

El desarrollo: perspectivas y dimensiones

Aportes interdisciplinarios

Compilador: Carlos Zorro Sánchez



**Koninkrijk
der Nederlanden**
Embajada del Reino de los Países Bajos



**Universidad de
los Andes**
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - CIDER

El desarrollo : perspectivas y dimensiones : aportes interdisciplinarios / compilador, Carlos Zorro Sánchez. -- Bogotá : Universidad de los Andes, CIDER, Ediciones Uniandes : Koninkrijk der Nederlanden, Embajada del Reino de los Países Bajos 2007.
p. 528 ; 16,5 x 24 cm.

Ponencias presentadas al Seminario Nacional “Estudios interdisciplinarios sobre desarrollo: características y retos”, Uniandes, Colombia, Oct 12, 2006.
ISBN 978-958-695-432-7

1. Desarrollo económico – Colombia – Congresos, conferencias, etc. 2. Colombia – Política económica – Congresos, conferencias, etc. 3. Colombia – Condiciones económicas - Congresos, conferencias, etc. 4. Colombia – Condiciones sociales – Congresos, conferencias, etc. I. Zorro Sánchez, Carlos II. Universidad de los Andes (Colombia). CIDER

CDD 338.9861

SBUA

Primera edición: Agosto de 2007

- © Carlos Zorro Sánchez
- © Universidad de Los Andes
Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales - CIDER
Calle 18 No. 2-44 Casa Republicana
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: (051) 3394949 – 3394999
Ext. 2657
Fax: (051) 3324545
<http://cider.uniandes.edu.co/publicaciones>
E-mail: cider@uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª. No 19-27. Edificio AU 6
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949- 3394999. Ext: 2133.
Fax: ext. 2158
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

Embajada del Reino de los Países Bajos
Carrera 13 No. 93-40
Teléfono: 6384200
Bogotá, D. C., Colombia
www.mfa.nl/bog
bog@minbuza.nl

ISBN: 978-958-695-432-7

Edición, diseño, corrección de estilo,
pre prensa y prensa:

Proceditor
Calle 1 No. 27 A – 05
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 2204275 – 5602317. Fax: ext. 102
proceditor@etb.net.co

IMPRESO EN COLOMBIA – PRINTED IN COLOMBIA

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

PRESENTACIÓN	xiii
EL DESARROLLO, ELEMENTOS PARA UN DEBATE DESDE PERSPECTIVAS INTERDISCIPLINARIAS. A MANERA DE INTRODUCCIÓN	
Carlos Zorro Sánchez	xv

PRIMERA PARTE

Perspectivas sociales

TRES FALACIAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE MACROECONOMÍA Y POBREZA	
Mauricio Uribe López	3
Introducción	3
1. La neutralidad de la macroeconomía	4
1.1 Neutralidad radical: la nueva macroeconomía clásica	6
1.2. La distinción entre política económica y política social como expresión de la neutralidad	10
2. Falacia del “pobre representativo”	11
2.1 La diversidad tras las líneas de pobreza	12
2.2. El <i>isomorfismo</i> de las políticas sociales	15
2.3 Políticas sociales que gestionen los vínculos entre volatilidad y vulnerabilidad	16
3. Falacia de los incentivos unidireccionales	17
3.1 Cambio estructural y desigualdad	17
3.2 Incentivos y desigualdad	19
3.3 Pobreza y desigualdad	23
Referencias bibliográficas	28

VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA:

ESTUDIOS DE CASO EN BOGOTÁ, CALI Y MANIZALES

Andrea Lampis

33

Introducción	33
1. El análisis de vulnerabilidad y su relación con los debates sobre pobreza y desarrollo	36
1.1. Enfoques de pobreza centrados en el ingreso frente a los enfoques no monetarios	38
1.2. Orígenes del concepto y estudios sobre vulnerabilidad	40
1.3. Sen y el enfoque de titulaciones: insumos para el análisis de vulnerabilidad	40
1.4. La escuela de Sussex: la reflexión de Chambers	42
1.5. El marco conceptual sobre vulnerabilidad y activos de Moser	43
2. Resultados de la investigación realizada en 1998 sobre vulnerabilidad en Bogotá	45
3. Nuevos hallazgos: los resultados de la investigación sobre vulnerabilidad en Bogotá, 2006	48
3.1. Dinámicas para enfrentar la vulnerabilidad	49
3.2. Tipología de los eventos de vida críticos y sus causas directas	55
3.3. Capacidades, calidad de vida y riesgo: la búsqueda de mejoramiento	55
3.4. Empleo y salud: las dimensiones más críticas de la vulnerabilidad	59
3.5. Las causas de los eventos de vida	60
3.6. Dilemas y desafíos de las consecuencias y estrategias frente a la vulnerabilidad	63
3.7. Activos, capitales y oportunidades: implicaciones para la protección social	68
4. Insumos para la política de protección social	69
4.1. El enfoque de Manejo Social del Riesgo: crítica al paradigma dominante	69
4.2. Protección social en Colombia: la ausencia de lo social y del enfoque de derechos	74
5. Conclusiones	75
5.1. Pobreza, dinámicas y contexto macroeconómico y social	76
5.2. Desafíos para las políticas de promoción y protección social	78
Referencias bibliográficas	79
Índice de acrónimos	87

MACROECONOMÍA FRENTE A EQUIDAD SOCIAL: UNA CRÍTICA DESDE LA RETÓRICA CONSTITUCIONAL AL ENFOQUE DE LA “PROTECCIÓN SOCIAL”		
Miguel Eduardo Cárdenas		89
	Introducción	89
1.	El contenido mínimo de los DESC y su exigibilidad inmediata	90
2.	Derecho al trabajo	94
3.	Derecho a la seguridad social en pensiones	95
4.	Derecho a la salud	96
5.	Derecho a la educación	97
6.	Macroeconomía e iniquidad	99
	Referencias bibliográficas	102
	Jurisprudencia constitucional	105
	Páginas web	106
 COLOMBIA: POBREZA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD SOCIAL		
Alcides Gómez Jiménez		107
1.	Primera afirmación: para una reducción significativa de la pobreza, no bastan el crecimiento económico y sus fluctuaciones cíclicas	109
2.	Segunda afirmación: la pobreza está fuertemente anclada a las desigualdades, y para reducirla hay que actuar sobre éstas	113
3.	Tercera afirmación: la profundización de las desigualdades mediante la apropiación y concentración de la tierra es una distribución perversa de activos	119
4.	Cuarta afirmación: la noción de tiempo que los economistas manejan como largo plazo resulta demasiado pequeña para los procesos propios de las variables de población. La economía continúa inmersa en la circunstancia, sin aprehender los cambios estructurales que ocurren con la población	123
5.	Quinta afirmación: la precarización laboral impulsada por la flexibilización laboral da cuenta de los mayores niveles de desigualdad y pobreza	125
6.	Conclusiones	128
	Referencias bibliográficas	130
 SOCIEDAD(ES) Y DESARROLLO(S): EL RETO DEL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO		
Anthony Bebbington		135
1.	Desarrollo y sociedad civil. Matización de definiciones: desarrollo y Desarrollo	135

1.1.	Sociedad civil: dos entradas	136
1.2.	Un esquema sencillo	137
2.	Sociedad civil y d/Desarrollo: tres miradas	139
2.1.	Debates públicos, ideas hegemónicas y desarrollo en Centroamérica y México	139
2.2.	Sociedad civil y economía política del desarrollo territorial rural: los movimientos sociales frente a la minería en Perú	142
2.3.	Movimientos sociales y minería en el Perú	143
2.4.	Reflexiones	148
2.5.	Sociedad civil y proyectos de desarrollo: la geografía de las ONG en Ayacucho, Perú	149
3.	Conclusiones	151
	Referencias bibliográficas	154

SEGUNDA PARTE

Perspectivas económicas

ENTORNO HUMANO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

	Carlos Zorro Sánchez	161
	Presentación	161
1.	Enfoques recientes sobre el papel del ser humano en los procesos de desarrollo	163
1.1.	Un enfoque multidimensional del desarrollo	163
1.2.	Las “dimensiones del desarrollo”: el concepto y su especificación	164
1.3.	Algunas transformaciones en las relaciones capitalistas de producción	169
1.4.	El papel de los seres humanos en los procesos contemporáneos de desarrollo	171
2.	El elemento humano en la estrategia de desarrollo económico local (DEL)	174
2.1.	Consideraciones acerca de la articulación entre niveles territoriales, incluyendo lo global- local desde el punto de vista del elemento humano	174
2.2.	La estrategia multidimensional propuesta por el enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL)	179
2.3.	Algunas hipótesis sobre la relevancia de la estrategia DEL en Colombia hoy	184
3.	Conclusión	193
	Referencias bibliográficas	194

CALIDAD DEL EMPLEO: COMPARACIONES LOCALES PARA COLOMBIA

Javier Pineda Duque	197
Introducción	197
1. Calidad de empleo y calidad de vida	200
2. Empleo atípico, modelos hegemónicos y flexibilidad laboral	203
3. Estudio de caso: dimensiones de la calidad del empleo en tres ciudades colombianas. Elementos metodológicos	205
3.1. El ingreso	207
3.2. El tipo de contrato	208
3.3. Jornada laboral	208
3.4. Seguridad social	209
3.5. Subempleo	209
4. Resultados para tres ciudades	210
4.1. Los ingresos	210
4.2. Estabilidad laboral	213
4.3. Jornada laboral	215
4.4. Seguridad social	216
4.5. Subempleo	218
4.6. Índice compuesto de calidad de empleo	219
5. Conclusiones	221
Referencias bibliográficas	223

**SEGMENTACIÓN DE ESCALA Y SEGMENTACIÓN REGIONAL EN EL MERCADO
LABORAL URBANO DE COLOMBIA 2000-2005**

Carlos Humberto Ortiz, José Ignacio Uribe y Gustavo Adolfo García	227
Introducción	227
1. Primer modelo: regresión minceriana	230
2. Segundo modelo: regresión minceriana con variables de tamaño por rangos	232
3. Tercer modelo: segundo modelo con efectos locales	240
4. Cuarto modelo: tercer modelo con efectos locales por nivel educativo	242
5. Quinto modelo: tercer modelo con variables <i>spline</i> de educación	245
6. Conclusiones	248
Referencias bibliográficas	250
Anexo 1. Remuneración laboral y escolaridad por tamaño de planta Diez áreas metropolitanas de Colombia 1988-2005	254
Anexo 2. Distribución de la ocupación por tamaño Diez áreas metropolitanas 2005	258

TRAYECTORIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y MERCADO LABORAL EN IBAGUÉ 2000 – 2005

Jorge Humberto Renza M.	259
Introducción	259
1. Estrategia de industrialización inducida: algunos antecedentes	260
2. Caracterización del mercado laboral en Ibagué: tendencias generales	264
3. Evolución de la calidad del empleo	269
3.1. ¿Qué tan capacitada está la fuerza de trabajo en Ibagué?	269
3.2. ¿Qué tan precario es el empleo en Ibagué?	271
4. Altas tasas de participación global en el mercado laboral en Ibagué: 2000 – 2005	275
5. Conclusiones	276
Referencias bibliográficas	278

TERCERA PARTE

Perspectivas ambientales

AMBIENTE Y DESARROLLO, EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD

Julio Carrizosa Umaña	283
Presentación	283
1. Cuál ambiente y cuál desarrollo	284
2. ¿Cuáles disciplinas?	290
3. ¿Qué ha sucedido?	295
4. El desarrollo sostenible y la sostenibilidad	302
5. La actualidad colombiana	308
Referencias bibliográficas	314

BALANCEAR “CONSERVACIÓN” Y “DESARROLLO” PARA LOGRAR “CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO”

Andrés Guhl	317
Introducción	317
1. El ambientalismo como respuesta a la crisis global	318
2. La necesidad de la conservación	319
3. El estado actual del planeta: desarrollo o ambiente	320
4. Ecosistemas y bienestar, el pilar del desarrollo	321
5. El ambiente desde distintas aproximaciones al desarrollo	322
6. Estrategias de conservación: áreas protegidas	324

7.	Por qué fallan las estrategias de conservación	327
8.	Qué hacer para que la conservación y el desarrollo sean objetivos complementarios	329
9.	Conclusiones y recomendaciones	330
	Referencias bibliográficas	332

DIMENSIÓN AMBIENTAL Y ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE DESARROLLO.

SIETE APORTES EPISTEMOLÓGICOS DESDE TEORÍAS DE COMPLEJIDAD

	Adolfo Izquierdo Uribe	337
	Presentación	337
1.	Reflexiones sobre las preguntas	340
2.	Respuestas a las preguntas	343
3.	Nuevas preguntas	351
	Referencias bibliográficas	354
	Documentos institucionales	365

CUARTA PARTE

Perspectivas políticas

LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

	Andrés Hernández Quiñones	369
	Introducción	369
1.	Modelos de democracia representativa	370
1.1.	La democracia representativa como sistema de contrapesos: el temor a las facciones y la deliberación de las elites.	
	Las raíces republicanas del modelo liberal	371
1.2.	La democracia representativa entendida como competencia abierta por el poder entre elites, grupos y partidos que luchan por el voto: los enfoques elitistas, el pluralismo y la teoría económica	379
2.	Los problemas y las promesas incumplidas de la democracia representativa liberal	390
2.1.	Las desigualdades de clase y el desafío marxista y socialista	391
2.2.	La desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el desafío del movimiento feminista	393
2.3.	Las desigualdades de poder político y los problemas de mediación política	395
	Referencias bibliográficas	405

GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y BUEN GOBIERNO: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Jaime Torres-Melo 409

	Introducción	409
1.	Un proyecto de investigación interdisciplinario y aplicado	411
2.	Enunciado de las definiciones de trabajo	412
3.	Diferencia entre los conceptos a pesar de su traducción	413
4.	La gobernanza como reglas de juego	414
5.	La gobernabilidad como capacidades	416
6.	Otras aproximaciones a gobernanza y gobernabilidad	418
7.	El buen gobierno a partir de la gobernanza y la gobernabilidad	423
8.	Líneas para avanzar en el proyecto de investigación	427
	Referencias bibliográficas	429

HISTORIA DE UNA SUBORDINACIÓN. ¿CÓMO LOS GUERREROS SOMETIERON A LOS NARCOTRAFICANTES?

