la ley de facultades extraordinarias al Presidente) posibilitó que se desarticulara la institución y que se empezara a desbaratar una política pública construida, más que por decisión del Estado, por decisión de las mujeres desde todos los sectores.

Podríamos decir, entonces, que sí, que fue una época interesante la iniciada en la Administración Gaviria, una época un poco fantasiosa porque era al mismo tiempo el surgimiento de este tipo de políticas públicas dentro de un modelo neoliberal que se fue profundizando con el tiempo, un modelo que necesitaba de este tipo de políticas para poder hablar de que estaba reconstruyendo los aspectos más excluyentes que afectaban la poblaciones. Ahí aparecemos las mujeres, los negros, los indígenas, los homosexuales, todos los sectores que ese modelo considera taras sociales.

Llegamos a la Administración Samper con un poco más de conciencia, precisamente porque ya veníamos de un aprendizaje interesante del gobierno anterior. Esta Administración regresó a una política pública para las mujeres, pero, y en este quiero ser muy insistente, tampoco había un hilo conductor homogéneo, porque de todas maneras había una contradicción de fondo, una contradicción sustantiva con la postura del Ministerio de Hacienda, que es la entidad que maneja la plata, la plata de los contribuyentes, y con Planeación Nacional, que es la que indica en qué se distribuyen los dineros, indica para dónde va el país y qué tipo de nación se quiere. Hubo contradicciones muy duras con estas instancias para obtener la asignación de recursos para las políticas públicas de las mujeres. Con lo cual quiero demostrar que ese ascenso y ese apoyo no obedecieron a una voluntad política sino a decisiones coyunturales que no consolidan lo que realmente es la ciudadanía, lo que es el ejercicio de los derechos y, sobre todo, lo que es una política pública.

Por eso se podría hablar de leyes muy interesantes pero poco efectivas. Así ocurrió en la Administración Pastrana. No hubo políticas públicas para las mujeres. La única política fue suprimir la Dinem, lo cual trajo consigo consecuencias graves dentro de un modelo neoliberal que se profundizaba, un modelo en donde empieza a hablarse en forma categórica de la feminización de la pobreza, un modelo que agudiza en forma brutal el desplazamiento forzado, con las mujeres como sus principales víctimas, a tal punto que se puede hablar de una Nación liderada específicamente por mujeres.

En esas condiciones no se puede decir que acabar con la Dirección Nacional para la Equidad fue una cosa tangencial, porque no se necesitaba. La construcción de la instancia pública es muy significativa porque es el acumulado de la construcción democrática de un Estado y porque, además, desde lo nacional hacia lo territorial y local se hicieron esfuerzos muy valiosos para empezar a sensibilizar a las regiones y las localidades respecto a la construcción de una política pública para las mujeres, es decir, que la política fuera descendiendo del centro a la periferia, proceso que coincide con la

creación del Consejo Nacional de Planeación en el cual introdujimos la participación de las mujeres, además de los negros y los indígenas. Por eso la desaparición de la Dinem fue debilitando el imaginario, el ideario de lo que las mujeres queríamos, no seguir siendo simples adornos sino seres humanos en ejercicio de sus derechos. Los derechos humanos de las mujeres requerían que esa política permaneciera y por eso me sostengo en la tesis de que no existe voluntad política para llegar a un reconocimiento de esa naturaleza. No hay en el Estado ni en la dirigencia la construcción mental e ideológica de que la necesidad de una política pública obedece a la necesidad de equidad, igualdad y ejercicio pleno de los derechos humanos en la sociedad.

Esas mismas dificultades se repitieron durante la discusión de la ley de violencia intrafamiliar, hundida en cinco oportunidades, hasta que por fin en la sexta ocasión fue aprobada. El delito de violencia intrafamiliar es el delito de mayor ocurrencia en el país, por encima de los delitos sociopolíticos y, sin embargo, durante el gobierno de Pastrana se aprobó rápidamente una nueva ley que modificó el tipo penal y lo dejó sin dientes, es decir, dejó expósitas nuevamente a las principales víctimas, (las mujeres, los niños y las niñas), a merced de las decisiones caprichosas de funcionarios administrativos, que poca atención prestan a este flagelo.

Tales funcionarios parten de la base de que es preferible que maltraten a una mujer a que se dañe la unidad familiar. Obviamente, no sé de qué unidad familiar hablan, pero eso es lo que pretenden tutelar. Unidad familiar que obedece al concepto de familia establecido en la Constitución, que no se compadece con los tipos de familia que existen en el país. Entonces protegen a dos o tres y al resto lo dejan desprotegido, bajo la consideración de que pegarle a una mujer no es asunto grave y lo puede solucionar la charla de un conciliador.

Uno de los puntos que concluimos de este foro es que las políticas para las mujeres no han sido eficaces, ni han tenido la incidencia que pretendíamos tuvieran al final.

Tenemos que adquirir más conciencia acerca de las leyes que aprobamos para no dejarlas desmontar, para saber cómo van caminando, qué resultados van arrojando. Nos contentamos (yo soy la primera que tengo que decirlo) con que se apruebe la ley –tarea de por sí difícil–, pero después no tenemos cómo defenderla, como sucedió, por ejemplo, con la ley de violencia intrafamiliar: no teníamos argumentos para respaldar su permanencia, simplemente teníamos las cifras de los jueces que decían que no podían hacer nada porque estaban atiborrados de denuncias de ese tipo, lo cual significaba que el problema era más grande de lo que el país se imaginaba, no que la ley era mala o que no dejaba trabajar.

También podemos citar la ley de la doble firma, que tiene que ver con los patrimonios que se construyen entre parejas y con la defensa de los miembros más desprotegidos de esa relación, que en este caso son las mujeres. Tampoco ha habido seguimiento para determinar si ha sido efectiva, si está cumpliendo el objetivo para el cual fue diseñada.

Igualmente citamos el proyecto de ley sobre homosexuales, aprobada en primer debate en el Congreso.

Durante el trámite de la Ley 434 de 1998, que creó el Consejo Nacional de Paz, hubo que hacer una gran movilización para que en el Consejo quedaran incluidas las mujeres.

Nosotras quedamos muy felices cuando logramos la inclusión en un Consejo que apenas se ha reunido unas dos veces. Sin embargo, nos quedamos cortas en la participación y por eso vamos a radicar en el Congreso en los próximos días un proyecto de ley que obligue la participación paritaria de las mujeres en los procesos de negociación. Porque, no obstante la parálisis de los procesos de paz, tenemos que ir dotando al Estado de herramientas más firmes para lograr ese objetivo. Las mujeres, con la experiencia que tenemos, no podemos sentarnos a esperar un gobierno al que le caigamos bien, o que le caigamos bien a la esposa del Presidente o del Vicepresidente, para así poder estar como pares en la mesa de negociación. Creo que podemos avanzar en una legislación que reconozca esa paridad. No es que digamos que las mujeres no hemos estado representadas en las mesas de negociación. Lo que sucede es que esa representación no ha tenido el reconocimiento ni el impacto necesarios en lo regional y lo local.

La ley de cuotas (Ley 581 de 2000) fue otra ley duramente discutida. Ustedes pudieron darse cuenta a través de los medios de todos los incidentes que hubo que superar. Inclusive, las ministras y funcionarias de alto rango del gobierno de entonces estuvieron entre quienes más se opusieron con el argumento de que las mujeres no necesitaban cuotas para entrar a la administración pública. Sin embargo, hay pruebas para demostrar lo contrario. Por ejemplo, la semana pasada, de más de cien hombres y mujeres vinculados a la Policía que aspiraban a hacer el curso para coroneles, solamente dos mujeres lo lograron; el resto fueron hombres; nos pusimos a averiguar por las mayores (se extrañarán ustedes que esté metida en el asunto de averiguar por ellas, dado mi rechazo a ciertas prácticas de la fuerza militar, pero eso no tiene nada que ver con los derechos de las mujeres) y lo cierto es que no hay absolutamente ninguna causa que justifique que las mujeres no sean coronelas; las mujeres tuvieron las mismas calificaciones inclusive unas mejores calificaciones que otras, pero quedaron por fuera, con la implicación de que a esas mujeres que quedaron por fuera se les acabó la carrera militar, no siguen de mayores, no, las retiraron y hasta ahí llegó ese esfuerzo. Todos los hombres siguieron adelante.

Estos temas, entonces, no son simplemente enunciados generales en la Constitución y en las leyes. No podemos decir que con el simple hecho de incorporarlos a la ley ya avanzamos. Eso no es verdad. Por ejemplo, aunque la ley de cuotas representa un avance y las mujeres han llenado los requisitos exigidos y ocupado los cargos, también se debe decir que en la ley quedaron mecanismos que le permiten al nominador burlar en determinado momento la obligación de llenar el cupo de las cuotas.

Respecto al proyecto de ley sobre Plan de Igualdad de Oportunidades, quiero contarles que lo volví a presentar el 20 de julio y esta semana está surtiendo su trámite en el Congreso. El Plan fue trabajado con algunas organizaciones de mujeres desde la Comisión de Derechos Humanos en la legislatura anterior, revisado por la Casa de la Mujer bajo la dirección de Olga Amparo Sánchez, y por mi Unidad Asesora. Creo que va a ser aprobado en los próximos días.

También tenemos en trámite el proyecto de Ley sobre Salud Sexual y reproductiva, tema delicado frente al cual hago las mismas reflexiones sobre la escasa importancia que le conceden los distintos gobiernos, cerrando la posibilidad de discutir aspectos de tanta significación como el aborto, la situación de las mujeres y las niñas en el conflicto, el incremento alarmante del embarazo de adolescentes y de las violaciones y abortos, sobre todo en niñas. El Estado sigue sin preocuparse de estos temas. Y a ellos se añade

otra gran preocupación relacionada con el aumento del SIDA, especialmente en los niños y niñas y en los y las preadolescentes, aumento más visible en zonas afectadas por el conflicto.

Los temas que tienen que ver con la autonomía de las mujeres (preservativos, anticonceptivos, métodos de planificación familiar, sexualidad sin riesgos) no se consideran todavía importantes, son pecaminosos, y en ellos la Iglesia todavía tiene una enorme incidencia, lo cual demuestra que no hay un hilo conductor o articulador de las políticas públicas para el avance, la autonomía y el desarrollo de las mujeres. Vuelve a estar sobre la mesa de discusión el tema del aborto. No sé si va a depender mucho de la voluntad de este gobierno o de la concepción que tenga la Primera Dama frente al tema, porque finalmente no es un tema de Estado sino un tema localizado y focalizado, pero aspiramos a que se abra el debate, ahora más preparadas frente a los argumentos de la Iglesia. Es un tema que definitivamente nos tiene que interesar a todas.

Para finalizar quiero tocar dos temas que me parecen relevantes La reforma laboral y la reforma pensional. Estas reformas son nefastas específicamente para las mujeres, porque van a acabar con conquistas laborales de muchos años, de la reforma del año 86, de lo poco que se logró defender en la Ley 50. La flexibilización de la reforma laboral acaba con los festivos, dominicales, horas extras y consolida la informalidad del trabajo, sector en donde estamos las mujeres, sin seguridad social. La reforma pensional amplía los requisitos para obtener una pensión en tal forma que muy difícilmente las mujeres podremos pensionarnos. Por eso no soy partidaria del aumento de la edad ni de las semanas de cotización. Además, porque el problema del sistema pensional no está ahí. El problema está en los fondos de pensiones y en la forma como el gobierno ha golpeado al Seguro Social al no permitirle convertirse en una instancia que atienda el derecho a la salud como debe ser.

En materia laboral el Estado se comporta de la misma manera que frente a las políticas públicas. Cuando se acaban los cargos en el sector privado, se acaban primero los de las mujeres. Las mujeres somos sometidas a una serie de vejámenes que cada día se vuelven mucho más finos. Por ejemplo, el hecho de proveer a las mujeres de las toallas higiénicas no significa que los patrones se vuelvan más generosos, sino que es una manera de controlar los embarazos de las trabajadoras para que no se vuelvan costosas para la empresa, cuando dentro de una verdadera política de Estado para las mujeres la maternidad debería ser una función social.

Si las mujeres tienen menos posibilidades de incorporarse a la fuerza laboral, ¿cuándo van a poder pensionarse si tienen que acumular 1300 semanas y una edad que se va a aumentar?

En síntesis, quiero decir: primero, que no ha habido un hilo conductor en las políticas públicas. Segundo, que no ha existido voluntad política del Estado y de sus dirigentes para trabajar por la equidad de género. Tercero, que las decisiones de la Administración Pastrana fueron desastrosas para las mujeres y tuvieron un impacto regresivo frente a los avances anteriores y, lo que es más grave, frente al imaginario colectivo de construcción de aparatos sociales, de equipamientos sociales para las mujeres.

Las mujeres no podemos olvidar que un modelo globalizante, un modelo neoliberal, profundiza las desigualdades, profundiza las exclusiones y restringe las posibilidades de que las mujeres realmente puedan avanzar.

Por eso mi reflexión es que tenemos que seguir trabajando muy fuerte. Porque lo que ganamos hoy con dificultad, mañana nos lo arrebatan con facilidad. Hay un hecho innegable: la ley es un instrumento muy importante en términos jurídicos y políticos, pero la ley no nos dice nada si no existen los recursos y el seguimiento para verificar que esas leyes sí transformaron las condiciones y la calidad de vida de las mujeres de este país.

ENTIDADES TERRITORIALES AFROCOLOMBIANAS¹ VACÍAS. CURRULAOS CON MARACAS

Jaime Arocha, PhD*

Currulao sin guasáes

En julio de 1993, celebrábamos el primer congreso sobre política social. Desde entonces, hasta hoy, y con respecto a los pueblos afrocolombianos, pasamos de la esperanza a la desilusión. Mi enfoque sobre este giro comienza refiriéndome a una de las adalides afrocolombianas quien ha trabajado en pro de la titulación colectiva de los territorios de las «comunidades negras» del Pacífico sur, en el marco de la legislación derivada de la Constitución de 1991. Me costó trabajo reconocerla en Bogotá, con sus anteojos de aros plateados, tan populares entre los profesores universitarios. Estaba temerosa e insegura, mirando a los lados y hacia atrás quizás convencida de que alguien la estaba siguiendo. De hecho, me explicó que tenía mucho miedo.

A las tres semanas volví a encontrármela en una celebración pública. Ya no estaba de clandestina, sino identificada con nombre propio y con parte de las bailadoras y cantadores con quienes en diciembre de 1997 se había presentado en una de las discotecas de salsa más conocidas de Bogotá. Ahora, no tenían los tambores tradicionales que usaban para las danzas del litoral, sino unas cajas quizás hechas de madera de eucalipto, cuya falta de identidad habían disimulado pintándoles unos arbolitos y solecitos que jamás han hecho parte de los tambores clásicos del Afropacífico. Un hombre joven solo y no acompañado por otro intérprete, como era la usanza tradicional, le daba golpes a una pequeña marimba que habían colocado entre dos asientos. Sonaba tan quedo que los tambores hechizos ahogaban su voz. Por su parte, la cantadora no agitaba los habituales cilindros de guadua, rellenos de semillas, o *guasáes*, sino unas maracas de timbre agudo que le restaban credibilidad al *currulao* que estaban interpretando.

Si en menos de diez años, los dirigentes del movimiento afrocolombiano retrocedían desde el protagonismo político hacia la clandestinidad, los académicos interesados en ese movimiento pasábamos de ayudar a elaborar los expedientes y protocolos étnicos que sustentaran la constitución de los territorios colectivos del litoral pacífico, a observadores de pedazos de la memoria que la gente usa para rehacer su vida e historia en el nuevo ámbito del destierro. Esa tarde, me convertí en observador de instrumentos musicales hechos a partir de los recuerdos de membranas de tatabro y cajas de guayacán con los materiales de verdad disponibles en la ciudad, y registré sonoridades distintas que implicarán innovar las formas ancestrales de tocar, cantar y bailar.

Desde el punto de vista del oficio antropológico, esta coyuntura ofrece la oportunidad excepcional, pero trágica, de responder al reto que hace 25 años postularon Sydney Mintz y Richard Price (Mintz y Price, 1995: 42-51): hay que deletrear la manera como

¹ El nombre de *Entidades territoriales afrocolombianas* no figura para designar los territorios que la reforma constitucional de 1991 permitió reconocerles a las «comunidades negras». Sin embargo, miembros del movimiento político de los afrocolombianos aspiran no sólo a que esos territorios lleven esa denominación, sino a que tengan todas las opciones de autodeterminación que sí les reconocieron a los pueblos indígenas.

* Profesor del Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional de Colombia.

cautivos africanos y cautivas africanas reconstruyeron sus culturas en el ámbito de la marginalidad y sujeción que imponía la esclavización. De cierta forma el destierro propio de la guerra que se enseñoreó en el litoral es muy similar al que vivieron quienes fueron arrancados por la fuerza de sus naciones. Quizás a los de aquí les falte la desnudez del cuerpo que caracterizó la migración obligada desde África (Glissant, 2002: 16). De resto, ambos dependen de la memoria y de los pedazos de vida que pudieron traer enredados en los momentos descomunales del embarque forzoso, para los primeros, de la huída, para los segundos.

El Aborto de nuevos hallazgos

Uno imagina que los guerreros (guerrilleros, grupos de autodefensa y fuerzas armadas) no sean conscientes de estar reproduciendo las aberraciones de ese holocausto pocas veces reconocido como tal, la trata transatlántica. Quizás ni les importe ese horror. Mucho menos que procesos nacientes de investigación se hayan truncado. En el decenio de 1990, luego de años de lucha por vencer la invisibilidad a la cual todos los aparatos sociales, educativos y políticos habían sometido a los afrocolombianos, científicos naturales y sociales comenzaban a registrar información que ya era bien conocida entre los pueblos indígenas de las selvas tropicales húmedas: el holismo de las relaciones que las personas habían establecido con el medio y sus vecinos; la complejidad de los modos polimorfos de producción; la sustentabilidad de los mismos; lo intrincado de los sistemas simbólicos, filosóficos y religiosos, y la persistencia de memorias de África, acerca de las cuales la gente comenzaba a tener conciencia, como es el caso de taxonomías vegetales y animales, y los modos de curar enfermedades.

De etnografiar gente de selva y río, hemos pasado a encuestar afrocolombianos en las grandes ciudades, a seguirlos por las calles en sus recorridos como vendedores (Meza, 2002) o peluqueros ambulantes (Vargas Avila), a fijarnos cómo ejercen su *cacharreo* en la apertura de negocios mediante los cuales insertarse en los espacios metropolitanos y globalizados que nada tienen que ver con sus lugares de origen (Godoy, 2002 y González, 2002). De documentar universos simbólicos que debían ser salvaguardados, con el fin de multiplicarlos como medios de coexistencia pacífica, hoy nos hemos empeñado en dilucidar cuántos son esos afrocolombianos en Bogotá, de dónde vienen, dónde viven y en qué condiciones; qué hacen, y si por eso que hacen les pagan menos que a personas mestizas o blancas (Arocha et al., 2002 y Urrea et al., 2002). La pertinencia de la pregunta por la discriminación es fundamental para demostrar que los factores sociorraciales refuerzan la matriz de los demás determinantes de la guerra.

Como ya dije, el viraje también es emocional desde la alegría que produce el optimismo al temor que causa la incertidumbre. En julio de 1993, cuando tuvo lugar el congreso que antecedió a este, terminadas las primeras sesiones salimos a celebrar el que senadores y representantes de la república hubieran alcanzado a pasar para sanción presidencial lo que un mes más tarde sería la Ley 70 de 1993, la cual le daba permanencia al artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991. Mediante esas dos innovaciones, por primera vez en la historia nacional, los afrocolombianos lograban que

se reconociera tanto su carácter de pueblos étnicos, como el que habían sido tratados como «minorías»².

Las minorías

Esta última noción se aplica a comunidades étnicas, lingüísticas o religiosas, subalternas en lo político (Malik, 2002: 2). Puede involucrar grupos aislados de muy poca gente, o pueblos de millones de personas. Así, en Sudáfrica las víctimas del *apartheid* eran mucho más numerosas que los *afrikáans* que las mantuvieron segregadas. Del mismo modo, la cantidad de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobrepasaba con creces a los misioneros capuchinos y claretianos que a comienzos del siglo XX les prohibieron hablar el *creole* ancestral o ser bautistas. El terror cimentado en la violencia simbólica o en las balas siempre llena el vacío que dejan las asimetrías demográficas (Achebe, 1997).

Entonces, mientras que el concepto de minoría puede ser independiente de los números de población, es impensable sin que dentro de una nación haya quienes compartan identidades disidentes con respecto a grupos dominantes. Esas identidades diversas más que todo se refieren a la historia y la cultura, o la lengua y las creencias religiosas, y cuya práctica da lugar a otra característica del ser minoritario, la exclusión. A un pueblo lo tratan como minoría, cuando éste es objeto de discriminación y segregación porque ejerce disensos de cultura, lengua y dogma.

Logros agrarios

En consecuencia con la forma como los afrocolombianos quedaron representados dentro de la nueva constitución, accedieron a los títulos colectivos de los territorios que sus antepasados habían humanizado en ambos litorales y en los valles interandinos³. Hoy, sin que esos pueblos hubieran disparado una sola bala en apoyo de sus reivindicaciones, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ya les ha entregado escrituras que legitiman el dominio colectivo de más de cuatro millones de hectáreas. En otras palabras, entre 1997, cuando el Incora adjudicó el primer título, hasta hoy tuvo lugar una reforma agraria que no alcanzó el movimiento campesino a lo largo del siglo XX.

La ley mencionada convirtió a las comunidades negras en sujetos de los derechos a la autodeterminación política y territorial que define el Convenio 169⁴ de la Organización Internacional del Trabajo. También especifica que sus territorios colectivos son inalienables, imprescriptibles e inembargables⁵, y que los mecanismos de consulta

² “[la Ley 70] tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico [...]” (Vásquez L., 1995: 13)

³ «[...] esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país [...]» (Vásquez L., 1995).

⁴ Ver www.ilo.org/ilolex/english/convdispz.htm

⁵ ARTÍCULO 7. En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable». (Vásquez L., 1995: 15).

previa son obligatorios ante proyectos de nuevas explotaciones mineras y petrolíferas, lo cual significa que las multinacionales deben tener en cuenta las necesidades e intereses de los afrocolombianos antes de explorar o perforar pozos petroleros que se localicen dentro de sus comunidades (véase el capítulo V de la Ley 70 de 1993 en Vásquez L. 1995: 17).

Los procesos requeridos para alcanzar los logros que reseño, escasamente fueron objeto de los análisis que aparecieron en prensa con ocasión del décimo aniversario de la Constitución de 1991. Involucraron esfuerzos de gran relevancia, como los de cartografiar las áreas que cada consejo consideraba de su comunidad. De esos *etnomapas*, geógrafos y topógrafos dedujeron los mojones que aparecieron en las escrituras. Este resultado lo alcanzaron personas poco educadas en las competencias académicas occidentales, quienes además carecían de la experiencia que las organizaciones indígenas sí tenían, luego de años de luchar por los títulos sobre sus resguardos, ya fuera que a éstos los creaban, «saneaban», ampliaban, o transformaran en entidades territoriales. Por fortuna para los indígenas, desde que existieron corregidores de indios, hasta que el Incora abrió oficinas especializadas en asesorar a las comunidades en los trámites que implicaba esa titulación, mal que bien, el Estado les brindó oportunidades de ser competentes en los procedimientos necesarios para demostrar la ancestralidad de sus dominios territoriales. Los afrocolombianos partieron de ceros⁶.

Además de la cartografía, los expedientes étnicos necesarios para alcanzar la titulación involucraron historias orales sobre poblamiento, conteos de los beneficiarios, y descripciones de sus actividades productivas (Vásquez L, 1995: 15). Tanto adalides, como miembros de las bases tuvieron que cualificarse en temas de historia, antropología, geografía y derecho. Esos aprendizajes también eran difíciles de predecir hace diez años, y hoy rebasan la lucha territorial y tienen efectos sobre la autoestima.

Mientras que, por lo menos desde mediados del siglo XIX, los indígenas arqueológicos y vivos han hecho parte de la noción de colombianidad, los afrodescendientes han figurado en los catálogos de las desgracias nacionales y en los de las personas carentes de una identidad particular. Por si fuera poco, África el continente de sus orígenes aun hoy sigue apareciendo en textos escolares y en otros documentos como el ámbito persistente de incivilización y violencia. Hasta hace poco, algunos de los mismos dirigentes comulgaban con esas visiones emanadas del sistema educativo y de los medios de comunicación de masas.

En la actualidad, ellos conocen y valoran las civilizaciones de sus antepasados, al punto de reemplazar sus nombres y apellidos europeos por apelativos que hagan referencia a hitos geográficos o a héroes de ese continente. De esta búsqueda también hablan los collares emblemáticos de los orichas (deidades del panteón lucumí de Nigeria) que hoy se ponen varios miembros del Proceso de Comunidades Negras, luego de que un santero⁷ identificara la paternidad espiritual de los futuros iniciados. De ahí que esas personas invoquen a Changó o a Elegguá antes de iniciar una intervención pública. La reconceptualización de sí mismos y de su movimiento ha desembocado en que la gente

⁶ Una discusión más amplia de estos asuntos aparece en Arocha, Jaime, 1998.

⁷ Oficiante de la Santería cubana o religión de los Orichas.

de los ríos y las selvas haya tomado conciencia de ser portadora de una identidad rica y particular, la cual no ha sido ajena a la sostenibilidad de sus territorios.

Logros en educación y política

En cuanto a la toma de conciencia sobre el valor político de la etnicidad, no me cabe duda del papel que desempeñará la Cátedra de Estudios Afrocolombianos que también contempla la misma Ley 70 (MEN). Esa cátedra implica una reestructuración de todo el sistema educativo, debido a que no consiste en cursos para estudiantes negros y negros, sino en un instrumento de autorepresentación y presentación que debe aumentar los márgenes de tolerancia étnica, y por lo tanto de inclusión social. Materiales históricos, culturales, didácticos y pedagógicos comienzan a aparecer para el uso de maestras y maestros. Unas y otros llevan ya seis meses contando los días que faltan para que el Ministerio de Educación Nacional publique el *Atlas de las culturas afrocolombianas* que preparó el equipo interdisciplinario que constituyó y dirigió la historiadora africanista Luz Adriana Maya Restrepo.

Los nuevos derechos políticos y de participación democrática completan las opciones que abrió esta estructura jurídica excepcional. La Ley 70 de 1993 contempla a los consejos comunitarios y a las comisiones consultivas para realizar la democracia participativa. Pese a fracturas y discusiones interminables sobre formalidades, ambos grupos organizativos representan ámbitos de expresión, discusión y defensa de las disidencias étnicas, y en medios de combatir el racismo que oculta el mito fundador de la nación, pero que atestiguan las estadísticas sobre salud, empleo, vivienda, acceso a la educación y necesidades básicas insatisfechas (Arocha et al, 2002). Los procesos hacia la acción afirmativa o discriminación positiva aún son tímidos, pero tienen el potencial de transformarse en mecanismos de reparación histórica.

Durante este período, también son significativos los impactos de la Constitución de 1991 sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por primera vez, los raizales tuvieron medios legítimos para hacerle frente a la agresión de blancos y mestizos continentales, uno de cuyos antecedentes de más ingrata recordación consistió en la campaña misional de principios del siglo XX contra la lengua criolla y la religión bautista. Otro antecedente fue la profundización de esa presencia intolerante a partir de la creación del puerto libre, por parte del dictador Gustavo Rojas Pinilla. Para esa minoría étnica afroanglófona, desde 1991 fue posible defender la lengua que aún hoy los continentales persisten en desmeritar llamándola de manera despectiva *dialecto patuá (patois)*. Sin embargo, el *creole* del archipiélago representa un patrimonio lingüístico para toda la humanidad dada su base gramatical akán y su léxico inglés⁸. Algo comparable a lo que sucede con la otra lengua criolla que se practica en Colombia, el *palenquero* de San Basilio, cerca de Cartagena. Por su parte, Unesco ya declaró a Providencia como reserva de biosfera de la humanidad. Semejante logro debería inclinar al Estado colombiano a buscar salidas dialogantes a la crisis interétnica y racial que se agudiza en ese nuevo departamento. Algo distinto a las tanquetas de guerra que el gobierno central exhibió para acallar la protesta pacífica y justa de los raizales porque la empresa encargada de procesar las basuras de la isla se había convertido en un contaminador irresponsable. En efecto, quienes habían firmado el contrato, allegados a la familia presidencial, se habían limitado a arrojar desechos biodegradables y no

⁸ La familia lingüística akán incluye a fanties, ashanties, baulés, y años, entre otras entonaciones de Ghana y Costa de Marfil en el África occidental.

biodegradables al mar (Valencia, 2002). La historia es testigo de que las opciones de fuerza para acallar la protesta social llevan fracasando casi quinientos años. Empero, parecería que los hábitos que los humanos aprenden de sus padres, madres, maestras y maestros son aún más persistentes que los instintos de los animales.

Unanimismo y nuevos ejes del mal

Las ganancias que he reseñado le ponen freno al desdén e invisibilidad a los cuales, por tradición y costumbre eran sometidas las «comunidades negras». Sin embargo, el movimiento político de los afrodescendientes en pro de la aplicación de la Ley 70 de 1993, enfrentará la hostilidad del uniculturalismo de las élites y de los guerreros de todas las tendencias, entre otros obstáculos.

La guerra acelera el unanimismo. Hoy por hoy, para el gobierno del presidente Uribe Vélez, disentir cada vez más equivale a consentir con la guerrilla. El catálogo de disensos tolerables se encoge con cada carga de explosivos que activan los subversivos. Esta atmósfera de polarizaciones asfixia el ideal de nación que legitimó la Constitución de 1991: buscar la unidad nacional, a partir del ejercicio respetuoso de las diversidades étnicas, lingüísticas, políticas, de género y religión. Con afán, los funcionarios de alto rango escarban para hallar su «eje del mal», y lo desentierran haciendo renacer nociones de salvajismo y barbarie a ser erradicadas –junto con el vandalismo que impera en las carreteras– mediante programas de modernización infraestructural del Chocó biogeográfico, como los que proponía el Ministro de Transporte días antes de realizar este evento. Sería absurdo no suponer que los pueblos étnicos colombianos ingresarán a esa versión nacional del eje del mal, debido al politeísmo de sus creencias, la poligamia de muchas de sus organizaciones familiares, el policultivo de sus cosechas, y el polilingüismo mediante el cual se han comunicado. Desde ya sabemos que al «eje del bien» pertenecen los *paisas* trabajadores. Como nunca, los medios de comunicación de masas no paran en mientes para convencernos de que a la unidad nacional la encarna esa «raza» de monoteístas, monógamos, motocultivadores y monolingües.

Sin duda esta antioqueñidad incluye al campesino montañero, madrugador y dueño de su parcela, a quien –desde su campaña– el presidente Uribe Vélez trata de convertir en héroe nacional, insistiendo en que durante su mandato Colombia será un país de propietarios. Esta idealización de la propiedad privada pone en riesgo la *entidades territoriales indígenas* y las *entidades territoriales afrocolombianas* que las comunidades negras también aspiran a manejar dentro de la filosofía de la autodeterminación y del ejercicio colectivo de la territorialidad. Uno se pregunta si para el actual gobierno la territorialidad colectiva tiene el mismo carácter que le atribuyeron los sindicalistas que se manifestaron el 23 de agosto de 1993, cuando el presidente César Gaviria firmó la Ley 70 de 1993: «[...] Ninguna organización chocona solicitó [...] la adjudicación de terrenos en forma de propiedad colectiva e inenajenable [...] Esta forma inferior de propiedad [...] sólo es aceptada por algunas comunidades indígenas que permanecieron comunicados (sic.) en resguardos [...]» (CGTD, 1993).