Gustavo Duncan 433

1.	Los empresarios del narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección”	435
2.	El narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección” como fuente transformadora de la estructura de poder político. Una narración de por qué el narcotráfico terminó subordinado a los guerreros	437
3.	Algunas reflexiones sobre la subordinación de los narcotraficantes	448
	Referencias bibliográficas	452

HACIA LA SUPERACIÓN DE LOS PARAESTADOS LOCALES

Guillermo Rivera Flórez 453

	Introducción	453
1.	Algunas referencias conceptuales	453
2.	Hipótesis	454
3.	Cronología del surgimiento de los paraEstados locales	455
3.1.	Espacios vacíos	455
3.2.	Colonización espontánea y desordenada	457
3.3.	Narcotráfico, guerrilla de las Farc y paramilitarismo	457
3.4.	Los protagonistas de los paraEstados dan su testimonio	458
3.5.	La gobernabilidad fracturada	458
4.	La respuesta del Estado	459
4.1.	La política de seguridad democrática	459
4.2.	Iniciativas del gobierno central para devolver el control al centro	460

5.	Conclusiones	462
5.1.	Mediante los partidos políticos	462
5.2.	Mediante los empresarios, de acuerdo con el concepto de responsabilidad social empresarial	464
	Referencias bibliográficas	465

Presentación

Este libro recoge las ponencias presentadas al Seminario Nacional “Estudios interdisciplinarios sobre desarrollo: características y retos”, organizado por el CIDER, de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, el 12 de octubre de 2006, con motivo de cumplir treinta años de actividades.

El CIDER agradece a todos aquellos que hicieron posible este evento, y en particular a la embajada del Reino de los Países Bajos que contribuyó con una parte sustancial de su financiación.

Los temas discutidos en el libro corresponden a las actuales prioridades académicas e investigativas del CIDER. Se espera, en consecuencia, que las reflexiones que sigue adelantando en torno a ellos le permitan brindar nuevos aportes en un futuro cercano.

El desarrollo, elementos para un debate desde perspectivas interdisciplinarias. A manera de introducción

Carlos Zorro Sánchez*

El contenido de este libro gira en torno a algunos de los principales debates contemporáneos sobre el desarrollo: el origen y naturaleza del concepto, sus implicaciones y las políticas que desde diferentes perspectivas se han dirigido a obtenerlo.

Ahora bien, siendo la idea misma de desarrollo objeto de profunda discusión en el momento actual, no es de extrañar que los artículos incluidos en este volumen presenten puntos de vista diferentes y, en ocasiones, contradictorios, lo que, por lo demás, lejos de ser una debilidad del libro, constituye una de sus principales fortalezas, en cuanto esa diversidad le permite aportar elementos teóricos y empíricos para entender, enriquecer o rebatir una noción que resulta central en la concepción e implementación de las políticas públicas, especialmente en los países que, como Colombia, han sido considerados, con razón o sin ella, “en vías de desarrollo”.

De la lectura de los referidos artículos se desprenden algunos de los principales puntos en controversia que podrían sintetizarse así:

1. La pertinencia del concepto de desarrollo.
2. La noción de desarrollo según quienes consideran que ésta es una expresión relevante en el mundo contemporáneo.
3. Las implicaciones de la aplicación de las nociones de desarrollo que actualmente prevalecen en la esfera política.

* Profesor del CIDER, Universidad de los Andes.

4. Algunas de las expresiones de ésta en componentes o dimensiones que, a juicio de diversos autores, forman parte del concepto de desarrollo.

En primer lugar, se encuentran dos artículos que cuestionan el concepto mismo de desarrollo, en la medida en que lo consideran inadecuado para darles respuestas válidas a las exigencias del mundo contemporáneo, por distintas razones expuestas en los textos respectivos, que hacen resaltar lo epistemológico en el artículo de Izquierdo y lo histórico en el de Carrizosa.

Los demás artículos aceptan como punto de partida la posibilidad de usar la categoría “desarrollo” como instrumento analítico y normativo, al menos potencialmente válido en las sociedades contemporáneas. Con excepción de algunos pocos textos que se concentran, ya en la discusión de conceptos relacionados con el desarrollo pero distintos de éste, ya en el análisis empírico de algunos casos sin plantearse directamente la noción de desarrollo, todos los autores toman partido por una posición abiertamente favorable a la idea de que éste es un proceso complejo, que requiere ser abordado, analizado y orientado desde múltiples perspectivas o “dimensiones”, contrariamente a lo que sostiene la teoría que actualmente prevalece en la política, tanto internacional como de la gran mayoría de los países que han adoptado el modelo capitalista “occidental”, según la cual el desarrollo es un proceso de naturaleza esencialmente económica, aunque tenga implicaciones en otros órdenes de la vida.

Situados dentro de la primera de las referidas lógicas, la mayoría de los artículos refleja la idea de que el concepto de desarrollo, entendido como proceso que conduce al perfeccionamiento individual y social del ser humano, sólo cobra sentido en la medida en que capte la complejidad de éste y su doble carácter de protagonista y beneficiario de ese proceso. Esta complejidad obliga a entender el desarrollo como algo multifacético, multidimensional¹, cuyos diferentes elementos se articulan para avanzar hacia grados superiores en el “ser” de las personas y de las sociedades de las que forman parte.

Un fenómeno es multidimensional cuando su naturaleza incluye componentes —o “dimensiones”— de distinto orden. Una definición que excluya alguno o algunos componentes fundamentales del fenómeno puede llevar a un entendimiento de éste que no concuerde con su verdadera esencia. En el caso del desarrollo, la percepción dominante ha tendido a identificarlo como crecimiento económico y a subordinar a esta perspectiva los demás elementos del proceso. No obstante, frente a las promesas incumplidas de las estrategias derivadas de esa concepción del desarrollo y a la

¹ Según el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, dimensión es un “aspecto o faceta de algo” o “cada una de las magnitudes de un conjunto que sirven para definir un fenómeno”.

reflexión acerca de la complejidad del ser humano como causa de esas falencias, han surgido nuevas aproximaciones que pretenden entender el desarrollo desde perspectivas diferentes que iluminan aspectos del fenómeno que han sido relegados a un plano secundario por quienes adoptan un enfoque puramente económico —v. gr. el cambio cultural o la transformación político-institucional—, o desde un punto de vista que articula varias de tales perspectivas.

Diversos autores han venido ocupándose en los años recientes, tanto en brindar una definición que responda a esta última concepción relativamente nueva del desarrollo, como en identificar los elementos o dimensiones que forman parte de ella. Ahora bien, aunque muchos de los artículos se refieren a estos aspectos, no se concentran sistemáticamente en una reflexión sobre ellos. Por tal razón, este libro no profundiza en una propuesta conceptual, pero sí brinda una mirada multidimensional del desarrollo.

Esta *multidimensionalidad* se refleja en la agrupación de los textos en cuatro partes que, por lo demás, es la misma que se adoptó para la realización del Seminario del CIDER que les dio origen. Es así como los artículos de la primera parte se aproximan al desarrollo desde la perspectiva social, concebida a partir de la naturaleza relacional del ser humano, aunque destacan el tema de la protección, mientras los textos de la segunda parte lo abordan desde el punto de vista económico, entendido como conjunto de actividades dirigidas a generar recursos para satisfacer las necesidades humanas. Esta dimensión es examinada en ámbitos locales, lo que permite hacer explícita la naturaleza espacial del desarrollo, que, sin embargo, no es tratada de manera sistemática. La tercera parte se concentra en los aspectos ambientales de éste, en cuanto expresión de las interacciones entre el ser humano y los demás seres de su entorno; son precisamente dos de los artículos que integran esta parte, los que adoptan una posición de rechazo a la noción misma de desarrollo. La cuarta y última parte contiene textos que examinan el contexto político de éste, tanto desde una perspectiva teórica como desde la realidad del conflicto armado colombiano.

Tal como podrá apreciarse a continuación, la lectura de los artículos contenidos en este libro suscita numerosos interrogantes y sugiere varias respuestas a ellos, tanto desde un plano conceptual como desde una mirada que pasa por el filtro de la realidad colombiana².

Los autores que en la primera parte del libro abordan el tema del desarrollo desde una perspectiva social, centrada en los temas de vulnerabilidad y protección social,

² La presentación que se hace a continuación de los artículos de este volumen utiliza muchas veces las expresiones de los autores, pero no incluye citas formales de los textos respectivos; tampoco se presentan aquí, salvo contadas excepciones, referencias a los textos de otros autores que eventualmente se mencionan y que son citados rigurosamente en los respectivos artículos.

llegan, por caminos diferentes, a conclusiones relativamente coincidentes: no es ética ni jurídicamente posible seguir subordinando el desarrollo de los seres humanos al espejismo de un crecimiento económico que, lejos de tender a difundirse de manera relativamente equitativa entre aquéllos, tiende a concentrar de manera creciente sus beneficios en algunos de ellos. En otros términos: no es aceptable seguir postergando la dotación de un conjunto mínimo de oportunidades y protección para la mitad de la humanidad con base en el supuesto de que el mercado resolverá más temprano que tarde las necesidades de esa población.

Mauricio Uribe construye su ensayo sobre la crítica a tres falacias: la primera de ellas, la de la *neutralidad*, tiende a remitir a diferentes ámbitos de intervención las nociones de “macroeconomía” y “pobreza”: mientras la primera sería objeto de la gestión económica, la segunda lo sería de la gestión social. Esta separación, que supone que la macroeconomía es indiferente frente a lo que cada quien puede ser o hacer con su vida, es rechazada en el texto, junto con otras dos falacias: la del *pobre representativo*, que supone que los pobres tienen trayectorias vitales, intereses, preocupaciones y necesidades similares, y la de los *incentivos unidireccionales*, conforme a la cual las desigualdades son fuente de incentivos y cualquier redistribución mina la eficiencia.

Particularmente grave es, en opinión del autor, el hecho de que la primera de las referidas falacias “exonera a la macroeconomía de responsabilidad” frente a los problemas de pobreza, por agudos que sean. En esas condiciones, la gestión del desarrollo social queda en manos de las políticas sociales, cuya principal restricción es a su vez la misma política económica. *La falacia de la neutralidad* implica que la pobreza debe ser “corregida” por las políticas sociales pero no “resuelta” por las políticas económicas y el *modo de crecimiento*. Implica además que el objetivo de la política económica es buscar la estabilidad a toda costa y que es problema de otras políticas el corregir las eventuales dificultades que surjan de la imposición de esa prioridad.

Se considera, sin embargo, a partir de la experiencia, que este planteamiento es intolerable, en la medida en que conduce a situaciones violatorias de la noción misma de dignidad humana y de la universalidad de los derechos inherentes a ella, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos “ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión (Altimir, 1979)³.

³ Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, 27, Santiago de Chile. Citado por Boltvinik, (1990, 28).

Ahora bien, dentro de la lógica asociada a la distinción entre política económica y política social, las reformas de carácter redistributivo minarían el crecimiento porque destruirían los incentivos. Aquí surgen de entrada dos reparos que son sustentados con citas y cifras en el artículo:

- a. Si la desigualdad es un motor tan poderoso, América Latina —la segunda región más desigual del planeta— debería crecer a un ritmo acelerado.
- b. Es difícil aceptar que los incentivos para actuar de manera productiva requieran desigualdades tan grandes como las existentes tanto en Colombia como en el resto del mundo.

Por lo demás, la idea de que las desigualdades son el resultado de recompensas a la excelencia es una lectura inexacta de la eficiencia, ya que supone que la competencia es perfecta y que por tanto nadie retira lo que no ha aportado. Lo cierto es que muchas “recompensas” y desigualdades están más asociadas con el aprovechamiento de las fallas de los mercados e incluso con violaciones de los principios de la justicia conmutativa.

En estas condiciones, Uribe rechaza que la única opción sea la de redistribuir el futuro promoviendo el potencial de acumulación de los pobres en lugar de redistribuir el acervo de capital existente. Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que el autor considera que las políticas sociales y económicas están estrechamente relacionadas; en otros términos, que las dimensiones económica y social, enfocada ésta desde la perspectiva de la pobreza, son insolubles y que si la política económica no moldea un crecimiento sostenido e incluyente y si la política social no es anticíclica ni ofrece respuestas diferenciadas y ajustadas a la heterogeneidad y distribución espacial de la pobreza, en una sociedad tan desigual como la colombiana los gobiernos estarán buscando la cuadratura del círculo: focalizar programas sociales hacia la mitad de la población, lo que, obviamente, es un contrasentido.

Aunque las políticas sociales de asistencia sean necesarias para afrontar los choques económicos adversos y para mejorar la capacidad de respuesta de los más vulnerables al declive del ciclo económico, no son suficientes. Las demandas de eficacia en la lucha contra la pobreza exigen ir más allá de la mera corrección de ciertas privaciones causadas por la política social.

A conclusiones similares llega Andrea Lampis tras hacer una reflexión acerca del reto que enfrenta la formulación de una política de seguridad y protección social centrada en los valores de la persona humana y en la ampliación de las oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida. Esta reflexión parte de un análisis teórico que se apoya luego en los resultados de dos trabajos empíricos dirigidos por el autor en 1997 y 2006, respectivamente.