Lo paradójico del culto contemporáneo a la «raza paisa» es que quienes quizás más han ejercido los ideales que contiene ese mito fundador también han propagado los monocultivos ilícitos. La expansión de las siembras de coca desde el Putumayo hacia el

litoral Pacífico marcha en paralelo con la sustitución de la música afrocaribeña por los tangos de Gardel y las canciones de despecho de Olimpo Cárdenas. Claro está que lo más preocupante consiste en el reemplazo radical de las palabras que en esa región siempre imperaron para resolver desacuerdos, por las balas como medio único de zanjar disputas.

¿Hace cinco años celebrábamos la inclusión étnica como signo de paz para los tiempos venideros. Nunca imaginamos que la exclusión se revitalizaría de una manera tan vertiginosa, ni que se apoyaría con tanta fuerza en la guerra contra los disidentes étnicos y los bosques húmedos diversos. La evidente falta de voluntad política para promover la repatriación de los desterrados es su faceta más inhumana. Esta denuncia se reitera en eventos cada vez más frecuentes como el que hoy nos congrega. Sin embargo, quienes toman decisiones no hacen explícitas las políticas del retorno. ¿Será que algún día funcionarios y guerreros escucharán las palabras que reiteramos en estos foros académicos y comprenderán que homogeneidades y uniformidades son sinónimos de extinción de especies vivas y muerte de seres humanos?

BIBLIOGRAFÍA

ACHEBE, Chinua. *Todo se desmorona*. Barcelona: Étnicos de Bronce, 1997.

AROCHA, Jaime. «La inclusión de los afrocolombianos: ¿meta inalcanzable?» En: Maya, Adriana (ed.). *Los afrocolombianos. Geografía humana de Colombia*, tomo VI. Santafé de Bogotá: Instituto de Cultura Hispánica. 1998, págs. 333-395.

AROCHA, Jaime; OSPINA, David; MORENO, José Edidson; DÍAZ, María Elvira y VARGAS, Lina María. *Mi gente en Bogotá: estudio socioeconómico y cultural de los afrodescendientes que residen en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Secretaría Distrital de Gobierno y Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. 2002.

CGTD. *¿A qué vino al Chocó, Señor Presidente?* Quibdó: mimeo, 27 de agosto de 1993.

GLISSANT, Eduard. *Introducción a una poética de los diversos*. Barcelona: Ediciones del Bronce, 2002.

GODOY, Mónica. *La cultura alimentaria de los afrocolombianos y afrocolombianas en Bogotá*. Bogotá. Manuscrito, Proyecto *Rutas, senderos, memorias y raíces de los afrocolombianos en Bogotá*, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

GONZÁLEZ, Reina Raquel. *Aires del Pacífico: una metáfora de la relación entre lo público y lo privado*. Bogotá: manuscrito para el Taller de Técnicas Etnográficas, Plan Curricular de Antropología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, junio 28 de 2002.

MALIK, Iftikhar H. *Religious Minorities in Pakistan*. London: Minorities Rights Group, 2002.

MEZA, Andrés. *Mensaje estético o Estrategia autosuficiente: vendedores afrocolombianos en la dinámica del comercio callejero en Bogotá*. Trabajo para optar por el título de antropólogo. Bogotá: Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). «Cátedra de Estudios Afrocolombianos». *Serie Lineamientos Curriculares*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINTZ, Sidney y PRICE, Richard. *The Birth of African-American Culture, an Anthropological Perspective*. Boston: Beacon Press, 1995.

URREA GIRALDO, Fernando; RAMÍREZ, Héctor Fabio y VIÁFARA LÓPEZ, Carlos. «Perfiles socioeconómicos de la población afrocolombiana en contextos urbano-regionales del país, a comienzos del siglo XXI». Cali: Cidse, 2000.
www.socioeconomia.univalle.edu.co.

VALENCIA, Inge. *El movimiento raizal: una aproximación a la identidad raizal a través de sus expresiones Político-Organizativas*. Trabajo de grado para obtener el título de antropóloga. Bogotá: Área Curricular de Antropología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

VARGAS ÁLVAREZ, Lina María. *La poética de las peluquerías afrocolombianas en Bogotá: estética y espacio*. Trabajo de grado para obtener el título de socióloga. Bogotá: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

VÁSQUEZ L., Miguel A. (compilador). *Las caras lindas de mi gente negra II, Legislación nacional para comunidades negras*. Bogotá: Red de Solidaridad Social-Plan Nacional de Rehabilitación, 1995.

UNA MIRADA A LA POLÍTICA SOCIAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA 1990-2002

Gabriel Muyuy*

Quisiera en este tema compartirles los avances, preocupaciones y retos de la aplicación de la política social con relación a los grupos étnicos. Habría que hacer referencia a las obligaciones del Estado en política social hacia estos grupos del país. Las obligaciones del Estado, en términos de Derecho. Colombia, en la parte global, tiene unas obligaciones adquiridas desde tiempo atrás; no solamente en los últimos diez años. Así, por ejemplo, podríamos hablar de la convención sobre la lucha contra toda discriminación racial: aquí estaríamos refiriéndonos a los 30 años durante los cuales se han realizado tres conferencias mundiales sobre el tema. El Estado colombiano se ha comprometido en estas conferencias a desarrollar los planes de acción; incluso, en el último de estos planes del año pasado, en la tercera conferencia, adquirió unos compromisos que están relacionados con recursos económicos, tanto de los pueblos indígenas como de otros grupos afrocolombianos, entre ellos Colombia Raizales y también con el Pueblo Rom (gitano), este último otra minoría importante que ha venido reivindicando sus derechos como pueblo con su propia identidad. Habría que hacer referencia también al Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en el mundo; adoptado en el año 1989 y ratificado por Colombia en 1991, precisamente cuando iniciaba la Asamblea Nacional Constituyente. Este convenio es una norma vinculante que obliga al Estado a garantizar derechos sociales, políticos, culturales y económicos. Igualmente es necesario recordar los pactos de derechos políticos y civiles, económicos, sociales y culturales que garantizan derechos fundamentales a los grupos étnicos.

La aplicación de los anteriores instrumentos internacionales deben revisarse para hacer un balance integral de la política social en Colombia relacionado con los grupos étnicos.

Por ejemplo, con el Convenio 169 de la OIT, Colombia tiene la obligación de fortalecer la autonomía y la identidad cultural de los pueblos indígenas mediante la aplicación del mecanismo de la consulta previa y de la concertación; lo que indica que cuando se vaya a implementar cualquier política social a los pueblos indígenas y a los otros grupos étnicos se les debe consultar y concertar. Este derecho hace que estos pueblos sean sujetos de decisión y debe aplicarse cada vez que se vayan a tomar medidas legislativas y administrativas. El Estado colombiano está obligado a garantizar los derechos territoriales que no son sinónimo de tenencia de tierra, sino que significan el hábitat y la vida. En cuanto al tema social, el Convenio 169 de la OIT dice que el Estado está obligado a implementar políticas de educación propias y apropiadas, pertinentes a la cultura de los grupos étnicos. En salud, igualmente, requiere del Estado una atención diferenciada. También garantiza derechos diferenciados para los asuntos laborales.

En el contexto nacional, para hacer un balance de diez años de política social en Colombia es necesario recurrir a los años anteriores a la década de los 90, ya que los logros en ese decenio son el resultado del proceso social, político y cultural de los mismos actores sociales, en este caso, afrocolombianos, indígenas y raizales. Los logros

* Defensoría del Pueblo

conseguidos no han sido gratuitos ni son dádivas concedidas por parte del gobierno o los partidos políticos. Recuerdo que en el año 90, como vicepresidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, junto con otros compañeros indígenas, concurrimos a la última fase preparatoria para participar en la Asamblea Nacional Constituyente, ninguno de los partidos políticos ni el gobierno aceptaron nuestras propuestas y solicitudes y trato diferenciado para nuestra participación digna y democrática en la Constituyente, razón por la cual, contando con la base social organizativa y la solidaridad de muchos colombianos, decidimos participar por cuenta y riesgo propios con una propuesta en pro de todos los colombianos y de derechos para los grupos étnicos.

Entre los logros a resaltar se encuentran unos importantes principios constitucionales y una amplia legislación para los grupos étnicos que garantizan derechos culturales, políticos, sociales y culturales.

Con relación a la implementación de esos derechos, desde los años 90 a la fecha han pasado tres gobiernos y tres planes de desarrollo: los de los presidentes César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana. Durante la administración de Gaviria y Samper se dio un amplio desarrollo legislativo relacionado con los grupos étnicos; sin embargo, el Plan de Desarrollo “Bienvenidos al futuro” del entonces presidente Gaviria afectó la política social de los grupos étnicos con la política de apertura económica y la privatización del Estado. Durante el “Salto social” del doctor Samper, se incluyeron aspectos importantes de derechos económicos y sociales para los grupos étnicos, pero gran parte de éstos quedó en la norma, con un gran retroceso en la aplicación real y efectiva de estos derechos, especialmente en lo relacionado con el ejercicio de los derechos territoriales y educativos.

En el gobierno de Andrés Pastrana, con su Plan de Desarrollo “Cambio para la paz”, se evidenció un grave retroceso en la aplicación de los derechos sociales, culturales, económicos y políticos para los grupos étnicos. En este plan la apertura económica y la privatización del Estado se continúa dando vía libre a los grandes megaproyectos que se desarrollan en territorios de los grupos étnicos, que en muchos casos afectan la integridad física y cultural de estos pueblos, para lo cual se realizan reformas normativas, como por ejemplo, la reforma del Código Minero.

El panorama general es buena letra, pero con un bajo nivel de aplicación. Desafortunadamente la perspectiva hacia el futuro es difícil: por un lado el tejido social de los mismos grupos étnicos se ha debilitado por la presión de los actores armados y la falta de presencia real y efectiva del Estado y, por otro lado, estamos frente a unas políticas globales que hacen al Estado cada vez más débil para cumplir su función social.

Frente a esta realidad, el futuro depende de la capacidad política, social y cultural de los mismos grupos étnicos para construir procesos que conduzcan a la unidad en la diversidad y al fortalecimiento de sus planes integrales de vida.

CONTRIBUCIONES AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

María Cristina Torrado
Ernesto Durán Strauch*

Desde su constitución a finales de 1999, el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional –Sede Bogotá– propuso como uno de sus objetivos de trabajo: *“Contribuir desde una perspectiva independiente, a los procesos de evaluación, formulación e implementación de las políticas públicas y de los planes de acción a favor de la infancia en Colombia.”*

Por esta razón, en los últimos tres años sus integrantes hemos participado activamente en el estudio de las situaciones que afectan la calidad de vida de los niños y niñas en nuestro país, así como en el análisis de diferentes aspectos de la política social para este grupo poblacional, tanto a nivel nacional como distrital. Como resultados de esta participación podemos señalar: la elaboración del Informe Alternativo presentado ante el Comité Internacional de Derechos del Niño, correspondiente al periodo 1995-1998, la realización de cerca de 20 sesiones del Coloquio sobre Infancia, un espacio permanente de debate entre actores gubernamentales y no gubernamentales, así como la publicación de reflexiones escritas y algunos estudios sistemáticos.

De esta manera hemos asumido, igual que otras organizaciones y personas con quienes mantenemos vínculos, la responsabilidad de contribuir a mejorar la precaria situación de la infancia en el país, haciendo realidad el principio de corresponsabilidad de la sociedad civil en la vigilancia y promoción de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, incluido el propósito de incidir en la formulación de las políticas públicas. Nos preocupa sin embargo la debilidad de las iniciativas ciudadanas en nuestro país y la dificultad de articular los esfuerzos en la concertación de las prioridades y en el desarrollo de acciones conjuntas.

El camino recorrido nos ha llevado a comprender que el análisis de la política de infancia a lo largo de la década debe ir más allá de la descripción de los diferentes planes y programas de acción, para pasar a la identificación de tendencias y momentos en las orientaciones y a la ponderación de sus resultados e impactos. En otras palabras, se trataría de dar respuesta a preguntas relacionadas con el ciclo de formulación e implementación de planes y programas, con la coherencia entre el diseño de la política y sus propósitos, con la pertinencia de los planes propuestos y con el impacto en su objetivo de garantizar a niños y niñas las oportunidades para tener una vida digna. Vale la pena señalar que este tipo de análisis requiere periodos de tiempo más largos que una década.

Para dar respuesta a preguntas de este tipo sería necesario relacionar las decisiones del Estado en materia de infancia y la implementación de planes y programas con las dinámicas políticas y con la coyuntura nacional. En el caso que nos ocupa, no es posible referirnos a la política social en cualquier área sin considerar fenómenos como la

* Profesores del Observatorio sobre Infancia. Universidad Nacional de Colombia. Este Observatorio es un grupo interdisciplinario dedicado al estudio de la situación de la infancia en el país y al análisis de las políticas públicas dirigidas a este grupo de población, desde la perspectiva de derechos.

agudización del conflicto armado, la recesión económica, el empobrecimiento de la población y las nuevas tendencias del Estado frente al gasto público.

Se trata de una tarea compleja, a la cual esta intervención solo pretende aportar algunos elementos. Inicialmente haremos explícito nuestro marco de referencia para luego presentar análisis sobre el diseño y evolución de la política, terminando con algunas consideraciones sobre sus logros y retos futuros.

1. EL SENTIDO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA

Retomando a Eduardo Bustelo, podemos afirmar que la política social puede entenderse como “la política destinada a construir sociedad y sobre todo, a construir democráticamente una sociedad justa” (Bustelo, 1999), de donde deriva su sentido moral. En otras palabras, el verdadero sentido de la política social, de acuerdo con Marshall, es el desarrollo de procesos de expansión de la ciudadanía y de ampliación de las oportunidades para los ciudadanos, garantizando a todos igualdad de derechos y obligaciones.

En el caso de la infancia, cabe entonces la pregunta por cuál sería la política que podemos considerar como justa con los miembros más jóvenes de nuestra sociedad. Sin duda no se trataría de una política que excluya a algunos niños o niñas, tampoco aquella que perpetúe la inequidad y la exclusión o se limite a mitigar el impacto de la pobreza, formas de la política social construidas sobre principios de asistencialismo y clientelismo.

Por eso puede afirmarse que la Convención Internacional de los Derechos del Niño proporciona el marco de referencia mundialmente aceptado para la definición de los propósitos y la razón de ser de la política pública de infancia, la cual, a partir de ese documento, debe comprometerse con la defensa y promoción de los derechos fundamentales de niños, niñas y jóvenes, promoviendo de esta manera la equidad y la inclusión social. Adicionalmente, la Convención introduce el interés superior del niño como principio rector de las decisiones de la política, en su sentido más general.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, tal como lo expresó el Grupo Sobre Infancia y Adolescencia en 1997, “no representa solo un consenso universal de carácter normativo, es el más amplio en la historia de los tratados de derechos humanos. La Convención es también un proyecto político que demanda la definición de prioridades, metas y objetivos para las políticas públicas”.

Desde la perspectiva de derechos se espera que la acción gubernamental vaya más allá de ofrecer servicios de educación o acciones de protección, para asumir como su principal propósito la promoción de las condiciones -materiales, sociales y culturales- necesarias para que todos los niños y niñas alcancen su pleno desarrollo. Brindar a niños y niñas las condiciones necesarias para su desarrollo integral es la mejor manera de respetar y garantizar sus derechos.

Desde este punto de vista, muchas decisiones de Estado guardan relación con la política de infancia, en la medida en que impactan sobre las condiciones de vida y oportunidades de los más pequeños, las cuales están íntimamente relacionadas con la

calidad de vida de sus familias y de la comunidad a la que pertenecen. Ello supone asumir una mirada integral de la infancia como grupo poblacional para orientar una verdadera política de Estado, superando la mirada que asigna las decisiones relacionadas con su bienestar a las primeras damas o a una institución o sector particular.

Al respecto, resulta pertinente mencionar aquí las recomendaciones que en este sentido hizo el Comité Internacional de Derechos del Niño al Estado colombiano en su informe de octubre del 2000, cuando planteó la necesidad "... de un plan nacional coherente e integral para la aplicación de la Convención".

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE INFANCIA A TRAVÉS DE LA DÉCADA DE LOS 90

Una mirada analítica a lo sucedido con la política social para la infancia en Colombia durante los años 90, permite reconocer algunas transformaciones en la definición de sus propósitos, derivados de la incorporación de nuevos marcos de referencia, así como un mosaico de iniciativas del Estado, cuyos impactos apenas empezamos a reconocer. Estos procesos resultan del impacto de factores externos e internos relacionados con la coyuntura internacional, las políticas de ajuste fiscal, la dinámica de las instituciones responsables y otros.

La década comienza con dos hechos de enorme importancia en la concertación de objetivos colectivos: la incorporación de los derechos de los niños a la Carta constitucional de 1991 (artículo 44) y la formulación, en 1992, del Plan Nacional a Favor de la Infancia (Pafi), en el cual se definieron las acciones a desarrollar durante diez años para lograr el cumplimiento de las metas nacionales, derivadas de los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

El Pafi recogió los avances logrados en la década anterior, periodo durante el cual no sólo se diseñaron y se pusieron en práctica diversas estrategias y programas, sino que además logró crearse un rico contexto para la investigación, el diseño de materiales e instrumentos, el intercambio de experiencias y la consolidación de modelos de intervención. Todo ello, gracias a esfuerzos orientados a lograr la coordinación intersectorial, las iniciativas locales, la sistematización de experiencias, la producción de conocimiento y la movilización social.

La ubicación del Pafi en el Departamento Nacional de Planeación puede interpretarse como expresión de la voluntad de dar prioridad a la política social para la infancia, con una perspectiva multisectorial. Como veremos más adelante, esta voluntad política no se mantuvo a lo largo de la década.

De esta manera, la política de infancia en Colombia inicia la década de los 90 con la adhesión a un marco ético y político, con unas metas definidas para el año 2000 y con una experiencia acumulada en materia de estrategias, avizorándose un panorama más alentador para la niñez del país. Factores éstos que, sin duda, han incidido en sus resultados.

En efecto, la lectura de los Planes Nacionales de Desarrollo o de las orientaciones programáticas del Icbf o del Ministerio de Educación permite apreciar una progresiva incorporación de la perspectiva de derechos o de otras formulaciones relacionadas con la equidad de género o la diversidad cultural. Desafortunadamente esta declaración de principios o la suscripción de numerosos pactos internacionales, no guarda una relación directa con decisiones particulares relacionadas con recursos o prioridades, ni logra modificar de manera sustantiva la dinámica de las instituciones o de los programas.

Tal como ha señalado Bustelo, para el caso de América Latina, “existe un creciente contraste entre el ritual declarativo y el hecho de que las propuestas no se traducen en compromisos, programas y medidas políticas de acción concreta que lleguen a los sectores más pobres. Ni existen las instituciones necesarias para hacer exigible lo que se compromete en las declaraciones” (Bustelo, 1999).

La Carta constitucional de 1991 creó además la Defensoría del Pueblo, que ha jugado un importante papel en la promoción de los derechos colectivos e individuales, y protegió el gasto público social (artículo 350). Por eso, a lo largo de la década, se mantuvo un cierto nivel de inversión en servicios sociales, dedicando un esfuerzo importante a salud y educación, a lo cual se han agregado algunas acciones de asistencia social focalizada.

El documento Conpes de Política de Infancia de 1995 materializa los logros en materia conceptual -por primera vez se trabaja desde una perspectiva de derechos- y expresa un importante acuerdo entre diferentes actores sociales interesados en el tema. En pocos años se pasó de una política asistencialista, orientada a la nutrición y supervivencia infantil, a enfoques centrados en el desarrollo humano y más recientemente al marco general de ciudadanía y derechos de la niñez.

En esta misma dirección se orientaron los esfuerzos para incorporar a la legislación colombiana los conceptos y principios derivados de la Convención, para superar “la esquizofrenia jurídica”, expresión utilizada por Alfonso Gómez Méndez para referirse a la coexistencia de la doctrina de la situación irregular en las legislaciones nacionales con la adopción y promulgación de la Convención en los diferentes países. El proceso de discusión y formulación de la propuesta de Código del Niño y su posterior hundimiento en el Congreso es, en sí mismo, un hecho significativo dentro de la década, más aun por haber contado con la participación de diversos actores no gubernamentales.

Durante la segunda mitad de la década no puede reconocerse ninguna iniciativa que modifique la dinámica descrita a pesar del visible deterioro de la calidad de vida de la población y la permanente vulneración de los derechos de niños y niñas. Por el contrario, las decisiones políticas y económicas orientadas por un modelo de desarrollo de corte neoliberal ponen en evidencia un retroceso en la voluntad política y en las iniciativas del Estado: los programas nacionales (HCB, Supervivir...) entraron en una fase de inercia y pérdida de dinamismo o simplemente desaparecieron. Otras iniciativas, como la Ley 100, generaron condiciones adversas para la implementación de programas de promoción y prevención de la salud.

Al concluir la década, el balance muestra logros en algunos aspectos como la cobertura de salud y educación básica o el mayor reconocimiento de problemáticas como el abuso sexual y el maltrato infantil. Así mismo se han incrementado las situaciones de grave

vulneración de los derechos de los niños y las niñas y se han estancado o disminuido los logros en el cumplimiento de metas relacionadas con la mortalidad infantil o la universalización del grado cero. A ello se agrega la dificultad de atender los problemas emergentes y las dinámicas regionales, dada la poca flexibilidad de la oferta institucional.

También se observa inequidad en el acceso a los servicios básicos y grandes vacíos en algunas áreas como el desarrollo de la primera infancia, la promoción de la participación de niños, niñas y jóvenes o la protección en casos de explotación sexual o vinculación como combatientes. En general, las acciones que se adelantan tienen poca incidencia sobre factores protectores.

Frente a este debilitamiento de las iniciativas nacionales llama la atención el caso de Bogotá, donde la calidad de vidas de la población infantil se fue convirtiendo a lo largo de la década en una prioridad para las autoridades de la ciudad. Ello explica el incremento de los recursos de inversión y el diseño de nuevos planes y proyectos.

En términos generales no podríamos afirmar que iniciamos el nuevo siglo con mejores condiciones de vida para la población infantil o que hemos avanzado significativamente en la defensa de sus derechos. Las consecuencias perversas de la apertura económica y los cambios en el Estado en materia de política social, ha conducido a un incremento de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad para muchos niños y niñas en el país, así como a una permanentemente vulneración de sus derechos.

Frente a esta situación, las iniciativas de la política de infancia resultan insuficientes y, en el mejor de los casos, no logran afectar el impacto de decisiones en materia de política económica y de prioridades de la acción pública.

3. LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE INFANCIA PARA LA NUEVA DÉCADA

Se requieren importantes cambios en materia de políticas de infancia si se quiere frenar la tendencia descrita. Enumeremos algunos de ellos:

- Construir una perspectiva poblacional para corregir la fragmentación generada por el énfasis sectorial y avanzar de esta manera en intervenciones más integrales.
- Superar el atraso normativo y el enjambre de disposiciones legales que dificulta las acciones de protección de los derechos de niños y niñas.
- Avanzar en la construcción de un verdadero sistema nacional de bienestar, para superar la fragmentación institucional y la ausencia de una autoridad responsable de la política.
- Promover el diseño de programas menos centrados en la oferta institucional, que puedan dar respuesta a situaciones nuevas y cambiantes.

- Fortalecer la incorporación del tema de la infancia en las agendas políticas de los gobernantes locales.

BIBLIOGRAFÍA

BUSTELO, Eduardo. *Pobreza moral: reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*. En CORREDOR, C. (Ed,) *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, COLCIENCIAS, Universidad Nacional, 1999.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Informe al Estado Colombiano*, octubre de 2002.

GARCÍA MENDEZ, Emilio. *Derechos de la infancia y adolescencia en América Latina*. Bogotá UNICEF, 1998.

GRUPOS SOBRE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. *Garantizar los derechos de la niñez. Responsabilidad de todos*. Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 1997

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD: ¿ASISTENCIALISMO, FOCALIZACIÓN O EXCLUSIÓN?

Aura Marlén Márquez Herrera*

1. Introducción

Considero importante comenzar por aclarar que el tema del envejecimiento y la vejez no es de gran interés para la mayoría de la población, ni para muchos de los presentes en este Congreso. Esto es algo que se puede tomar como normal, porque no se piensa en el envejecimiento como un proceso que todos estamos viviendo, ni en la vejez como una etapa parte de ese proceso. Se rechaza por una serie de connotaciones negativas, por las cuales no se desea pensar en que cada persona se encuentra irremediamente frente a ella. En consecuencia, a los viejos y las viejas se les asume normalmente como a un grupo vulnerable, marginal, que debe ser ubicado en programas focalizados. Y en esa medida, se espera conocer cuáles son las políticas, y más concretamente los programas, a favor de este grupo, que les van a ayudar a mantenerse en condiciones menos deplorables.

Pero no. La vejez no es algo que surge de la nada. Como lo he expresado en diversos escritos, porque éste es un aspecto determinante en el tema que nos ocupa, la manera en que se llegue a ella dependerá de las condiciones en las que se haya vivido y las oportunidades con las que se haya podido contar. Y si el fin de las políticas públicas es el bien común, éstas deben permitir que en el transcurso de la vida las personas puedan disfrutar mejores condiciones, para que en su vejez no tengan que padecer problemas sociales y de salud, que podrían haber sido controlados.

2. Algunas generalidades sobre las políticas

Las políticas públicas, como los sectores a los que van dirigidas, no se pueden entender por fuera de un contexto histórico social. Menos aún si se refiere a una población que ha sido protagonista durante 60 años o más. Por ello, uno de los elementos de análisis es el relacionado con el papel del Estado, en términos de la transición de un Estado bienestar al denominado Estado neoliberal, y que en este último caso destacan dos elementos: la exigencia de la participación de la denominada “sociedad civil” y el principio de la focalización. En otros términos, sugiere el cambio de las políticas universalistas, a aquellas que centran su acción en el concepto de vulnerabilidad, buscando transferir la responsabilidad a la comunidad, otrora sujeto de su atención.

Y si bien es cierto que no se pretende establecer una discusión alrededor de este tema, y menos ponerlo en términos de cuál Estado podría ser el más apropiado, sí es necesario entender que “el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Meny y Thoening, 1992), en un momento particular y en circunstancias específicas. Valga decir que en ellas intervienen los nuevos conceptos de la gestión pública, la descentralización administrativa y fiscal, diversos factores políticos, las obligaciones de carácter económico y la cuestión internacional.

* Universidad Nacional de Colombia.

En consecuencia, hablar sobre las políticas sociales para la vejez en Colombia exige que, en primer lugar, se señalen cuatro aspectos específicos en relación con la situación actual:

1. La situación de violencia que aumenta cada día.
2. La crisis económica por la que estamos atravesando, con el 20% de desempleo o más (aunque las cifras oficiales refieran menos) y el 35% de subempleo aproximadamente, más el empleo informal.
3. La crisis de los sistemas de salud y la mercantilización de la salud afectando su condición de derecho fundamental.
4. La crisis de las políticas sociales en la cual juega un papel determinante el cambio de la denominación de la persona pobre como objeto de atención (en programas decididos por otros), a la de “clientes” (concepto mucho más difícil de entender en el área de la salud, donde el valor de la vida, la salud y el bienestar, depende de la capacidad adquisitiva).

Es muy importante tener en cuenta estos cuatro aspectos, porque ellos son el marco general de una realidad que no sólo afecta a la población vieja de hoy (a la de la ciudad y lo que queda del campo), sino también y de manera especial a la de los años 2025 y 2050; niños y adultos de hoy, que son precisamente los que están siendo afectados por las transiciones de las políticas económicas y sociales.

Una vez establecido este marco general, centrémonos en el caso específico de la población mayor de 60 años.

3. Las políticas para la vejez

En relación con la población denominada “adulta mayor” o “de la tercera edad”, la primera reflexión sugiere una controversia: La preocupación por el envejecimiento poblacional, y la correspondiente definición de políticas, en términos generales responde más a la necesidad de contrarrestar las consecuencias económicas que se derivan del fenómeno demográfico, que a la de plantear alternativas acordes a la realidad de las personas de edad.

Dicho sea de paso, es una realidad desconocida por los mismos actores y aún por los propios profesionales, técnicos y demás personas que desarrollan acciones con este sector poblacional. Una de las razones es que no se adelantan procesos investigativos para conocer su realidad, y la otra, derivada de la primera, que se trabaja sobre supuestos basados en los conceptos que persisten en el imaginario popular. Lo que se hace evidente de la vejez como negativo -pero también como inevitable- en la mayoría de los casos, es el resultado de la falta de políticas públicas para una población que ha estado carente de recursos y oportunidades durante toda su vida. Esto no parece tan claro porque, finalmente, las consecuencias del abandono social y del maltrato económico se confunden con lo que la gente identifica como deterioro propio de la edad.

La incidencia de los factores económicos y políticos en el proceso de envejecimiento no ha sido estudiada. Pero sobre todo, las consecuencias a nivel individual y social. Esto no ha sido ni será una prioridad del sistema capitalista. Como es claro, la prioridad de

cualquier acción social es la población que pueda aportar al funcionamiento del sistema económico y no la que ya se considera como recurso obsoleto o en desuso, es decir, viejo.

Ahora bien, con lo anteriormente expuesto no se pretende desconocer que en este comienzo de siglo hay mayor preocupación en el mundo por el tema, no sólo por los evidentes cambios en la estructura demográfica, que refiere mayores proporciones de personas de 60 años y más, en relación con los otros grupos de edad, sino también por el incremento en la esperanza de vida. Lo que sucede es que no se puede continuar sin asumir una posición crítica con respecto a la situación de los hombres y mujeres que han logrado –a pesar de todo- alcanzar la etapa de la vejez. Entender que hay y habrá “más viejos y viejas que viven más años”, desde lo social y no desde lo económico, puede ayudar a comprender por qué la focalización y el asistencialismo no ofrecen ninguna solución ni para el país ni para las personas “objeto” de dichas políticas.

Hasta el momento, dicha preocupación sólo ha podido ocupar el orden de prioridad que se considera lógico dentro del gran grueso de población en condiciones de pobreza: “el último”. ¿Será que un buen planificador de políticas podría pensar primero en los viejos y las viejas de un país y luego en los niños, que son el futuro de la humanidad, o en sus madres que tienen el compromiso de cuidarlos y protegerlos? A primera vista, la respuesta es obvia a la luz de las premisas de una economía de mercado, en el que las personas de edad han sido excluidas precisamente por su edad. Pero ¿qué pasa con sus derechos, con su condición de personas y aún de ciudadanos, si se quiere mirar la situación desde esta perspectiva?

Si se hace una primera revisión a lo existente en materia de políticas, se observa que los avances ha sido muy pocos. Inclusive, en relación con los compromisos adquiridos a nivel internacional, en la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento convocada por Naciones Unidas en Viena (Austria), en 1982, los cuales se han ratificado y ampliado en la que acaba de realizarse en Madrid (España) en abril del presente año (2002).

De acuerdo con las últimas proyecciones, realizadas por los organismos internacionales que se ocupan del tema, en los próximos 50 años, dichos fenómenos afectarán de manera especial a los países denominados en vía de desarrollo: “se espera que para el 2050 el porcentaje de personas de edad aumentará del 8% al 19%, mientras que el de niños descenderá del 33% al 22%. El grupo de personas de edad que crece más rápidamente es el de los más ancianos, es decir, los que tienen 80 años de edad o más” (Plan de acción internacional sobre envejecimiento, 2002).

Ahora bien, en el conjunto de la población colombiana, de acuerdo con las proyecciones establecidas para la primera mitad del presente siglo, el fenómeno no será menos importante.

3.1. Proyecciones demográficas y sociales de la vejez

Según los estimativos del Dane, en sus proyecciones de población, el grupo identificado como adulto mayor corresponde al 7% del total de población colombiana. Es decir, tres millones aproximadamente de personas mayores de 60 años (45% hombres, 55% mujeres). Para el año 2025, el porcentaje será de 14.3% (8 millones aproximadamente), lo que significa que tendrán 60 años y más, la mayoría de quienes en la actualidad han

cumplido 37 años de edad en adelante. En el 2050, el porcentaje alcanzará el 21.7% que, en números absolutos, correspondería a 15 millones de personas ubicadas en el grupo adulto mayor, es decir, personas que hoy tienen 17 años y más. Su esperanza de vida al nacer también será mayor: se calcula en 76 años para los hombres y 82.5 para las mujeres.

Expresado en otros términos, en los siguientes 50 años no sólo se producirá un incremento de población vieja, sino que ésta vivirá más años, al tiempo que disminuirá la proporción en los otros grupos de edad. De acuerdo con los análisis de Fajardo y Rincón (abril del 2002) “una transformación realmente importante es el hecho de que la población menor de 15 años que llegó a representar cerca de un 47 por ciento del total en la década de los años 60, se redujo 33 por ciento en el año 2000 y sólo representaría un 20 por ciento en el año 2050” (Fajardo y Rincón, 2002).

Al interior del grupo de personas mayores de 60 años, un aspecto a resaltar es el relacionado con el mayor incremento en la proporción de mujeres viejas, sobre todo en la franja de edad de 75 años y más, lo cual se hace especialmente evidente en el año 2050. Además de envejecer solas (viudas o separadas), el grupo de mujeres viejas se constituye en uno de los más pobres, con menos probabilidades de volverse a casar que los hombres, de participar en el mercado laboral formal y, por lo tanto, con menor posibilidad real de ingresar en el sistema de seguridad social¹.

Tanto los hombres viejos como las mujeres viejas en el área rural enfrentan también grandes dificultades para su sobrevivencia, a la que se suma el problema de la violencia y el desplazamiento forzado.

Ahora bien, para la última década del siglo XX, el mayor porcentaje de esta población se encuentra en las ciudades, pero esto no garantiza mejores condiciones de vida. Menos del 20% de mayores de 60 (en su mayoría hombres) está cubierto por la seguridad social –sin entrar en el análisis de los problemas que enfrentan-. Las otras personas no tienen derecho a pensión porque desafortunadamente no estaban inmersos en las estructuras formales del sector laboral y alrededor del 1% viven en hogares para ancianos. Es decir, que un alto porcentaje, de una u otra forma, está desprotegido. Aunque en este punto se podría discutir que muchos de ellos tienen rentas propias o apoyos de sus familias o tienen el subsidio de la Red de Solidaridad Social (aspecto que se tratará más adelante), tampoco ello es garantía de que tengan mejores condiciones de vida, porque en su mayoría son parte de familias que también se encuentran en proceso de empobrecimiento y los beneficiarios del programa mencionado son relativamente pocos.

Entonces, surgen interrogantes importantes en relación con las condiciones de vida: Si en la actualidad se reconoce que casi la mitad de la población mayor se encuentra en condiciones de pobreza absoluta y una cuarta parte en miseria, ¿de cuánta gente vieja

¹ Esta es una situación común a las mujeres viejas de los países en desarrollo aunque con las variaciones lógicas dadas por el contexto. En realidad es un problema general si se tiene en cuenta la situación de desigualdad que históricamente ha afectado a las mujeres de todas las edades. A este respecto valdría la pena mirar el documento del Banco Mundial (1994) o los informes sobre Tercera Edad y desarrollo de HelpAge International (varios números) o el documento de Naciones Unidas (2002), entre otros.

pobre absoluta o indigente estamos hablando para los años 2025 y 2050 si se mantiene el proceso de empobrecimiento al que está siendo sometida la gente?

3.2. El marco legal

Para la década de los 90, como parte de la nueva Constitución Política de 1991, el capítulo II “De los derechos sociales, económicos y culturales” en su artículo 46 plantea: "el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia".

Ya aquí se empieza a mencionar el traslado de la obligación del Estado a la familia y a la comunidad, porque, a partir de este artículo, cada nueva disposición insiste en que su operatividad debe darse conjuntamente con la familia y la comunidad. Se menciona la garantía de protección sólo en caso de indigencia, lo cual podría tener como lectura que para ser sujeto de atención primero se debe ser indigente. En la práctica, depende de si se califica o no en los grupos focalizados, a través del Sisben, sistema que tiene muchas contradicciones, de las cuales no haremos mención porque no son materia de discusión en este panel. Simplemente resaltaría que las categorías de clasificación son arbitrarias y no garantizan la posibilidad de acceder a servicios tan importantes como el de la salud, por ejemplo.

En segundo lugar está la Ley 100 de 1993 (Ley de Seguridad Social) que en el libro IV, Servicios Sociales Complementarios, establece el subsidio para los ancianos indigentes: Subsidio hasta del 50% del salario mínimo mensual vigente; se le atribuye la responsabilidad, en principio, a los municipios, y se establecen los requisitos básicos para los beneficiarios. Sin entrar en un análisis detallado, simplemente obsérvese que se habla de HASTA EL 50%, de un salario mínimo, entendiendo que el nivel de necesidades de la población vieja no llega ni a la mitad de la de otras personas (esto bajo el supuesto de que un salario mínimo es suficiente para cubrir las necesidades de una persona y en muchos casos de sus familias).

En la misma Ley 100 se plantea como objetivo del régimen subsidiado de salud -Libro II, capítulo II- que "tendrá como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar"². Ello depende de una infraestructura en salud que en Colombia es precaria, sobre todo en los niveles de atención de mayor complejidad y en la capacidad económica para cubrir los copagos y costos adicionales de exámenes especiales, medicamentos y otros servicios especializados.

Por último, habría que retomar el Fondo De Solidaridad Pensional. Su objetivo es “subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar

² El subrayado es mío. Me parece importante resaltar cómo en la norma se mencionan los pobres y vulnerables con sus familias, pero en la práctica esto no se cumple.

la totalidad del aporte³, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción" (Libro I - Capítulo 4 de la Ley 100 de 1993).

Este fondo no plantea inicialmente ningún beneficio para las personas viejas de hoy, pero sí las de las proyecciones poblacionales, es decir, las de los años 2025 y 2050. Sin embargo, hay que tener en cuenta que serán objeto de este fondo los trabajadores del sector informal, cuyo porcentaje es superior al 50% de la población trabajadora del país – porcentaje que se seguirá incrementando- y parte de su financiación dependerá de la cotización adicional del 1% sobre el salario de los afiliados, cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro salarios mínimos mensuales vigentes.

Basta dar un ejemplo para el análisis: El de las madres comunitarias. De acuerdo con el informe alterno presentado por la Plataforma de Derechos, Democracia y Desarrollo, a Naciones Unidas (mayo del 2000), sobre el cumplimiento de las disposiciones del pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, “falta reconocimiento de las madres comunitarias por parte del Estado”, razón por la cual no se les reconoce su condición de trabajadoras sino que son identificadas como voluntarias comunitarias. En consecuencia, se les niega su derecho a recibir un salario mínimo y por lo tanto, la posibilidad real de ingresar al sistema de Seguridad Social. ¿Qué vejez se puede esperar para ellas?

En relación con los lineamientos generales para la política dirigida a la población adulta mayor o de la tercera edad, los objetivos y los programas, existe el documento *No. 2793*, denominado *Envejecimiento y Vejez*, del Consejo Nacional para la Política Económica y Social (Conpes), el cual fue aprobado en junio de 1995. De acuerdo con los objetivos, se propone: el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población independientemente de su edad⁴; el bienestar de las personas mayores, asegurándoles servicios de salud y seguridad social, una subsistencia adecuada, vivienda digna y asistencia integrada, dando prioridad las acciones a las más pobres; eliminar la discriminación por edad y fortalecer la solidaridad y el apoyo entre generaciones.

Como programas se plantean los siguientes:

- 1) Salud y seguridad social.
- 2) Integración económica.
- 3) Recreación, cultura y educación.
- 4) Vivienda.
- 5) Cultura frente al envejecimiento.
- 6) Investigación.
- 7) Institucionalización.

De sus contenidos vale la pena resaltar los siguientes aspectos:

- ✓ La Superintendencia Nacional de Salud velará para que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) tengan por lo menos 5% de afiliados mayores de 60 años.

³ El subrayado es mío, porque considero que no se puede pasar por alto que la norma incluye trabajadores asalariados tanto como independientes.

⁴ El subrayado es mío. Nótese que habla de mejorar las condiciones de toda la población.

- ✓ El ICBF a través del programa de Asistencia al Anciano promoverá acciones en salud, nutrición y recreación para personas mayores de 60 años que sean pobres.
- ✓ Las entidades territoriales deberán garantizar la infraestructura para atender las necesidades de su población vieja.
- ✓ Las cajas de compensación ampliarán su cobertura de afiliados mayores de 55 años.
- ✓ Se impulsarán líneas de crédito en el IFI para micro, pequeña y mediana empresa.
- ✓ Se crearán bancos de expertos promovidos por el SENA.

3.3 Revivir: el único programa

Cabe anotar que el documento mencionado sigue vigente. Sin embargo, no se ha dado cumplimiento a sus objetivos y la mayoría de los programas no se han puesto en funcionamiento. Ni se pondrán, porque para ello habría que disponer de recursos y voluntad política. En cuanto a las entidades territoriales, éstas pueden garantizar la infraestructura sólo si cuenta con los recursos necesarios, después de haber hecho lo pertinente con los otros grupos de edad.

En la práctica, lo único que existe para la población anciana en indigencia es el programa de Atención Integral al Anciano, que en sus comienzos fue denominado “Revivir: auxilio para ancianos indigentes” (documento Conpes 2722 de agosto de 1994). Originalmente los subsidios eran entregados en bienes y servicios básicos o en dinero en efectivo, dando prioridad a quienes estaban vinculados de forma total o parcial en instituciones sin ánimo de lucro, además de los beneficiarios individuales. Más adelante se propusieron algunos cambios en sus criterios de asignación de recursos, incorporando componentes de participación comunitaria y gestión local, a través de la modalidad de proyectos.

Sin embargo, la política, y por consiguiente el programa, siguen siendo de corte asistencialista. Se centran en la entrega de subsidios, que no mejoran las condiciones de vida de los beneficiarios, pues ello implica la satisfacción de una serie de necesidades más allá de la subsistencia. Sobre todo si se tiene en cuenta que dichas personas están ubicadas en la categoría de indigentes, la cual se sustenta en requisitos como la falta de recursos y el hecho de que vivan solos o en la calle y de la caridad pública. Si conviven con la familia, el ingreso de ésta debe ser inferior o igual a un salario mínimo mensual vigente.

De otra parte, el programa mantiene y fortalece su principio de focalización, que se traduce en la disminución de coberturas de los niveles territoriales, una vez se hace efectiva la reducción de los recursos de cofinanciación desde la Red de Solidaridad Social.

Finalmente es importante tener en cuenta que en el tiempo de funcionamiento, el programa no ha podido alcanzar sus coberturas. Inicialmente fueron planteadas en 240.000 personas mayores de 65 años y, a partir de 1998, se incrementaron a 539.835, con subsidios que pasaron de \$38.000 mensuales a \$70.000 entre estos años. Las metas no han alcanzado el 50% de lo programado, pues en la primera etapa (1994-1998) se atendieron 84.081 (35% de los potenciales beneficiarios); y en la segunda (1998-2002) el total de personas beneficiadas fue de 107.810.

Todo lo anterior contrasta de manera especial con las proyecciones para el presente año en relación con la pobreza, cuando se advierte que hay 1.315.243 personas mayores de 60 años pobres y de ellas 231.755 están identificadas como indigentes⁵. Una vez más se hace evidente que ésta no es la respuesta más adecuada para la población vieja ni para las economías de los países, pues si se retoman las proyecciones de población ya referidas, en los próximos años habría que aumentar considerablemente la inversión.

4. Algunos puntos de reflexión

En primer instancia, es necesario entender que las personas viejas no son consideradas como sujetos de derecho sino como objeto de asistencialismo (visión neoliberal). Por ello, sólo se les ofrecen algunos programas compensatorios dentro de una visión asistencialista, basada en una imagen estereotipada de incapacidad física y mental. En consecuencia, estos programas son generadores de dependencia física, mental y social, de la pérdida de la autodeterminación y el incremento en la vulnerabilidad.

Tampoco hay interés, pues a lo anterior se suman los altos costos de la salud en Colombia y la muy baja cobertura de la seguridad social, lo cual convierte a este grupo en una carga económica, a la que el Estado no le interesa dar respuesta, porque no juegan un papel en el mercado ni como fuerza de trabajo ni como consumidores, sino como un gasto y, por lo tanto, una pérdida.

Así que podemos afirmar que no hay política. O, si la hay, podríamos entenderla como la NO política, al entregarle a la familia y la comunidad la responsabilidad total de sus viejos y viejas. Si se espera que la política social salga de la sociedad civil, lo cual no debería ser, en todo caso el Estado tiene la obligación de definir su marco, sus principios y su regulación en la sociedad civil. Debe ser articulada con la política estatal, porque el Estado no puede renunciar a su responsabilidad. De otra parte, lo importante de la política es una estrategia que conduzca a alcanzar objetivos y soluciones reales a los problemas. Por ejemplo el Conpes plantea una serie de recomendaciones, pero no dice cuál será la estrategia para lograrlo y la respuesta es que nadie se responsabiliza y ni siquiera se conoce el documento. La solución del problema es intangible.

Para que los planes de desarrollo y las políticas que de ellas se derivan respondan más a lo que es y no a lo que debería ser, es necesario establecer si existe o no una adecuada articulación, la continuidad en el tiempo y la implementación de estrategias que permitan alcanzar los objetivos de acuerdo con las necesidades sociales. Si la concepción sigue siendo economicista y si responde más a aspectos como el grado de competencia entre partidos y el nivel de competencia electoral, difícilmente se podrá

⁵ Según proyecciones Encuesta Nacional de Hogares y cálculos del Departamento Nacional de Población. Citado en Red de Solidaridad Social (2002).

pretender que se creen espacios de realización y desarrollo de los individuos y las sociedades.

Otro aspecto a discutir es el siguiente: los cambios mencionados en la naturaleza de las políticas públicas (por ejemplo recorte del gasto público social) se están presentando en casi todos los países, incluyendo los del mundo desarrollado. Sucede frecuentemente que muchas de los enfoques de las políticas, planes y programas responden a modelos externos que en el país son implementados acríticamente, lo que trae como consecuencia un desajuste en la identificación de las necesidades y la priorización de las mismas. Un buen ejemplo de ello, es el énfasis que se está poniendo en el traslado del cuidado de los adultos/as mayores hacia el grupo familiar, cuando en países desarrollados esto supone la existencia de un sistema estatal de atención en salud y de seguridad social bastante sólido. Y aún así hay discusión entre los expertos acerca de dicha alternativa (ACJ; 2001).

Hablamos de la política para los adultos mayores de hoy pero también para los de mañana. Recordemos que los adultos de hoy que están recibiendo todo lo negativo de la política económica (bajos salarios, precariedad en el empleo, etc) son los viejos del mañana. ¿Cómo va a ser entonces la seguridad de su vejez? ¿Cómo se va a garantizar su autonomía?

No se trata de ver la vejez como un problema social realmente insoluble porque va en aumento, y que comienza a los 55, 60 ó 65 años de edad, sino de considerar que se llega a viejo, después de ser un niño o una niña sin salud y educación, un joven o una joven sin oportunidades ni proyecciones y un adulto sin trabajo ni seguridad para él o ella y para su familia. Puesto en otros términos: de las políticas públicas generales se desprende la realidad de la vejez futura. Si se desarrollan políticas públicas integrales y articuladas, se logrará una buena vejez, de lo contrario, seguiremos escapando a ella.

La respuesta es, sin lugar a dudas, crear un sistema de seguridad social integral, entendido como un derecho fundamental, irrenunciable, más allá de la idea de un servicio público esencial como se plantea en la Constitución, o de la atención básica en salud, o de algunas formas de aseguramiento económico, a través de pequeños proyectos productivos, como lo están planteando organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. En esa medida, no se tendrá que pensar en cómo dar solución a problemas inmediatos, que exigirán una cantidad considerable de recursos y que no ofrecerán soluciones efectivas. Pero este es tema de otro panel que se desarrollará en este mismo evento.

BIBLIOGRAFÍA

AGING CANADIAN JOURNAL ON AGING. *Services provided by informal and formal caregivers to senior in residential continuing care.* Vol. 20, No 1, 2001.

BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis, políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento,* 1994.

FAJARDO VALENZUELA, Mijerlandi y RINCÓN MESA, Manuel J. *Colombia. Demografía del envejecimiento y sus implicaciones en sectores claves de la sociedad*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Bogotá, abril de 2002.

MENY, Ives, THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, 1992.

NACIONES UNIDAS. *La situación de la mujer de edad en la sociedad*. Enero 25 de 2002, 56/126.

PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL SOBRE ENVEJECIMIENTO. Madrid, 2002. Versión provisional.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. *Programa de Atención Integral al Anciano*. Bogotá, Presidencia de la República, 2002.

CUARTA PARTE

DESPLAZADOS

DESPLAZAMIENTO FORZADO, CRISIS HUMANITARIA Y DE DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DÉBIL

Harvey Danilo Suárez*

En esta ponencia quiero presentar de manera breve la relación entre los procesos de migración forzada en Colombia, la débil configuración del Estado y la creciente crisis humanitaria y de derechos humanos, que es a su vez contexto y resultado del persistente conflicto crónico social y armado que se expande a pasos agigantados.

En primer lugar quisiera reseñar, debido a su pertinencia y oportunidad de contraste, con una cita literal, las reflexiones del profesor Jaime Zuluaga (1994) en la primera edición del seminario *La política Social en los 90. Análisis desde la Universidad*. En 1994, Jaime Zuluaga analizaba el contexto de transformaciones en el período de la posguerra fría, la dispersión de conflictos bélicos, los procesos de apertura política y cómo paradójicamente estas situaciones crearon en el nuevo gobierno:

Una fuerte autolegitimación que favoreció, ante el incremento del sabotaje guerrillero a la infraestructura económica, la escalada bélica contra la insurgencia armada, con la convicción que las guerrillas estaban a la deriva como la delincuencia común. [. . .] la euforia militarista se tradujo, por parte de la guerrilla, en actos de sabotaje lindantes con el terrorismo y en el incremento del secuestro y el boleteo; por parte del gobierno en la «ofensiva permanente» contra ésta, la calificación de bandoleros a los guerrilleros, el incremento del gasto militar que captó recursos otrora destinados a la inversión social, y la presión sobre el Congreso para que aprobara un proyecto radical de reglamentación de los estados de excepción. En estas condiciones, se desencadenó la militarización de la política, rubricada por las declaratorias del estado de conmoción interna y de «guerra integral» contra la guerrilla y el narcotráfico.

Ocho años después de estos análisis muchas cosas han cambiado en el panorama nacional, otras se han radicalizado y profundizado. Entre ellas, las dimensiones cuantitativas y el impacto del desplazamiento forzado en la vida de cada vez más personas, familias, comunidades y sectores sociales. Así mismo, la geografía de la guerra y de la diáspora interna crecen al ritmo de la «euforia militarista».

Frente a esta perspectiva de intenso deterioro de la situación general del país, de la vida cotidiana de la gente y de las posibilidades de construir y consolidar las necesarias condiciones y garantías para el ejercicio de la política como mecanismo de transformación de los conflictos históricamente no resueltos, podríamos hablar de una circularidad viciosa entre la configuración y las características del Estado colombiano, la persistencia de las causas estructurales de los diversos conflictos sociales, políticos, económicos y culturales y, la migración forzada en Colombia.

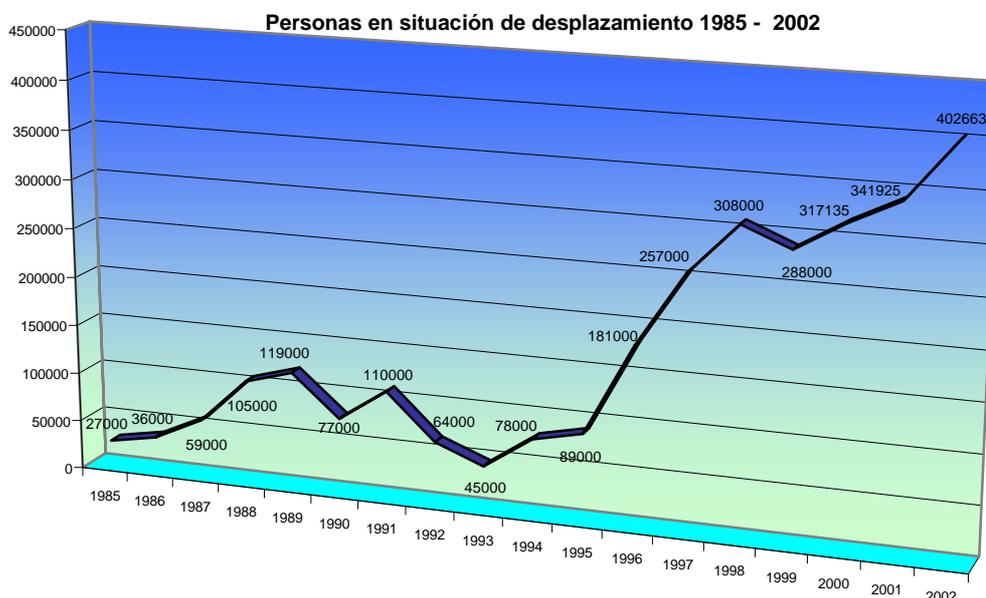
Estos tres registros se entrelazan vertiginosamente generando mayores impactos y mayores efectos en cada vez más ámbitos. La debilidad estructural del Estado incrementa las causas estructurales del conflicto y de la crisis humanitaria asociada al desplazamiento forzado, a su vez estas causas estructurales aceleran el proceso de

* Investigador Social, abogado, especialista en Ética y Derechos Humanos, candidato a magister en Antropología Social Y Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

desplazamiento forzado y sus efectos. Resulta necesario entonces esbozar las condiciones de debilidad del Estado y el contenido de la crisis humanitaria y de derechos humanos. Inicialmente se presentará una síntesis cuantitativa del desplazamiento forzado en Colombia.

AÑO	No. de personas en situación de desplazamiento	Número personas/día	Número personas/hora	Número familias/hora
1985	27.000	74	3,1	0,6
1986	36.000	99	4,1	0,8
1987	59.000	162	6,7	1,3
1988	105.000	288	12,0	2,4
1989	119.000	326	13,6	2,7
1990	77.000	211	8,8	1,8
1991	110.000	301	12,6	2,5
1992	64.000	175	7,3	1,5
1993	45.000	123	5,1	1,0
1994	78.000	214	8,9	1,8
1995	89.000	244	10,2	2,0
1996	181.000	496	20,7	4,1
1997	257.000	704	29,3	5,9
1998	308.000	844	35,2	7,0
1999	288.000	789	32,9	6,6
2000	317.375	870	36,2	7,2
2001	341.925	937	39,0	7,8
2002	402.663	1103	46,0	9,2
TOTAL	2.904.963			

Fuente: Observatorio de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)



Es necesario aclarar que la cifra correspondiente a 2002 es parcial puesto que el cuarto trimestre de 2002 (octubre-diciembre) puede incrementarse con personas que aún no han declarado su situación de desplazamiento y que aún pueden ser incluidas en el registro de 2002 con posterioridad a la fecha de publicación de este texto.

Algunas cifras pueden ser ilustrativas sobre la profundización de la problemática del desplazamiento. En 1985, fueron desplazadas 27.000 personas, 75 personas diarias, tres personas cada hora, una familia cada dos horas. En 1994 -año de publicación del primer estudio de monitoreo sistemático del desplazamiento en Colombia- (Conferencia Episcopal de Colombia, 1994), fueron desplazadas al menos 78.000 personas, 214 personas por día, 8 personas cada hora, tres familias cada dos horas. En 2001, fueron desplazadas al menos 341.925 personas, 937 personas diariamente, siete familias cada hora. En 2002, el número de personas en situación de desplazamiento sobrepasa las 400.000, más de 1.100 personas cada día, nueve familias cada hora. En resumen, el número de personas expulsadas entre 1985 y 2002 ha crecido 15 veces.

A partir de 1997, Colombia es el único país en el mundo que tiene una normatividad específica para el tema de protección a víctimas, específicamente a las personas en situación de desplazamiento. Sin embargo, desde 1997 que se promulga la ley 387, simultánea y paradójicamente crece la cifra de desplazamiento forzado, los sectores comprometidos y las áreas geográficas de expulsión, tránsito y recepción de población en situación de desplazamiento. Actualmente cerca del 85% de los municipios del país o expulsan o reciben población. Tal como mencionábamos con antelación, el incremento del desplazamiento ha sido exponencial. Este hecho denota el profundo vacío en la respuesta estatal a esta problemática, especialmente respecto de la prevención de las causas estructurales del desplazamiento, a una intensa recarga en la prestación de servicios y en la entrega de bienes bajo una lógica asistencialista, que en términos generales es posible caracterizar como precaria, insuficiente y tardía cuando no inexistente para la mayoría de personas en situación de desplazamiento.

Sea este el momento de plantear algunas claves de desciframiento de esta situación por medio de las nociones de Estado fuerte, Estado débil, Estado frágil y Estado colapsado, y algunos elementos que, sin ser un listado exhaustivo, configuran la crisis Humanitaria y de Derechos Humanos que sirve de telón de fondo al desplazamiento forzado en Colombia.

Estado fuerte, Estado débil, Estado frágil, Estado colapsado

Un Estado fuerte es un Estado que garantiza y promueve la democracia real, que está basado en un consenso legitimado socialmente en clave de inclusión social, económica, política y cultural. Un Estado fuerte es un Estado que facilita, promueve y garantiza las libertades públicas y garantiza la libertad en ámbitos privados; que garantiza el ejercicio y realización de los derechos a través de políticas incluyentes y participativas; que permite, promueve y facilita el acceso a bienes y servicios públicos; que está fundado y funciona bajo los postulados de la primacía del interés público, el respeto por la diferencia y el derecho a disentir.

El Estado fuerte no solo garantiza discursivamente los derechos sino que los realiza concreta y efectivamente. En ese sentido, somos un país *sui generis*, tenemos prácticamente para cada problema social un *corpus* de derechos garantizado en el

discurso, en el texto constitucional, en el texto legal, pero con muy bajos niveles de realización material de los derechos concernidos en cada caso concreto. En consecuencia, no basta con la promulgación de normas, pues éstas, además, deben aplicarse, ganar eficacia material.

Un Estado fuerte despliega la capacidad de generar consensos no solo en el ámbito legislativo sino sobre todo en los espacios locales y regionales. Es un Estado que asigna recursos para consolidar una política social, que pone en marcha un régimen fiscal y tributario justo, equitativo, transparente y bajo rendición de cuentas: El Estado fuerte mantiene su soberanía, es un Estado donde la aplicación universal de la justicia es fundamento de la legitimidad, es decir, que tiene como lucha principal reducir los márgenes de impunidad, sobre todo de los delitos relacionados con violación de los Derechos Humanos y la normativa humanitaria, que mantiene el monopolio legítimo de la fuerza y actúa dentro del marco internacional.

El Estado débil es un Estado disfuncional para la gran mayoría de la población. Es un Estado que genera mayor exclusión y sobre todo población desplazada y refugiados; el sistema burocrático es deficiente y corrupto, hay un control relativo del Estado en términos territoriales, hay una vigencia parcial, desdibujada o reducida del Estado de derecho. En los Estados débiles y frágiles, las economías paralelas e ilegales proliferan, hay poderosos sectores que sacan provecho de la crisis, es decir, la guerra no solamente genera perdedores, también genera ganadores. La lógica de la guerra no es una lógica irracional, es una lógica montada sobre una economía de la guerra que reditúa para unos pocos y excluye a la mayoría.

Entre tanto, el Estado débil (Osorio y Aguirre, s/f)¹ reúne una serie de características que, en razón a las limitaciones de espacio textual, resumiré en los siguientes aspectos: se trata para el caso latinoamericano de Estados no consolidados, atravesados por los intereses de poderosas mafias que permean el poder político, económico y financiero, con un precario control sobre “poderosos actores no estatales como son las corporaciones transnacionales o las mafias [y que no logran] imponer un sistema de impuestos a las actividades económicas que le permitan obtener recursos para actividades públicas” (Osorio y Aguirre, s/f). En ese marco de escasa capacidad de regulación estatal “el bienestar de las personas está por debajo de los objetivos económicos, y los Estados cada vez más desregulados y actuando como actores privados no se sienten obligados a buscar ese bienestar”(Osorio y Aguirre, s/f).

Llama la atención los peligros y desafíos que implica el paso de los Estados débiles a los frágiles y de allí a los colapsados. En los Estados frágiles la violencia substituye la Ley, las fuentes de legitimidad se erosionan, las instituciones no funcionan, los armados asumen funciones públicas y procesos de mediación social e institucional; se reducen las condiciones estructurales de la economía; se rompen los equilibrios interculturales. La disputa entre sectores busca la eliminación o exclusión del otro o de los otros, surgen entonces respuestas sociales adaptativas: la pasividad, la huida (desplazamiento y refugio), la integración al sistema corrupto y violento, en algunos casos la resistencia pacífica o en otros la aparición o el incremento de la rebelión armada (Osorio y Aguirre, s/f: 4).

¹ Los planteamientos centrales de este apartado del texto se basan en el documento de OSORIO, Tamara Y AGUIRRE, Mariano (s/f).

En los Estados fallidos o colapsados, el Estado es incapaz de “proveer a su población el marco mínimo de estabilidad política y social, la protección de la propiedad (y otras formas de tenencia) y libertad política e individual”; y “garantizar una política económica que articule la búsqueda del beneficio privado, la gestión pública y las necesidades sociales” (Osorio y Aguirre, s/f: 8). Un denominador común a todos los Estados frágiles es el de la “generación de sectores vulnerables y crisis humanitarias”.

Un estudio realizado por el United Nations University World Institute for Development Economic Research y el Queen Elisabeth House (Oxford) indica que entre las raíces de las crisis se encuentran:

- Las desigualdades en el acceso al poder político, a los recursos, a los recursos sociales y a la educación.
- Políticas de algunos gobiernos que promueven la exclusión en vez de la inclusión.
- Un bajo ingreso económico per cápita.
- El colapso del crecimiento económico.
- La mala gestión de la política y la corrupción.
- La militarización de la sociedad (Osorio y Aguirre, s/f: 8).