Según Lampis, la política social de la última década se ha caracterizado por evolucionar desde programas de tipo residual e *incremental*, que marcaron la pauta en la época del ajuste estructural del decenio del ochenta, hacia programas de protección social que incluyen acciones dirigidas a fortalecer las capacidades básicas de las personas en educación y salud y que, parcialmente, enfrentan el problema de la seguridad recurriendo a una concepción ampliada de la asistencia social (Banco Mundial, 2001), que se funda principalmente en el enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR) y en la idea de los subsidios monetarios condicionados.

El referido enfoque, convertido en paradigma dominante de la política de protección social, tiene implicaciones profundamente conceptuales y éticas que van más allá de lo puramente técnico y financiero y que se enlazan estrechamente con el debate sobre la naturaleza del desarrollo y la orientación de sus procesos.

En efecto, el MSR se basa en una concepción orientada por el objetivo de crecimiento económico, guiada por planteamientos propios de la disciplina económica y centrada en políticas instrumentales. En último término, busca reducir los riesgos a que están sometidas las personas, a partir de una comprensión monetaria de la pobreza, con una visión esencialmente de corto plazo, en la que prevalecen los conceptos de ingreso y consumo. Ahora bien, en opinión de Lampis, el mayor problema de este tipo de enfoque, desde la perspectiva de la protección y promoción social, radica en que sólo captura los resultados finales del proceso complejo que determina la condición de pobreza de las personas.

Frente a esta aproximación emerge una visión distinta que aboga por la *multidimensionalidad* del desarrollo —ya no por el mero crecimiento— y por su orientación hacia el elemento humano, a partir de una reflexión que versa más sobre las personas y sobre la *sostenibilidad* de sus medios de vida y oportunidades en el largo plazo que sobre la gestión del riesgo.

Adquiere entonces relevancia el concepto de vulnerabilidad social que, más allá de una visión de la pobreza como acervo de carencias materiales, busca abordarla de manera multidimensional, dándoles prioridad a las personas como sujetos de derechos, necesidades, percepciones, sentimientos y sufrimientos, y al potencial de que disponen para hacerles frente a los riesgos u oportunidades susceptibles de modificar, positiva o negativamente, ese conjunto de condiciones. Evidentemente, desde esta perspectiva, la identificación y el diagnóstico de la pobreza se tornan más complicados y su medición ya no puede hacerse por medio de la línea de pobreza convencional, independientemente de su refinamiento técnico.

El concepto de vulnerabilidad, sustentado en los aportes de autores como Chambers (1989 y 1995), Sen (1981) y Moser (1996 y 1998), se centra no tanto en el riesgo

en sí mismo ni en su impacto macroeconómico, sino en las consecuencias que sobre las oportunidades de las personas y grupos sociales se desprenden de determinados eventos y en los activos de que disponen las personas para afrontar tales consecuencias. En otras palabras, cuando se estudia la vulnerabilidad, el centro de la atención es la dinámica microsocioal: las personas y su bienestar, examinados por medio de su acceso a activos, de la gestión cotidiana de éstos y su *sostenibilidad* en el tiempo. Por el contrario, cuando se estudia el riesgo, el enfoque principal se dirige hacia los mecanismos de su reproducción y propagación en el nivel macrosocioal. Se trata, en consecuencia, de áreas de investigación complementarias pero con objetos de estudio diferentes.

Ahora bien, en Colombia, a lo largo de la última década, a pesar de planteamientos que ilustran la centralidad del enfrentamiento del riesgo para las familias (Misión Social, 2002), los programas nacionales de política social se han basado esencialmente en el supuesto simplista de que la acción del Estado con los pobres se agota en los subsidios monetarios directos o indirectos (Núñez y Espinosa, 2005) y desconoce en la práctica las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas sobre la dinámica de la pobreza y la centralidad del papel de los activos tangibles e intangibles en la construcción de medios de vida para superar la pobreza de manera sostenible en el largo plazo. (DFID, 1999).

Con miras a examinar el problema desde una perspectiva diferente, Lampis realiza en su artículo dos análisis empíricos. El primero, basado en datos del Censo de Población de 1993, toma una muestra de 903 hogares residentes en la zona sur de Bogotá, y el segundo, realizado en 2006, analiza la dinámica de la vulnerabilidad para 400 hogares en tres ciudades de Colombia: 200 en Bogotá (estudio de caso del cual se presentan los resultados preliminares), 100 en Cali y 100 en Manizales.

En la investigación se examinan los distintos tipos de eventos “críticos” que enfrentan las personas y los hogares, los impactos de estos eventos sobre sus activos y formas de vida y la manera como enfrentan esos eventos. Particularmente en el trabajo más reciente se construyen relaciones causales entre los eventos de vida críticos enfrentados por los hogares en los últimos cinco años, las causas que los determinaron, las consecuencias directas de ellos y, finalmente, las estrategias utilizadas por los hogares para enfrentar o contrarrestar dichas consecuencias.

Los resultados de la investigación proponen tres elementos básicos llamados a enriquecer la reflexión sobre la promoción y la protección social en Colombia, desde una perspectiva que supera el enfoque puramente demográfico y pone en el centro del marco conceptual los activos, los capitales y las oportunidades que de

éstos se derivan y que permiten articular el análisis de vulnerabilidad y el enfoque de capacidades. Tales elementos son:

- a. Los eventos de vida críticos, entre los que se cuentan los que modifican las condiciones de vida, los que afectan el empleo y el trabajo, los que afectan la salud y los que implican decisiones de inversión y asunción de riesgo. Sus impactos y las estrategias que se adoptan para enfrentarlos están estrechamente relacionados con los activos y los capitales de que disponen los individuos y sus núcleos familiares.
- b. Desde una mirada transversal, el empleo y la salud resultan ser los dos activos más críticos en los estudios de caso realizados en las tres ciudades.
- c. Las estrategias de enfrentamiento a la crisis ponen de manifiesto la baja utilización de las redes formales de apoyo, lo que sugiere que las políticas sociales en general y de protección social en particular no están contrarrestando efectivamente la dinámica de la vulnerabilidad.

Desde un punto de vista académico, el aporte de la investigación radica en el hecho de que corrobora otros estudios realizados en los ámbitos nacional e internacional que muestran la existencia y la relevancia de las dimensiones no monetarias y dinámicas de la pobreza.

Por lo demás, cabe destacar que aunque los grandes patrones de vulnerabilidad parecen ser los mismos en todo el país, al cambiar de ciudad y barrio varían el tipo y la intensidad del impacto de los eventos y de las estrategias para enfrentarlo. Esto tiende a reafirmar la tesis de que la vulnerabilidad es diferencial, multidimensional y que requiere una política articulada en dos niveles: fortalecimiento de los activos y capitales en estrecha coordinación con las políticas nacionales y monitoreo de su deterioro o exposición al riesgo en el ámbito local. Esta política debería tener, entre otros, los siguientes elementos:

- a. El principio según el cual las personas tienen derechos a los que se responde con políticas que amplían el acceso a oportunidades y no sólo con mayores ingresos.
- b. El enfoque de activos, capitales y capacidades como elemento básico de una política de protección social y de un enfoque de derechos.
- c. La igualdad de los derechos sociales con los económicos, políticos y civiles.
- d. La aceptación del veto contra iniciativas macroeconómicas que amenacen el bienestar social.
- e. La adopción de modelos de intervención preventiva frente a la pérdida, degradación o reducción de recursos (activos o “capitales”) en individuos, grupos y comunidades.

Justamente, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC, que componen lo que la Corte Constitucional ha conceptualizado como el *mínimo vital*, constituye el tema del artículo de Miguel Eduardo Cárdenas, tercero del grupo, que hace destacar la dimensión social del desarrollo desde la perspectiva de la protección.

De acuerdo con el autor, el propósito del artículo es determinar la (in)validez normativa⁴ de la política macroeconómica implementada en la última década, en términos del cumplimiento efectivo de tales derechos. Si bien éstos tienen carácter programático, y en ese sentido se afirma que no tienen eficacia inmediata sino que deben ser materializados de manera progresiva, también es cierto que de ello no puede colegirse que no sean susceptibles de ser vulnerados por la acción u omisión del Estado y de los agentes económicos que tienen directa incidencia y responsabilidad en ellos.

En este sentido, aún con argumentos presupuestales el Estado no puede transgredir el contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales, el cual se materializa en los “derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico”. Sin embargo, este mandato parece no tener posibilidades de convertirse en realidad “bajo el imperante modelo neoliberal y las abrumantes iniquidades aparejadas a él”, ya que según Cárdenas, “la expansión del modelo económico neoliberal es inversamente proporcional a la equidad social, lo cual genera, por contera, un estado de constante violación de los derechos económicos, sociales y culturales, esto es, un estado inconstitucional de cosas”, como puede deducirse de un breve análisis de la situación actual de (in)satisfacción del núcleo básico de algunos de los derechos sociales que conformarían el mínimo vital, a la luz de los criterios que según la Corte Constitucional constituyen un estado *inconstitucional de cosas*.

Este tipo de análisis constituye el núcleo del artículo, que pasa revista a tres derechos fundamentales: al trabajo, a la salud y a la educación.

Retomando el estudio de Adriana Rodríguez Castillo sobre “Reforma laboral y generación de empleo”, se tiene que si bien en la última década se observa una disminución en el índice de desempleo, “para el año 2005, todavía 2,36 millones de personas económicamente activas estaban desempleadas (11,5%), 6,8 millones de ocupados (37,3%) subempleados y 6,4 millones (36,2%) percibían ingresos inferiores al salario mínimo”. Además, debe tenerse en cuenta que de los 6,8 millones de personas en condición de subempleo, “2,6 millones desean trabajar más horas,

⁴ Entiéndase por *validez normativa* la adecuación de las leyes, jurisprudencia o políticas públicas a la Norma Superior.

670 mil subutilizan las competencias o formación que poseen y 5,5 millones tienen bajos ingresos”. En estas condiciones sería perfectamente válido preguntarse si una situación como ésta no constituye una vulneración masiva de este derecho.

Más aún, continúa el autor, las reformas estructurales de la seguridad social en materia de pensiones y las profundas repercusiones que para el derecho en cuestión representan políticas neoliberales en materia laboral, tales como la flexibilización, la creciente temporalidad del empleo y la mayor rotación de los trabajadores, conducen al desconocimiento del derecho a la pensión de un gran número de personas, muchas de las cuales han acudido a la tutela ante el riesgo inminente de ver afectado el mínimo vital que posibilita su subsistencia. Esta situación recurrente sería prueba indiscutible del incumplimiento de las obligaciones inmediatas del Estado en materia de pensiones. Acerca de la inconstitucionalidad de tal estado de cosas, ya se ha pronunciado la Corte en dos ocasiones diferentes.

Desde el punto de vista del derecho a la salud, que forma también parte de ese mínimo vital al que tienen derecho todos los habitantes del país, señala Cárdenas cuatro elementos básicos que implican la obligación del Estado de garantizar los respectivos niveles esenciales: 1) disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios de salud; 2) acceso a los servicios que se pretenden disponibles; 3) aceptación que de esos servicios hacen los beneficiarios; y 4) satisfacción de estándares básicos de calidad.

Estas condiciones básicas le son, a su juicio, exigibles *ipso facto* al Estado y a las entidades prestadoras de los servicios de salud, sin necesidad de recurrir a la vía judicial. Ahora bien, frente al permanente incumplimiento de tales condiciones, la Corte Constitucional ha buscado corregir, valiéndose de subreglas jurisprudenciales, algunas de las graves fallas del sistema y de las políticas públicas en salud. Pese a ello, dada la mercantilización creciente de la seguridad social, el desconocimiento y vulneración del derecho a la salud de quienes negocian con ella no parece disminuir de forma considerable.

En cuanto al derecho a la educación, subraya el autor, al igual que los derechos anteriores, ha cedido ante el mercantilismo neoliberal y sus criterios de rentabilidad con las consecuencias lógicas de iniquidad en el acceso en sus diversos niveles y en la calidad de la educación.

Con base en la revisión anterior, concluye el artículo que, en las condiciones actuales de Colombia, la lucha contra la pobreza y la iniquidad en el acceso y distribución de los recursos no sólo pone de manifiesto un aspecto disfuncional del mercado capitalista, sino que plantea un problema de justicia y ética, en la medida en que quienes la padecen se ven despojados de lo indispensable para ejercer el mínimo

grado de autonomía y de capacidad para llevar a cabo sus planes de vida. Por consiguiente, en lo ético y en lo político se presenta la imperiosa obligación de demandar un desarrollo que no se circunscriba al simple crecimiento económico, máxime cuando de forma paralela y a su costa se presenta un crecimiento geométrico de la pobreza.

Como puede apreciarse, aunque parte de una perspectiva diferente, en este caso de tipo jurídico, este artículo coincide con los dos anteriores en su percepción de que las políticas económica y social no pueden separarse como ha venido haciéndose en Colombia durante los últimos años, con resultados ampliamente negativos desde el punto de vista social, expresados aquí en la insatisfacción de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución a todos los habitantes de Colombia.

Ésta es también la línea del artículo de Alcides Gómez, que añade argumentos que refuerzan las tesis de los textos precedentes, especialmente desde dos perspectivas: la necesidad de superar el enfoque puramente disciplinar y las nuevas dificultades inherentes a la lógica que ha prevalecido y prevalece aún en el proceso de globalización.

En efecto, afirma el autor, citando a Utria (2002), que el desarrollo disciplinar en las ciencias sociales “[...] ha profundizado cada vez más el conocimiento de aspectos muy particulares: se ha impuesto el conocimiento superespecializado, y [...] se trató [...] de ‘saber más y más de menos y menos’. Hoy, se empieza a recorrer el camino inverso, ya que para el entendimiento de la dinámica social no basta el conocimiento disciplinar: además del dominio de una disciplina particular, la comprensión del funcionamiento de los hechos sociales en conjunto exige un dominio, si no total de todas ellas, sí al menos de una disciplina complementaria a la de base, pues la naturaleza social de los hechos así se lo exige a quien aspire a comprenderlos y a explicarlos”.