Al retomar estudios sobre situaciones en las cuales las crisis humanitarias y de derechos humanos resultan visibles algunos de los elementos que caracterizan a los Estados frágiles. Respecto del caso colombiano, éstos son:

- a. El uso de los órganos legítimos de la violencia estatal para fines privados, y la utilización de esos medios como instrumentos para sus estrategias de acumulación de capital.
- b. La existencia de una estructura de poder oculta, colectiva que rodea y controla los puestos oficiales en la administración y la política y que se beneficia del uso de la privatización de los medios legítimos del uso de la fuerza, especialmente a través de la formación de bandas armadas.
- c. La participación de esta estructura de poder colectiva y semiclandestina en actividades ilegales.
- d. La inserción de esas actividades económicas ilegales en redes internacionales del crimen internacional.
- e. La interacción u ósmosis entre las actividades ilegales en determinados países y su inserción en los procesos de globalización (Osorio y Aguirre, s/f: 5).

El esbozo antes descrito ilustra en buena medida una de las más profundas crisis Humanitaria y de Derechos Humanos en la cual se ven inmersas tantas poblaciones, comunidades y sectores sociales. Crisis que desnuda y expresa la debilidad del Estado colombiano². El paso de la debilidad estatal a la fragilidad o incluso al colapso estatal

² De hecho Colombia figura en el listado de Estados débiles: “Naciones Unidas califica como *Least Developed Countries* al grupo de países que se caracterizan por ser los más pobres y más económicamente débiles del sistema internacional. Sus problemas institucionales, sociales y económicos derivan de su ubicación geográfica por una parte y de su exposición a desastres de origen tanto natural como humano por otra’, según establece este organismo internacional. En sus últimas clasificaciones la ONU contabiliza alrededor de medio centenar de países (que engloban a unos 550 millones de personas).

En la línea roja: Países Menos Desarrollados, débiles y frágiles

deben ser temas que se afronten con mayor profundidad y que además deberían hacer parte de las distintas agendas institucionales y sociales.

En uno de los momentos más complejos de la vida nacional, con uno de los picos más altos de violencia en los últimos 20 años, con posturas radicalizadas respecto de la «salida militar» y, como ya lo mencionábamos líneas atrás, con la cifra de desplazamiento más alta desde 1985, se configuran además condiciones estructurantes que oscurecen este panorama. Dentro de estas condiciones—que son a su vez causa y consecuencia del conflicto armado interno— que agravan la problemática del desplazamiento forzado en Colombia se encuentran la crisis humanitaria y de derechos humanos, y la debilidad estructural del Estado colombiano.

La Crisis Humanitaria y de derechos humanos en Colombia³

Colombia está enfrascada hoy en una guerra cuya resolución por medios de negociación y diálogo enfrenta grandes obstáculos, a nombre de los cuales hoy se ensaya de nuevo una reestructuración que pone el énfasis en las variables militares. El recrudecimiento, expansión e intensificación de la confrontación armada, los cambios en las estrategias de la insurgencia y de los grupos paramilitares, la *Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos* y la “salida militar”, en la cual insiste el gobierno, integran un escenario de inquietudes y profundas preocupaciones.

Por esta vía se configura hoy en Colombia una *Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos* que ya suscita la preocupación internacional, toda vez que millones de habitantes en zonas rurales y urbanas se debaten entre:

- i.) Las múltiples agresiones a personas, familias, comunidades y sectores sociales por parte de los diversos actores de la guerra y de otros actores violentos que saturan los espacios de la vida individual y colectiva. Agresiones que se concretan en sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y la aplicación de diversas formas de violencia sociopolítica e intolerancia social.
- ii.) La desprotección a la que se ven sometidas personas, familias, comunidades y amplios sectores sociales. En este sentido, la falla estatal en el deber de protección a todos(as) los ciudadanos(as) constituye un factor que refuerza la crisis humanitaria y de derechos humanos.
- iii.) La desatención o precaria atención a las víctimas por parte del Estado colombiano como obligado principal de la vigencia y realización de los

Afganistán, Angola, Argelia, Bangladesh, Benin, Bután, Bosnia, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Cabo Verde, **Colombia**, República Centroafricana, Chad, Comoros, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, República Democrática del Pueblo Laos, Leso-to, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Ruanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda (temporalmente), Tanzania, Vanuatu, Yemen, y Zambia” (Osorio y Aguirre, s/f: 6).

³ Segmento tomado de SUÁREZ, Harvey Danilo (2003).

derechos humanos. La atención es insuficiente, no integral, tardía e insuficiente y cobija un muy reducido número de personas afectadas.

- iv.) Los obstáculos, ataques, amenazas y atentados en contra de quienes realizan acciones humanitarias, de protección o labores de acompañamiento a las comunidades en riesgo o inminencia de desplazamiento o víctimas de otras vulneraciones de derechos fundamentales.
- v.) Los bloqueos o sitios a comunidades para impedir su libre movilización, abastecimiento o búsqueda de protección o apoyo humanitario, lo que constituye un severo menoscabo o, en algunos casos, la imposibilidad real de solicitar, prestar o recibir ayuda humanitaria.
- vi.) La desinformación de las dimensiones de la crisis precitada, que en muchos casos obedece a la imposibilidad de acceder a los lugares de ocurrencia de los hechos o al contacto directo con las víctimas; el silencio de éstas o sus familiares por temor a nuevas agresiones y, por último, el desinterés o la decisión de no dar a conocer la situación por parte de algunas personas, entidades o medios de comunicación.
- vii.) A este desalentador panorama se adicionan los altísimos niveles de impunidad que perpetúan los espirales de violencia, agresiones, despojo y destierro, cerrando así las posibilidades de lograr esclarecer los hechos (Verdad) adelantar las investigaciones y las sanciones a las personas responsables (Justicia) y el resarcimiento moral y material de las y los afectados (Reparación).
- viii.) La progresiva desintegración del tejido social. La crisis antes descrita desestructura unidades familiares, comunidades y procesos comunitarios y sociales largamente contruidos. Se altera profundamente la composición, funcionamiento, objetivos y permanencia de las redes de aprovisionamiento y sostenimiento alimentario, las redes de ingresos, de gobierno propio, de control social interno, control cultural y territorial, de socialización, de solidaridad, comunicación y apoyo recíproco.
- ix.) El deterioro creciente del nivel de vida de cada vez más personas y sectores sociales en el país. El desplazamiento forzado, el despojo y las pérdidas materiales y simbólicas que implican las vulneraciones de los DDHH y las infracciones al DIH aceleran los procesos de empobrecimiento exclusión, desigualdad e incrementan los Índices de Subdesarrollo Humano (esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula, PIB *per cápita*).
- x.) La contracción y el desdibujamiento de la respuesta estatal a esta problemática. La propuesta gubernamental para afrontar esta compleja situación plantea importantes retrocesos respecto de claros referentes constitucionales relacionados con la filosofía, estructura, funcionamiento, contenido, sentido y alcance del Estado Social de Derecho. Así mismo se están aplicando importantes transformaciones referidas a garantías, derechos y libertades fundamentales en contraposición a expresas obligaciones

estatales en lo atinente a la realización de los Derechos Humanos, la normativa humanitaria, la atención a las víctimas, en especial la atención integral a las personas en situación de desplazamiento, entre otros aspectos.

Este último punto de la Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos resulta aún más preocupante puesto que dentro de la propuesta gubernamental no es explícita una solución estructural a la problemática del desplazamiento forzado y, en consecuencia, no es clara la voluntad de asumir una política pública de atención integral a las personas, familias, comunidades, organizaciones y sectores en riesgo o en situación de desplazamiento.

Por el contrario, la propuesta gubernamental retrocede respecto de los logros alcanzados desde 1995 y los primeros documentos Conpes, la posterior promulgación de la Ley 387 de 1997 que aborda de manera concreta una legislación específica para afrontar el desplazamiento forzado en Colombia y algunos avances en el diseño de programas de atención integral a la población en situación de desplazamiento.

La propuesta gubernamental cambia la filosofía y funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAPDV) y desdibuja los trazos logrados con un alto costo social por anteriores administraciones, al intentar delinear una política coherente referida a la consolidación de un marco normativo de interpretación y acción institucional y social, el marco institucional de asignación de responsabilidades y competencias, algunos avances en términos de respuesta presupuestal específica y el diseño de respuestas de mediano y largo plazo bajo criterios y estándares de realización de los derechos humanos y la normativa humanitaria.

La propuesta gubernamental tiene como supuesto la efectividad de la estrategia de Seguridad Democrática como la base de solución de todos los problemas referidos al desplazamiento forzado. Preocupa el énfasis casi exclusivo en la propuesta de retorno de 30.000 familias y la poca alusión y las muy escasas definiciones respecto de las condiciones y garantías para estos retornos —voluntariedad, seguridad y protección, sostenibilidad y no repetición de los hechos generadores de los desplazamientos—. Se dejan de lado aspectos centrales de la problemática como la prevención de causas estructurales de los desplazamientos, la atención humanitaria de emergencia, los procesos de restablecimiento socioeconómico, sociopolítico y sociocultural (los procesos de reintegración social) así como la necesaria discusión y puesta en marcha de una política de Verdad, Justicia y Reparación como fundamentos, del necesario, y hoy no por utópico no menos deseable, posconflicto.

Incluso, la propuesta gubernamental sugiere pasar de aquello que podríamos denominar como «asistencialismo gubernamental» a un esquema sesgado hacia la «privatización de la asistencia», profundizando el modelo de «ONG operadoras», infortunadamente en muchos casos exclusivamente regidos por la lógica del mercado y no por principios humanitarios y de realización de derechos. Las excepciones a esta concepción no hacen otra cosa que confirmar la regla general de descargar la responsabilidad primaria del Estado en el tercer sector. De esta forma en el marco de inmensas dificultades financieras, operativas y funcionales por parte del Ministerio Público, agravadas por la propuesta gubernamental, se diluyen las posibilidades reales de llevar a cabo procesos participativos de seguimiento de la gestión pública, esta vez en manos de particulares sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas, fiscalización y veeduría ciudadana.

Esta perspectiva puede incluso inducir a soslayar los procesos de Verdad, Justicia y Reparación tan necesarios en procesos de transición de la guerra a la negociación y la reestructuración de sociedades fragmentadas. En este orden de ideas, una sociedad que renuncia a la Verdad, la Justicia y la Reparación es una sociedad condenada a repetir ese círculo vicioso del que estamos hablando, a reproducir *ad infinitum* la debilidad del Estado, la guerra, el despojo y el destierro.

Para culminar, quisiera retomar uno de los argumentos centrales del ya citado Jaime Zuluaga, que en 1994 planteaba una de las dificultades de la política gubernamental del entonces presidente César Gaviria Trujillo, que superponía lógicas que apuntaban al “desarrollo simultáneo de la apertura económica y los programas de estabilización macroeconómica [...] la estrategia gubernamental se centró en la integración al mercado mundial subordinando y aplazando las políticas sociales” (Zuluaga, 1994). Lo que en la práctica trajo como consecuencia que “los objetivos de integración social quedaron en un plano secundario respecto a los de integración mundial, magnificando el mercado sobre el supuesto de que éste *per se* genera un orden social. Se produjo entonces un conflicto entre los objetivos de corto y largo plazo” (Zuluaga, 1994).

Respecto de la guerra, la crisis Humanitaria y de Derechos Humanos, podemos afirmar que ya no se trata, como hace 8 años, de un problema de superposición de lógicas sino de abierta contradicción entre lógicas que no son compatibles.

Guerra y desplazamiento, violencia y desplazamiento, ausencia de respuesta estatal y empeoramiento de la situación de las personas en situación de riesgo o desplazamiento son elementos de la misma ecuación. El término de la profundización de la crisis corresponden al no afrontamiento de la problemática del desplazamiento, de sus causas estructurales más profundas, de la imposibilidad de tramitar políticamente el conflicto armado interno, del lugar marginal que ocupa el desplazamiento en la agenda estatal y social y de la postergación indefinida de las necesarias soluciones a los conflictos que subyacen al destierro y al despojo como estrategias de control territorial, poblacional y de recursos. Avanzar por la senda de la guerra y del incremento de la crisis humanitaria y de Derechos Humanos no es otra cosa que darle energías renovadas a la espiral que ha crecido 15 veces en los últimos 18 años la de la guerra: las personas en situación de desplazamiento y un Estado cada vez más incapaz de asumir el reto de la democracia y la realización de los derechos humanos como antesala de la Paz con justicia social, equidad e inclusión.

Transformar los términos de la matemática de la guerra, la exclusión y la desigualdad implica cortar los vasos comunicantes del círculo vicioso que amenaza con derruir progresivamente las bases de la vida social en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA Y SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL. *Desplazamiento forzado en Colombia*, 1994.

OSORIO, Tamara Y AGUIRRE, Mariano (s/f). *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*. En: Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras (sin fecha).

SUÁREZ, Harvey Danilo. *Menos silencios, más esperanzas, algunas líneas para leer en Un País que Huye*. En: CODHES-UNICEF. *Un país que huye*. Volumen II. 2003.

ZULUAGA, JAIME. *Perspectivas políticas del neoliberalismo*. En: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social, PRIAC e Indepaz. *La política social en los 90. Análisis desde la Universidad*. 1994.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA: UNA DEUDA POR CANCELAR

Juan Manuel Bustillo*

INTRODUCCIÓN

Luego de años sin que su existencia fuera reconocida, por primera vez en 1994 la población desplazada fue mencionada en el Plan de Desarrollo del gobierno de Ernesto Samper. El “Salto Social” (1994-1998) incluyó la atención a la población desplazada como parte de su estrategia social y de su política en materia de derechos humanos.

A partir de 1995, el Estado colombiano ha desarrollado una amplia formulación normativa y de políticas, hasta el punto que es reconocido como un pionero en la formulación de normas y de documentos de política que reconocen los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y los deberes de prevención y de protección del Estado, y que precisan las responsabilidades de las autoridades locales y nacionales, de cada una de las ramas del poder público y de las entidades encargadas de los programas especiales correspondientes.

A continuación resumimos los aspectos más sobresalientes de este proceso de formulación de la política pública para atender el desplazamiento, los aportes de la comunidad internacional a la misma y el balance de los resultados de su implementación, y sugerimos algunas líneas de acción.

1. EL DESARROLLO NORMATIVO Y LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

1.1 **El Documento Conpes 2804 de septiembre de 1995** formula el “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada.

Establece que la población objeto de la política estatal serán las personas desplazadas en los doce meses anteriores a la fecha en la que soliciten entrar al programa, quienes además deben encontrarse en condiciones de vulnerabilidad y riesgo en sus derechos civiles y políticos y “económicos y sociales básicos” y que no hayan podido reconstruir un proyecto socioeconómico estable. El programa también se dirige a las personas desplazadas en el periodo comprendido entre seis años y un año con anterioridad a la fecha en la que soliciten ingresar al programa, que hayan sido clasificados por el Sistema de Beneficiarios de la Política Social en los dos niveles más bajos o que se encuentren en riesgo grave para su vida e integridad personal.

* Fundación Menonitas para el Desarrollo

La financiación del programa contó con \$10.000 millones para los años 1996 a 1998, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. La meta era conseguir recursos de cooperación internacional por US\$5 millones.

1.2 El Decreto 1165 de abril de 1997 creó la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada con funciones como la coordinación del desarrollo y operación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; la concertación entre las autoridades de todos los niveles para la ejecución de medidas dirigidas a la prevención del desplazamiento; la coordinación de las acciones humanitarias para garantizar la protección de la población, y de la aplicación de mecanismos que ofrezcan asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la protección de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados, la gestión de programas para garantizar la integración de la población desplazada, la coordinación de la ejecución de las medidas que permitan el retorno voluntario, la gestión de recursos de cooperación internacional y la coordinación con el Departamento Nacional de Planeación de la determinación de los indicadores de gestión.

1.3 El Documento Conpes 2924 de mayo de 1997 tuvo por objetivo actualizar y adecuar la estructura, las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política establecidas en el Documento Conpes 2804.

Al hacer una evaluación del desarrollo de la política para la atención a la población desplazada y la prevención de desplazamientos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) encontró que el programa había tenido dificultades como el poco compromiso de las entidades estatales con la política, el prolongado proceso de reestructuración del Ministerio del Interior y el liderazgo limitado de la política. Las acciones de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior no se articularon como una política y se concentraron en la atención humanitaria de emergencia. La asistencia de emergencia era responsabilidad de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres que nunca diseñó los programas respectivos. En materia de soluciones duraderas, las acciones “han sido pocas y puntuales”. No se puso en marcha el sistema de información sobre el fenómeno y el registro de beneficiarios del programa.

Las dificultades presupuestales explican que el Ministerio del Interior careciera de recursos en 1996, y que para 1997 contara con \$1.666 millones que no se habían ejecutado al terminar el mes de mayo por problemas de liquidez. No obstante, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Red de Solidaridad Social habían ejecutado \$1.222 millones de sus presupuestos, con cooperación de Unicef. La ejecución se concentró en atención humanitaria. El documento reconoció que “la dispersión de los recursos, así como la poca coordinación efectiva en su ejecución han duplicado los esfuerzos institucionales y en ocasiones ha elevado los costos de atención”. Se reconoció el aumento del número de desplazados.

Por estas razones, se creó una Comisión de Trabajo¹ con el propósito de desarrollar un sistema de información, establecer las pautas de la intervención, poner en marcha procedimientos para la obtención de recursos y diseñar y consolidar una coordinación interinstitucional efectiva.

A partir de este diagnóstico, se modificó la estructura institucional con el “propósito común de atender, integral pero razonablemente, a la población desplazada por la violencia”, creando un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, constituido por entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial² (departamental y municipal) que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada. El sistema debía ejecutar de manera coordinada y articulada el programa del documento Conpes 2804 y las acciones contenidas en un Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.

Los objetivos del Sistema son la atención integral a la población desplazada para que logre su reincorporación a la sociedad, en el marco del retorno voluntario o eventualmente el reasentamiento; neutralizar los procesos de violencia que generan el desplazamiento y mitigar sus efectos en la población, e integrar los esfuerzos públicos y privados para garantizar un manejo oportuno y eficiente de recursos.

La dirección del Sistema deberá definir criterios de identificación de la población y requisitos para el acceso a programas de atención, a partir del grado de vulnerabilidad y riesgo del beneficiario, de modo que “se regule la atención a la demanda que esta política implica”.

Con el propósito de descentralización, el documento crea los Comités Departamentales, Distritales y Municipales para la atención a la población desplazada, cuya función es el apoyo y la atención a la población local.

También se modificó la composición del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que hasta mayo de 1997 no había sido convocado, cuyas funciones

¹ Creada por la Primera Dama, Jacquín Strauss de Samper, con el apoyo técnico de la Consejería Presidencial para la Política Social. La Comisión está conformada por entidades del sector central, entidades descentralizadas del orden nacional, Consejerías y programas presidenciales, entidades territoriales, organismos internacionales, ONG, organismos de control y la organización electoral.

² El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia está integrado por: la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia; el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos; los Ministerios y Departamentos Administrativos, de acuerdo con las responsabilidades consignadas en el Conpes 2804 de 1995 (el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación); las entidades del orden nacional, de acuerdo con las responsabilidades consignadas en el Conpes 2804 de 1995 (el Icbf, el Sena, el Incora, el Inurbe, la Caja Agraria y la Red de Solidaridad Social); los Comités Departamentales, Municipales y Distritales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas que, de acuerdo con sus competencias y funciones, ejecuten acciones específicas de atención a la población desplazada; la Cruz Roja Colombiana, las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil e internacionales que, de acuerdo con su misión y objetivos, trabajen con población desplazada y que por voluntad o encargo se vinculen al Sistema Nacional.

son la aprobación de la política nacional y del Plan Nacional. Se incluyeron el Consejero Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, otros Ministros y al Defensor del Pueblo; mientras fueron excluidos el Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional y el Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Además se creó el Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el propósito de financiar los programas y proyectos.

Se creó, igualmente, la Red Nacional de Información que debe ofrecer información nacional y regional de manera rápida y eficaz sobre las circunstancias que dan origen a los desplazamientos, evaluar la magnitud del “problema” y permitir la identificación de la población desplazada. Esto último, con el propósito de evitar el doble registro y controlar “el acceso al programa de personas que no hacen parte de la población objetivo”. La Red también deberá tener un módulo de seguimiento de las acciones ejecutadas.

La evaluación y seguimiento de la política estarán a cargo de una Unidad de Gestión conformada por la Consejería Presidencial para Desplazados, la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Red de Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Planeación. Deberán diseñarse indicadores de gestión, que permitan evaluar la eficacia de las acciones desarrolladas.

1.4 La Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, fue aprobada luego de la unificación de tres proyectos de iniciativa parlamentaria. En términos generales, recoge los lineamientos de la política establecidos en los dos documentos Conpes.

Esta norma mantiene la definición de la condición de desplazado de la Consulta Permanente para el Desplazamiento Interno en las Américas³, pero la sujeto a reglamentación por el Gobierno nacional. También establece que la condición de desplazado cesa “cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”.

La población objeto de la política establecida en la Ley corresponde a aquellas personas que cumplan los requisitos de declarar los hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales o cualquier despacho judicial.

La ley está orientada por los siguientes principios:

³ “Es desplazado forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”.

- “1. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
2. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
3. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
5. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
8. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
9. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

La ley establece la responsabilidad estatal de formular políticas y medidas para la prevención del desplazamiento, la atención, la protección y la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, para lo cual crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada, que es la estructura orgánica de los funcionarios y organismos públicos responsables de atender a la población desplazada. Además, la ley incluyó funciones para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos. Hacen parte del Sistema todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan programas, proyectos y acciones específicas para la atención a la población desplazada. Enumera con precisión las responsabilidades institucionales en materia de atención a la población desplazada: Incora, el Ministerio de Agricultura; el IFI, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer, el Icbf, el Sistema Nacional de Cofinanciación, el Ministerio de Educación, el Sena, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión, el Inurbe y el Ministerio Público.

Crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y establece la conformación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia para apoyar el Sistema Nacional, los cuales están presididos por el Gobernador o el Alcalde, quienes tienen la obligación de convocarlos de emergencia.

La Ley introdujo cambios importantes: las soluciones duraderas se llenan de contenido. No obstante, se excluye la función relativa a la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Se crea la Red Nacional de Información que debe suministrar de manera rápida y eficaz información sobre probables hechos que generan desplazamiento y sobre la magnitud y tendencias de los desplazamientos, y el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, cuya función es la producción de informes periódicos sobre el desplazamiento y la evaluación de la política estatal de atención a la población.

La ley establece los cuatro componentes de la atención a la población desplazada:

- La prevención es responsabilidad del Gobierno nacional.
- El “deber de las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras, de garantizar el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria y el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada. Así mismo, el ministerio público⁴ y la Fiscalía General de la Nación deberán iniciar de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.
- En materia de soluciones duraderas, el gobierno apoyará a la población que desee retornar a sus lugares de origen, a partir de los elementos de protección y soluciones duraderas establecidos en esta ley. El propósito de las medidas adoptadas será la generación de “condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”. Las medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas de proyectos productivos, reforma agraria, fomento de la microempresa, capacitación y organización social, salud, educación, vivienda, niñez, mujer, tercera edad y empleo.
- Establece medidas especiales de protección para las personas desplazadas, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, cuya responsabilidad es de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
- Crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, constituido con los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, las donaciones en dinero que ingresen directamente a ese Fondo y las donaciones en especie legalmente aceptadas, los recursos de crédito que contrate la Nación, los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, y los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera de acuerdo con la ley.
- Establece la obligación del Gobierno de brindar garantías necesarias a las organizaciones de desplazados y las ONG de derechos humanos.

La Ley significó un avance en el reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas y en las responsabilidades de las instituciones estatales al respecto. No obstante, a pesar de que rige a partir de su promulgación en julio 18 de 1997, muchas entidades y autoridades no se comprometieron con su aplicación, pues consideraban que ésta debía ser reglamentada para que fuera de obligatorio cumplimiento.

Desde entonces los desplazados, las ONG de derechos humanos y los organismos internacionales instaron al Gobierno para aplicar la Ley y agilizar el proceso de reglamentación. En tal sentido, los gobiernos han reglamentado lenta y parcialmente la Ley mediante decretos relativos de partes de su articulado, en algunos casos, limitando el ejercicio de los derechos de los desplazados y los beneficios consagrados en la norma.

1.5 El Decreto 173 de 1998 reglamenta la ley 387 en lo relativo al Plan Nacional, estableciendo los componentes de cada uno de las estrategias de la política y las entidades responsables de su ejecución.

La estrategia de soluciones duraderas se orienta hacia el acceso directo de la población desplazada a los programas sociales con la finalidad de fomentar la reincorporación social, económica y cultural de las personas y familias desplazadas por la violencia a

⁴ El Ministerio Público está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

sus lugares de origen o de reasentamiento. Para que la estrategia sea posible, el Estado debe garantizar a esta población condiciones de seguridad y sostenibilidad económica y social y contribuir al desarrollo local y regional de las zonas expulsoras y receptoras. Se diferencian los procesos urbanos y rurales, y considera al retorno voluntario como opción preferible y a la reubicación como “la alternativa necesaria cuando el retorno voluntario no puede llevarse a cabo”.

El Gobierno y la comunidad desplazada elaborarán un censo de predios rurales, urbanos y demás bienes patrimoniales que hubieran sido abandonados, de requerimiento de crédito y de alternativas de proyectos productivos, con el propósito de adecuar la oferta institucional a las necesidades de la población que retorna o se reubica.

En las reubicaciones o retornos a zonas rurales, se tendrá en cuenta los criterios de desarrollo rural y deben incluirse programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino, seguridad alimentaria, capacitación y organización social, y programas sociales en salud, educación, empleo, niñez, mujer y tercera edad.

Los procesos de reubicación y retorno a zonas urbanas requieren de componentes diferentes, que permitan la adaptación de la población al medio urbano y su integración a la ciudad. Los programas incluyen: disposición de vivienda y equipamiento urbano, proyectos productivos y de generación de ingresos, capacitación y organización social y programas sociales en salud, educación, empleo, niñez, mujer y tercera edad.

1.6 El Decreto 501 de 1998 creó el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia con el objetivo de financiar los programas del Plan.

1.7 El Decreto 387 de 1999 suprime la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada.

1.8 El Decreto 489 de 1999 asigna las funciones y actuaciones que estaban a cargo de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada a la Red de Solidaridad Social.

1.9 El Documento Conpes 3057 de 1999 *Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado* se propone mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada, lo mismo que reorganizar y simplificar el marco institucional de la política y fortalecer los sistemas de información.

El Plan de Acción es parte de la estrategia de Democracia y Desarrollo Social del Plan Colombia y desarrolla el objetivo de recuperar las responsabilidades del Estado en relación con la promoción y el respeto por los derechos y la dignidad humana. En conjunto, apunta a la conformación de un esquema institucional más eficaz, que incentive la participación de los municipios y departamentos en desarrollo de sus responsabilidades frente al desplazamiento, facilite la rendición de cuentas y permita superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia.

1.10 **El Documento Conpes 3115 de mayo de 2001** ordena la Distribución Presupuestal sectorial para el cumplimiento del documento Conpes 3057 *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*.

1.11 **El Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento Interno Forzado por el Conflicto Armado 2000-2002** delimita los esfuerzos de la Red de Solidaridad:

- Desarrollar y consolidar organizacionalmente a la Red y desarrollar la capacidad gerencial necesaria para que esté en condiciones de cumplir adecuadamente con las responsabilidades que le competen en cuanto al desplazamiento.
- Generar capacidad organizacional, técnica y financiera permanente en las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención, para la ejecución efectiva (eficaz y eficiente) de las acciones, programas y proyectos.
- Desarrollar una estrategia de alianzas internacionales dirigida a movilizar recursos externos para la financiación de los programas y proyectos. Como resultado, se espera que, en forma permanente y mediante acciones planeadas con base en proyecciones objetivas, se pueda cubrir con recursos externos la diferencia entre el costo total de los programas y proyectos y los recursos presupuestales del Estado disponibles.

A partir de la identificación del conflicto armado como causa del desplazamiento, el Plan de la Red de Solidaridad pretende un nuevo enfoque de política con la remoción de dicha causa mediante iniciativas estructurales que exceden la competencia y capacidad de la RSS, tales como las políticas para la construcción de la paz, y mediante instrumentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” y el “Plan Colombia”. Este último se considera una herramienta fundamental para la prevención del desplazamiento forzado e incluye algunas estrategias básicas relacionadas con el manejo del fenómeno.

En esta perspectiva, el enfoque adoptado por la RSS se concentra en “atención integral y soluciones duraderas”, para lo cual considera crucial la *participación y corresponsabilidad de la sociedad civil en el manejo del fenómeno del desplazamiento*, resaltando la importancia no solamente de las ONG y de las organizaciones comunitarias, *sino también de las empresas privadas y de los gremios de la producción*.

En ese sentido, el Plan identifica mecanismos para la contratación por administración delegada, de la ejecución de programas y proyectos con entidades ejecutoras privadas, ONG y comunidades, que demuestren experiencia, capacidad y voluntad de compartir la responsabilidad, y de transferir dicha experiencia y conocimientos a otras instituciones, organizaciones, entidades y comunidades locales.

1.12 **El Decreto 2569 de 2000** reglamenta parcialmente la Ley 387 con relación a las atribuciones de la Red de Solidaridad Social, la condición de desplazado y su cesación, el Registro Único de Población Desplazada, la atención humanitaria de emergencia, la Red Nacional de Información, la Estabilización Socioeconómica, el Retorno, la convocatoria y funciones de prevención en atención integral de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención a la población desplazada.

En algunos aspectos, el Decreto representa un avance en cuanto a que precisa algunas funciones y procedimientos; no obstante, ante una situación de facto, establece un plazo de un año para la declaración y la posibilidad de acceso a los beneficios de Ley.

Restringe el concepto de integralidad de la estabilización socioeconómica que, según la Ley, comprende reconstrucción e integración social, generación de ingresos, lo mismo que el acceso a la tierra, a la vivienda y a los servicios sociales del Estado.

Por otra parte, tanto para la atención humanitaria como para las soluciones duraderas, el Decreto establece que la correspondiente asignación de recursos se hará “de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

1.13 El Decreto 951 de mayo de 2001 reglamenta parcialmente las Leyes 3ª y 387 de 1997 en lo relativo al subsidio de vivienda para la población desplazada.

Mientras la Ley 387 ordena al Inurbe el diseño y la implementación de Programas Especiales de Vivienda para la población desplazada, en el marco de la Estabilización y Consolidación Socioeconómica y con orientación a la superación de la condición de desplazado, el Decreto se limita a suprimir el requisito del ahorro programado para aspirar a subsidios familiares para vivienda, por un monto máximo de \$ 7.050.000

El Decreto 951 y el Acuerdo 13 del Inurbe añaden nuevos requisitos, mecanismos y procedimientos para el acceso al subsidio de vivienda usada, nueva o para arrendamiento.

1.14. El Acuerdo 049 de 2001 de la Red de Solidaridad fija el monto máximo del “capital semilla” para proyectos de generación de ingresos en cerca de 13 y medio salarios mínimos mensuales vigentes por familia desplazada, dando prioridad a iniciativas rurales, pero sin que se establezca la articulación de los proyectos con el acceso a otros componentes de las soluciones duraderas como acceso a la tierra, a la vivienda y la reintegración.

1.15 El Decreto 2007 de diciembre de 2001, que reglamenta la atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario o del reasentamiento en otro lugar, además precisa medidas de prevención relacionadas con la protección de las posesiones y propiedades abandonadas con motivo del desplazamiento.

También establece la declaratoria de inminencia de riesgo y de desplazamiento para captar la información de los predios abandonados y su posterior protección, la posibilidad de permuta de propiedades a cambio una Unidad Agrícola Familiar en otra zona del país y una solución transitoria, por un máximo de tres años, a través de predios rurales de paso.

El Incora ha dado prioridad a la solución de los predios de paso, por encima de la adjudicación de tierras para reubicación definitiva. Además deja sin resolver asuntos como la protección de las mejoras rurales, la situación de las deudas crediticias y tributarias de los campesinos desplazados, la articulación entre la solución transitoria y el proyecto de generación de ingresos y el paso a seguir para la solución definitiva.

1.16 El desarrollo normativo y de política pública en materia de desplazamiento incluye además, de las anteriormente citadas, entre otras, las siguientes:

- **El Decreto 290 de 1999**, por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas.
- **El Decreto 2562 de 2001**, por el cual se reglamenta la Ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada y se dictan otras disposiciones.
- **La Directiva Presidencial No. 06 de 2001** sobre instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazada por la violencia.
- **La Directiva Presidencial No. 07 de 2001**, que señala obligaciones de respaldo e interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el país.
- **El Acuerdo No. 59 de abril de 1997** por el cual se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia y se adoptan otras medidas relacionadas con la atención en salud a los desplazados.
- **La Resolución No. 1879 de 2001** del Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se establece el costo de la Tarjeta Provisional Militar (por tres años) para los ciudadanos desplazados, estableciendo un costo de 9,7% del salario mínimo legal vigente.

2. LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES AL ESTADO COLOMBIANO

Desde 1993, diversos órganos internacionales especializados han cooperado con el Estado colombiano, formulando recomendaciones para que el cumplimiento de los convenios y pactos internacionales se refleje en la legislación interna, en la formulación y aplicación de las políticas de prevención del desplazamiento y de atención y protección a los derechos de los desplazados. A continuación recordamos algunas de estas recomendaciones, hasta ahora observadas de manera muy parcial por las autoridades:

2.1 El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos ha realizado dos misiones oficiales a Colombia, en 1994 y 1999, y ha formulado recomendaciones al Estado colombiano, entre las que resaltamos:

- En informe de la misión de 1994 recomendó elementos complementarios al diseño de la política, como la destinación de recursos suficientes, una coordinación más específica y la revisión de los requisitos para acceder a la atención estatal⁵.

Cinco años después, en su informe de la misión realizada en 1999, el Representante recomendó⁶:

⁵ E/CN.4/1995/50 Add.1.

⁶ E/CN.4/2000/83 Add. 1.

- La aclaración y aplicación de la política nacional. Es necesario adoptar medidas para llevar a la práctica las políticas, lo que significa más concretamente ultimar la reglamentación de la Ley No. 387, finalizar la nueva formulación del tercer documento Conpes mediante un proceso de consulta de base amplia con la participación de las organizaciones no gubernamentales, e instruir a los mecanismos pertinentes sobre sus obligaciones específicas. Además, es preciso incorporar a la política nacional sobre los desplazados internos los Principios Rectores de los desplazamientos internos.
- La creación de los mecanismos institucionales previstos en la Ley No. 387. Convocatoria del Consejo Nacional de Prestación de Asistencia Integral a los Desplazados, prestación de apoyo a la creación y el fomento de la capacidad de los comités locales, regionales y departamentales; velar por la transferencia oportuna de fondos a esos comités en consonancia con sus funciones y la puesta en funcionamiento de la Red Nacional de Información y establecimiento del Observatorio del Desplazamiento Interno.
- El fortalecimiento de la coordinación de las respuestas en el plano nacional. Una coordinación más estrecha entre las autoridades nacionales y locales, las cuales, a su vez, han de promover la coordinación a este nivel mediante la creación y funcionamiento eficaz de comités regionales, departamentales y municipales para los desplazados.
- Establecimiento de una mayor presencia internacional, especialmente sobre el terreno para brindar protección a los civiles en peligro en las zonas remotas. La garantía de la seguridad del personal internacional es, sin lugar a dudas, un requisito previo decisivo si se desea una mayor presencia internacional sobre el terreno.
- Integración de la cuestión del desplazamiento en el proceso de paz. El Presidente, el Vicepresidente y el Alto Comisionado para la Paz y otros altos funcionarios se comprometieron a integrar en el proceso de paz la cuestión del desplazamiento: la prevención del fenómeno, la protección y asistencia de los desplazados y su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad.
- Esfuerzos concertados para proteger contra el desplazamiento arbitrario. Respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario, en particular por todas las partes armadas, por lo que hace a la población civil no combatiente. Las medidas preventivas para garantizar la seguridad física de las poblaciones en peligro entrañan una mayor presencia de las instituciones militares, policiales y civiles nacionales en las zonas de alto riesgo, a condición de que las actividades de esas instituciones nacionales se desmarquen de las realizadas por los paramilitares y otros grupos armados. También medidas especiales de protección para evitar el desplazamiento de comunidades indígenas y de otras que mantienen un vínculo especial con la tierra.
- Protección de la seguridad física de los desplazados y de quienes trabajan en su favor. Una respuesta eficaz a las amenazas contra la seguridad física de los desplazados, sus dirigentes y otras personas que laboran en su favor.
- Garantizar el acceso a la asistencia humanitaria. Agilizar el trámite del Registro y suprimir los requisitos injustificados, que a menudo son contrarios al derecho internacional.

- Promoción de la autosuficiencia: al tiempo que se atienden las necesidades inmediatas y urgentes, idear estrategias específicas y ampliar los programas de apoyo a la autosuficiencia de los desplazados, respaldando actividades económicas significativas.

- Atención específica a las necesidades particulares de las mujeres y niños desplazados, que representan la mayoría aplastante de esa población. Algunos aspectos que afectan gravemente a mujeres y niños: la documentación, la salud, la educación, la capacitación y la generación de ingresos. Una cuestión que requiere mayor atención es la relativa a la protección de los niños contra el reclutamiento forzado. Las recomendaciones formuladas por el Representante Especial del Secretario General sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños son merecedoras de atención y apoyo⁷.

- El regreso o el reasentamiento en condiciones de seguridad y dignidad. No debe alentarse en modo alguno el regreso o el reasentamiento sin que se den garantías de seguridad física. El Gobierno debe interesarse más por las alternativas al retorno, concretamente el reasentamiento. Y en cualquier caso, la asistencia a la reintegración es fundamental, como también lo son las medidas de resarcimiento y compensación por la pérdida de bienes ocasionada por el desplazamiento y las medidas con miras a una justa redistribución de la tierra.

2.2 Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación en relación con el incremento y a la situación de los desplazados en Colombia⁸ y expresó su preocupación sobre las consecuencias negativas de la parte militar del Plan Colombia, la cual ha llevado a más desplazamientos de grupos de poblaciones afectados por la erradicación de cultivos ilícitos. El Comité recomendó al Estado colombiano:

- Tomar en cuenta las obligaciones a partir del Pacto, en todos los aspectos, en sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales, para asegurar que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales no sean socavados, especialmente aquellos de los grupos vulnerables y marginados.

- Adoptar medios apropiados para reducir las extremas inequidades sociales y aumentar sus esfuerzos para dar fin al conflicto armado a través de negociaciones políticas, y empezar un verdadero proceso de paz, que es la única manera de garantizar efectivamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a todos los colombianos.

⁷ A/54/430. El Representante Especial hizo un llamamiento a las FARC para que pusieran fin al reclutamiento de menores de 15 años. También instó al Gobierno a atender las necesidades urgentes de los niños desplazados y sus familias, en particular por lo que respecta a la salud, la educación, las condiciones sanitarias, el alojamiento, el agua, el registro, las oportunidades económicas, la protección física y el retorno o el reasentamiento en condiciones de seguridad.

⁸ Ver Informe E/C.12/1/Add.74 de la 27ª Sesión del 12-30 de noviembre de 2001.

- Tomar medidas efectivas para prevenir el desplazamiento forzado de personas, implementar las decisiones de la Corte Constitucional al respecto y establecer una política pública integral que le dé prioridad a esta problemática.
- Tomar medidas urgentes para enfrentar el problema de los niños de la calle y de los niños afectados por el conflicto armado, y para prevenir que los niños tomen las armas.
- Tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular, las de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.

2.3 Las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también se dirigen a la política de atención a la población desplazada⁹:

- Urge al Estado a asumir su responsabilidad de prevenir los desplazamientos, mediante la impostergable implementación de una estrategia de protección de la población civil, compatible con la Constitución y los principios y recomendaciones internacionales.
- Urge igualmente a combatir eficazmente la impunidad de los responsables de los desplazamientos.
- Insta a las autoridades a aplicar un enfoque diferenciado a los diversos grupos poblacionales, tanto para el registro como para la asistencia humanitaria de emergencia y las soluciones duraderas.
- Asignar recursos humanos y económicos adecuados para las instituciones encargadas de la prevención de los desplazamientos; se brinde protección especial a las comunidades indígenas y afrocolombianas con más riesgo, asegurando la presencia permanente de las instituciones estatales, como la Defensoría del Pueblo, y de acompañantes internacionales, en condiciones que permitan su operatividad. Así mismo, orientar a la fuerza pública sobre la prioridad de la protección a la población y sancione las omisiones en ese sentido.
- Asegurar el acceso a los programas estatales a través del registro, incluyendo la asistencia humanitaria de emergencia, de conformidad con los Principios Rectores de los desplazamientos internos y constitucionales; se dé prioridad a la opción de retorno voluntario, haciendo un esfuerzo por recrear las condiciones de seguridad y dignidad. De no ser ello posible, se incrementen los esfuerzos para proporcionar, en tiempo razonable, soluciones que garanticen la autosuficiencia, particularmente en el sector urbano, y poniendo énfasis en programas especiales para mujeres jefas de hogar.
- Urge al Estado a adoptar medidas para eliminar los niveles de violencia generalizada contra los niños y las niñas y exhorta a que se toman acciones efectivas para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de los menores, particularmente los referentes a la salud y educación, incluyendo a los niños desplazados.

⁹ Ver Informe E CN 4 2002 17, presentado al 58 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Abril de 2002.

3. PRINCIPALES ASPECTOS DE PREOCUPACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Partiendo del reconocimiento de los avances en la normatividad y en el diseño de política frente al fenómeno del desplazamiento y contrastando sus resultados con el crecimiento del número de personas desplazadas, con la precaria situación que ellos padecen y con los obstáculos que les impiden superar su condición de víctimas, algunas organizaciones no gubernamentales hemos identificado algunos de los principales vacíos y falencias de la política. A continuación resaltamos algunas.

3.1 La política de atención a la población desplazada no ha sido construida sobre principios humanitarios y de protección de los derechos humanos. Por el contrario, las medidas adoptadas por el Estado han oscilado entre acciones de respuesta asistencial a desastres naturales y los programas sociales tradicionales.

3.2. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, creado hace 5 años, no opera en forma coordinada. Muchas de las entidades con responsabilidad en el tema, y encargadas por la Ley 387 de 1997, no han formulado ni implementado programas especiales dirigidos a las personas desplazadas, y el compromiso de las autoridades locales es parcial, o en muchos casos, inexistente. El acceso a los pocos programas creados continúa presentando complicaciones, principalmente a causa del instrumento de Registro de la población desplazada, que en muchos casos ha negado el disfrute efectivo de los beneficios consagrados en la Ley, y a que los recursos asignados y ejecutados son insuficientes.

3.3 Entre los aspectos más débiles de la política están la prevención de las causas estructurales de los desplazamientos y el cumplimiento del deber de protección estatal a la población civil, incluida la que ha sido desplazada.

El Sistema de alertas tempranas no tiene cobertura nacional ni dispone de instrumentos que garanticen una respuesta decidida y eficaz por parte de las autoridades y de la fuerza pública en cuanto a la protección.

3.4 El Estado no ha actuado decididamente como garante de la protección de la población civil y de sus derechos. Tampoco ha hecho efectivo su deber de investigar y sancionar a los responsables de los desplazamientos.

3.5 El Plan de Desarrollo del Gobierno Pastrana¹⁰ -*Cambio para construir la paz*- supeditó la política de prevención del desplazamiento y de atención a la población desplazada al desenvolvimiento de las conversaciones de paz y, posteriormente, a la disponibilidad de recursos provenientes de la cooperación internacional para el Plan Colombia. Sin embargo, el Gobierno no incluyó el tema en la Agenda de Negociaciones de Paz con las FARC. La ruptura de los diálogos y las acciones del Plan Colombia influyeron en el incremento de la problemática durante esa administración.

¹⁰ Es preciso aclarar que el Plan de Desarrollo formalmente no existió en la medida en que tanto la Ley como el decreto que buscaban reglamentarlo fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en las sentencias C- 557/00, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo, y C-1403/00, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández.

3.6 El diseño de la política continúa siendo determinado por el interés de ahorrar gastos a las entidades públicas mediante el desestímulo de la demanda de bienes y servicios por parte de las víctimas del desplazamiento.

3.7 Los procedimientos y requisitos para acceder a los programas de atención y protección siguen siendo confusos y dispendiosos, como si se tratara de una ayuda generosa y no de la reparación de derechos violados a causa de la falla en el deber de protección por parte del Estado. Para superar estos obstáculos, con cada vez mayor frecuencia, los desplazados están recurriendo a la Acción de Tutela con propósitos que van desde la inclusión en el Registro de Desplazados, hasta el acceso a los beneficios de la Ley.

Adicionalmente, la modalidad de ejecución de proyectos de atención humanitaria, de generación de ingresos y de capacitación a través de ONG operadoras, se ha constituido en un paso más en la cadena de requisitos y procedimientos que los desplazados debe recorrer para aspirar a algunos de los beneficios de la Ley, sin que exista un mecanismo de monitoreo sobre la calidad y los resultados de éstos¹¹.

3.8. Los progresos visibles de la política se resumen en la expedición de normas y documentos de política y en la conformación formal del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Los decretos reglamentarios de la Ley deberían traducirse en mecanismos y procedimientos eficaces. Por ahora, algunos están siendo interpretados y aplicados restrictivamente, limitando o negando el acceso a los beneficios establecidos por la Ley, especialmente en materia de programas de soluciones duraderas.

Por ejemplo, el Decreto 2569 de 2000 condicionó las obligaciones de las instituciones públicas a la disponibilidad presupuestal, lo cual significa que el imperativo humanitario de atención a los desplazados está supeditado a las decisiones del Ministerio de Hacienda. Lo anterior implica que el Estado no ha cumplido con las orientaciones fijadas en la sentencia de la Corte Constitucional SU-1150/00, en la que se determinó que el gasto para la atención al desplazamiento forzado debe ser prioritario, incluso, sobre el gasto público social.

3.9 El insuficiente financiamiento continúa siendo uno de los principales limitantes de la política. En el Documento Conpes 3115 el Gobierno anunció el diseño de programas sin contar con los recursos para su implementación. Los montos previstos resultaron insuficientes, particularmente para soluciones duraderas (adjudicación de tierras, vivienda y proyectos de generación de ingresos).

3.10 Como agravante del problema de financiación, en ocasiones se ha presentado un bajo nivel de ejecución presupuestal por parte de las entidades encargadas de la política, lo que demuestra el precario compromiso de las entidades obligadas a dar respuesta a esta problemática. De acuerdo con la asignación presupuestal del Documento Conpes 3115/01, el compromiso presupuestal para el 30 de noviembre de 2001 fue de tan sólo

¹¹ El Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento establece como una de sus estrategias “hacer efectiva la participación y la corresponsabilidad de las comunidades desplazadas, de las organizaciones civiles y comunitarias, y del sector privado” mediante la “implementación de un esquema flexible de ejecución de recursos”.

el 54%¹², lo cual resulta paradójico frente a las dimensiones del desplazamiento y al deber estatal de reparación de los derechos vulnerados.

3.11 Los componentes de las soluciones duraderas no han sido implementados. En 2001, la Red de Solidaridad Social solamente cubrió con proyectos de generación de ingresos al 10% de la población desplazada¹³, sin contar el acumulado de población en situación de desplazamiento que no ha sido atendido en los últimos cinco años. En el primer semestre de 2001, aprobó 110 proyectos productivos para 11.354 familias, lo que, según cálculos de las Naciones Unidas, corresponde a cerca de \$1.7 millones por familia¹⁴, suma insuficiente para alcanzar, aunque sea temporalmente, la autosuficiencia económica.

3.12 La política pública no ha trascendido la respuesta limitada a la fase de emergencia, con una precaria cobertura, como si la obligación estatal se agotara con el cumplimiento de la asistencia de tres meses y como si la superación de la condición del desplazamiento fuese responsabilidad de las víctimas. Es decir, el Estado no está observando su obligación de generar condiciones básicas para la realización de los derechos de las personas desplazadas y para la superación de su condición.

3.13 Desconociendo que la mayoría de los desplazados no quieren o no pueden retornar y que no se han diseñado alternativas de largo plazo en las ciudades o en otras zonas rurales, el Gobierno continúa privilegiando los procesos de retorno, siendo cuestionable la voluntariedad y la existencia de garantías de seguridad y dignidad para la población retornada, lo cual ha implicado, en muchas ocasiones, nuevas violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal o la repetición del desplazamiento.

3.14 La Procuraduría no ha ejercido decididamente su labor de control sobre la función pública de las entidades del Sistema Nacional de Atención. Además de las acciones referidas al procedimiento de registro, no hay conocimiento público de investigaciones adelantadas por esta entidad sobre los niveles de cumplimiento (acciones u omisiones) de las instituciones o funcionarios públicos encargados de la política de atención.

3.15 El Congreso de la República no ha tenido entre sus prioridades adelantar sistemáticamente acciones acordes con su responsabilidad de control político sobre la gestión del Ejecutivo frente a la problemática del desplazamiento. A pesar del desarrollo de algunas audiencias públicas, el Congreso se ha limitado a recibir los informes generales presentados por la Red de Solidaridad Social, en cumplimiento del deber legal impuesto en este sentido por la Ley 387/97.

3.16 En relación con la evaluación de los resultados de la política desde el punto de vista de la prevención del desplazamiento y del impacto real de la misma en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, los informes de gestión presentados por el Gobierno nacional son superficiales. En consecuencia, estos no permiten implementar los correctivos adecuados para fortalecer los programas

¹² *Informe Defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*, No. 1, Bogotá, abril de 2002.

¹³ *Ibidem*, p. 43.

¹⁴ Según el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. P. 54, párrafo 240. NACIONES UNIDAS, E/CN.4/2002/17

diseñados y establecer los ajustes necesarios para que el Estado en su conjunto -y no unas cuantas instituciones- traduzca la normatividad y las correlativas obligaciones en medidas y programas especiales, eficaces y oportunos de atención y protección a la población desplazada.

El Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado 1999–2002, realizado por Acnur y la Unidad Técnica Conjunta, representa un avance, pero no cubre la necesidad de una evaluación exhaustiva de los resultados de la política.¹⁵

3.17 En la mayoría de los casos, las autoridades y las entidades públicas no establecieron relaciones de cooperación con la población desplazada, las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional, a las cuales no se han brindado las garantías relativas a su derecho a ejercer su labor humanitaria y de defensa de los derechos humanos. Estas relaciones continúan estando marcadas por el interés de descargar en ellas la responsabilidad estatal.

Existe una tendencia a la privatización de la responsabilidad de atender a la población desplazada, por ejemplo mediante la remisión para atención a las ONG, incluso cuando éstas no ejecutan recursos públicos, Y a través del esquema de administración delegada de proyectos y de la prestación de los servicios de salud por parte de las IPS y EPS.

En tal sentido, resultan preocupantes iniciativas como la del proyecto de Ley de cooperación cuyo espíritu desconoce la responsabilidad primaria en cabeza del Estado y el carácter complementario de las acciones de los organismos no gubernamentales e internacionales y vulnera la autonomía e independencia de la sociedad civil y de la comunidad internacional¹⁶.

3.18 Con acierto, la Corte Constitucional ha señalado que “el desplazamiento forzado es una tragedia nacional” y que “el estado de emergencia social que representa el desplazamiento forzado en el país debe ser afrontado sin dilaciones, para responder verdaderamente a su definición como un Estado social. Y si ello implica sacrificios en otros renglones ha de ser claro que éstos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad (...). El fenómeno del desplazamiento ha generado una situación de emergencia social de tal magnitud que hace necesario que este tema sea asumido directamente por la más alta instancia del país, el Presidente de la República, quien está obligado a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”¹⁷.

En otra sentencia, la misma Corte recuerda que “los desplazados tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados. La protección de los desplazados por la violencia es responsabilidad del Estado. La omisión de los deberes propios de una dependencia

¹⁵ Véase el *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999–2002*. Bogotá, agosto 6 de 2002. ACNUR, RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA..

¹⁶ Proyecto de Ley No. 246 de 2002 sobre Cooperación Internacional, radicado en la Comisión 2ª de la Cámara de Representantes.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 1150 del 30 de agosto de 2000.

estatal es fuente de violación de derechos fundamentales y para contrarrestarla cabe la acción de tutela”.¹⁸

No obstante, las medidas adoptadas recientemente al amparo de la Constitución Interior contradicen las Recomendaciones de los organismos internacionales, lo mismo que los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, desarrollados a partir de las normas internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Humanitario y, por analogía, del Derecho de Refugiados¹⁹, los cuales “no podrán ser observados de forma que limiten, modifiquen o menoscaben las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno”²⁰.

Particularmente preocupan las limitaciones establecidas en las normas de excepción para el ejercicio de los derechos a la libre circulación, a elegir libremente el lugar de residencia, a no ser desplazado, a desplazarse, al libre acceso a la atención humanitaria y al derecho de las organizaciones de desplazados y organismos humanitarios para brindar acompañamiento y asistencia humanitaria, al igual que la vinculación de la población civil en actividades de apoyo o participación directa en el conflicto armado.

4. RECOMENDACIONES

Atendiendo que el desplazamiento forzado y la situación de precariedad de la población desplazada representan, cuantitativa y cualitativamente, la más significativa manifestación de la crisis humanitaria y de derechos humanos que padece Colombia, nos permitimos sugerir las siguientes líneas de acción a manera de recomendaciones:

4.1 La prevención del desplazamiento y la protección, la atención y las soluciones duraderas para las víctimas del desplazamiento son responsabilidad primaria del Estado. Por tanto, desde los primeros días de su período, el Gobierno tiene la responsabilidad de ejercer un decidido liderazgo para lograr que el Estado en su conjunto cumpla con sus obligaciones en la materia. En tal sentido, el tema del desplazamiento forzado debe ocupar un lugar prioritario en la agenda política y derechos humanos del Gobierno.

4.2 En cumplimiento de una de las recomendaciones formuladas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos²¹, resulta indispensable que el Gobierno designe un *oficial de enlace*, del más alto nivel, que, con responsabilidad política, capacidad de decisión y de convocatoria, asuma los compromisos de interlocución que implica el diseño y puesta en práctica de una política integral de atención al desplazamiento forzado, basada en los Principios Rectores de los Desplazamientos de las Naciones Unidas.

4.3 Las personas desplazadas son víctimas de una violación múltiple, compleja y continuada a los derechos humanos, y en ningún caso deben ser consideradas como

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-1635 del 27 de noviembre de 2000.

¹⁹ Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Instituto Brookings, 1999. Edición en Castellano, Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados GAD. Bogotá, julio de 2002.

²⁰ E/SN.4/2000/83/Add.1

²¹ E/SN.4/2000/83/Add.1

problema de orden público o financiero. En consecuencia, es urgente que el Gobierno desarrolle más decididamente una política de Estado que garantice y realice integralmente los derechos de las personas, familias y comunidades en riesgo y desplazadas.

4.4 En respuesta a la cooperación internacional, el Estado colombiano debe cumplir con los lineamientos de los Principios Rectores y con las recomendaciones de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de misiones especializadas en el tema, como las recomendaciones de la Red Interinstitucional de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

4.5 Es necesario el adecuado aprovechamiento del aprendizaje y de la experiencia del el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia sobre esta problemática. El Gobierno debe facilitar la ampliación de las posibilidades de cooperación y de los mandatos de agencias como el Acnur y la Oacnudh.

4.6 La política pública debe disponer de recursos financieros, profesionales y técnicos adecuados que garanticen la prevención de las causas estructurales que generan el desplazamiento forzado. En este mismo sentido, el Estado debe promover y garantizar la protección integral de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento; obligaciones señaladas claramente en la Ley 387 de 1997, en los Principios Rectores y en la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, particularmente por las sentencias SU-1150/00 y T-327/01.

4.7 La agudización de la crisis de derechos humanos y de derecho humanitario hace necesario que se siga optando por una salida negociada al conflicto armado. En este sentido, es importante que el tema del desplazamiento sea prioritario en cualquier agenda de eventuales acercamientos o procesos de paz.

4.8 La orientación de la política pública de prevención del desplazamiento y de protección y atención a la población desplazada debe reflejar el imperativo humanitario que corresponde a la dramática situación de vulneración de los derechos humanos que padecen las personas en situación de desplazamiento. La aplicación de políticas de prevención debe abarcar la protección y presencia del Estado con claro sentido social, es decir, con programas que garanticen salud, educación, seguridad alimentaria, seguridad en la tenencia de la tierra, entre otros aspectos.

4.9 La población desplazada y la sociedad en general exigen y requieren que se ataque decididamente la impunidad que reviste el delito del desplazamiento forzado. Los procesos de Verdad, Justicia y Reparación deben hacer parte de la política estatal y de las soluciones duraderas.

4.10 El desplazamiento requiere respuestas integrales y de largo plazo por parte del Estado colombiano. La protección a la población civil y desplazada requiere un tratamiento humanitario y en ningún caso acciones que limiten o vulneren sus derechos fundamentales.

4.11 El Estado debe acatar la prohibición de establecer bloqueos y restricciones para la circulación y los suministros alimentarios y sanitarios destinados a la población civil antes y durante el desplazamiento, y evitar que grupos paramilitares, fuerza pública o guerrillas lo hagan.

4.12 El Estado debe, además, implementar los mecanismos de protección de los bienes abandonados por las personas desplazadas y de aquellas en riesgo o inminencia de desplazamiento, como elemento central de la estrategia de prevención de esta problemática.

4.13 El Estado debe observar de manera irrestricta el principio de distinción contemplado en el derecho humanitario para la protección de la población civil, es decir, de quienes no hacen parte de las hostilidades.

4.14 El Estado debe garantizar la acción de las diversas personas e instituciones, nacionales e internacionales, que realizan labores humanitarias de atención y acompañamiento a la población desplazada y de aquellas que defienden sus derechos.

4.15 El Estado debe cumplir cabalmente con su obligación de proteger los derechos de las personas desplazadas. En ese sentido, debe respetar la labor complementaria de los organismos no gubernamentales y de cooperación, evitando en todo caso la delegación de sus responsabilidades y otras formas de privatización de la atención.

DESPLAZADOS, MIGRACIONES Y MOVILIDAD SOCIAL

Patricia Luna*

Es un poco complicado hablar de desplazamiento en un escenario como el actual, en donde se presenta un cambio de gobierno, que necesariamente tiene que estar soportado en nuevas políticas para la atención integral a la población desplazada, y en un escenario donde uno necesariamente tienen que hacer un balance de la política de los gobiernos pasados para enfrentarlo con los retos de la política de seguridad democrática y estado comunitario que el gobierno del presidente Uribe está planteando como estrategia fundamental para la consolidación de la paz en Colombia.

Yo quiero presentar mi intervención en nombre del Gobierno nacional en tres escenarios: uno, muy rápido de diagnóstico; otro, que es el enfoque y propósito de la política de este gobierno, y un tercero, que tiene que ver con los retos en las tres áreas estratégicas de atención a la población desplazada.

En relación con el primero, con el diagnóstico, creo que ningún gobierno puede desconocer, ni dejar de reconocer, que el problema del desplazamiento interno armado tienen que ver con la debilidad que se tiene para la protección de la vida, la libertad y la integridad, y de la posibilidad de la circulación de los habitantes en Colombia. El Gobierno no puede dejar de reconocer que tiene una responsabilidad política para responder, reparar y restituir de manera integral los derechos conculcados a la población, que de manera forzada se ve obligada a migrar de su lugar de origen, de su lugar habitual de vida. Y el gobierno tampoco puede dejar de reconocer que también tiene una responsabilidad jurídica en la atención integral, la cual se tiene que materializar, justamente, en el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada. Tampoco podemos negar, desde el Gobierno nacional, que el desplazamiento forzado en Colombia es hoy una de las más grave violaciones de los Derechos Humanos, porque por su propia naturaleza, el desplazamiento es una violación de los derechos humanos fundamentales de cualquier individuo. La restricción de su vida, de su libertad y la restricción fundamental de sus posibilidades de movilización tienen que ver con elementos esenciales de las posibilidades de desarrollo de cualquier habitante colombiano. Necesariamente el desplazamiento forzado está ligado a un evento: el conflicto interno armado, y como hoy día es una estrategia de guerra, por parte de los actores armados, involucrar a la sociedad civil, sitiar, bloquear, desplazar a la población civil, el Estado entonces tiene que responder mediante procesos no sólo de recuperación democrática, de recuperación por vía del monopolio legítimo de la fuerza, de los territorios que están en manos de los actores armados ilegales, sino también generar con la población desplazada lazos de confianza y de credibilidad que permitan que en ese proceso de reparación cada uno pueda trabajar en la restitución de los derechos conculcados desde sus competencias.

Hay una evidente expansión del fenómeno de desplazamiento en Colombia, que se materializa en varios elementos: primero, en la expansión geográfica. Si hace dos años solamente 480 municipios estaban afectados por el desplazamiento, hoy son 890 los

* Red de Solidaridad Social

afectados de alguna manera por este fenómeno, unos con mayor acción de expulsión y otros con mayor capacidad de recepción de población desplazada, pero la afectación ya casi involucra a los 1.032 municipios que tiene el país. En segundo lugar, la expansión en el número de regiones en donde el desplazamiento forzado se está presentando. Aquí hablamos de la expansión regional no solamente por la afectación al municipio como ordenamiento jurisdiccional en una región, sino la región en la cual se tejen y se están entrecruzados elementos de pertenencia, elementos regionales, de desarrollo macroeconómico de la zona, elementos culturales de la región, como por ejemplo, las zonas del oriente antioqueño, del Magdalena Medio, de Los Montes de María, del occidente colombiano, del Catatumbo, que son regiones en las cuales se entrelazan no solamente la riqueza de los suelos, la presencia de los actores armados y donde hay áreas estratégicas para los actores armados ilegales sino que hay una identidad cultural en sus pobladores. Allí se está generando una afectación fuerte en cuanto al desplazamiento producido en dichas regiones.