Desde otro ángulo, añade Gómez, el aumento de la pobreza, comprobado en ocasiones durante las fases expansivas del ciclo económico, se explica por la lógica de polarización del modelo económico bajo la globalización, lógica que conduce a concentrar en pocas manos los beneficios del crecimiento. Por esta razón, insiste el artículo, en la esfera macrosocial no se da la alianza gana-gana, tan pregonada en el nivel microsociaL.

En su estructura, el artículo está ordenado en torno a cinco afirmaciones básicas, con respecto a cada una de las cuales se plantean argumentos tanto teóricos como empíricos. Tales afirmaciones son las siguientes:

- a. Para una reducción significativa de la pobreza, no bastan el crecimiento económico y sus fluctuaciones cíclicas. En lo conceptual coincide el autor con los artículos ya comentados, en el sentido de que la pobreza es un fenómeno

- multidimensional, pero añade un argumento empírico, basado en la comprobación de que la población en estado de pobreza durante el período comprendido entre 1992 y 2005 se mantuvo relativamente constante con cambios menores y similares, a la alza o a la baja, durante las fases de depresión y recuperación del ciclo económico. Esto le permite cuestionar la afirmación del ex director del Departamento Nacional de Planeación, que sostiene que “en un país donde la pobreza todavía está generalizada, donde por tanto el nivel promedio de ingreso es bajo, reducir la pobreza depende más del crecimiento económico que de la redistribución del ingreso”. (Montenegro y Rivas, 2005, p. 56).
- b. La pobreza está fuertemente anclada a las desigualdades, y para reducirla hay que actuar sobre éstas. Una visión de las cifras sobre distribución del ingreso en Colombia muestra que la concentración, medida mediante el coeficiente de Gini, ha tendido a aumentar entre 1970 y 2003, lo cual ha hecho del país uno de los más inequitativos del mundo. Ahora bien, contrariamente a la sabiduría convencional de ciertos economistas que propone mantener intactas las estructuras del ingreso y esperar el efecto “goteo” del crecimiento económico para eliminar la pobreza, otros autores plantean que la causalidad es la inversa y que los cambios en las estructuras del ingreso inciden en aquélla (Moncayo, 2005; González, 2006).
 - c. La profundización de las desigualdades mediante la apropiación y concentración de la tierra implica una distribución perversa de activos que constituye la matriz histórica de la *desigualdad*, al vulnerar el derecho a la alimentación, consustancial al derecho a la vida. Privación de alimentos y desarraigo del terruño van de la mano, en forma tal que éste es causa de aquélla y figura entre las violaciones del derecho a la vida, reconocido como tal por las Naciones Unidas desde fines del siglo pasado. En este punto cabe destacar la coincidencia entre este artículo y las ideas sobre los derechos humanos contenidas en el de Miguel Eduardo Cárdenas. Por lo demás, conviene señalar que un informe especial de la Contraloría General de la República, basado en fuentes como el PNUD y la Dirección Nacional de Estupefacientes, da cuenta de la acción concentradora del narcotráfico, que hasta 1998 había acaparado tierras en 403 de los 1039 municipios del país. Algunos aspectos de la relación entre política y narcotráfico son abordados en los artículos de Duncan y Rivera contenidos en este libro. Frente a las anteriores comprobaciones, se pregunta el autor si puede hablarse de superación del subdesarrollo en un contexto en que el crecimiento económico no se traduce en menores desigualdades económicas y sociales.
 - d. La noción de tiempo que los economistas manejan como largo plazo resulta demasiado limitada para los procesos demográficos, y mientras la economía continúa inmersa en visiones de corto plazo, no logra aprehender los cambios estructurales que ocurren en la población, pese a su enorme influencia sobre los procesos económicos. Esta relación entre población y economía constituye una de las características clave de la *multidimensionalidad* del desarrollo.

- e. La “precarización” laboral propulsada por la flexibilización laboral contribuye a aumentar la desigualdad y la pobreza. La evolución reciente del empleo en Colombia hace patente esta “precarización”, si se mira cómo el empleo informal, por ejemplo, sube bruscamente a partir de la “apertura” internacional de la economía, habiendo llegado en 2003 al 61,4 por ciento del total de la fuerza de trabajo urbana, mientras que en 1990 había sido del 45,7 por ciento (OIT, 2004). Según otras fuentes, en 2003 este tipo de informalidad fue aún mayor: 67 por ciento del total de la población ocupada (Farné, 2003).

Puede apreciarse fácilmente que los argumentos que sustentan las afirmaciones estructurantes del artículo coinciden ampliamente con los de los artículos precedentes.

Desde una perspectiva muy distinta de la de éstos, pues parte de una reflexión sobre el papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, Anthony Bebbington llega a conclusiones que, sin ser contradictorias con las de los autores de tales artículos, arrojan nuevas luces sobre la lógica de las políticas sociales en América Latina.

El capítulo empieza reflexionando sobre los sentidos de dos palabras clave: el desarrollo y la sociedad civil. Esta reflexión permite hacer una suerte de mapeo de distintas opciones conceptuales-analíticas para concebir las relaciones entre el desarrollo y la sociedad civil. La segunda sección explora en términos más específicos y empíricos, referidos a casos concretos, tres de estas opciones analíticas. Un primer caso corresponde al intento colectivo de siete organizaciones de la sociedad civil generadoras de conocimiento (ONG, universidades), de reflexionar sobre su propio papel en el cambio social y el desarrollo; el segundo caso se refiere a los conflictos alrededor de la expansión minera en la región andina, y el tercero, a las geografías de las ONG en la zona andina. La exposición de esos casos permite sacar conclusiones que se presentan en la tercera y última sección.

Bebbington parte de dos distinciones: la primera referida al término “desarrollo” y la segunda al concepto de sociedad civil. En primer lugar, adopta la distinción de Hart (2001, basada en Cowen y Sentón) entre desarrollo (con d minúscula) y Desarrollo (con D mayúscula). El “desarrollo” se refiere a los procesos del capitalismo, procesos que son “desiguales en términos geográficos y profundamente contradictorios”, mientras el “Desarrollo” se refiere al “proyecto de intervenir en el Tercer Mundo que surgió en el contexto de la descolonización y la Guerra Fría”. En segundo lugar plantea dos acepciones del concepto de sociedad civil: aquella que tiene su origen en Gramsci, para quien “sociedad civil” se refiere a una esfera de la sociedad en la que las ideas dominantes son debatidas (conscientemente o no), disputadas y formadas hasta que algunas terminen siendo hegemónicas, noción que

ha estado muy presente en algunos trabajos latinoamericanos sobre los movimientos sociales que entienden a éstos como actores que disputan estas hegemonías, y la proveniente de la tradición estadounidense, conforme a la cual la sociedad civil es un espacio de asociación compuesto de organizaciones que no son del Estado ni del mercado.

Las distinciones que se han planteado —entre dos sentidos del “desarrollo” y dos de la “sociedad civil”— se cruzan en una matriz simple de dos por dos que le permite al autor proponer un mapa conceptual de las distintas maneras como se ha concebido la relación entre sociedad civil y desarrollo y situar en él los tres casos ya enunciados que incorpora en el análisis empírico.

		Desarrollo	
		Economía política	Intervención
Sociedad Civil	Esfera pública/ hegemonía	Debates públicos sobre el desarrollo/ ideas hegemónicas (ej. Escobar)	Ideas dominantes en instituciones de desarrollo (ej. Salamon, Anheier) (ej. Ferguson)
	Actores/ instituciones	Caso 1 Estado, mercado, sociedad civil Caso 2	Sociología con enfoque en los actores (ej. Long) Caso 3

El primero de ellos viene de un programa de reflexión e investigación que intenta entender y conceptualizar cómo la generación de conocimiento por las organizaciones de la sociedad civil puede incidir en los debates públicos e influir en las tendencias de cambio social⁵. El análisis se basa en el estudio de siete centros de investigación conformados como ONG en Centroamérica y México, que buscaron plantear nuevos paradigmas y aproximaciones al problema de la democracia en una época de amplia ebullición intelectual. No obstante, sus esfuerzos por construir alternativas se enfrentaron a una falta relativa de conceptos orientadores y a una realidad asfixiante desde el punto de vista material. En consecuencia y en gran medida por razones financieras, los referidos centros fueron en parte arrastrados y en parte empujados hacia la generación de conocimientos más aplicados para solucionar problemas concretos sobre cadenas de mercado, generación de opciones de producción agroecológicamente adecuadas, planes de uso de las tierras y otros similares, y aunque su trabajo sigue parcialmente orientado hacia la desestabilización de las ideas dominantes sobre el desarrollo en los debates públicos y hacia la apertura de formas alternativas de pensar acerca de éste, lo cierto es que su aproximación actual a los vínculos entre conocimiento y desarrollo ha llegado a ser menos ambiciosa.

⁵ Para mayor información, véase Bebbington, 2007^a.

Aceptando que este papel es legítimo y que, en gran medida satisface demandas de las comunidades, las organizaciones campesinas, otras ONG y los gobiernos locales, subraya Bebbington que este cambio en su orientación poco a poco ha llevado a los centros en cuestión hacia el nicho en que la sociedad civil es tal porque brinda un servicio (en este caso intelectual) que no están brindando otras organizaciones del Estado o del mercado. El conocimiento así generado no parece estar en capacidad de nutrir debates públicos y políticos más amplios capaces de llevar a una reformulación de los problemas del desarrollo y la democracia. En esta forma, en la medida en que los centros se definan a sí mismos como sociedad civil, y en que lo que hagan sea cada vez más brindar servicios, en realidad están contribuyendo a la idea de que la sociedad civil es un dominio de provisión de servicios y no de disputa sobre la hegemonía.

El segundo ejemplo examina las relaciones entre la sociedad civil y la economía política del desarrollo territorial rural, mediante el seguimiento a los movimientos sociales frente a la minería en Perú. La comparación —aunque no sistemática— entre los procesos registrados en Cajamarca y Piura deja algunas lecciones para pensar en la relación entre sociedad civil y desarrollo.

Apoyado en ellos, sostiene el autor que las movilizaciones y organizaciones sociales pueden llegar a influir profundamente en la economía política del desarrollo; en otros términos: a cambiar las dinámicas del “d”esarrollo en territorios rurales, inclusive contrariando las tendencias aparentemente inherentes a las transformaciones territoriales en las áreas de influencia minera (casos de Tambogrande y quizá de Río Blanco), siempre que se den ciertas circunstancias entre las cuales parecen ser determinantes las relaciones de poder entre los distintos actores, relaciones que, a su vez, dependen de otros factores como la coherencia interna de los actores de la sociedad civil. En Cajamarca, la incapacidad de crear nexos duraderos entre los actores sociales del campo y de la ciudad y de formular una contrapropuesta política debilitó considerablemente al movimiento social. En cambio, la sociedad civil en Tambogrande logró generar una contrapropuesta, articular distintos actores dentro de la sociedad y tejer lazos transnacionales y nacionales que permitieron sentar las bases de una nueva forma de relación.

El tercer caso examina “la geografía de las ONG en Ayacucho”, Perú, analizando su participación en proyectos de desarrollo. En él, Bebbington muestra cómo la presencia de la “sociedad civil” por medio de las ONG pasó rápidamente de una ausencia casi total a una presencia activa en el centro y el norte del departamento, que se explica tanto por el deseo de trabajar en una zona en extremo conflictiva y con grandes necesidades, como, y sobre todo, por la disponibilidad de fondos. Por tal razón, esta presencia no fue sostenible cuando, alrededor de los años 2001 y 2002, la moda de trabajar en Ayacucho fue sustituida por nuevas prioridades del

Gobierno y de la cooperación. En aquel momento las ONG se trasladaron y su geografía reflejó prontamente el cambio de lógica.

Con base en lo expuesto, el artículo concluye que en muchas apuestas por la sociedad civil —sobre todo desde la línea de los actores e instituciones (cuadrantes B y C del esquema propuesto)— ha faltado un análisis acerca de cómo el desarrollo también influye en las formas y posibilidades de acción de estas organizaciones de la sociedad civil. Analíticamente se le ha dado a ésta demasiada autonomía, se ha negado el peso de la historia en sus formas y prácticas y se le han atribuido características normativas que no siempre tiene.

Seguramente, sostiene el autor, en muchos estudios sobre sociedad civil y desarrollo, han faltado dos sensibilidades. En primer lugar, una sensibilidad histórica: la de ver los fenómenos en su debido contexto temporal, como productos de la historia y a la vez como productores de ésta y, en segundo lugar, una sensibilidad geográfica: la de ver cómo las formas de la sociedad civil y del d/Desarrollo y las relaciones entre éstas difieren considerablemente de un sitio a otro. Tanto la dependencia histórica como la heterogeneidad geográfica deberían ser las bases desde las que se podría repensar una teoría de las relaciones entre la sociedad civil y el desarrollo. Todo esto entra a respaldar, desde una perspectiva diferente de la propuesta en los artículos anteriores, la complejidad de la noción de desarrollo y de sus articulaciones con el entorno social, cultural, político y económico.

El segundo grupo de artículos contenidos en este libro hace resaltar la perspectiva económica del desarrollo, vista desde los ámbitos regionales y locales.

El primero de esos artículos, preparado por Carlos Zorro Sánchez, examina brevemente la importancia del entorno humano en los procesos de desarrollo que se llevan a cabo en tales ámbitos, importancia que ha venido creciendo como consecuencia de las transformaciones inducidas por la globalización en la organización de la actividad económica. El autor subraya en particular cómo el progresivo abandono de las formas de organización *fordista* de las empresas, que prevalecieron durante la primera mitad del siglo XX, está dando paso a nuevas geografías empresariales y nuevos tipos de relaciones de producción, que, siempre dentro de la lógica capitalista, generan a la vez nuevas oportunidades y nuevas amenazas para los procesos de desarrollo humano. Frente a estas transformaciones, el artículo se propone dejar planteadas algunas hipótesis en cuanto a las orientaciones que en este contexto brinda la llamada “estrategia de desarrollo económico local”.

Con este propósito, se parte de una concepción del desarrollo como proceso endógeno, es decir, generado —o al menos profundamente interiorizado— por las fuerzas sociales, económicas e institucionales de la respectiva región o localidad.

Una visión de esta naturaleza le confiere, necesariamente, gran importancia a la fuerza de trabajo local. Además, la referida estrategia acepta que el desarrollo es un proceso multidimensional, por razones discutidas y sustentadas en la primera parte del artículo y que resultan plenamente compatibles con los planteamientos de Sen y convergentes con los artículos precedentes de este libro.

El artículo hace destacar especialmente que el ser humano, protagonista y beneficiario del desarrollo, no es aislado; en una u otra forma se relaciona con un entorno, bien sea inmediato o territorialmente discontinuo, dentro del cual encuentra otras personas de su especie, organismos o instituciones formados por éstas o seres no humanos que influyen en su vida. El propósito y la forma como se llevan a cabo esas relaciones con diversas personas, instituciones o seres de especies diferentes (proceso relacional), resulta esencial en los procesos de transformación y desarrollo de una sociedad. Estas relaciones, cuyas modalidades actuales son en gran medida resultado de la evolución histórica, no son igualitarias en la mayor parte de los casos: ellas implican asimetrías, jerarquías y ejercicio del poder con sus consecuencias de dominación, dependencia y, en ocasiones, explotación de unos individuos o grupos por otros. Los conflictos y tensiones derivados de esta compleja red de interacciones son fácilmente entendibles.

En otras palabras: la estrategia en cuestión pone en primer plano la intervención de las personas como agentes individuales y sociales del desarrollo. Éste no es simplemente el resultado de la iniciativa de uno o varios empresarios dinámicos en el sentido concebido por Schumpeter ni de una acción decisiva del Estado, sino de un esfuerzo sistemático y continuo de un conjunto de actores sociales que mantienen entre sí interacciones de diversa índole y que son capaces de generar sinergias y movilizaciones colectivas para lograr objetivos comunes.

De los puntos anteriores se desprende que, dentro de esta lógica, la eficiencia y la competitividad no dependen tan sólo de un establecimiento productivo aislado, sino también de otros elementos del entorno local y regional, que incluyen, entre otros, cadenas de establecimientos articulados vertical u horizontalmente. En estos términos, cabe hablar de territorios competitivos (regiones o ciudades), en los que el factor humano, independientemente de su eventual carácter asalariado, de la rama de ocupación en que se desempeñe y del tipo de relación que tenga con las cadenas y establecimientos productivos, resulta fundamental para introducirles el dinamismo necesario a los procesos de desarrollo.

En lo expuesto puede apreciarse la importancia de que existan en las regiones y localidades sistemas sociales (económicos, institucionales, culturales) que tengan solidez suficiente para sortear con éxito la creciente influencia de las múltiples fuerzas que inciden en los respectivos procesos de desarrollo. Esto no implica, en

absoluto, un rechazo sistemático a dicha influencia; por el contrario, ella es aceptable en cuanto contribuya a impulsar procesos locales y regionales de desarrollo acordes con la voluntad de sus habitantes democráticamente expresada. Pero sí implica tener la fuerza necesaria para negarse, cuando fuere indispensable, a las presiones que pueden ir en contravía de esa voluntad. Por ello, retomando un planteamiento anterior, se insiste en la necesidad de abordar el desarrollo local y regional desde la doble perspectiva de los procesos endógenos (que ocurren dentro de la región o localidad), dirigidos a fortalecer la identidad, la capacidad y la voluntad de acción de la población en los respectivos ámbitos regionales o locales, y los procesos de contexto, que tienen lugar por fuera del territorio que es objeto de la respectiva intervención.

A diferencia de los planteamientos de tipo neoliberal, la estrategia de desarrollo económico local (DEL), sin negar la necesidad de buscar y obtener una inserción ventajosa en los mercados mundiales y sin renunciar a aumentar la competitividad para lograr este tipo de inserción, considera que una y otra no son suficientes para generar procesos de desarrollo sostenibles a escala nacional y regional, si no están acompañadas de procesos endógenos de carácter multidimensional en las regiones y localidades. Si bien no es posible plantear hoy una economía cerrada, una economía abierta puede implicar la destrucción de una sociedad, si las personas que la componen no tienen capacidad para mantener la especificidad de aquella y voluntad suficiente para preservar los rasgos locales. Por tal razón se acepta que ambos procesos, el de desarrollo endógeno y el de articulación al mundo global, deben avanzar de manera simultánea y articulada, pese a las tensiones de toda índole que esta simultaneidad acarreará para las personas involucradas y que se cuentan entre los grandes retos del desarrollo económico local.

Esto obliga a plantear una revisión conceptual y metodológica de las formas de aproximarse a los procesos sociales, políticos y de gestión del desarrollo en todos los ámbitos territoriales. En efecto, los grandes cambios que se aprecian en aspectos tales como la dimensión espacio-temporal de las relaciones, la progresiva consolidación de formas no jerárquicas de organización, la consolidación de modalidades no presenciales de gestión, la distorsión generada por la coexistencia de un capital globalizado y una fuerza de trabajo aferrada a un territorio específico, obligan a romper la idea de que los procesos de desarrollo local están circunscritos a determinados ámbitos geográficos o institucionales y, por consiguiente, a replantear las modalidades de la gestión de tales procesos. No obstante, es preciso reconocer que mientras, cada vez más, los medios académicos que se ocupan en el desarrollo tratan de enriquecer las bases que lo sustentan, la práctica sigue exaltando el crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, lo que causa enfrentamientos y dilemas en el momento de trazar y aplicar las respectivas estrategias.

Para terminar, el artículo hace una breve revisión de las posibilidades de aplicar en Colombia políticas de desarrollo que incorporen los planteamientos de la estrategia de desarrollo económico local, propone algunas respuestas hipotéticas favorables a una decisión de esta naturaleza y concluye afirmando que un entorno humano favorable es, en síntesis, aquel que involucra la capacidad, la voluntad y la acción conscientes del conjunto de los actores sociales, para contribuir al desarrollo en la medida de sus posibilidades y superar los conflictos inevitables que habrán de presentarse en el camino hacia éste.

El artículo de Javier Pineda se propone “[...] vincular los fundamentos teóricos del análisis laboral con la literatura que realza el territorio como espacio de interacción social donde se genera y configura el desarrollo”. Para tal efecto, sustenta dos objetivos relacionados:

Poner la definición y discusión de la calidad del trabajo en un marco teórico más amplio que considere las distintas dimensiones que se relacionan con él, desde la perspectiva de la calidad de vida y los enfoques de capacidades y desarrollo humano.

Avanzar en la búsqueda de las características locales de los mercados laborales relacionadas con las dinámicas de desarrollo local, específicamente en lo que tiene que ver con la calidad del empleo. Para tal efecto, explora elementos de ésta que permiten analizar su dinámica diferenciada en tres ciudades: Pereira, Cartagena y Pasto y los cambios ocurridos en los años recientes.

Retomando como punto de partida las transformaciones en la organización productiva, de manera convergente con lo expuesto en el artículo anterior, destaca el autor la crisis del modelo todavía dominante y la emergencia de un nuevo paradigma que implica nuevas formas de relación laboral, incremento de los empleos “atípicos” y reformas normativas que reconozcan o promuevan estos cambios. El “salario familiar” pierde terreno y la creciente participación laboral de la mujer se hace funcional al nuevo paradigma: la flexibilidad laboral.

La reflexión anterior permite afirmar que este paradigma entraña elementos contradictorios. Por un lado, la flexibilización debilita estructuras laborales rígidas y permite el surgimiento de nuevos estilos de vida y arreglos flexibles entre trabajo y otras actividades, entre vida familiar y laboral; brinda mayor autonomía en el uso del tiempo y el espacio y es compatible con nuevas subjetividades. Por otro lado, la flexibilidad y las formas “atípicas” aumentan la inseguridad y desprotección de muchos trabajadores, les acrecientan la inestabilidad y vulnerabilidad económica y social, les debilitan la capacidad de negociación y acentúan la sobreexplotación de amplios grupos de trabajadores y la reducción de sus tiempos no laborales.

De esto surge el reto de conciliar los dos aspectos en juego: libertad y protección, que remite a las discusiones de los cuatro primeros artículos de esta compilación. Hasta el momento, la flexibilidad laboral se ha instalado como construcción teórica, política y social levantada casi exclusivamente desde las necesidades de competitividad de las empresas y preocupada más por la libertad de éstas que por la protección. No es entonces sorprendente que sus resultados no cumplan las promesas de más y mejores empleos.

Ahora bien, al abordar la calidad del empleo, se subraya su carácter multidimensional, que exige no sólo definir sus componentes más importantes, sino darles un ordenamiento adecuado. Con este propósito, el artículo presenta brevemente algunos modelos, dentro de los cuales adopta con algunas variaciones, para efectos del estudio de caso que presenta, el de la Fundación Europea. Éste sugiere que la promoción de la calidad del trabajo y el empleo se logra mediante cuatro grandes componentes: estabilidad y seguridad en el empleo; salud y bienestar de los trabajadores; destrezas y competencias y reconciliación de la vida laboral y no laboral.

El referido estudio de caso tomó, por razones operativas, sólo aquellas dimensiones de la calidad del empleo que han sido objeto de medición estadística en la Encuesta Continua de Hogares, ECH, y procedió a procesar las variables pertinentes para los años 2001 y 2005.

Sintetizando los resultados del análisis, cabe observar que no muestran un patrón consistente y que, en algunos casos, pueden ser contradictorios: mientras en Cartagena se presenta un mejoramiento en los indicadores de calidad del empleo, en Pereira se aprecia un leve deterioro y en Pasto, en conjunto, no se alteran. Las mejoras registradas en Cartagena se refieren a los ingresos, la cobertura de seguridad social y la jornada laboral, aunque hay una leve pérdida de estabilidad. Pereira, ciudad con un dinamismo industrial y sobre todo comercial importante, presentó en general un leve deterioro, a causa de una caída en los ingresos y a un aumento en la jornada laboral, mientras mejoraban la estabilidad laboral y la cobertura de seguridad social. Finalmente, Pasto, ciudad fronteriza en el suroccidente, aunque mostró deterioro en los ingresos, exhibió en general estabilidad en los demás indicadores y en el índice compuesto.

Estos resultados se encuentran matizados por las variaciones entre las distintas categorías y grupos de trabajadores. Una de las más significativas es la que confirma las diferencias de género en el mercado laboral, las cuales muestran en especial una profundización de la división sexual del trabajo durante el período de estudio, como consecuencia de la ampliación general de las jornadas laborales de los hombres y la disminución de la de las mujeres en el grupo de profesionales. Esto aumenta la dedicación de los hombres al trabajo y, por ende, una reducción del tiempo que

dedican a otras actividades, especialmente en el ámbito doméstico, mientras que con las mujeres sucede lo contrario. Surge como posible futuro tema de trabajo verificar si precisamente en los contextos territoriales con mayor crecimiento económico y en los sectores más calificados, los procesos de formalización laboral tienden a profundizar las inequidades de género.

El artículo muestra la importancia teórica y práctica de la calidad del empleo para el análisis de los mercados laborales y para su incorporación en el tratamiento de la calidad de vida de una sociedad. Así mismo, avanza en la propuesta de un índice de medición y evaluación de la calidad del empleo que contribuya a llamar la atención sobre este aspecto frecuentemente olvidado. El análisis de las tres ciudades también permite demostrar la disparidad territorial de los cambios acontecidos en los primeros cinco años del nuevo milenio e insinuar que ellos traducen patrones diferentes de desarrollo y de los componentes locales que lo afectan.

Esta primera aproximación a la relación entre dinámicas locales y calidad de empleo, además de abrir una serie de interrogantes e hipótesis de trabajo para una agenda de investigación, tiende a apoyar provisionalmente las tesis de segmentación territorial del mercado laboral colombiano y a subrayar la importancia de lo local en la configuración de la calidad del empleo y, por ende, cabe añadir, de la dimensión espacial en los procesos de desarrollo, a la que se había hecho referencia también en el artículo anterior.

El artículo siguiente, de Carlos Humberto Ortiz, José Ignacio Uribe y Gustavo Adolfo García, parte de un interrogante varias veces formulado y cuya respuesta ha sido, con reservas y calificaciones, positiva: ¿es único e integrado el mercado laboral urbano en Colombia? Teniendo en cuenta, además, que durante los últimos años se ha venido presentando un efecto de divergencia en términos del ingreso *per cápita* entre las ciudades grandes y el resto de las ciudades, los autores se plantean una segunda pregunta: ¿es posible que la *informalización* del mercado laboral en el siglo XXI se explique, aunque sea parcialmente, por este proceso de divergencia regional?

Con miras a proponer respuestas a tales interrogantes, los autores realizaron un análisis de las diferencias sociales y regionales de los salarios en doce de las trece principales áreas metropolitanas de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Montería, Cartagena y Villavicencio, utilizando la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de enero de 2001 a junio de 2004.

El trabajo aplicó varias versiones de un modelo reducido de determinación de las remuneraciones laborales que incorpora de una parte variables laborales relevantes

tanto de la oferta (capital humano y características socioeconómicas del individuo), como de la demanda (efecto del tamaño o de escala de las firmas) y, de otra, variables regionales (variables ficticias por áreas metropolitanas). En una versión del modelo se considera además la interacción entre variables educativas y regionales y, en otra, el efecto acumulativo del capital humano sobre la productividad.