También hay una expansión del fenómeno en cuanto al incremento intencional de afectar a ciertos grupos poblacionales. Le llamamos intencional porque las estadísticas nos muestran cómo estos grupos poblacionales -en particular las comunidades étnicas y afrocolombianas asentadas en esas regiones específicas- están siendo fuertemente afectadas por el fenómeno, en la medida en que en este momento el 20% de los grupos más golpeados corresponden a este tipo de poblaciones, sin negar, obviamente, la afectación individual y particular que se está ejerciendo sobre las mujeres y los menores de edad y los grupos étnicos. El 75% de la población corresponde justamente a individuos que pertenecen a cualquiera de estas categorías poblacionales. La expansión del fenómeno se refleja también en las oportunidades de retorno. Si hace dos años un 37% de la población podía retornar, hoy sólo puede hacerlo el 1% de la población desplazada. El esfuerzo de este gobierno está sustentado justamente en la apuesta al retorno voluntario de la población desplazada. Y, pensando en las dinámicas del conflicto, podemos decir que hay dos características diferenciales del fenómeno del desplazamiento forzado en relación con las acciones de los actores armados: la primera es la que hemos denominado no población desplazada, sino población que se encuentra sitiada por efecto de la guerra, bloqueada o en resistencia, que no es una modalidad de desplazamiento, pero que es una violación de los Derechos Humanos sobre la cual el Estado tiene que intervenir. Hace 5 años, el ejercicio de la guerra y de las acciones violentas de los actores armados no se presentaba con esas características. Hoy día es cada vez más frecuente encontrar comunidades sitiadas, bloqueadas o ejerciendo resistencia pacífica frente al embate violento de los actores armados, y allí el Estado debe ser creativo en diseñar una nueva estrategia de intervención humanitaria, justamente para poder estabilizar las condiciones de vida habituales en la zona.

Otra circunstancia que tiene que ver con el repoblamiento de ciertas áreas de influencia de los actores armados en algunas zonas del país, en particular el sur, donde estos grupos empujan a una población, con presiones de tipo moral y familiar, para llevarla y mantenerla en lugares estratégicos o lugares de su directa influencia. Eso nos parece una situación supremamente grave y, de continuar así, la recuperación y la restitución de los derechos de la población por el Estado colombiano será mucho más difícil.

Otra particularidad que muestra el fenómeno es esa intencionalidad de hacer presencia no en municipios pobres sino en municipios y en zonas en las cuales hay una serie de riquezas de tipo económico y de riquezas estratégicas para los actores armados. Eso

coloca al desplazamiento forzado como un fenómeno diferente. El Estado colombiano puede estar de acuerdo con las cifras que hablan de 890 mil personas, casi 900 mil personas, que requieren la demanda real de atención del Estado, que requieren que el Estado les repare integralmente sus derechos violados con ocasión del desplazamiento o por causa de éste. Esas 800 ó 900 mil personas pertenecen a 188 mil hogares a los cuales es necesario restablecerles sus posibilidades de desarrollo económico en términos de restituirles su derecho a la vivienda, al empleo, a tener alternativas de generación de ingresos. ¿Cuál es entonces el enfoque que debe dársele a se le da a la política en relación con la atención al desplazamiento forzado, en este escenario tan complicado del país, con una expansión geográfica tan amplia, con una contundencia sobre ciertos grupos poblacionales y con estas intencionalidades de los actores armados?

Hay cinco elementos de enfoque de la política actual: el primero tiene que ver con la perspectiva regional y territorial, perspectiva que desde los gobiernos anteriores no se trabajaba. Hoy es el insumo para elaborar una política el tener una perspectiva regional, territorial e integral, porque proporciona, en cuanto a las particularidades locales, una visión integrada, eficiente y sostenible del territorio y además porque posibilita oportunidades de participación y de otros beneficios a los pobladores de un área en la cual se asientan diversos grupos de poblaciones en condiciones de no discriminación. Las tensiones que se suscitan entre la población desplazada y la población no desplazada, al tener un enfoque regional, una visión integrada de desarrollo sostenible, genera en consecuencia una dinámica de integración socio productiva tanto de los pobladores que acogen a los desplazados como a los propios desplazados en condiciones de no discriminación, y eso permitirá, como se está planteando desde el Gobierno nacional, la sostenibilidad de las inversiones realizadas y la promoción de dinámicas nacionales de reconciliación y de desarrollo.

El segundo enfoque que plantea la política de este gobierno es el poblacional. Cada grupo poblacional tiene diversos intereses y concepciones de desarrollo y de cambio social. El reconocimiento de todas estas diferencias pretende equilibrar tanto el impacto positivo como el impacto negativo que produce en esos grupos poblacionales el desplazamiento, para favorecer la equidad. No es lo mismo un proceso de retorno de las comunidades étnicas, que tienen, en relación con su territorio, un sentido de pertenencia diferente al que tiene un campesino sobre el lugar donde ha producido su vida de trabajo. No es lo mismo el restablecimiento de las comunidades afrocolombianas que se encuentran a las orillas, a lo largo y ancho de los ríos, por ejemplo en el Pacífico colombiano, que el desarrollo que se tiene sobre los campesinos que se encuentran asentados en la zona andina. No es lo mismo un proceso de desarrollo de las mujeres cabeza de familia, que los procesos de restablecimiento donde el jefe de hogar sigue siendo el hombre. Entender esas diferencias y entender que cada grupo poblacional tiene sobre sí mismo una propia mirada de su desarrollo debe, obviamente, facilitar y favorecer la equidad. Se trata de generar condiciones de equidad a cada grupo poblacional desde la perspectiva de su propia diferencia.

El tercer enfoque de la política es el sistémico, sinérgico de cohesión y de integralidad. Intentamos en este gobierno que todas las acciones de sostenibilidad, de desarrollo socioeconómico, realmente tengan un escenario de concurrencia, de complementariedad, de integralidad en cuanto a cada componente de atención, y de integración en cuanto a las iniciativas de cada una de las entidades, y sinérgico e integral en la medida en que también este gobierno esta pretendiendo que participe en el

desarrollo de sus políticas el Estado en su conjunto. El Estado tiene la responsabilidad primaria y primera de responder frente al desplazamiento forzado, pero también la nación y los diferentes sectores que conforman la nación deben concurrir en esa convocatoria de solucionar este problema de Derechos Humanos. La idea es que haya una integración de los esfuerzos públicos y privados involucrando a todos los sectores de la sociedad civil, para que participen en alternativas de desarrollo sostenible para la población desplazada. Hablamos mucho de la concurrencia y de la simultaneidad, porque en el pasado la atención a la población desplazada carecía de esos elementos y teníamos dificultades para que el desplazado tuviera el impacto cualificado que se requería sobre su proceso de desarrollo. Las instituciones, de acuerdo con su ritmo y procedimientos, intervenían a destiempo. El enfoque de la política, desde lo sistémico y sinérgico, pretende superar ese obstáculo y esa dificultad para encontrar una sinergia de concurrencias y simultaneidades en la atención a la población desplazada.

El cuarto enfoque de la política es el participativo, que tiene que ver con considerar al otro, a la persona que está detrás de un escritorio o la persona que está recibiendo un beneficio por parte del Estado, no como un objeto del programa, sino como un sujeto del programa; y esa diferenciación entre sujeto y objeto coloca al otro en una situación de interacción y de participación activa con el Gobierno nacional. El gobierno tiene que reconocer que, en el pasado, la interacción con la población desplazada, con sus organizaciones, con las asociaciones de desplazados, fue una interacción de coyuntura y de contradicción y, para decirlo de la manera más franca y abierta, de bastante retaliación: él es mi contradictor y yo con él no tengo ninguna posibilidad de diálogo ni de concertación. Hoy entendemos que el capital social que se está tejiendo con las asociaciones de desplazados, con las organizaciones de desplazados, requiere ser escuchado por parte del Estado, y es fundamental que en la construcción, el diseño y la ejecución de la política pública. Las organizaciones de desplazados, con criterio, puedan presentar la propia mirada de lo que consideran debe ser la reacción y la respuesta del Estado.

El quinto enfoque es el desarrollo humano integral y solidario –y estos enfoques no son nada nuevo, es básicamente reorientación de las propias políticas de desplazados de años anteriores y la propia ley lo plantea-. El enfoque de desarrollo humano sostenible es, básicamente, la posibilidad de que nosotros podamos ejercer los Derechos Humanos y que ese ejercicio sea una herramienta y un método valioso de prevención de conflictos. Cuando los sujetos participan, cuando los sujetos interactúan, se pueden prevenir conflictos -no solamente los que provengan del conflicto interno armado como tal, sino también de los otros que puedan generar desplazamiento, por ejemplo conflictos interétnicos- en esa medida podría convertirse el desarrollo humano en una herramienta sustancial para la prevención de los conflictos.

Los propósitos de la política en el desarrollo de este enfoque son básicamente cuatro: primero, reconocer al desplazado, no como un objeto sino como un sujeto de derechos que tiene plena participación en la planificación y en la gestión de los procesos de búsqueda de nuevas opciones de vida desde una perspectiva que vincule lo individual y colectivo. Las experiencias de restablecimiento que la Red de Solidaridad Social hizo nos mostró que, cuando hay un lazo de identidad cultural entre los que participan en el proyecto, es decir, cuando son asociativos, éstas son muchas más exitosas, rentables y sostenibles, que generan más cohesión social, más arraigo, más sentido de pertenencia, que cuando se trata de proyectos individuales que generalmente absorbe el mercado

laboral y en consecuencia las posibilidades de desarrollo individual y social son bastantes limitadas. Por eso se habla de que es necesario que siempre se pueda integrar en cualquier proceso con la población desplazada, lo individual y lo colectivo; lo individual, en la medida de la superación inmediata de sus condiciones, de su subsistencia, y lo colectivo, en la medida que es un sujeto social que debe integrarse a una sociedad determinada para generar procesos de desarrollo en ella. El segundo propósito es que se debe posibilitar la reconstrucción de la autosuficiencia entendida como la oportunidad de recuperar el sentido de dignidad e independencia de las personas que se encuentran en condición de desplazamiento. Llevamos varios años de una política basada en el asistencialismo y es importante seguir avanzando y fortalecer los esfuerzos para que la población desplazada recupere la autosuficiencia en términos de dignidad y de desarrollo sostenible. El tercer propósito de la política es que, necesariamente, se debe dimensionar y comprender la complejidad de los procesos de estabilización en los cuales subyacen e inciden aspectos como el contexto de lo local y lo regional, es decir, cómo lo restablecemos en medio del conflicto, cómo los retornos necesariamente tienen que estar atravesados por los teatros de guerra en las zonas donde la población tiene que retornar, cómo las capacidades institucionales locales tienen que ver e inciden en cualquier proceso de desarrollo de comunidades desplazadas y comunidades receptoras; cómo, por ejemplo, la diversidad cultural y étnica tienen que contemplarse en cualquier proceso de desarrollo regional, cómo la participación y empoderamiento de la población desplazada tiene que estar allí también inmersa en este tipo de procesos, y cómo finalmente la descentralización tiene que operar.

El enfoque de desarrollo regional lo único que pretende es descentralizar la política a través de planes de inversión que contemplen las comunidades afectadas por el desplazamiento en términos de su integración y productividad, y que también contemplen las comunidades pobres locales, para evitar generar tensiones y conflictos entre comunidades. Vale la pena aquí hacer un paréntesis y decir que hay una gran diferencia entre los hogares de desplazados y los no desplazados. En los hogares desplazados, de cada 100 hogares, 56 se encuentran en la pobreza absoluta; y de cada 100 hogares, 31 se encuentran en el límite de la pobreza. Eso es diferente a los hogares no desplazados, que de todas maneras tienen -aunque suene muy duro decirlo- mayores posibilidades de acceso a los mercados laborales de las región en donde se encuentran, y también vale la pena anotar que frente a la población desplazada hay una discriminación positiva que privilegia en relación con ellos una acción prioritaria por parte del Estado. Lo que hay que pretender, entonces, es que esa discriminación positiva no genere más tensiones sociales con otras poblaciones también altamente vulnerables, con altos problemas de pobreza y que en ese proceso se generen condiciones de equidad.

Dentro del propósito de la política, la perspectiva de la restitución de los derechos sociales y económicos vulnerados no se puede perder, no se trata de brindar un servicio (de salud, educación, etc.) a un hogar desplazado. Se trata de restituirle el derecho que se le conculcó, porque sus hijos no pudieron seguir estudiando en el lugar donde se encontraban, porque sus hijos perdieron la posibilidad de tener acceso a la salud, porque tanto ellos como su padre y su madre perdieron la posibilidad de tener un el empleo. Así las cosas, la política se tiene que pensar en el escenario de la restitución de los Derechos y no en el escenario de la prestación del servicio. Eso es un cambio fundamental que se pretende plantear en este gobierno en relación con los anteriores.

Frente a ese enfoque y frente a esos propósitos, ¿cuáles son entonces los retos de la política? ¿cuáles serían en consecuencia entonces las tareas en que el gobierno tendría que trabajar? Lo primero es cualificar el escenario nacional de atención a la población desplazada. Cualificarlo desde la mirada integral, de lo integrador, de lo sinérgico, de lo sistémico, de lo concurrente y de los instrumentos fundamentalmente que tiene el sistema para la atención a la población desplazada. Es necesario hacer un ajuste y una reorientación en cada una de las entidades vinculadas al sistema; es necesario hacer un ajuste a los procedimientos de intervención, de las rutas que la población tiene que seguir para que pueda ser atendido por el Estado, de los esquemas operativos de atención de las entidades, de los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta cada entidad para la atención integral de la población desplazada. Desde lo sistémico o desde la institucionalidad, es necesario que se refuerce el sistema nacional en el nivel operativo y en el nivel territorial; es importante generar mayor concurrencia en la atención del fenómeno por parte de las autoridades locales, territoriales y departamentales, quienes también tiene la responsabilidad primera de atender el fenómeno, coayudados obviamente por el Gobierno Nacional. La atención por parte de los desplazados en los niveles territoriales todavía es muy débil por la falta de voluntad política de las autoridades territoriales, que siguen considerando que éste es un problema del Gobierno Nacional, en la medida que tiene que ver con un problema de orden público. Esa mirada “perversa” de las autoridades territoriales esta generando que la política en lo territorial no se pueda desarrollar. En la medida en que las autoridades sectoriales no contemplan, no incorporan en sus planes de inversión y en sus planes de desarrollo a la población desplazada, sobre todo aquella que voluntariamente a tomado la decisión de reasentarse en ese nuevo lugar, resultará difícil aplicar una política pública.

Necesariamente hay que buscar la corresponsabilidad de las autoridades territoriales y generar una mayor movilización de recursos en los lugares en donde se encuentra la población desplazada. Eso también convoca a las organizaciones no gubernamentales y a las agencias del Sistema de Naciones Unidas que desarrollan proyectos en la región. Es necesario para tener un impacto mucho más fuerte y más cualificado con la población desplazada, que haya esa integración de esfuerzos, para que la política pueda tener mayor coherencia y mayor cohesión en lo territorial. Es necesario también que desde la perspectiva de las entidades se trabaje el enfoque poblacional, se trabajen los espacios participativos. De nada sirve que la política, en su diseño general, tenga como propósito mirar el enfoque poblacional y el fomento de la participación de los desplazados, si al interior de cada entidad la población desplazada no es considerada sujeto, sino objeto. Es necesario, en consecuencia, que cada entidad (Inurbe, Incora, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Salud) en lo territorial, propicie espacios de participación, no solamente para que piensen la perspectiva que tienen sobre cómo resolver su situación de desplazamiento, sino que también ejerzan el control social que el Estado requiere a través en la veeduría, y que exige para que las políticas realmente se apliquen con relación a la población beneficiaria sujeto de ella. Ese control social necesariamente tiene que partir del conocimiento que, quien ejerce el control social -las organizaciones o asociaciones- tenga no solamente sobre el problema, sino sobre los programas y recursos. Se requiere que haya una absoluta transparencia en el manejo de los recursos y en el manejo de los programas para que las asociaciones de desplazados y las organizaciones puedan ejercer el control social específico.

Es necesario adecuar el marco institucional al nuevo enfoque de la política. Ustedes han oído hablar de que el Inurbe, que ejercía la política de vivienda, se está liquidando. Han oído hablar de la agrupación de las entidades del sector agropecuario, como el Incora y el DRI. A raíz de estos cambios institucionales, la política de atención a la población desplazada, desde el marco institucional, requiere una adecuación de ese marco institucional para que sea coherente con el enfoque y el desarrollo de la política. Y es necesario hacer también una adecuación normativa en la medida en que si se están presentando cambios de política, las normas se tienen que adecuar justamente a ese cambio de política, por ejemplo, incorporar la atención humanitaria en comunidades no desplazadas pero con la problemática de violación de Derechos Humanos en términos alimentarios.

Un tema que es prioritario para el actual gobierno es el de la prevención del desplazamiento entendido como el acceso a la justicia y contra la impunidad. Quien genere el desplazamiento forzado es sujeto de un delito que el Estado debe perseguir. El Estado debe, además, buscar la reparación de la verdad, de la justicia y la reparación de los derechos conculcados a la población desplazada. La impunidad, el acceso a la justicia, la promoción de mecanismos de convivencia pacífica y la recuperación de los territorios a través de la seguridad democrática son los elementos fundamentales y transversales sobre los cuales la estrategia de prevención del Gobierno Nacional tiene que afrontar la problemática. Básicamente, cuando veamos que quienes cometan el desplazamiento forzado son capturados, que la impunidad en relación con las violaciones masivas de los Derechos Humanos se reduce, se puede, en parte, reparar moralmente los derechos que les fueron conculcados con ocasión de la violación y lograr así el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas (mejoradas) que tenían los afectados en el momento de su desplazamiento.

QUINTA PARTE

NUEVOS MODELOS DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

LA REFORMA TERRITORIAL: AVANCES, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS¹

Miguel Borja*

INTRODUCCIÓN

El diseño y puesta en marcha de políticas y programas de ordenamiento y gestión territorial constituye una de las tareas básicas del Estado y las organizaciones comunitarias. Pues los contenedores territoriales y bioespaciales son el fundamento del Estado y las comunidades políticas. De la manera como un Estado ordena su territorio dependen, entre otras cosas, la gobernabilidad territorial y la eficaz implementación de las políticas y programas sociales. Ordenes territoriales inadecuados pueden llevar no sólo a la ineficiencia de la acción social del Estado, sino también al despilfarro de los recursos públicos que podrían orientarse al gasto social. Los ejemplos de esto en el país abundan: se construye el puente donde no existe el río, el hospital donde no hay enfermos y la escuela donde escasean los alumnos.

Estas observaciones iniciales muestran la importancia que tiene el debate sobre los nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial para la puesta en marcha de políticas sociales. Pues ellas no pueden seguir siendo diseñadas e implementadas sin

¹ Esta ponencia se realizó de acuerdo con los resultados de una investigación sobre ordenamiento territorial y conflicto armado en el Antiguo Caldas, patrocinada por Colciencias.

* Universidad Nacional - Escuela Superior de Administración Pública

nociones claras de la forma cómo los pueblos han venido construyendo el espacio. Si no se tiene en cuenta la manera como las comunidades se organizan en el territorio, difícilmente las políticas sociales podrán cumplir con sus objetivos, ya sean éstos de desarrollo humano o de superación de los problemas relacionados con la guerra y la paz. Los programas sociales requieren para su diseño e implementación la participación activa de las gentes, la cual sólo se puede lograr a partir de un reconocimiento de la autonomía local. De lo contrario, seguiremos asistiendo no sólo al adelgazamiento de las políticas sociales, sino también a su utilización como un instrumento para objetivos ajenos a los de los pueblos.

Para hacer un balance de la discusión sobre los modelos de ordenamiento y gestión territorial en los años noventa, este escrito se divide en dos partes. En primer lugar, se realiza un inventario de los avances y dificultades que las políticas y programas para la gestión del territorio tuvieron durante la década de los 90. En segunda instancia, se analizan las perspectivas del ordenamiento territorial como uno de los elementos básicos para la regionalización de las políticas sociales.

AVANCES

El primer avance que se puede señalar en relación con el ordenamiento territorial durante los años 90, es el redescubrimiento del tema. Si bien él había permanecido en la penumbra de la escena nacional, durante la década surgió una serie de movimientos regionales y locales que se ocuparon de él. Estos movimientos comenzaron a indicar las carencias del orden territorial y a diseñar nuevos modelos de gestión con el fin de darle solución a los problemas que la geografía institucional genera en las regiones. La diáspora donde brotaron estos movimientos fue la ciudad colonial de Mompox. Allí las gentes se encargaron de denunciar las arbitrariedades y atropellos a que da lugar el obsoleto orden territorial. Desde Mompox y sus alrededores, cuna también de la Investigación Acción Participativa (IAP), se dio la señal a las regiones de la necesidad de establecer nuevos modelos de gobernabilidad territorial y política social para superar los males estructurales y coyunturales que viven las comunidades. Bien pronto se dio una 'insurgencia de las provincias y las regiones' sumada a un renacer de las luchas indígenas y negras en busca del reconocimiento de la autonomía territorial y la diversidad. El sur del país, las costas, el Antiguo Caldas, los Llanos Orientales, la Amazonía, los Santanderes, la región cundiboyacense, el Gran Tolima y el Gran Cauca; las provincias del Tequendama, Sogamoso, Ocaña, y Obando, ente otras, comenzaron a recuperar la voz, después de más de 101 años de silencio a que los sometió la Constitución de 1886, y se volvieron actores de la discusión política sobre la organización territorial de la nación. Los nuevos movimientos examinaron de manera cuidadosa el tema de la geopolítica interna y llegaron a una conclusión medular: Que el Estado colombiano no posee una geografía administrativa coherente para gestionar los asuntos territoriales, lo cual equivale a decir que la geografía institucional no es una cartografía política adecuada para el manejo del espacio. De las discusiones al interior de los movimientos territoriales se pudo precisar que la gestión pública no cuenta con un fundamento territorial adecuado: El mapa oficial y las cartografías sectoriales del gobierno no corresponden al país real sino al país de 'la politiquería', ellas son resultado directo de los intereses de gamonales y caciques, quienes mantienen a Colombia en una tardía Edad Media, en donde impera el orden de los violentos. Por esto, las entidades territoriales del Estado son feudos en donde predominan los modelos patrimoniales de

organización. Estas entidades corresponden a un modelo de ordenamiento territorial inflexible y caduco que desconoce los procesos de creación del espacio por parte de las comunidades y que se basa en unidades territoriales disfuncionales como los departamentos, las cuales se han convertido en los puntos cardinales del sistema político del clientelismo. El examen de la historia de las entidades territoriales arrojó como resultado que la mayoría de ellas responde, simple y llanamente, al tránsito entre el poder terrateniente y el poder político, a través del cual las haciendas se convirtieron en municipios y los dueños de la tierra en caudillos electorales.

Por otro lado, se asistió a una insurgencia de indígenas y negros y de la Colombia invisible, en busca de la autonomía territorial. Indígenas, negros y campesinos saltaron a la escena estimulados por la discusión sobre los problemas territoriales. El resultado más visible de este proceso fue la aprobación de la Ley de Comunidades Negras y el posterior reconocimiento de algunos territorios negros en el Chocó.

Los movimientos reordenadores del territorio, que en su conjunto constituyen la revolución silenciosa de mayor significado para Colombia durante los 90, alcanzó a conmover la institucionalidad. Por esto, algunos estadistas, gobernantes y sectores vanguardistas de los partidos tradicionales participaron en la discusión sobre los asuntos territoriales. De esta manera, se comenzó a vislumbrar una nueva forma de hacer la política caracterizada por lo que Fals Borda denominó una 'suma de esfuerzos'. Convergencia en la acción para tratar de sacar a las regiones, localidades y a la República en su conjunto, del borde del abismo a que son conducidas por las diversas guerras y conflictos sociales. Esta forma renovadora de hacer la política para tratar de ordenar el territorio tuvo como laboratorio excepcional la Asamblea Nacional Constituyente. Allí, por primera vez, se incluyó un título en la Constitución para tratar el asunto. El Título XI, Ordenamiento y organización territorial del Estado, le dio vía libre a la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales como la región, la provincia y los territorios indígenas. Igualmente, trazó las líneas necesarias para instaurar una geopolítica interna flexible para la administración de los asuntos sociales y estatales, basada en los procesos de la acción y la democracia participativa.

A partir de la Constitución de 1991, el problema de los modelos para la gestión del ordenamiento territorial se ubicó definitivamente en el centro de los debates sociales que buscan la renovación de nuestras instituciones y costumbres políticas. Por un lado, los movimientos regionales, indígenas y negros derivaron en la búsqueda del reconocimiento como parte integrante de la nacionalidad y como ordenadores del territorio. Igualmente, las instituciones estatales debieron preocuparse formalmente por el tema. Estas últimas fueron orientadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial, de origen constitucional, que lideró el debate y realizó sugerencias y recomendaciones a gobernantes y legisladores para diseñar las políticas territoriales. Asimismo, el Congreso de la República se vio en la necesidad de crear comisiones de ordenamiento territorial en Senado y Cámara para enfrentar desafíos como la discusión de la legislación orgánica territorial y otras leyes tendientes a mejorar los modelos de ordenamiento territorial. Se puede destacar la Ley 388 de 1997, la cual, a pesar de sus carencias, al establecer los Planes de Ordenamiento Territorial ayudó a la socialización del debate e involucró a las comunidades en el diseño de proyectos para la gestión territorial. La polémica, entonces, se amplió y cada vez involucró a más y más colombianos.

DIFICULTADES

¿Si tal era el ambiente para diseñar e implementar nuevos modelos de gestión territorial, por qué el proceso parece haberse estancado? ¿O por qué no alcanzó las alturas necesarias? Mi hipótesis es que, desde finales del mandato de César Gaviria Trujillo, los gobiernos iniciaron a implementar una contrarreforma territorial que empezó a dar al traste con los cambios que se venían impulsando. En particular, muchas de las sugerencias y recomendaciones realizadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial fueron ‘echadas en saco roto’ y las elites del poder se dedicaron a frenar los procesos de la descentralización y regionalización. Las leyes territoriales que se aprobaron durante la segunda mitad de los 90 fortalecieron el estado central y menoscabaron la autonomía local. Por ejemplo, a través de un acto legislativo se recortaron las transferencias de la nación hacia las entidades territoriales y un ‘mico legislativo’ terminó con el mandato constitucional que establecía los círculos electorales. De este modo, se ‘hirieron de muerte’ los procesos de la descentralización y la reforma política. Como si fuera poco, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación obligaron a los municipios y departamentos a adoptar planes de ajuste de las finanzas públicas con el único fin de salvar los intereses del sistema financiero nacional e internacional. Las finanzas municipales y departamentales dejaron, por consiguiente, de ser el resorte de las autoridades locales y ya no se enfocaron hacia las políticas sociales sino hacia los programas fiscales diseñados por el gobierno central. Por consiguiente, sectores como la salud y la educación en los territorios naufragaron y se encontraron al borde del precipicio. Por otro lado, las instituciones, en especial las legislativas, al convertirse en simples oficinas de trámite para los proyectos de ley de los gobiernos, se mostraron incapaces de enfrentar el desafío que los nuevos modelos de gestión del territorio implica. En particular, tanto Planeación Nacional como el Ministerio del Interior y el Congreso de la República hicieron caso omiso de los diversos proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial que se presentaron a lo largo de la década. Esta evidencia muestra de qué manera en Colombia la derecha bipartidista se fue reinstalando al frente del poder, arrojando del Estado a la tecnocracia y a los liberales y conservadores demócratas, que habían mostrado querer cambiar las cosas. Esto, aunado al hecho de que no se logró consolidar una alternativa política de poder, pues los sectores de la izquierda democrática se anegaron en sus ambiciones personales y de grupo, llevó otra vez al cierre del sistema político.

Perspectivas para el reordenamiento territorial de Colombia

A pesar de las dificultades señaladas, se puede indicar que el balance sobre la discusión de los modelos de gestión territorial para Colombia es positivo. En primer lugar, por el alcance y significado político y social que ha adquirido el tema. Cada vez se sabe con mayor claridad que implementar un modelo de gestión territorial alternativo significa cambiar los fundamentos del sistema y régimen político, las instituciones estatales y los ordenes sociales. La sola instauración de las regiones territoriales llevaría a una revolución que cambiaría la organización política y social. Igual acontecería si se reconoce la autonomía territorial de los indígenas y negros. En segundo lugar, el balance es positivo porque el asunto fue elevado a rango constitucional y mostró maneras diferentes de hacer la política, pues construyó escenarios de discusión en los que participaron representantes de las comunidades societarias que integran la nación. En tercer lugar, porque el tema salió del ámbito restringido de las oficinas estatales para interrogar directamente a los pobladores sobre su relación con el territorio, lo que indujo

a los colombianos ha participar de las acciones encaminadas a determinar las pautas para la administración de las geografías regionales y locales. Ejemplo de esto son los actuales procesos de construcción de la región en el Sur del país y las Asambleas Constituyentes del Tolima y Nariño. Finalmente, el balance es positivo porque los gobiernos no han podido desconocer la presencia de las provincias como determinantes de las políticas y programas del Estado, de manera tal, que ellos deben bascular entre un centralismo autoritario o una descentralización democrática.

Dado el anterior panorama, ¿cuál es la perspectiva que se puede vislumbrar para el reordenamiento territorial del país? En el corto plazo, el gobierno central continuará enredado en la agenda que se viene orientando desde el exterior, por lo cual la materia no será una prioridad de las políticas y programas públicos. Todos los esfuerzos se encaminarán a tratar de resolver los asuntos relacionados con la guerra y la paz vía manu militari, por lo que otras alternativas no serán estudiadas. En consecuencia, las relaciones entre geopolítica interna y política social, entre modelo de ordenamiento territorial y bienestar de la población, serán dejadas de lado, al igual que otras interrelaciones. Esto se ha puesto de presente en el actual referendo, en el cual el tema no fue tocado. Afortunadamente, las regiones y provincias no dan su brazo a torcer, esto se puede ver en los procesos de organización regional ya nombrados. Allí florecerá la Colombia regional, la confederación de estados regionales que trazará el camino hacia la pacificación del país y la construcción de 'la comunidad imaginada de la nación'.

NUEVOS MODELOS DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

José Oswaldo Espinosa y
Oscar Ismael Sánchez*

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia tiene por objeto contribuir a la discusión sobre el tema de la organización política administrativa en Colombia. Para ello se establece un marco de referencia, en el cual se abordan los conceptos de territorio, territorialidad y futuro. Igualmente, se hace referencia al contexto en que surgen o se transforman las organizaciones territoriales, remitiéndose a experiencias internacionales, nacionales y regionales, para luego abordar los elementos de la construcción social de la territorialidad, la institucionalidad, la gobernabilidad territorial y los procesos de construcción social de proyectos de futuro.

I. Marco de referencia

Con la finalidad de entender los procesos de construcción social en que surgen nuevos modelos de ordenamiento y gestión territorial, es preciso establecer qué se entiende por territorio, territorialidad y futuro, así como el contexto en el que las organizaciones territoriales surgen o se transforman.

A. Territorio

El término de territorio tiene varios significados. Según la Real Academia de la Lengua Española, se entiende como: una **porción de superficie terrestre** (y marítima) perteneciente a una nación, región, provincia, entre otras. También, se puede considerar como territorio un componente de un Estado o la superficie que depende administrativa y jurídicamente de la Nación.

En el marco de la teoría sociológica, encontramos que el Estado se caracteriza por poseer tres elementos esenciales: el territorio, la sociedad y la soberanía. Esta última, ejercida mediante un cuadro administrativo e institucional, que se concreta en el gobierno. La nación se caracteriza por poseer territorio y población, aún sin existir gobierno y, consecuentemente, Estado. Los conceptos de nación y Estado¹ son esenciales para entender el tema de gobernabilidad y ordenamiento territorial, puesto que es evidente la debilidad del Estado en importantes zonas del país.