En general, los resultados de la aplicación de los modelos son consistentes con la hipótesis de segmentación laboral por efectos de escala y por regiones: la remuneración laboral es mayor en las empresas formales grandes y en Bogotá. Del modelo con variables interactivas entre área metropolitana y educación se deduce que un año adicional de educación en cualquier área metropolitana tiene menor remuneración que en Bogotá. Del modelo con variables *spline* de educación, se deduce que la rentabilidad agregada de la educación se explica por los aportes de la educación primaria y de la universitaria, y que ésta es más importante, mientras que la educación secundaria le aportaría poco o nada a la rentabilidad agregada de la educación.

Ahora bien, aunque se ha argumentado que la remuneración de los profesionales ha disminuido considerablemente en los últimos años, el trabajo realizado muestra que lo que se deterioró notablemente en el primer lustro del siglo XXI fue el ingreso relativo de los trabajadores independientes con formación técnica o profesional (que en este trabajo se agrupan en el sector formal pequeño). Y que, además, el deterioro de sus ingresos no se relaciona tanto con su carácter profesional o técnico —la formación universitaria no se ha desvalorizado—, sino con su condición de trabajadores independientes. Esto permite concluir que el grado de segmentación laboral en Colombia ha aumentado en este período y fortalece la hipótesis de que esta segmentación tiene dos dimensiones: una sectorial (segmentación de escala), que obedecería fundamentalmente a las restricciones de acceso al capital físico y al capital humano, y otra regional, que dependería fundamentalmente de las barreras de movilidad del trabajo y de otros factores propios de los procesos que tienen lugar en las regiones.

A manera de hipótesis, y como motivación para investigaciones futuras, se puede plantear que la profundización de la segmentación laboral se asocia con tres eventos: a) el cambio de la metodología de la encuesta de hogares a partir de 2001, pues la ECH relajó los requisitos para que alguien sea considerado ocupado, lo que infló el tamaño del sector formal pequeño y, por ende, la proporción de profesionales o técnicos que trabajan pocas horas y devengan bajos ingresos; b) la Reforma Laboral de 2002, que aumentó la flexibilidad del mercado laboral al estimular la contratación temporal, indirecta (*outsourcing*) y determinó menores pagos por trabajo nocturno y festivo, lo que afectó en mayor medida a los trabajadores independientes; y c) la profunda recesión de finales del siglo XX, que puede haber ocasionado cambios coyunturales y estructurales en la demanda laboral en perjuicio del trabajo permanente.

Pese a no formular consideraciones conceptuales sobre la relación entre las preguntas de la investigación y los procesos de desarrollo, los resultados del trabajo empírico presentado en este artículo tienden a apoyar los planteamientos, explícitos en la primera parte de este libro, según los cuales, las políticas laborales que han venido implantándose en Colombia durante los últimos quince años no han favorecido la convergencia entre grupos sociales ni entre regiones.

Una lógica similar a la anterior preside el trabajo de Jorge Humberto Renza, que contiene una reflexión sobre el porqué de las altas tasas de desempleo y subempleo en Ibagué, a partir de algunos antecedentes sobre el desarrollo local que aportan elementos explicativos de relativa importancia. A este respecto, hace resaltar el autor que pese a la gravedad del fenómeno del desempleo en Ibagué, son escasos los estudios que intentan explicarlo y anota que los trabajos realizados sobre el mercado laboral en el municipio se han quedado en el plano descriptivo.

El artículo presenta en una primera parte la estrategia de industrialización inducida que vivió Ibagué entre finales del decenio del ochenta y 2000 y su relación con el desarrollo económico local; en la segunda, describe el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral local y la evolución de algunos índices de *precarización*, y en la tercera se relacionan las altas tasas de participación global en el mercado laboral con el deterioro de éste. El trabajo utilizó esencialmente la información proporcionada por el DANE en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), para el período comprendido entre 2000 y 2005.

Para avanzar en la explicación de las posibles causas de un problema complejo y que refleja las condiciones de relativo atraso del desarrollo local, se parte de una hipótesis según la cual los altos niveles de desempleo se pueden explicar por las características del proceso de industrialización inducida en la ciudad y por la presión que ejercen sobre el mercado laboral las altas tasas de participación global, sobre todo de la población femenina. El trabajo se pregunta, además, por los niveles de *precarización* del empleo en Ibagué y su evolución.

En cuanto al primer aspecto, el artículo recuerda que la industrialización de la ciudad no sólo fue tardía, sino que en gran medida se basó en el intento fallido de generar desarrollo económico y social en la región estimulando la inversión tras la tragedia ocurrida en Armero en noviembre de 1985. La falta de infraestructura de servicios, la localización geográfica de la región y, cabría añadir, aunque no lo señala expresamente el artículo, la ausencia de un entorno social económico y político regional capaz de aprovechar adecuadamente los incentivos suministrados, podrían citarse entre las causas del fracaso.

En lo relativo al carácter precario del empleo, destaca Renza que el debate no está acotado y que el concepto de precario está aún en discusión. De todas maneras, siguiendo a Leiva (2000), que realiza una pesquisa sobre los aportes de investigadores como Rodger y Guerra, que se han aproximado a este concepto desde diferentes perspectivas, el artículo plantea varias características del empleo precario:

- Un corto horizonte de tiempo o alto riesgo de pérdida; el tipo de contrato es determinante en este caso.
- Pocas posibilidades para los trabajadores de controlar las condiciones de empleo.
- Ausencia de protección o falta de garantía de seguridad social.
- Bajos ingresos relacionados con condiciones de pobreza.

Según esto, el concepto de precariedad se define por inestabilidad, carencia de protección, inseguridad e insuficiencia de ingresos, factores éstos que se entrelazan con otras debilidades sociales y económicas. Se está entonces en presencia de un fenómeno multidimensional que no obedece simplemente a la acción de las fuerzas del mercado en condiciones de competencia.

Los resultados obtenidos tienden a apoyar tanto las hipótesis de partida del trabajo, como los planteamientos de algunas de las otras ponencias incluidas en este libro. Entre ellos se mencionan los siguientes:

- La población ocupada presenta niveles de *precarización* que superan el promedio de las 13 ciudades para el período considerado. Esta *precarización* es principalmente femenina y vinculada en buena medida a sectores de relativo desarrollo tecnológico. Por lo demás, en contra de lo que podría esperarse, sectores como la industria, a pesar de ser intensivos en mano de obra calificada, siguen absorbiendo alta proporción de mano de obra no calificada.
- Ibagué no sólo presenta las mayores tasas de desempleo entre las referidas ciudades, sino que enfrenta una de las mayores tasas de subempleo. Ahora bien, subraya el autor que este fenómeno se acompaña de una considerable mejoría en los niveles de escolaridad que no se traduce en una mejora en la inserción laboral y los ingresos de los ocupados.
- El departamento del Tolima vive un proceso de industrialización inducido en la década del noventa que estuvo y está fincado en actividades muy sensibles a la competencia extranjera y a fenómenos como el contrabando y que no implica un incremento de la productividad media de la fuerza de trabajo. A esto se suma un aumento en la tasa global de participación, que posiblemente permite sostener bajos niveles salariales.

Las verificaciones anteriores resultan muy preocupantes y contribuyen a poner en cuestión los paradigmas que han tratado de imponerse, por ejemplo en cuanto a la supuesta asociación “automática” entre mejores condiciones educativas y mayor calidad del empleo. Ellas reafirman, lógicamente, las grandes dudas enunciadas en otros capítulos del libro.

La clase dirigente regional le ha apostado a la situación geográfica equidistante de los grandes centros nacionales como ventaja comparativa de Ibagué. La posibilidad de acceso a estos centros sería garantía del despegue hacia el desarrollo regional. Pero se olvida que, en ausencia de una estrategia diseñada en función de la realidad de la inserción regional en los procesos nacionales de desarrollo —y cabría añadir, de un proceso de desarrollo endógeno cuya necesidad se pone de manifiesto en el artículo de Zorro Sánchez—, la competencia entre varios polos, uno de los cuales está en condiciones de inferioridad relativa, Ibagué en este caso, es posible que esta supuesta “ventaja” no sólo no revierta, sino que agrave la situación de la ciudad menos fuerte.

El tercer bloque del libro se refiere a la dimensión ambiental del desarrollo y en particular a la relación entre conservación y desarrollo, abordada desde un enfoque interdisciplinario, y precisamente aquí se presenta un cuestionamiento a fondo de la noción de desarrollo, tanto por la carga ideológica que se le atribuye desde su génesis, como por los problemas epistemológicos que suscita desde la perspectiva de la teoría de la complejidad.

En primer lugar, el artículo de Julio Carrizosa trata de aclarar el estado actual de la discusión sobre el desarrollo y el ambiente, haciendo especial referencia al caso colombiano. En palabras de su autor, se discuten especialmente “[...] la posibilidad de comprender a *posteriori* el desarrollo y el reto cognitivo implícito en la planificación y, por tanto, en la predicción de los cambios en los procesos complejos humanos-no humanos, que constituyen las diferentes versiones de las relaciones entre desarrollo y ambiente”.

La ponencia recuerda las raíces de los conceptos de desarrollo y de ambiente, y recalca la necesidad de apoyarse tanto en las ciencias físicas y naturales como en las ciencias humanas y sociales. Para aclarar la necesidad de un tratamiento multidisciplinario se ilustran discusiones recientes desde las teorías de desarrollo endógeno, el desarrollo regional, el institucionalismo histórico, el postmodernismo y la ecología política y se tienen en cuenta las aproximaciones generales a los factores que influyen en el comportamiento colectivo. Hace a continuación una síntesis de la situación actual, con breves referencias a algunas de las polémicas sobre el papel de la globalización y el comercio exterior, el problema de los indicadores, el proceso de inversión extranjera, la industrialización y la validez de los instrumentos

educativos y de desarrollo tecnológico, para reflexionar en este contexto sobre la génesis, la variedad y la validez de los conceptos de manejo sostenible de los recursos naturales, de desarrollo sostenible y de *sostenibilidad fuerte*, *sostenibilidad débil* y *sostenibilidad territorial* potencial.

Finalmente, el texto se enfoca en la situación actual en Colombia y las propuestas del documento *Visión Colombia 2019* relacionadas con el tema ambiente-desarrollo, las sitúa en la compleja realidad nacional y propone algunas posibles líneas de estudio sobre la influencia de factores como la geografía física, la cultura, la ayuda externa, el narcotráfico, la subversión, la corrupción y la complejidad del territorio en el desarrollo de las regiones.

Yendo al fondo de la controversia sobre el desarrollo, Carrizosa destaca, con base en el análisis de Escobar, cómo el pensamiento de los economistas y los intereses políticos y financieros han determinado el significado y el poder de la palabra “desarrollo” y cómo los conceptos de desarrollo sostenible y ambiente están determinados por ese mismo pensamiento. Más aún, “Al racionalizar la defensa de la naturaleza en términos económicos, escribe, los economistas verdes continúan esparciendo la sombra que la economía proyecta sobre la vida y la historia”. (Escobar, 1998).

Subraya además el autor que las dudas principales y más actuales en cuanto a la concepción actual del desarrollo provienen de la psicología y obligan a cuestionar, sobre todo, el concepto de racionalidad económica y su tesis de la maximización constante del ingreso como factor principal del comportamiento humano. A partir de este cuestionamiento, señala que hoy día las relaciones entre la economía y la psicología comienzan a activarse en tres líneas principales: la de los economistas que construyen la teoría de la conducta o elección racional y profundizan el comportamiento de los consumidores y de los inversionistas; la de aquellos que se embarcan en la definición de una “economía conductual” o de una economía psicológica, compartida por los economistas “girardianos”, que se enfocan en el comportamiento mimético, la imitación, como explicación de las grandes crisis; y, por último, la que resulta de una mezcla de biólogos, filósofos y matemáticos que parten de la teoría de juegos y que, como Jon Elster, al reflexionar en torno a las debilidades que introducen el costo y la ausencia de información en las decisiones aparentemente racionales, replantean en su totalidad el espectro de los factores que influyen en el comportamiento humano y hablan no de leyes, sino de mecanismos que se pueden identificar dentro de la complejidad de los procesos cerebrales.

La crítica de Carrizosa a la noción de desarrollo sostenible se sustenta en el hecho de que al establecer el “crecimiento económico” como su primer objetivo, y al no incluir en ella factores diferentes de los económicos, su construcción se realiza desde el pensamiento neoclásico. En estas condiciones, afirma el autor: “Cuando se pone

el ‘crecimiento económico’ al mismo nivel que la calidad de vida y el bienestar social, se le otorga el carácter de fin y se oculta que es un medio. Al emplear el verbo ‘deteriorar’, se opta por un modelo de ‘sostenibilidad débil’ que no permite tomar medidas proteccionistas fuertes. Al no definir la calidad de vida o el bienestar social, se debilita la necesidad de equidad intrageneracional”.

Más aún, la búsqueda de un desarrollo sostenible guiado principalmente por el crecimiento económico reduce el ambiente a un conjunto de recursos naturales y apoya una visión restrictiva de la gestión ambiental. Esto lleva al autor a comentar algunos de los procesos que tienen lugar actualmente en Colombia.

En lo institucional, el Gobierno ha promovido cambios de la legislación ambiental en los que desagrega del ecosistema los componentes que pueden formar parte de las funciones de producción, y ha reformado las organizaciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental y la estructura del antiguo Ministerio del Medio Ambiente, para que gradualmente se conviertan en agentes de un desarrollo sostenible puesto al servicio del crecimiento. En lo programático, el concepto de “ambiente” está siendo reemplazado por el de desarrollo sostenible, incorporado al subcapítulo de consideraciones económicas. En lo operativo, se ha aceptado la responsabilidad y buena fe del empresariado y se ha disminuido el número de funcionarios que ejercen la autoridad ambiental. Todos estos cambios han acentuado los problemas de las relaciones entre la población colombiana y la naturaleza no humana del país.