El concepto de territorio está asociado a la noción de poder, de dominio o de gestión de una determinada área geográfica. Este poder puede provenir del sector público estatal, de grandes empresas o de organizaciones legales o ilegales, que extienden su dominio

* Los autores hacen parte del proyecto *Profundización de la Descentralización en Colombia*. Col/99/022 DNP/DDT

¹ En estricto sentido, los conceptos de nación y Estado se diferencian, pues el primero de ellos tiene un contenido fundamentalmente sociológico, mientras que el segundo es fundamentalmente jurídico y político, ya que se refiere a la nación organizada como persona jurídica. Asimismo, en Colombia se utiliza el concepto nación (con minúscula) para referirse al fenómeno sociológico y Nación (con mayúscula) para referirse a la persona jurídica que esta conformada por las entidades y organismos del nivel central de gobierno (Rodríguez, 1998: 39).

sobre determinados territorios, por encima de fronteras políticas. Es el uso del poder lo que determina los tipos de relaciones entre la sociedad y las formas de ocupación del territorio.

El territorio es uno de los elementos del Estado, junto con el pueblo, de donde emana su poder soberano. Estos elementos están interrelacionados normativa e institucionalmente a través del Derecho. El territorio es el espacio geográfico en el que se desenvuelve, actúa y organiza la institución estatal y administrativa. Es también, el escenario de un juego de actores con fuerzas a favor y en contra; las primeras, tienden a promover la cohesión interna del territorio, y las segundas impiden o disuaden la integración de la sociedad y su espacio (López y del Pozo, 1999).

En cuanto a la relación entre Estado y territorio, la doctrina jurídico política la ha planteado en los siguientes términos (López y del Pozo, 1999):

1. El territorio entendido como objeto, en el que la relación Estado-territorio es de dominio.
2. El territorio como elemento constitutivo del Estado.
3. El territorio como competencia, como un simple espacio y un ámbito competencial.
4. El territorio como una persona jurídica, que tiene un derecho de disposición sobre cada uno de las entidades y elementos que conforman el Estado en el territorio (entidades, figuras territoriales).
5. El territorio como razón de ser o sujeto.
6. El territorio como factor concreto de integración de una comunidad política y en el que se producen los actos del Estado.
7. El territorio como un recurso.

El territorio o espacio político se plasma a lo largo de un proceso político apoyado en una identidad nacional, a través de espacios temporales diferentes, lo que ha llevado a la formación de los Estados modernos. La superposición de identidad nacional y territorio significa que el Estado es el único árbitro sobre su territorio y, al mismo tiempo, el pueblo atribuye soberanía. También es un factor de tipo integrador de la comunidad política y en el que se producen los actos del Estado.

Igualmente, el territorio también es el elemento físico o vital donde se realiza una nación, y constituye el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce el poder. Hasta el siglo XIX, el énfasis recaía sobre el elemento poblacional, también en la diferenciación entre gobernantes y gobernados. La extensión del territorio puede variar (guerras o tratados de límites, accidentes naturales), pero debe ser determinado e identificable.

Considerando lo anterior, tenemos que la extensión total del territorio colombiano es de 2.022.124 km², de los cuales 1.141.748 pertenecen al territorio continental y 880.376 a la parte marítima. En este sentido, además de la fracción continental, forman parte de Colombia: el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma submarina, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro

electromagnético y el espacio donde actúa. En el caso colombiano, el territorio² está definido por la Constitución Nacional, en el artículo 101, y es un componente fundamental del Estado. Se dice que Colombia tiene más territorio que Estado y más población que gobierno, siendo la ausencia del Estado y su gobernabilidad en el territorio una de las principales causas del conflicto.

El territorio continental de Colombia está ubicado entre los 4 grados y 13 minutos latitud sur y 17 grados y 50 minutos latitud norte y entre los 66 grados y 50 minutos y 84 grados y 46 minutos de longitud, al oeste del mediano de Greenwich. Colombia es **un país ecuatorial** ya que la línea del ecuador atraviesa el territorio, así mismo, la diferencia horaria entre el día y la noche es mínima y no tiene estaciones. En este sentido, el país es ecuatorial y no tropical como hasta ahora se ha enseñado. Reconocer la ubicación ecuatorial tiene un valor incalculable, porque implica, profundizar en el conocimiento e investigación sobre el comportamiento de la geografía física, natural y humana, para hacer un uso racional, tanto en el campo económico, social, cultural y ambiental, como en el aprovechamiento de la órbita geoestacionaria para la ubicación de satélites y la explotación del servicio de las telecomunicaciones e información satelital.

El país, por su ubicación en la zona ecuatorial, presenta una biodiversidad de las mayores del mundo, con menos del 1% de la superficie terrestre, se estima que alberga el 10% de la totalidad de las especies de flora y fauna y más de 80 grupos étnicos diferentes. De igual modo, el país posee numerosos ecosistemas caracterizados por su diversidad genética y su función reguladora de sistemas hidrológicos mundiales como el Amazonas y la Orinoquía, e internamente, el Chocó biogeográfico y los valles del Magdalena y Cauca, entre otros. Además, en el territorio nacional se encuentra una gran variedad de climas y productos agropecuarios y forestales; tiene costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico que posibilitan múltiples flujos económicos, sociales y culturales internos y externos. Estos recursos bien utilizados permitirían el desarrollo

² Los elementos que forman parte del territorio colombiano, de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución Política, tienen las siguientes características:

- a. *Subsuelo*: Porción que se encuentra debajo del suelo y que se prolonga como un cono, en cuyo vértice está el centro de la tierra; de importancia económica, exclusividad y concesiones. La Constitución señala en su artículo 332 concordado con el 102, que la Nación es propietaria del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
- b. *Mar territorial*: Zona de mar adyacente a las costas del Estado, fuera del territorio continental y de sus aguas interiores, sobre el cual se ejerce la soberanía (Ginebra/1958).
- c. *Zona contigua*: Porción de altamar situada inmediatamente en seguida del mar territorial (medidas de prevención, protección y seguridad nacional).
- d. *Plataforma submarina*: Es la tierra sumergida en el mar territorial, contigua al suelo del Estado (1945. Truman), comprende el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas (200 mts y grandes abismos).
- e. *Zona económica exclusiva*: Va más allá de la zona contigua, con reserva del Estado, de derechos de exploración, explotación, conservación y administración de recursos de toda especie (200 millas náuticas).
- f. *Espacio aéreo*: Atmósfera que cubre el territorio del Estado (29 a 10.000 Km). Razones de estrategia, seguridad y explotación económica.
- g. *Segmento de la órbita geoestacionaria*: Anillo que se proyecta sobre la línea ecuatorial a una altura aproximada de 36.000 Km, 150 Km de ancho y 30 de espesor, en el cual se da el fenómeno de la gravedad, que hace propicia la colocación de satélites estacionarios.
- h. *Espectro electromagnético*: Ámbito físico en el cual se da el fenómeno de las telecomunicaciones (transmisiones, emisiones, sonidos, datos e información de cualquier naturaleza, medios visuales, ondas herzianas, bandas de frecuencia, etc.). (Eljach, 2000).

del país de una manera competitiva, en beneficio de la sociedad colombiana y del mundo.

Otro paradigma que hay que superar, con relación al territorio, es su dimensión, porque hasta ahora se concibe y se maneja el área continental correspondiente al 56% de la superficie total, olvidándose del 44% correspondiente al área marítima. El territorio y el espacio tienen un gran valor geoestratégico para Colombia, porque están dotados de valiosos recursos que son precisos de administrar de manera competitiva y sostenibles.

B. Territorialidad y gobernabilidad

La territorialidad es el sentido de pertenencia de una comunidad a un territorio determinado (nación, región, departamento, municipio, entre otros) y alcanza su mayor expresión cuando la sociedad se identifica, se integra con él y posee la capacidad para orientar su futuro. También,

la territorialidad es un concepto que tiene significados diferentes. Uno de ellos es de orden jurídico - político y se refiere a los derechos establecidos sobre un territorio por una Nación o Estado. Otro, es el sentido de apropiación de un territorio por una comunidad bien sea en términos económicos, bien sea en términos culturales. La territorialidad se manifiesta en la disposición de los asentamientos humanos en la geografía, en las redes de infraestructura y comunicación, en las actividades económicas, en las redes urbanas y en las redes culturales. La división política administrativa puede o no dar cuenta de las distintas dimensiones de la territorialidad, puede reforzarlas o puede negarlas. (Saldarriaga, s/f)

De otro lado, el poder sobre el territorio es la expresión integrada de los medios de todo orden de que dispone efectivamente una población o su gobierno, en un momento determinado, para obtener y mantener, interna y externamente, los objetivos de desarrollo perseguidos (Olazábal, s/f). En este sentido, los elementos básicos del poder son: la sociedad, el territorio y las instituciones. La conjunción de estos elementos, de acuerdo con el proceso histórico, las circunstancias actuales y tendencias, indicará las condiciones de gobernabilidad para darle sostenibilidad a los propósitos de desarrollo.

En el ejercicio del poder sobre el territorio se expresa directamente la descentralización política y territorial, puesto que ésta trata de abrir los espacios para constituir organizaciones e instituciones intermedias entre el Estado y el individuo, con el fin de generar mayores posibilidades de que cualquier persona, en cualquier lugar, encuentre en su espacio próximo una institución capaz de recibir, intermediar o resolver directamente sus demandas. Esto explica la existencia de las entidades territoriales, intermedia y local, que deben atender sus respectivos niveles de competencias, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para alcanzar un desarrollo nacional y regional armónico.

En este sentido, otro concepto asociado a descentralización y ordenamiento territorial es el de gobernabilidad, entendida como “la capacidad de responder con eficacia a las necesidades sociales” (Garay, 2002: 83). También se puede entender como la capacidad política de una sociedad, resultado de una construcción social, que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad. Con un enfoque más centrado en temas de desarrollo, el Pnud resalta que, para alcanzar un desarrollo humano sustentable, se requiere un pacto o

un compromiso político, directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada, que permita elevar la capacidad de gobierno, mediante el incremento del autogobierno de la propia sociedad.

La gobernabilidad supone la calidad democrática del gobierno para el logro de cierto consenso social en la formulación de políticas y la resolución de problemas, con el propósito de avanzar hacia el desarrollo económico y la integración social.

C. Futuro

“El futuro no es lo que va a pasar, sino lo que vamos a hacer”

Jorge Luis Borges

El futuro de un pueblo, de una región, de un país o del mundo se vuelve irremediable cuando los hombres renuncian y se inclinan ante el paradigma del determinismo histórico o del “destino”, en términos de la mitología griega (Mojica, 1999). Michel Godet anota que en el origen de la prospectiva hay un postulado de libertad en frente de los futuros múltiples indeterminados. La prospectiva es una reflexión para aclarar la acción presente a la luz de futuros posibles. En las sociedades modernas, la anticipación de la acción se impone para responder más acertadamente a los cambios producidos por la ciencia y la tecnología en todos los campos del conocimiento, que afectan al medio ambiente, al individuo y a la sociedad en su conjunto.

La prospectiva es una metodología para conjeturar el futuro, en otras palabras, es formar un juicio acerca de fenómenos que pueden ocurrir por indicios y observaciones. El estudio del futuro exige un enfoque holístico del fenómeno, un análisis global y un abordaje interdisciplinario de conocimiento.

La idea de que el futuro no está predeterminado y que la sociedad puede conjeturar sobre el mismo, así como planear la forma de construirlo y establecer las estrategias para alcanzarlo, abre un mundo de posibilidades y una actitud proactiva para transformar de manera consciente y deliberada las tendencias pesadas que arrastra el pasado.

La visión o imagen de futuro es una construcción mental o juicio, realizada sobre la base de los indicios, percepciones u observaciones de fenómenos y hechos sociales de orden local, nacional o mundial, con base en la experiencia y el conocimiento. En otras palabras, el futuro es una conjetura y existe imaginativamente en el presente. El diseño del futuro es un acto creativo, en el que el empleo sistemático de la imaginación y la experiencia del investigador recrean la elaboración de la visión en una actividad donde se conjuga el arte y la ciencia.

En este sentido, el futuro es un sueño abierto al devenir y a la creatividad humana. “Para el hombre, como ser actuante, el futuro es el campo de la libertad y de la voluntad; como ser pensante, el futuro será siempre en el ámbito de la incertidumbre; y como ser sensible, el futuro se enmarca en los deseos y aprehensiones” (Miklos-Tello, 2001: 39).

Miklos - Tello, retoma el concepto de Agustín Merello, el cual define la prospectiva como:

La acción de atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que busca construirlo. Así, anticipa la configuración de un futuro deseable; luego, desde ese imaginado, reflexiona sobre el presente, con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable.

La prospectiva se interesa especialmente en la evaluación, el cambio y la dinámica de los sistemas sociales, generando visiones alternativas de futuros deseados, hacer explícitos escenarios factibles y establecer los valores y reglas de decisión para seleccionar y construir el futuro deseables.(Miklos-Tello, 2001: 39)

Entre los propósitos importantes de la prospectiva, Miklos y Tello, señalan los siguientes:

- * Generar visiones alternativas de futuros deseables.
- * Proporcionar impulsos para la acción.
- * Promover información relevante bajo un enfoque de largo alcance.
- * Hacer explícitos escenarios alternativos de futuro.
- * Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro deseable.

Otra de las características de la prospectiva es tener un horizonte temporal de largo plazo, mayor de 10 ó 20 años. Por tratarse de un tiempo tan grande, permite la flexibilidad para su construcción, el cual es un proceso eminentemente social. Y en este sentido, el escenario deseado que se quiere lograr en un periodo de largo plazo, constituye el elemento integrador y de cohesión de los diferentes actores e instituciones sociales que construyen, día a día, su propio futuro desde el presente; por ende, entre más consenso y compromiso exista entre los miembros de una sociedad sobre la imagen de futuro a construir, más rápido y con menos esfuerzos se logrará. Lo anterior explica la necesidad de buscar acuerdos en torno a la visión de país, de sociedad y de las formas de cómo acopiar los recursos y concentrar las acciones en la transformación de la realidad y de la misma sociedad.

Cuando la sociedad o una comunidad toma conciencia que para construir el futuro deseado es necesario tomar un conjunto de decisiones interdependientes, así como realizar acciones antes de que ocurran los eventos, y que la única manera de alcanzar el futuro deseado es realizar las acciones previas para provocar esa conciencia, entonces, se podría decir que la sociedad ha dado un salto cualitativo, pasando de una actitud reactiva a los acontecimientos a una actitud proactiva y de liderazgo. De lo contrario, la sociedad andará a la saga de los acontecimientos, realizando acciones al azar en el presente, sin ninguna esperanza; en cambio, una sociedad proactiva orienta y dirige sus acciones a producir acontecimientos con base en su deseo y voluntad, no esta esperando a reaccionar o que otros orienten su devenir.

En conclusión, el papel de la prospectiva es el de constituirse en una metodología para imaginar el futuro, pero, para que éste se haga realidad, es preciso que las acciones que adelanta la sociedad estén orientadas en este sentido. Sin embargo, lograr esta situación presenta algunas dificultades, no sólo para imaginar el futuro sino en el momento de construirlo, porque se requiere contar con un consenso. En una sociedad con diversidad de intereses y concepciones sobre la realidad, la elaboración del futuro se vuelve una tarea más compleja, pero a su vez, más relevante y necesaria.

Una visión de futuro sin estrategia es un sueño, y una estrategia sin visión es un avance hacia el abismo de la incertidumbre, donde cualquier camino puede ser favorable o desfavorable. El destino de un país o una sociedad en este contexto es como un barco a la deriva, que depende del viento o factores externos, carece de capacidad propia para dirigirse hacia un determinado puerto. En esta situación, el país es vulnerable a cualquier evento o acontecimiento nacional o extranjero.

Las estrategias responden al cómo construir el futuro desde el presente, es la adecuación de los medios a los fines. En el diseño de estrategias es importante considerar dos ámbitos fundamentales: su carácter y su factibilidad. En el primero, se busca la congruencia entre la conceptualización y su desarrollo, lo que significa que la prospectiva presenta la conjetura del escenario deseado, el cual deberá ser compartido por los actores sociales para que tenga viabilidad política; así mismo, contiene las variables que modifican la tendencia pasada y que van a incidir en la transformación de la realidad. En segundo lugar, es preciso trazar el plan y establecer las estrategias para la concreción de futuro deseado, creando los mecanismos y los medios para monitorear las trayectorias y corregir el rumbo para garantizar la llegada al puerto señalado.

II. Nuevos modelos de organización y gestión territorial en el contexto internacional

La organización y gestión territorial corresponden a procesos históricos y sociales que involucran dimensiones políticas, institucionales, económicas, culturales, científicas y tecnológicas, entre otras, en un espacio geográfico determinado con sus respectivos recursos. La manera de organizar y gestionar el territorio refleja el grado de improvisación, prevención o previsión para hacerlo. Los países que han alcanzado mayores niveles de vida y desarrollo muestran formas más ordenadas y organizadas que los países de menor desarrollo, donde la previsión o la prospectiva está ausente, no hay continuidad en las formas de organización o su organización es de tipo coyuntural o espontánea. Por el contrario, en los países competitivos o con un mayor nivel de desarrollo, la organización responde al logro de objetivos de largo plazo. Un ejemplo evidente lo constituye la conformación de la Unión Europea, la cual responde a un proceso de largo plazo (50 años), como se puede observar en el cuadro 1:

Cuadro 1
Proceso de conformación de la Unión Europea

Año	Acontecimiento
1952	• Pacto carbón – acero.
1955	• Mercado común Francia y Alemania.
1957	• Surge la Comunidad Económica (Francia, Alemania, Italia, Holanda, Luxemburgo).
1973	• Ingresan Irlanda, Inglaterra y Dinamarca.
1981	• Ingresan Grecia.
1986	• Ingresan España y Portugal.
1992	• Nace la Unión Europea (Tratado de Maastricht).
1995	• Ingresan Suecia, Finlandia y Austria.
1997	• Se aprueba la unión monetaria.
2002	• Circula el EURO.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en la página web:
http://europa.eu.int/index_es.htm

La Unión Europea (UE) fue creada tras la Segunda Guerra Mundial. El proceso de integración europea se puso en marcha el 9 de mayo de 1950, cuando Francia propuso oficialmente crear *el primer cimiento concreto para una federación europea*. Seis países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) se integraron desde el principio. Actualmente, tras cuatro tandas de adhesiones (1973: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal y 1995: Austria, Finlandia y Suecia), la UE tiene quince Estados miembros y se está preparando para la adhesión de trece países de Europa oriental y del sur.

Entre los principales objetivos de la Unión se cuentan:

- Instituir una ciudadanía europea (derechos fundamentales, libre circulación, derechos civiles y políticos).
- Garantizar la libertad, la seguridad y la justicia (cooperación en el ámbito de la justicia y el interior).
- Fomentar el progreso económico y social (el mercado único, el euro, la moneda común, creación de empleo, desarrollo regional, protección del medio ambiente).
- Afirmar el papel de Europa en el mundo (seguridad exterior común, la Unión Europea en el mundo).

La Unión Europea no es ni un nuevo Estado que reemplace a los existentes, ni es comparable a otras organizaciones internacionales. Sus estados miembros delegan su soberanía a las instituciones comunes que representan los intereses de la Unión en su conjunto en cuestiones de interés común. Todas las decisiones y procedimientos se derivan de los tratados fundamentales ratificados por los Estados miembros. El funcionamiento de la UE se basa en el principio del Estado de Derecho, por cinco instituciones:

- Parlamento Europeo (elegido por los ciudadanos de los Estados miembros).
- Consejo de la Unión (integrado por los Gobiernos de los Estados miembros).
- Comisión Europea (iniciativa y órgano ejecutivo).
- Tribunal de Justicia (garantiza el cumplimiento de la ley).
- Tribunal de Cuentas (gestión saneada y legal del presupuesto de la UE).
- Además de varias agencias y organismos que completan el sistema, también forman parte de la Unión Europea otros cinco organismos:
 - Comité Económico y Social Europeo (expresa las opiniones de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales).
 - Comité de las Regiones (expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre política regional, medio ambiente, educación, etc.).
 - Defensor del Pueblo europeo (trata denuncias de los ciudadanos, referentes a la mala gestión de una institución u organismo de la UE).
 - Banco Europeo de Inversiones (contribuye a los objetivos de la UE, financiando inversiones públicas y privadas a largo plazo).
 - Banco Central Europeo (responsable de las operaciones de política monetaria y de divisas).

El primero de enero del año 2002 se comenzó con la introducción de los billetes y las monedas del euro en doce Estados miembros, y cerrando un ciclo que empezó nueve años antes en la misma capital, el Consejo Europeo de Copenhague del 12 y 13 de diciembre de 2002 permitió concluir con diez países candidatos a la adhesión (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa) las negociaciones que conducirán a la mayor ampliación, en una sola oleada, de toda la historia de la Unión Europea.

Contrario a lo anterior, puede mencionarse el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas –Alca– que corresponde más a reuniones y encuentros entre mandatarios que a procesos de integración en torno a objetivos comunes. El Alca se está convirtiendo en una serie de acuerdos bilaterales entre los países de la región y los Estados Unidos y no en la conformación de una gran región territorial; su interés es el mercado en sí mismo. Sin embargo, cabe señalar que Colombia participa, al igual que 34 países del continente, en las negociaciones del acuerdo para conformar el Alca.

El propósito que se predica de este acuerdo es el de reforzar el crecimiento y la estabilidad política de América Latina, sobre la base de tres pilares básicos: estimular el flujo comercial, incrementar la inversión extranjera en la zona y reducir el endeudamiento externo de los países del hemisferio occidental. En Colombia, el equipo negociador, coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuenta con la participación de diferentes entidades del sector público y privado y la academia. Los principales hitos del proceso para la conformación del Alca pueden observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2
Proceso del ALCA

Año	Acontecimiento
1995	• Cumbre presidencial panamericana en Miami – USA.
1995 –8	• Reuniones ministeriales en: Denver (USA), Cartagena (Colombia), Belo Horizonte (Brasil), San José de Costa Rica.
1998	• Cumbre presidencial, Santiago de Chile.
1999	• Reuniones de comités de negociación.
2000	• Reunión ministerial en Toronto (Canadá).
2001	• Foro empresarial panamericano en Buenos Aires (Argentina).
2001	• Cumbre presidencial panamericana en Quebec (Canadá).

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en la página web: www.ftaa-alca.org

Inicialmente, los esfuerzos para unir las economías del hemisferio occidental en un solo acuerdo de libre comercio comenzaron en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami, en diciembre de 1994. Los jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron el establecimiento del Alca, en el cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, y cuya finalización de las negociaciones está prevista para el año 2005. En dicha cumbre, los líderes también se comprometieron a lograr avances sustanciales para el año 2000 hacia el establecimiento del Alca. Sus decisiones se encuentran en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Como se puede constatar con las experiencias reseñadas en los párrafos precedentes, es evidente hoy en día que la dinámica mundial se orienta a la integración de macrorregiones (entre Estados, como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, entre otras) y regiones dentro del Estado (como las Comunidades Autónomas en España, las regiones en Chile, entre otras). Las macrorregiones o regiones se constituyen en nuevos modelos de organización territorial, que, mediante la cooperación y la asociación, abordan los retos y los riesgos que imponen la globalización y el desarrollo interno, para lo cual, es preciso promover incentivos y mecanismos, que estimulen la integración voluntaria de las regiones, lo que es factible de realizar en Colombia, solo se requiere establecer acuerdos sobre el tipo de organización territorial a promover, considerando para ello el territorio y el futuro.

En este sentido, un aspecto de vital importancia con relación a la organización territorial del Estado es la institucionalidad de sus niveles de gobierno, en particular, y siguiendo con nuestra exposición, el destacado papel que debe desempeñar el nivel intermedio. De tal forma, dicho nivel es clave para realizar acciones de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Respecto a la conformación de las regiones, Jaime Castro (2002) señala que:

Unos y otros olvidan que Italia y España organizaron eficientes y exitosos Estados regionales. Que en Francia se está proponiendo reemplazar los departamentos por modernas regiones. Y que el primer ministro Tony Blair propuso el mes pasado ‘dividir Inglaterra en ocho regiones autónomas’ porque encontró que ‘el poder regional facilita soluciones en materia como productividad y empleo’. Por eso ya algunos hablan del ‘Reino Unido de las autonomías’, pues a las ocho regiones citadas se sumarían Gales, Escocia, Irlanda del Norte y el Gran Londres.

En el Seminario Internacional sobre evaluación de la descentralización en Colombia, José Luis Abalos³ explicó el proceso correspondiente a la conformación de las Comunidades Autónomas en España, de la siguiente manera:

Lo singular del momento histórico que vivía España llevó a los constituyentes a no ser taxativos en la determinación del modelo de Estado. Por eso tenemos un modelo de organización territorial abierto, poco definido, que es más bien un punto de partida, tanto para constituirse en territorio autónomo como para asumir competencias. Y esto que en aquel momento fue fruto de nuestra debilidad, de no poder ser más definitorios por miedo a levantar fantasmas del pasado, hoy podemos decir que es nuestra gran ventaja: haber conseguido un modelo abierto, no exhaustivo, no limitado, que ha tenido que ir desarrollándose gracias a la negociación política, al acuerdo político, a la voluntad de los actores, etc.

En Colombia, es evidente la uniformidad de su organización territorial y la inexistencia de niveles territoriales diferenciados. Respecto a la *sencillez* de este modelo surge una serie de inconvenientes, relacionados con la aplicación uniforme de criterios de organización y gestión a todos los municipios y departamentos del país, no consultando las particularidades territoriales y limitando así el potencial de estas entidades en materia de prestación de servicios y provisión efectiva de bienes a sus ciudadanos.

De otro lado, se plantea el debate sobre la eliminación de municipios “inviabiles financieramente” o la creación de nuevas entidades de este tipo. Quienes adoptan la primera postura aducen criterios de índole fiscal para justificar la supresión o fusión de

³ Concejal del Ayuntamiento de Valencia, España. Conferencia presentada en el Seminario Internacional sobre evaluación de la descentralización en Colombia; DNP, Pnud, Acci, GTZ, Fonade, 2002.

municipios; aquellos que apoyan y son promotores de la conformación de entidades del nivel local, basan sus argumentos en la necesidad de la legitimidad del Estado y la ganancia en materia de gobernabilidad que genera la creación y mantenimiento legítimo de la institucionalidad en el territorio.

En este punto, respecto al número adecuado de municipios en Colombia, el análisis comparado con otros países europeos (Ver Cuadro 3), permite afirmar que la presencia de municipios en el territorio Colombiano es bajo, según el *índice de institucionalidad* – calculado por los autores –, que corresponde al número de municipios sobre el tamaño del territorio multiplicado por mil⁴, se encuentra que dicho índice para Colombia es del 0.96%, mientras que para países como Francia y Alemania es de 67.19% y 41.29%, respectivamente. Con relación a la presencia del Estado en sus territorios, son evidentes las marcadas diferencias geográficas, funcionales, culturales e institucionales entre los países europeos y Colombia, toda vez que, en un país como Francia, cuya extensión territorial continental equivale al 48% del territorio de Colombia, cuenta con 36.551 municipios, con una extensión promedio de 14.8 km², frente a los 1.098 municipios colombianos, con una extensión promedio de 1.040 kilómetros cuadrados.

Cuadro 3.
La institucionalidad municipal en países europeos y en Colombia

Característica	Italia	Alemania	Portugal	España	Francia	Colombia
Territorio Continental (km ²)	301.227	357.046	92.389	504.750	543.965	1.141.748
Territorio marítimo o Costas	Costas: 4.996 Km.	Costas: 2.389 Km.	Costas: 1.793 Km.	Costas: 4.964 Km.	Costas: 3.427 Km.	Territorio 928.660 km ²
Población en Millones (año)	57.5 (1997)	82.14 (1997)	9.94 (1997)	40.84 (2001)	58.61 (1997)	42.07 (2001)
No. Municipios	8.100	14.743	305	8.108	36.551	1.097
Índice de Institucionalidad	26.89	41.29	3.30	16.06	67.19	0.96
Área Municipal promedio (km ²)	37.19	24.22	302.91	62.25	14.88	1.040

Fuente: Elaboración propia

Con relación a los niveles de organización política administrativa, en los Estados Europeos se observa en promedio entre 4 y 6 niveles de gobierno, en cambio, Colombia actualmente cuenta tan sólo con tres niveles, como se observa en el siguiente cuadro:

⁴ [(Nº mprios)/(Extensión territorial*1000)]

Cuadro 4
Sistema múltiple de niveles de organización política administrativa en países europeos y en Colombia

Italia	Alemania	Portugal	España	Francia	Colombia
<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 20 Regiones (Especial y Comunas) • 95 Provincias • 4 Distritos • 8.100 Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 16 Estados federados (Länder) • 50 Regiones / Departamentos / 323 Condados/ Comarcas/ Áreas Metropolitanas • 16.000 Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 2 Regiones autónomas insulares / 5 Regiones continentales de planificación/ Regiones Administrativas/ 11 Provincias • 22 Distritos • 305 Municipios • 4.207 Aldeas • Feligresías 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 17 Comunidades autónomas • 50 Provincias / Islas • Agrupación de municipios • 8.108 Municipios • Entidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 22 Regiones • 96 Departamentos • Comunas • 36.551 Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Nacional • 32 Departamentos • 1097 Municipios

Fuente: Elaboración propia

El Estado colombiano para aumentar su gobernabilidad podría promover y reconocer nuevas formas de organización territorial, que faciliten la competitividad, la sostenibilidad y la equidad territorial, así como la presencia del Estado en el territorio. El país podría pasar fácilmente a tener más de 5.000 municipios y más de 500 entidades territoriales indígenas. Claro está que para ello se tendrían que promover nuevas formas de gobierno y administración que no impliquen costos adicionales, como pueden ser: la elección de alcaldes *ad honorem*; la constitución de juntas de acción comunal que hagan las veces del concejo municipal; el ejercicio de competencias y la prestación de servicios públicos mediante esquemas asociativos entre las entidades territoriales.

Así mismo, es preciso que el Estado colombiano consolide nuevas formas de organización territorial a nivel de supraestados, como lo hizo Europa, y crear, por ejemplo, una gran unión latinoamericana, empezando por la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones –CAN–. También, al interior del país, es preciso apoyar los procesos regionales y subregionales, para tener una base competitiva real.

Por otra parte, Colombia debería abordar el tema del multinivelismo y las competencias diferenciadas, acorde con las capacidades de las entidades territoriales, así como las relaciones entre los diversos niveles. Es fundamental buscar la cooperación y el acuerdo de voluntades para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

III. Nuevos modelos de organización y gestión territorial en marcha en Colombia

Siguiendo con una caracterización general del país, se encuentra que Colombia presenta grandes desequilibrios regionales. El 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades y capitales de departamento que, conjuntamente, representan 35% de la población total. Cerca del 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios. Además, de acuerdo con un índice elaborado por el DNP para el 2000, el nivel de desarrollo⁵ de los 1098 municipios del país, presenta importantes diferencias: sólo 139 municipios (13%) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras la gran mayoría (569, correspondientes al 52%) presentan un desarrollo medio, y un 35% (389) evidencian un proceso de desarrollo incipiente.

Por otra parte, existen grandes desequilibrios en el grado de competitividad territorial. Según un estudio de competitividad adelantado por el Crece en 1997, Bogotá ocupa el primer puesto con un índice de 100, seguido por Valle y Antioquia con 60, mientras el resto de los departamentos del país presentan valores menores a 40, y en los casos de Cauca, Córdoba, Cesar, Sucre y Chocó el índice es inferior a 10⁶. Igual comportamiento puede observarse en un estudio reciente realizado por la CEPAL (2002) para los departamentos colombianos, donde nuevamente las entidades que dan asiento a las tres principales metrópolis nacionales en términos de importancia económica, como lo son: Bogotá, Valle y Antioquia, ocupan los tres primeros lugares, mientras que en las últimas posiciones del escalafón se encuentran los departamentos de Cauca, Magdalena, Sucre, Córdoba y Chocó, que tienen en común la característica de bajas poblaciones urbanas y baja capacidad empresarial.

Es necesario que los avances alcanzados con la descentralización política, administrativa y fiscal se aprovechen en función del fortalecimiento de la capacidad de desarrollo económico local y regional. Así mismo, se requiere superar los problemas de eficiencia en la inversión social y económica, de equidad en la asignación del gasto y de capacidad de planificación y gestión de las entidades territoriales.

Las nuevas dinámicas de desarrollo territorial demandan procesos asociativos en busca de economías de escala y del aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas. Así mismo, se requieren procesos de conformación de territorios competitivos, sostenibles, gobernables y con identidad, a diversas escalas, los cuales no deben limitarse a la suma de entidades político-administrativas o localidades y deben tener en cuenta criterios de interrelación socioeconómica, ambiental y cultural y propósitos compartidos con visión de futuro, los cuales son componentes fundamentales para la generación de sinergias y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

En Colombia, predomina actualmente el modelo de organización político-administrativa de la Constitución de 1886, con una notable participación del nivel municipal y nacional y un bajo protagonismo del nivel intermedio de gobierno. El fortalecimiento de estas últimas instancias posibilitaría que los territorios organizados a través de redes y alianzas estratégicas aporten su potencial y alcancen una mayor competitividad y gobernabilidad. Los avances de la descentralización y la evolución de los procesos de desarrollo socioeconómico y político han puesto en evidencia la rigidez de la organización político-administrativa vigente para atender la diversidad y el cambiante ritmo de las nuevas territorialidades. A pesar de que la Constitución de 1991

⁵ Índice de desarrollo municipal, elaborado por la DDT del DNP, 2000.

⁶ 100 equivale al valor máximo del índice de competitividad. Crece-Dane, IRD, 1999.

posibilita la creación de niveles provinciales o regionales (que agrupen municipios o departamentos), así como las entidades territoriales indígenas, estos desarrollos no se han materializado(Ley 041).

La descentralización y el ordenamiento territorial son instrumentos fundamentales que requieren armonizarse y complementarse. Igualmente, la asignación y apropiación de competencias, de recursos y responsabilidades, atendiendo las ventajas funcionales de la Nación y de las entidades territoriales, generará una mayor eficiencia y eficacia del Estado.

El reconocimiento en la división política de nuevos modelos de organización y gestión territorial facilitaría un entorno atractivo para las inversiones, garantizaría que los efectos de dicho crecimiento reviertan en un desarrollo humano sustentable, reconociendo la diversidad regional e integrando acciones nación-territorio como parte de un proyecto nacional de ordenamiento territorial, que, entre otros aspectos, buscará aprovechar al máximo la capacidad de desarrollo de las ciudades, armonizando su crecimiento con los entornos rurales y regionales, y procurando la formación de sistemas regionales de diversa escala que promuevan un desarrollo territorial más equilibrado.

De tal forma, es preciso promover y reconocer los procesos de ordenamiento y de gestión en marcha en el país, que permitan la consolidación regional a diferente escala, que convoquen y cohesionen la voluntad de las autoridades locales y regionales y generen dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del desarrollo, públicos y privados, de diferentes niveles que propendan por un desarrollo equitativo y sostenible del territorio y sus habitantes. Así mismo, reconocer los procesos urbano-regionales que estructuran redes de ciudades intermedias y menores, articuladas con los espacios rurales que dinamizan e integren las zonas periféricas de la otra Colombia. Es preciso integrar los intereses metropolitanos, regionales y nacionales, de forma que las ciudades y sus zonas de influencia constituyan redes estratégicas para la construcción, el desarrollo regional y la integración nacional.

Entre las nuevas formas de organización y gestión territorial que se adelantan en Colombia, se destaca el proyecto *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*, el cual surge de la iniciativa de autoridades tales como el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde del Distrito Capital, el Director de la CAR y el Gobierno Nacional. Igualmente, cabe señalar algunas experiencias que datan de hace ya algunos años y el surgimiento de otros procesos que están en marcha y que se constituyen en experiencias valiosas de gestión territorial, tales como:

- La región Caribe, que comprende los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar y San Andrés, con un total de 193 municipios.
- La región de Mojana, que comprende parte de los departamentos de Antioquia (1 municipio), Bolívar (2 municipios), Córdoba (1 municipio) y Sucre (6 municipios).
- La región del Magdalena Medio, conformada por 29 municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia.

- La región de la Sierra Nevada de Santa Marta, que comprende los departamentos de Magdalena (4 municipios), Cesar (3 municipios) y La Guajira (6 municipios).
- La región del Urabá antioqueño y chocoano y bajo y medio Atrato, que comprende los departamentos de Antioquia (9 municipios) y Chocó (4 municipios).
- La Ecoregión del eje Cafetero: comprende los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas, y parte de los departamentos de Valle y Tolima.
- La Región del Sur Colombiano: comprende los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo.
- La región del núcleo del Macizo Colombiano: comprende los departamentos de Cauca (15 municipios), Nariño (11 municipios) y Huila (8 municipios).
- La Región del Alto Patía: comprende los departamentos del Sur del Cauca (5 municipios) y Norte de Nariño (10 municipios).
- La región del Sur del Cesar: comprende 13 municipios del sur del departamento del Cesar.

Reorganizar a Colombia implica transformar paradigmas geográficos, históricos, sociales, institucionales y constitucionales e incluso pensar en un modelo de organización propia. Pero lo más importante es reconocer que el actual modelo de organización política administrativa del país está en crisis o, como dijo Jaime Castro, en su libro *La cuestión territorial* (2002), el modelo adoptado en 1886 *se agotó*. Con la Constituyente de 1991 se trazaron las bases para su readecuación; sin embargo, el modelo no se ha modificado, salvo la creación de nuevos departamentos y la conformación de las Comparaciones Autónomas Regionales –CAR–. Los constituyentes eran conscientes de la necesidad de modificar la división política administrativa, pero no hubo acuerdo sobre las entidades territoriales a desarrollar, delegando la responsabilidad en la Comisión de Ordenamiento territorial⁷ –COT–. La Comisión trabajó durante tres años, produciendo una serie de recomendaciones, entre ellas algunas relacionadas con las CAR y que no fueron consideradas en su totalidad, y otras que aún hoy están vigentes. Sin embargo, es necesario crear unas nuevas orientaciones, teniendo en cuenta los avances de la descentralización y la globalización.

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad, la dinámica mundial se orienta a la integración regional (entre Estados o entre entidades), a la cooperación y la asociación para atender los servicios o resolver los problemas de índole territorial o promover el desarrollo endógeno, para lo cual es preciso reconocer las capacidades de las entidades territoriales y promover incentivos y mecanismos, para que, a partir de lo local y en sintonía con la unidad nacional, se organicen las regiones y sea a través de instrumentos de ordenamiento territorial que se promuevan modelos de organización y gestión territorial, competitivos, gobernables, sostenibles y equitativos.

⁷ Comisión creada mediante Decreto 2868 de 1991, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 transitorio de la Constitución Política.

Así mismo, es fundamental reconocer el surgimiento de entidades u organizaciones territoriales, como lo hicieron España, Francia, Alemania o cualquier Estado moderno que entiende que las regiones o las entidades no se decretan sino que se reconocen. Hay que entender la conformación de entidades territoriales como un proceso natural, dinámico, histórico, social, económico, político y cultural, tendiente a encontrar su propio futuro. Entre más identidad y fortalezas presente un territorio será más promisorio dar mayor autonomía, para que encuentre su propio cauce dentro de la unidad nacional.

Conclusiones y recomendaciones

Con base en lo anteriormente expuesto, es viable formular algunas conclusiones y recomendaciones generales a ser consideradas para reconocer los nuevos modelos de organización y gestión territorial en el país:

1. Adecuar la organización política al territorio, y no el territorio a la organización política, lo cual implica reconocer los procesos de construcción social y el territorio mismo, como un principio ordenador para facilitar los procesos de desarrollo sostenible y equitativo, y la gobernabilidad.
2. Hasta el momento, en el país, la organización político-administrativa ha sido abordada de manera homogénea y generalizada para todo el territorio, desconociendo la existencia de otras formas de organización, que implica acuerdos de voluntades para promover procesos de desarrollo propios, acordes con sus capacidades y posibilidades.
3. Es necesario abrir la posibilidad de que las entidades territoriales tengan diversos tipos de gobierno y que asuman solamente un conjunto de competencias obligatorias y otras voluntarias. Igualmente, posibilitar que el nivel central pueda transferir o delegar otras facultades a las entidades que por economías de escala o por capacidad puedan prestar un mejor servicio.
4. Para que las entidades que quieran asociarse con el fin de promover procesos de desarrollo, puedan hacerlo, se requiere contar con los incentivos para desarrollar proyectos de inversión. En este sentido, hay que potenciar los recursos disponibles en el Estado, incluyendo el Fondo Nacional de Regalías, para lo cual fue creado.
5. Colombia necesita cubrir todo el territorio con institucionalidad, y en este sentido, la presencia de municipios, entidades territoriales, entre otras formas de organización son indispensables. En cualquier rincón del país debe contarse con una autoridad legítima, una autoridad local que represente a su comunidad y al Estado mismo. Todo colombiano, sin importar dónde se encuentre, debe contar con la garantía de una autoridad ante la cual pueda plantear sus inquietudes y sugerencias, en el marco del Estado social de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ALCA. Página web: www.ftaa-alca.org

CASTRO, JAIME. *La cuestión territorial*. Editorial Oveja Negra, 2002.

CEPAL. *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Informe final*. Bogotá, D.C., diciembre de 2002.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

CRECE, DANE, IRD. *Dinámicas Socioeconómicas en el Espacio Colombiano*. 1999.

DNP. Página web: www.dnp.gov.co

DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo IV: Memorias seminario internacional de la descentralización en Colombia, 6 y 7 de mayo de 2002*. Bogotá, D.C., 2002.

El País, Madrid, 10 y 13 de mayo de 2002.

El Tiempo, 26 de junio de 2002.

ELJACH PACHECO, Gregorio. Exposición: *El territorio como elemento del Estado* (realizada en el Seminario – Taller de Ordenamiento Territorial celebrado en Melgar – Tolima), julio de 2000.

GARAY, Luis Jorge (coordinador). *Repensar a Colombia, Hacia un nuevo contrato social*, En Talleres del Milenio, 2002.

LEY 041 de 2001 (proyecto), aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado, por el cual *se dictan normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial*.

LÓPEZ , Lorenzo Y DEL POZO, Paz Benito. *Geografía Política*. Cátedra, 1999.

MIKLOS-TELLO. *Planeación estratégica : Una estrategia para el diseño del futuro*. Centro de Estudios Prospectivos Javier Barros Sierra, Editorial Limusa S.A., Bogotá, 2001.

MOJICA, Francisco José. *Determinismo y Construcción del futuro*, ponencia presentada en el III Encuentro Latinoamericano de Prospectiva Unesco - Río de Janeiro 20, 21 y 22 de septiembre de 1999.

OLAZÁBAL, Álvaro. *Municipio y Ordenamiento Territorial*.

RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. Décima Edición; Editorial TEMIS; 1998.

SALDARRIAGA, Alberto. *Diálogo estratégico: Territorialidad, regiones y ciudades. Una aproximación básica*.

UNIÓN EUROPEA. Página web: http://europa.eu.int/index_es.htm

REORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

Carlos Córdoba Martínez *

En la última década se ha producido una gran cantidad de material académico sobre la gestión y el ordenamiento territorial. Los modelos de descentralización y desconcentración de las funciones públicas generaron un interés en pensar cómo debería ser la administración de la cosa pública en el nivel territorial.

Lamentablemente esta prolija producción académica y conceptual no se ha correspondido con variaciones de fondo en la concepción de la gestión territorial. Este atasco lo denominó *la brecha del cómo o brecha de praxis*. Hemos dedicado mucho tiempo a pensar el qué, pero muy poco a los ejercicios de implementación de lo planteado.

Dentro de esta perspectiva, lo que voy a exponer son algunas de las ideas principales consignadas en la *Trocha nacional ciudadana*, la propuesta que desde la sociedad civil se ha construido en los últimos 14 meses, como insumo presentado en su primer momento a los candidatos a la presidencia de la república y en un segundo momento al presidente electo, como insumo principal en la elaboración del plan nacional de desarrollo.

Estas propuestas están consignadas en un 90% en el documento de *trocha* y es el resultado de más o menos 30 foros regionales, al rededor de 12 mesas de expertos e igual número de foros temáticos que hicimos a lo largo y ancho del país sobre este tema. En este proceso nos han colaborado desde autoridades territoriales hasta universidades y organizaciones no gubernamentales.

¿Para dónde va el ordenamiento? es la primera pregunta que empezamos a trabajar con la gente en la *trocha*, después de quince años de descentralización y más de una década de sancionada la nueva Constitución que obligaba la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y cinco años de ejercicios locales de ordenamiento.

1. El reordenamiento territorial del país debe estar orientado a fortalecer y ampliar los espacios de participación social y política. Hicimos mucho énfasis en lo segundo. Aquí se dio el debate de una de las preguntas que nos ha planteado este foro: ¿qué aporta el proceso de ordenamiento a la resolución del conflicto? En el caso específico de Colombia, el proceso de descentralización y reordenamiento debe darse de tal manera que aporte un escenario para la reinserción de los alzados en armas, no solamente a la vida civil sino a la actividad pública a nivel territorial. La propuesta que nos hizo la gente sobre esto es que el ordenamiento debe servir en alguna forma para que presentemos alternativas al conflicto armado desde las regiones y para ampliar la participación social y política.

* Administrador Público, Especialista en Economía Pública. Subdirector del Consejo Nacional de Planeación

2. La conformación de las provincias y regiones como entidades territoriales deberían pasar por la fusión de municipios y departamentos. Hay consenso en esto, pero es un tema de mucho cuidado desde el punto de vista político. Si bien es cierto concordamos para que se erijan nuevas formas de organización del territorio –no necesariamente nuevos niveles de entidades territoriales- es muy importante definir qué sentido y cuáles funciones cumplirían estas formas de entender la organización del territorio.

Las mayores posibilidades están en la conformación de las regiones administrativas y de planeación o de las provincias como asociación de municipios. Eso implica previamente el fortalecimiento financiero de los potenciales asociados. En Colombia infortunadamente se ha dado todo lo contrario, parece ser que una de las formas de convencimiento que tiene el centro de que hay que hacer ciertas políticas en lo territorial es intentando matar por inanición las entidades territoriales que tenemos. Ese es un asunto muy complicado, porque querer que los municipios o los departamentos se asocien solamente para salvarse de desaparecer, es como cuando usted asocia tres empresas quebradas.

3. Esta perspectiva está condicionada sin embargo a la superación de la crisis fiscal de los departamentos. Mientras esto no ocurra se produciría una insolvencia de los socios para aportar a la región o una lucha entre las regiones y sus socios para apoderarse de los nuevos recursos que existan. Adicionalmente vale la pena hacer énfasis en que fue un retroceso para el ordenamiento y para la descentralización la aprobación del acto legislativo 01 del 2001 y la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución, con los argumentos posiblemente válidos del déficit fiscal nacional, pero con los argumentos absolutamente indemostrables de la pereza fiscal territorial, porque allí hay estudios que demuestran que eso no es cierto. Iván Jaramillo y otros economistas serios demuestran que la tal pereza fiscal no es un argumento válido, porque no existe del todo, y que si se hace una comparación, ha tenido mucha más pereza fiscal el Estado que las entidades territoriales.

4. La gente propone la preservación de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y el estímulo de todas las formas de esfuerzos fiscales territoriales dentro de los parámetros de federalismo fiscal. Deberían crearse incentivos para los procesos de integración regionales y locales. Si queremos hacer un ordenamiento que permita la integración de niveles territoriales, un estímulo importante pueden ser las participaciones, pero no las que tenemos que son absolutamente individualistas, porque a cada municipio le llega una cantidad de plata de acuerdo con unos criterios que se acaban de modificar por la Ley 715. Pero allí no hay posibilidades, ni estímulos para la integración. Una reforma importante sería crear estímulos a la integración que permitan la cooperación técnica, administrativa, incluso fiscal, ambiental y territorial de entidades territoriales para ir ensayando esa integración desde la práctica y no desde la imposición de una norma.

5. Para esto es necesario fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales. En esto se propone el fortalecimiento de la Escuela Superior de Administración Pública. Los esfuerzos neoliberales por privatizar los estados no solamente se ha dado con la venta de activos de la Nación, sino que también con la implementación de modelos cerrados de administración privada en lo público. Esto no ha dado resultado. Desconocer la especificidad de lo público e imponer formas de administración que únicamente buscan rentabilidad es una miopía. Esto no ha dado

resultado del todo. Administrar la cosa pública es una cosa distinta a administrar lo privado; los intereses, de hecho, son distintos, y aquí valga una nota adicional: antes que guiarnos por los modelos del MIT, deberíamos volver a leer a Florentino González, que publicó, en 1849, el mejor tratado de administración pública que se ha escrito en el país; un payanés que casi todos hemos olvidado, y que, incluso, su obra fue descubierta por un investigador mexicano en el archivo muerto de esta universidad. Esta fue una obra que sirvió de base para crear modelos de administración pública en muchas partes del mundo. La idea es que fortalezcamos la capacitación y los modelos de gestión propios; gerenciar lo público significa una pertenencia y unas características distintas a la administración privada.

6. La descentralización y la regionalización facilitan el desarrollo, la paz y la democracia, siempre y cuando el proceso se lleve a cabo de forma adecuada. Esto quiere decir que debe integrar los componentes tanto de orden político y público, como fiscal y administrativo. Otro aspecto que me parece de la mayor relevancia es el tema del ordenamiento y la descentralización, esa discusión que es a veces diálogo de sordos entre las regiones con el centro, el centro con las regiones y un poco el Congreso.

Esta discusión debe ir más allá de estas esferas y llegar a los "dueños del poder". ¿Qué tanto le interesa la regionalización o la descentralización a la Andi, a Asobancaria o a otros gremios? No hemos dado las discusiones con la gente que tendría que ayudar a promover el desarrollo económico regional y a promover una discusión de este tipo. No es que ellos tengan que tomar la decisión, pero si no llaman a estas personas que están coordinando la actuación de los gremios a nivel territorial pues es muy difícil hacer esa discusión.

7. La auténtica descentralización, no es un tema eminentemente fiscal del presupuesto general de la Nación y del Ministro de Hacienda, implica además aspectos de orden sociológico y político. Una frase bastante coloquial expresa que "uno no puede poner al diablo a hacer hostias", o sea el Estado nacional central no puede ser el único que esté dando la discusión de la territorialización y de la descentralización. La primera cosa que hay que hacer es una descentralización mental con los niveles nacionales, para poder abordar con otros argumentos la discusión del ordenamiento, la discusión de la descentralización y de la gestión pública.

8. No se deben crear nuevas entidades territoriales; basta con las actuales: la nación, los departamentos o alguna entidad intermedia y los municipios cuyo manejo y coordinación ya son bastante complejos. Las provincias deben ser simples no simplistas, esto es que deben reducirse a ser organismos de coordinación de las funciones de los municipios que las conforman, y las regiones deben tener el papel de actuar como niveles del sistema nacional de planeación del desarrollo, entre la nación y los departamentos. Es decir, la Constitución de 1991 crea un sistema nacional de planeación que, afortunadamente para nosotros, quiero decir para el Consejo Nacional de Planeación, está reducido a la integración de los consejos territoriales. Pero un sistema regional de planeación del desarrollo para un país como el nuestro debe ser una cosa distinta; debe integrar otros niveles, otros actores, otras instancias que permitan tomar decisiones, no solamente de abajo hacia arriba sino de forma horizontal. Todo este procedimiento debe estar enmarcado así mismo con el concepto integral de gestión pública que conlleva a las etapas de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de manera permanente y continua.

Básicamente se trata de hacer realidad el concepto de planeación. Con la Constitución de 1991, si bien es cierto que se fortalece el tema de la planeación a nivel territorial, no se ha dado el paso del plan al proceso de la planeación. La planeación sigue siendo aquel requisito molesto de la Ley 152 que tienen que surtir las entidades territoriales y el Presidente de la República para poder cumplir con la norma y seguir haciendo lo que habían pensado hacer. Entonces, la planeación está desligada de la ejecución y no hay un control civil, ni de las entidades que hacen el control de la gestión pública, que permita verificar hasta dónde está sirviendo ese modelo de planeación. Necesitamos unos modelos de gestión que fortalezcan la planeación pública.

9. El municipio es la célula de la democracia, donde el ciudadano siente más de cerca del Estado. Hay incluso quienes afirman que es la única entidad que tienen una delimitación territorial real y que el resto de las entidades territoriales son abstracciones mentales. Nosotros proponemos que además de esa función social que tiene el municipio, esa función de administración pública de ser la célula, tiene que fortalecerse su función dentro del desarrollo económico. El municipio debe ser un dinamizador de las actividades económicas. Infortunadamente, los modelos de gestión pública territorial no le dan un rol en ese sentido, le dan un rol de administrar los pocos recursos que le mandan y los que alcance a recoger, pero no hay un rol de dinamizador del desarrollo local.

10. Los municipios deben adecuar sus maquinarias administrativas a su situación real: con *modelos de gestión pública diferenciados*. Aquí se pueden ver varias cosas: en la primera está el discurso que pronunció hace unos años un ministro de hacienda, en el cual aseguraba que había que acabar con aquellos municipios que no eran fiscalmente viables. La viabilidad fiscal se volvió el argumento único y el rasero a través del cual se ve las entidades territoriales, reduciendo así el concepto de descentralización, que es un concepto absolutamente político y amplio, a un concepto fiscalista. Ahora bien, los municipios sí tienen que tener una racionalidad fiscal, pero no se debe reducir la concepción de la descentralización y del ordenamiento únicamente a los argumentos fiscales. En la *trocha* decimos que necesitamos el doble o tal vez el triple de los municipios que tenemos, pero necesitamos modelos de gestión pública diferenciados para administrarlos, no puede pensarse que con un mismo modelo público se administre a Bogotá y se administre a Pandí. No podemos seguir actuando de forma tal que apenas se inaugura una entidad a nivel nacional, en los dos siguientes años se abren 300 ó 500 oficinas en los municipios que llevan el mismo nombre en el nivel territorial. Hay un ejemplo patético de eso: cuando se hizo la transición del Ministerio de Gobierno al Ministerio del Interior, en un municipio el alcalde tenía una secretaría de Gobierno, pero creó una nueva secretaría y le dio el nombre de “secretaría del Interior”. Ninguna de las dos hacía nada, pero había que estar a tono de lo que estaba pasando a nivel nacional. Creo que se ha tomado el mal ejemplo nacional.

Así hay municipios que van a tener necesidad de fortalecer sus secretarías de Agricultura, mientras que otros no; hay municipios que necesitan secretarías de Empleo, pero hay otros que necesitan secretarías de Comercio Internacional y hay municipios que necesitan una secretaría Social, en vez de dividirla en cuatro institutos y cuatro secretarías adicionales. Si hacemos una concepción de racionalización de los modelos de gestión pública diferenciados de acuerdo con el territorio, con las necesidades y con la prospectiva, podíamos lograr tener mayor número de municipios más eficientes.

11. No puede olvidarse que el municipio es el escenario natural de la democracia local bajo formas participativas e incluso democracia directa. En eso hacemos todo el énfasis del mundo, porque el sitio de la democracia sigue siendo el municipio. Entonces se deben fortalecer los procesos de democracia participativa e incluso de democracia directa. En eso creo que ha habido un gran avance y los mandatarios territoriales han dado ejemplo de que la democracia participativa funciona, tiene resultados. Pongo un ejemplo corto y cercano: la audiencia pública que acaba de hacerse en Zipaquirá para evaluar la gestión pública del alcalde durante este tiempo de su periodo. Por medio de unas encuestas y una participación masiva, la gente pudo saber qué se hizo y pudo proponer cambios al plan de desarrollo. Para eso debe servir la democracia participativa, pero adicionalmente eso va de la mano del fortalecimiento de la democracia representativa local; la una no anula la otra. Algún ministro del Interior en un momento dijo que la Constitución había remplazado la democracia de representación por la de participación. Nada más desubicado. A medida que la democracia participativa se fortalezca, tiene que hacerse más limpia la democracia de representación.

12. ¿Cuál es el futuro de los departamentos? Sobre el departamento existe igualmente una proliferación de opiniones, porque mientras que los opositores no dudan en calificarlo de cascarón vacío, costoso e inútil, sus defensores siguen recurriendo a que se necesita un nivel intermedio y que el departamento es lo más viable. La dificultad conceptual radica en saber si los departamentos deberían o no cumplir con funciones ejecutivas superpuestas, sustitutivas, subsidiarias o complementarias a las de los municipios. Se pregunta si los departamentos deberían solo asumir las competencias específicas que no estén en discusión, tales como las funciones de dirección regional, de políticas de desarrollo, ser voceros de los municipios a nivel nacional, hacer vigilancia y control, o por el contrario deberían tener un papel mucho más concreto y mucho más fuerte en los temas de ejecución. Si se toma la primera opción, hay quienes proponen introducir en la Ley de Ordenamiento Territorial un concepto de departamento que cumpla requisitos de tamaño e integración física, de forma tal que permita que los servicios de mayor complejidad se ofrezcan desde una ciudad capital o de centros regionales que están al alcance real de los municipios.

Si se toma la segunda opción, tenemos que cambiar la Constitución. La Ley Orgánica no puede acabar los departamento e inventarnos otra cosa. Desde el punto de vista práctico habría que pensar en el rediseño de los límites y la articulación de los departamentos, tal vez el ejemplo más concreto es Bolívar: el sur de Bolívar no tiene nada que ver con la parte norte. Además hay que tener en cuenta y evaluar las posibilidades de los nuevos departamentos, entre otras, la posibilidad latente de un departamento del Magdalena Medio y la de un departamento en el río San Jorge con toda la región de la Mojana. Ese tema hay que ponerlo en la discusión del proceso de ordenamiento territorial, pero en sí lo que se buscaría es que el futuro departamento debería ser una entidad que represente las organizaciones regionales de los municipios y las provincias, que se convierta en interlocutor de y ante la Nación y que esté encargado de apoyar integralmente a los municipios y a las provincias en el desarrollo de su gestión.

13. ¿Cuál es el papel que debe jugar la Nación? A veces en las discusiones del ordenamiento se nos olvida que la Nación tiene que tener un papel específico. El país debería tener un plan estratégico de reordenamiento territorial, si se habla de la Ley de

Ordenamiento, al lado, dentro de la ley, de forma simultánea, debe moverse a nivel nacional la propuesta de un plan de ordenamiento territorial a 20 años. Las regiones no se decretan, muchas de estas debe corresponder a construcciones sociales y al reconocimiento de las construcciones naturales, por ejemplo las cuencas.

La nación debe desarrollar el sistema general de transferencias territoriales de acuerdo con el marco constitucional, distribuyendo las competencias y servicios entre la nación, los departamentos y los municipios. En fin hay otra serie de propuestas sobre el papel que debe tener la Nación, como por ejemplo: la eliminación de la duplicidad funciones y así definir los límites, principios de concurrencia, subsidiaridad y competencias. Hay temas sociales en los cuales la Nación debe conservar funciones de planeación y control, y en términos de ejecución debe dársele todo a las entidades territoriales. Un ejemplo es la educación: la duplicidad de funciones en temas como ese va a impedir que dentro de un ordenamiento, si se quiere descentralización, la Nación ceda.

La Nación tiene una concepción totalizante de la descentralización y así es imposible la descentralización. Tal vez en un esquema mental donde hablamos de “todos parciales” pudiéramos llegar a construir un todo más grande, pero, si de entrada, la concepción es totalizante, es imposible hacer descentralización y hacer ordenamiento territorial. Otra cosa que debería hacer la Nación es la coordinación de las acciones de ministerios e instituciones nacionales para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos tanto nacionales como locales; una de las cosas absolutamente necesarias en esto es la reforma de la Ley 152 (Ley de Orgánica de Planeación) para que permita un modelo de planeación más acorde con la realidades territoriales y más coherente con las posibilidades futuras, no una ley que obligue a hacer planes cada tres o cada cuatro años y que ponga una carrera contra el tiempo para hacer esos planes y que nunca se sepa si se ejecutaron o no, y que eso quede más como buena voluntad de nuestros gobernantes.

14. Por último, está el tema de la armonización. Es necesario que en un nuevo modelo de gestión pública y de ordenamiento territorial el tema de la planeación esté armonizado. Este país hace 1.100 planes municipales de desarrollo cada tres años, 32 departamentales, uno nacional cada cuatro años y más de 100 sectoriales. Es el país más planificado del mundo, pero donde menos funciona la planeación. Si no terminamos con esto y hacemos una integración de esos niveles de planeación, de esos sectores de la planeación, va ser imposible seguir adelante.

SOLAPA 1

Facultad de Ciencias Humanas
Colección CES

El Centro de Estudios Sociales fue creado en 1985 para apoyar y promover la investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional. Una de sus prioridades ha sido el desarrollo de investigaciones inter y pluridisciplinarias en las áreas representadas por los distintos departamentos que componen la Facultad de Ciencias Humanas. A lo largo de su desarrollo, el CES ha ido configurando líneas de investigación que ofrecen en la actualidad una gama amplia de temáticas y perspectivas teóricas y metodológicas.

Con los cuatro títulos de esta colección, el CES recoge los más recientes resultado de sus investigadores, así como el producto de seminarios internacionales adelantados con la activa participación del Centro. “Utopía para los excluidos”; “La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida?”; “Geografía Física y Política de la Confederación Granadina estado de Boyacá, provincias de Tunja, Tundama y los tres cantones de Chiquinquirá y Moniquirá”; y “La Universidad Nacional en el siglo XIX. Documentos para su historia” aportan nuevas interpretaciones sobre importantes temas académicos y de actualidad.



El CID es la Unidad Académico Administrativa de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, sede Bogotá.

La función principal del CID es realizar actividades de investigación y extensión (asesorías, consultorías, educación continuada, etc.) siguiendo las pautas del Acuerdo 004 de 2001 expedido por el Consejo Superior Universitario.

Visión

Consolidar su liderazgo a escala regional y nacional y lograr su posicionamiento en la investigación, asesoría y consultoría de los grandes problemas económicos, sociales, ambientales, financieros y de gestión de las organizaciones públicas y privadas, mediante la formulación de lineamientos generales de política, y el diseño y formulación de programas y proyectos.

Misión

El CID tiene como misión analizar, producir y socializar conocimientos de las ciencias sociales, económicas y empresariales, que respondan a los retos de la sociedad colombiana, así como a sus problemas regionales, nacionales e internacionales.

Grupos de investigación

- Grupo de economía internacional, GREI
- Grupo de política pública y calidad de vida
- Grupo de seguridad social
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
- Observatorio de Energía