Ahora bien, existiendo para Carrizosa una distorsión cognitiva según la cual el sentido de términos como “desarrollo” y “medio ambiente” se tergiversa en función de los intereses de ciertos grupos, es absolutamente lógico plantear dos preguntas que enuncia textualmente de la siguiente manera: “¿Cómo evitar estos procesos de contaminación ideológica en los que se altera implícitamente el significado de los conceptos para cooptarlos y ponerlos al servicio de otras ideas y de otros intereses? ¿Cómo reevaluar nuevamente la importancia del ambiente frente a un desarrollo que sigue ilusionando a los pobres y sirviendo de instrumento a los poderosos?”

En ese momento el autor considera que lo pertinente es renunciar a la idea de desarrollo, “devolverla” a sus dueños —los economistas que la concibieron y los grupos de interés que la aprovechan— y profundizar y explicar mejor el concepto de *sostenibilidad* como instrumento que ayude a equilibrar la situación de territorios específicos. Al abandonar la palabra “desarrollo”, el ambientalismo y los académicos especializados en lo ambiental se pueden acercar nuevamente a la realidad y retornar al concepto de límites que la caracteriza. Las mayores ventajas del concepto de *sostenibilidad* son su alusión al esfuerzo que significa sostener algo y la presunción de existencia de lo insostenible.

Esas ventajas se ven con mayor claridad cuando se enfocan los estudios hacia lo territorial: un concepto de *sostenibilidad* territorial potencial, enfocado hacia el estudio de procesos integrales en los que el concepto ecológico de capacidad de carga se amplíe hacia lo socioeconómico, podría mejorar la calidad y la cantidad de información que individuos, comunidades, empresas y gobiernos necesitan para localizar sus actividades y evitaría así gran parte de la destrucción de la naturaleza humana y de aquellos proyectos humanos que nunca logran competir exitosamente a causa de la existencia previa de obstáculos estructurales y funcionales. Concluye el autor haciendo sobresalir el posible aporte de las universidades interesadas en el tema, si logran unir los conceptos de algunas disciplinas y romper las cadenas que imponen algunas otras.

Aunque coincidente con algunos de los planteamientos de Carrizosa, el artículo de Andrés Guhl presenta una visión conforme a la cual es posible armonizar las nociones de conservación y desarrollo, si se aplica la lógica de una “conservación para el desarrollo”.

La argumentación comienza señalando que desde hace más de veinte años se habla de una crisis ambiental global y subraya que, a pesar de los esfuerzos de conservación y de iniciativas internacionales como el “desarrollo sostenible” o los “objetivos del milenio”, el desarrollo de la sociedad sigue dándose a costa del capital natural. El futuro mismo del planeta se encuentra en entredicho si la sociedad sigue tratando de imponer sus necesidades —a veces ficticias— sobre las del ecosistema.

En palabras del autor, “la aproximación más común para minimizar esta degradación ambiental ha sido la creación de áreas protegidas, y los enfoques conservacionistas van desde los más extremos, donde el valor intrínseco de la naturaleza hace que la zona protegida sea una región de conservación estricta sin ninguna intervención humana, hasta los enfoques de manejo comunitario de áreas protegidas, donde el énfasis es en mantener los servicios ambientales necesarios para los medios de vida locales. El debate sobre la manera de reducir el impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas sigue sobre la mesa, y hay argumentos tanto a favor de la conservación extrema (conservación o desarrollo) como del uso y manejo sostenible de los recursos naturales (conservación y desarrollo)”.

A partir de esta reflexión, el artículo se propone establecer tres puntos básicos:

- a. La estrecha relación entre bienestar humano, biodiversidad y conservación. Las poblaciones más vulnerables son las más directamente afectadas por cambios en la oferta de servicios ambientales, y por esto es vital conservar los servicios de los que dependen esas comunidades.

- b. La relación entre las condiciones locales y la selección del tipo de aproximación a la conservación. Bajo el supuesto de que ésta depende de aquéllas, no es posible tener una estrategia adecuada para todas las circunstancias y, en tal virtud, zonas de protección exclusiva que se requieren en algunas regiones no son incompatibles con la existencia de zonas de uso sostenible de los recursos naturales en otras áreas.
- c. La necesidad de complementar la conservación en áreas protegidas con estrategias de manejo de la biodiversidad y de los servicios ambientales fuera de las zonas de protección. Insiste el artículo sobre el hecho de que una porción muy importante de la biodiversidad se encuentra por fuera de los parques naturales.

Entre los puntos señalados por el artículo cabe poner en relieve su afirmación de que la forma actual de aprovechamiento de los recursos limitados del planeta, caracterizada por la asimilación entre bienestar y consumismo, no tiene futuro ni es sostenible. Si se mantiene esta tendencia sin que se adopten medidas en el corto plazo, la destrucción del planeta es inevitable.

Ahora bien, pese a que en ciertos medios tiende a atribuirse a la “sobrepoblación mundial” el problema de la degradación ambiental, en opinión de Guhl, aunque el crecimiento demográfico contribuye sin duda a la demanda excesiva de ciertos recursos naturales, contribuye también a ella el consumismo rampante en los modelos de desarrollo dominantes.

Esta reflexión conduce al autor a abordar uno de los temas centrales de su artículo: la relación entre la pobreza y la conservación ambiental, a propósito del cual destaca los siguientes puntos:

- Superación de la pobreza y conservación son objetivos separados que requieren estrategias diferentes, aunque indisolublemente ligadas en ciertas áreas.
- La pobreza es una limitante para la conservación: las poblaciones pobres y vulnerables sobreexplotan los recursos naturales y, por tal razón, las estrategias de conservación de los recursos afectados por esta sobreexplotación deben incluir la generación de ingresos y la educación de las poblaciones en las cercanías de las áreas afectadas. Es éste uno de los muchos aspectos en que el carácter *interdimensional* del desarrollo se pone en evidencia.
- La conservación no debe interferir en la reducción de la pobreza. Las estrategias de conservación no pueden aumentar la pobreza de los grupos vulnerables y esto obliga a armonizar las necesidades de la población y las de los ecosistemas.

Esta última afirmación pone de manifiesto tanto la relación entre naturaleza y sociedad, como la importancia de los ecosistemas para el desarrollo. Esta relación se incluye en

la Convención para la Diversidad Biológica; se encuentra implícita en muchas de las definiciones de *sostenibilidad* y está presente en cuatro de los objetivos de desarrollo del milenio. Sin embargo, pese a la fortaleza del vínculo entre biodiversidad y pobreza, y, por ende, entre biodiversidad y desarrollo, el éxito de las estrategias integradas de reducción de la pobreza y conservación sigue siendo elusivo.

En parte esto se debe al hecho de que, tal como insiste Carrizosa en su artículo, la noción de desarrollo económico no se diferencia mucho de la de crecimiento económico en cuanto a la percepción del ambiente biofísico: éste sigue siendo un medio para lograr el crecimiento, y los bienes y servicios ambientales siguen siendo percibidos como ilimitados y al servicio de la humanidad. Además, y al igual que en la perspectiva de crecimiento económico, no se tiene en cuenta el deterioro ambiental como uno de los impactos del desarrollo, y se supone que el entorno será capaz de asimilar la degradación asociada con éste.

También subraya Guhl que a pesar del estrecho vínculo existente entre pobreza y pérdida de biodiversidad, el establecimiento de zonas protegidas no ha logrado por lo general abordar ambos objetivos de manera conjunta. Algunas investigaciones sugieren que entre las causas de esas fallas está el hecho de que la mayoría de las estrategias de conservación se basan más en criterios biológicos y ecológicos que socioeconómicos. Esto lleva a simplificar de manera exagerada los procesos sociales, económicos y políticos, complejos y heterogéneos, que ocurren en las áreas protegidas y su vecindad y, con frecuencia, a desconocer las necesidades de las comunidades locales, en forma tal que el área protegida se establece como si conservación y bienestar fueran objetivos excluyentes en vez de acciones sinérgicas para el desarrollo.

Anota el autor que, en todo caso, los cambios en la forma de aproximarse al problema no sólo deben ocurrir en el plano institucional; ellos deben involucrar los comportamientos individuales y sociales. Aunque para muchos habitantes del planeta es evidente que éste tiene límites, y que hay una relación intrínseca entre el estado de los ecosistemas y el nivel de bienestar, es necesario crear conciencia y educar al grueso de la población mundial en el sentido de que sus acciones en determinada escala pueden tener repercusiones serias en otras escalas espaciales y temporales.

Para concluir, como la mayor parte de los artículos incluidos en esta colección, subraya éste el carácter multidimensional del desarrollo, ahora bajo la perspectiva de su relación con la conservación ambiental. Si esto es así, cualquier análisis puramente disciplinario de la relación entre conservación y desarrollo ofrece una visión incompleta que debe superarse mediante un abordaje interdisciplinario. Éste facilita, además, la búsqueda de alternativas que, desde la interacción entre las ciencias físicas y naturales, las ciencias humanas y los saberes ancestrales, hagan compatibles los objetivos de conservación con los de la sociedad, en el marco de las

especificidades locales que condicionan tanto la conservación como el desarrollo. Con esta articulación es posible garantizar simultáneamente el bienestar de los ecosistemas y el de la sociedad, y lograr así que conservación y desarrollo dejen de ser objetivos excluyentes y que, complementándose entre sí, conduzcan hacia la conservación para el desarrollo.

El mismo tema de la dimensión ambiental en el desarrollo es abordado de manera completamente diferente por Adolfo Izquierdo, que en su artículo se propone brindar siete aportes epistemológicos al entendimiento de la relación ambiente-desarrollo desde teorías de complejidad. Con esta contribución, el autor busca avanzar hacia la futura caracterización epistemológica de un enfoque regional para la alternatividad al desarrollo, entendido como diferente del de las alternativas de desarrollo.

Según el autor, el principal aporte epistemológico a la dimensión ambiental desde la perspectiva de las teorías de complejidad es la recurrente pregunta por la recursividad de la vida, pregunta que no puede ser resuelta por la expresión “desarrollo humano sostenible”, denominación contemporánea de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad. En efecto, este proyecto es epistemológicamente disfuncional a la pregunta en cuestión, porque su antropocentrismo le hace difícil comprender la realidad de los infinitos y simultáneos intercambios de energía entre los seres. Por ello se requiere un abordaje diferente, que conforme al artículo en cuestión es facilitado por las teorías de complejidad entendidas como ciencia, como método y como cosmovisión.

De lo anterior se desprende, además, la necesidad de una propuesta que implique *alternatividad al desarrollo* y no simplemente el planteamiento de posibles *alternativas de desarrollo*. Mientras este último enfoque se limita a plantear diferentes formas de aproximación al mismo paradigma de la modernidad, la idea de *alternatividad* designa la probabilidad emergente (Lonergan, 1999) de “procesos de elevación de niveles de conciencia con respecto al sentido trascendente y al contenido *triunitario* de infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente, las cuales están en proceso de totalización inacabado, entretejiendo la trama de la vida en cualquier aquí y ahora”.

Consistente con este planteamiento, el autor parte de una crítica radical al concepto de desarrollo, fruto a su juicio de “la falta de imaginación de la sociedad contemporánea para cocrear nuevos y mejores mundos, a causa del efecto paralizante (Borradori, 2003) y escotósico⁶ (Lonergan, 1999) del trauma colectivo

⁶ Término éste referido a la escotosis, enfermedad de la conciencia que consiste en preferir hacer recurrente lo conocido a asumir el reto de tematizar metafórica y recursivamente lo desconocido.

producido por la guerra y por los demás tipos de conflictos y violencias que se presentan cuando el poder del conocimiento ha sido puesto al servicio del poder de la riqueza mediante el poder de la fuerza a nombre del ‘desarrollo’. Según él, ni “conservación” ni “desarrollo” son objetivos en sí mismos, sino categorías que convergen en torno a la expresión “desarrollo humano sostenible”, que, como ya se mencionó, es la denominación contemporánea de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad.

La primera parte del artículo analiza una por una las preguntas enunciadas como punto de partida del panel en el que fue presentada la ponencia respectiva. Tales preguntas fueron:

- ¿Son conservación y desarrollo objetivos que no se pueden cumplir simultáneamente? ¿O es posible tener conservación y desarrollo?
- ¿Es posible incorporar conocimiento científico y no científico para lograr simultáneamente conservación y desarrollo?
- ¿Cuáles son las ventajas y cuáles los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre conservación y desarrollo?

Con respecto a la primera pregunta, se indica que su formulación reposa sobre el supuesto ambiguo según el cual conservación y desarrollo, como objetivos distintos, sí pueden cumplirse simultáneamente en algunos casos, mientras que en otros se presenta secuencialidad y exclusión entre sí. La ambigüedad en cuestión reside en las distintas connotaciones temporales de estos objetivos: mientras el de conservación connota permanencia, el de desarrollo involucra cambio.

La formulación de la segunda pregunta, entre tanto, se funda en el doble supuesto según el cual para lograr simultaneidad en el cumplimiento de objetivos distintos se requiere, por un lado, incorporar distintos tipos de conocimiento y, por otro lado, admitir que el conocimiento de la simultaneidad de la diferencia es posible relacionando el conocimiento científico, el metacientífico y el paracientífico (Piaget, 1970) en torno a una unidad de sentido emergente. Esta posibilidad también pone de presente la necesidad de un metaconocimiento que trascienda el conocimiento científico respecto a “conservación” y a “desarrollo”.

Finalmente, según Izquierdo, la tercera pregunta descansa en dos supuestos:

- a. Existe una relación entre los objetivos de conservación y desarrollo, cuyo abordaje requiere un enfoque interdisciplinario.
- b. Mientras cada uno de dichos objetivos se aborde por separado, ellos pueden seguir siendo enfocados disciplinariamente.

Según el autor, la principal ventaja de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y desarrollo es de orden cognitivo, pues tal tipo de enfoque obliga a relacionar saberes distintos con respecto a un mismo fenómeno que de suyo varía, dependiendo del arreglo entre la lógica, la ética y la estética de los patrones culturales prevalecientes en un contexto dado. A su vez, el principal obstáculo de este tipo de enfoque es de orden teórico-metodológico, a causa tanto de la dificultad teórica que para el diálogo entre saberes plantea la rigidez de los protocolos disciplinarios establecidos con la pretensión de conocimiento científico, como del reto metodológico que implica la construcción colectiva de un metalenguaje, mediante un metamétodo, a partir de juegos de lenguaje.

Con base en las reflexiones anteriores, Izquierdo plantea los siguientes aportes epistemológicos a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo desde teorías de complejidad:

- A. Es importante tematizar metafóricamente nuestros conceptos operatorios, esto es, aquellos sin los cuales no podríamos decir lo que decimos pero de los que no somos conscientes cuando nos expresamos en nuestra cotidianidad. Esto ocurre a propósito de “vida”, en tanto concepto operatorio de la pregunta general por la compatibilidad entre los objetivos de conservación y desarrollo.
- B. Debe recordarse la importancia del poder *cocreador de la palabra*, particularmente cuando el discurso predominante sobre la casa de la vida se ha referido hasta el momento a la relación entre ambiente y desarrollo desde una perspectiva dual y antropocéntrica, según la cual el entorno natural es la condición de posibilidad del medio construido para el desarrollo de la humanidad. De ahí la importancia de sugerir que este discurso sea enunciado desde niveles de conciencia con sentido trascendente y con contenido *trinitario* y no antropocéntrico, que permita superar la relación dual entre los conceptos de “hábitat” y de “habitante”, desde una perspectiva de ecología profunda.
- C. Es preciso ser conscientes de que la falta de imaginación de la sociedad contemporánea para *cocrear* nuevos y mejores mundos, comenzando por la redominación de su imaginario, se debe al ya mencionado efecto paralizante de la escotosis, que en este caso se presenta porque el poder del conocimiento ha sido puesto al servicio del poder de la riqueza mediante el poder de la fuerza a nombre del “desarrollo”.
- D. La posibilidad del cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y desarrollo, en términos de “desarrollo humano sostenible”, depende de nuestro nivel de conciencia para percibir en la espacio-temporalidad de un mismo proceso, fenómenos que ocurren en territorialidades distintas y con jurisdicciones que varían según la manera como entendamos los conceptos de “hábitat” y de “habitante” y según los papeles y funciones que les atribuyamos a sus relaciones.

- E. Es preciso plantear la ventaja del reto cognitivo y metametodológico que gira en torno a la recursividad contextual entre las operaciones sensorial, imaginativa, conceptual, valorativa, *decisional* y *praxiológica* de nuestra estructura de conocimiento. Un enfoque interdisciplinario no basta para dar cuenta de la pretensión de verdad, bondad y belleza que subyace en las relaciones entre los distintos niveles de resolución de lo social, entendido desde teorías de complejidad. Por tanto, el enfoque de lo social como campo unificado, además de interdisciplinario, debe ser *transmetaparadisciplinario* y no antropocéntrico, aunque sí antropológico, a fin de propiciar la emergencia de nuevo conocimiento partiendo de conocimientos científicos, sabidurías filosóficas y revelaciones religiosas dentro de los que se enmarca el arreglo entre la lógica, la ética y la estética de los patrones culturales prevalecientes en un contexto dado.
- F. Hay que señalar, igualmente, la ventaja del reto cognitivo y metametodológico de la “alternatividad al desarrollo” para superar el principal obstáculo teórico-metodológico de un enfoque interdisciplinario de la relación entre los conceptos de “conservación” y “desarrollo”. Este reto cognitivo consiste en reconocer que: 1) los procesos de elevación de los niveles de conciencia son procesos complejos recurrente-recursivos; 2) la elevación de los niveles de conciencia es *cocreativa*; 3) el sentido de los infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente es trascendente; 4) su contenido es *triunitario*; y 5) dichos intercambios son orgánicos y compasivos⁷.
- G. Tal como ya se indicó, la noción de “desarrollo humano sostenible” es epistemológicamente disfuncional a la recurrente pregunta por la recursividad de la vida, en la medida en que su antropocentrismo dificulta enfrentar el reto cognitivo que presenta el campo unificado entre las manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado.

Los aportes anteriores abren por lo menos las siguientes posibilidades:

- a. Redenominar el imaginario de la sociedad moderna, lo que simplemente reproduce el carácter *homogeneizante* de la modernidad, al abogar por el cambio social antropocéntrico pero llevándolo a cabo de manera que todo siga igual, al suponer el eterno retorno de lo nuevo como siempre más de lo mismo. Esto, desde la dimensión ambiental, se ha traducido hoy en la reiteración de las bondades del modelo de desarrollo humano sostenible con indicadores de género en el marco de la globalización neoliberal en curso.
- b. Asumir el reto cognitivo de la probabilidad emergente de procesos de elevación de niveles de conciencia, cuyas respuestas a la pregunta por la vida trasciendan

⁷ Las referencias a los autores que proponen cada uno de estos conceptos se encuentran en el texto del artículo.

la perspectiva antropocéntrica, desde la que hasta ahora se ha planteado, de manera dicotómica, que lo que hay que conservar es el ambiente natural y que lo que hay que desarrollar es la humanidad, como si se tratara de dos campos distintos en vez de uno unificado.

De estas dos posibilidades, el autor se define explícitamente por la segunda.

La cuarta y última parte del libro examina algunas perspectivas del desarrollo desde el aspecto político, y hace resaltar particularmente la relación entre democracia local y gobernabilidad territorial y la condición de éstas como factores o productos del desarrollo.

El artículo de Andrés Hernández, en primer lugar, sostiene que la democracia liberal está estructurada en torno a dos grandes tradiciones: el liberalismo republicano de los padres fundadores del sistema representativo, que exalta la democracia como sistema político *contramayoritario* que establece un sistema de contrapesos orientado a contrarrestar los poderes del Presidente, contener los abusos del poder y defender los derechos de las personas, y la tradición que la ve como un sistema de competencia pacífica por el poder entre elites y partidos políticos que acogen las reglas de juego democrático como instrumento válido para adoptar decisiones legítimas y que rechazan una amplia participación ciudadana más allá del voto, no sólo por considerarla inviable en los Estados modernos de gran escala, sino por generar grandes inestabilidades políticas.

La democracia liberal, estructurada bajo estos dos grandes principios: el *contramayoritario* y el de competencia entre elites, enfrenta profundas limitaciones que han sido y son cuestionadas por grandes tradiciones de pensamiento, movilizaciones populares y partidos políticos. Estas limitaciones, que se convierten en promesas incumplidas, son, entre otras, las enormes desigualdades: entre clases sociales y regiones, reflejadas en la pobreza cada vez mayor de amplios sectores de la población; entre hombres y mujeres y entre actores políticos; estas últimas se derivan de las elecciones y de las imperfecciones que caracterizan a las democracias representativas. Las limitaciones en cuestión constituyen un obstáculo potencial para la gobernabilidad democrática, tema analizado con mayor detalle en el artículo de Jaime Torres-Melo.

A diferencia de lo que comúnmente se afirma, subraya el artículo que, a juicio de los fundadores del sistema representativo, las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente y que los gobiernos y asambleas populares, tanto en el mundo clásico como en el moderno, constituyen una amenaza por el espíritu de partido y de facción que en ellas se desarrolla. Según esto, la primera gran tradición de la democracia afirma una concepción elitista de la representación, según la cual los

representantes *deben ser distintos* de sus electores y aunque *responsables* ante el público, deben estar libres de la presión de los grupos privados. Esta visión sigue vigente en los sistemas representativos contemporáneos. Al adoptar esta idea elitista de representación, se abandona la idea de “representación como mandato directo” que actúa en nombre de intereses específicos, y se rechaza la idea de “representación como semejanza o similitud”, que establece que para que la representación sea verdadera, debe existir una similitud entre el elegido y el elector.

El segundo enfoque liberal de la democracia está constituido por visiones elitistas y pluralistas y por la teoría económica de la democracia, que coinciden en entender la democracia representativa como sistema de competencia que regula la lucha por el poder; como mecanismo de agregación de preferencias de los ciudadanos o como procedimiento político mediante el cual los electores-ciudadanos eligen entre un conjunto de representantes que ofrecen diferentes programas.

La diferencia central radica en que mientras el modelo liberal republicano contempla, por un lado, la posibilidad de que existan ciudadanos con disposiciones públicas, una “aristocracia de representantes” que pueden ser identificados gracias al sistema electoral y, por otro lado, la posibilidad de procesos deliberativos entre estas elites, que servirán para adoptar decisiones justas, el modelo liberal de democracia se distancia de esta tradición liberal republicana, en tanto presume que no hay otro ciudadano que el *homo oeconomicus*, calculador e interesado, y afirma que la democracia funciona como un mercado de agregación de preferencias mediante la competencia electoral y las políticas públicas.

En contraste con la visión liberal republicana elitista, que ve la democracia representativa como un sistema establecido para asegurar que la política tenga carácter deliberativo y evitar que las facciones y pasiones controlen las instituciones y definan las políticas públicas, las visiones liberales de la democracia presentan la democracia representativa como un esquema institucional que funciona en forma similar al mercado: como un sistema de competencia entre elites (o representantes) por el poder, como mero “procedimiento o método de agregación de preferencias” que no requiere individuos virtuosos y con vocación pública. Pese a diferencias entre las diversas corrientes dentro de estas últimas visiones, todas ellas comparten varios rasgos:

- a. Presentarse como enfoques descriptivos y no normativos, que, en tal virtud, aportarían un enfoque realista de la democracia, libre de aspectos éticos o normativos.
- b. Defender el distanciamiento entre la ciudadanía y la política y asignarle a aquélla un papel no protagónico que sólo se activa durante los procesos electorales. Dada la falta de inmediatez y relación directa entre la toma de decisiones y

- sus consecuencias, la mayoría de ciudadanos son incapaces de desarrollar un sentido de responsabilidad.
- c. Entender que la competencia política se libra entre unos pocos partidos de organización oligárquica, que consolidan liderazgos jerárquicos en su interior, y no entre ciudadanos.
 - d. Sostener que la negociación sustituye a la deliberación, aspecto central en las visiones republicanas de la democracia. El papel de la democracia representativa, como procedimiento, es acomodar todas las preferencias sin juzgar acerca de su contenido moral. No se reconocen el diálogo y la deliberación como mecanismos para tomar decisiones, para transformar preferencias y para identificar el bien común.

De acuerdo con Hernández, pese a que algunas de estas tesis no están muy alejadas de la realidad de las democracias, el panorama de la ciudadanía es más complejo: por una parte, hoy existe un potencial de participación ciudadana democrática superior al de los tiempos en que se hizo la referida caracterización de la ciudadanía y la democracia; por otra, no se puede olvidar que la distancia de la ciudadanía frente a lo público se explica en parte por la existencia de excluidos de la vida política democrática y, finalmente, no cabe ignorar los ideales y proyectos que aspiran a vincular a la ciudadanía con la política y a reducir la discrecionalidad de los gobernantes.

Por lo demás, a su juicio, los esfuerzos por eliminar el componente ético de la política fracasan y terminan por tener efectos perversos al menos en dos sentidos:

En primer lugar, en cuanto tienden a reducir el pluralismo político al sostener que la democracia sólo puede y debe ser vista como una competencia por el liderazgo y que los ciudadanos se limitan a escoger entre diferentes elites. La democracia se reduce a un mercado político en el que pocos compiten por el poder y se debe abandonar la lucha política por profundizarla.

En segundo lugar, conducen a olvidar que los procedimientos democráticos están encaminados a obtener valores como la libertad y la igualdad política. Si no hay una cultura política que reconozca este sentido de las reglas democráticas, no sólo de parte de las elites y las fuerzas políticas dominantes sino de la ciudadanía, la democracia necesariamente se debilita.

Ahora bien, dados los planteamientos de las teorías dominantes, no es extraño que la moderna democracia liberal conviva con profundas desigualdades económicas, sociales y políticas inherentes a su estructura, que le afectan la legitimidad y que, en ocasiones, ponen en peligro la gobernabilidad democrática. Entre ellas, las desigualdades más importantes son las de clases e ingresos, las que ocurren en el ejercicio

del poder político entre ciudadanos y gobernantes y las de género, raza y etnia. Justamente, uno de los debates centrales en torno a la democracia representativa moderna se centra en identificar y caracterizar estas desigualdades. En gran parte por esto, afirma el autor, la democracia moderna liberal, pese a ejercer fuerte atracción tanto en el plano ideológico como en el práctico, enfrenta profundas críticas y no logra levantar los consensos que busca, ni ganar la confianza que anhela.

Así las cosas, el artículo hace una breve síntesis de tres grandes tradiciones críticas de la democracia liberal; son ellas la marxista, la feminista y las que se han centrado en los problemas de mediación política.

La desigualdad de clases es la primera que se denuncia en las democracias liberales. Quienes mejor han formulado esta denuncia han sido Marx y la tradición socialista. En la obra de Marx se pueden identificar dos facetas relacionadas con el tema de la democracia: la primera, una implacable crítica a la democracia burguesa, a la que califica como falsa, en tanto no es más que la dictadura de la clase dominante en el capitalismo, y la segunda, una teoría sobre la sociedad por venir: el tránsito al comunismo, etapa en la que se eliminan las relaciones de clase y por ende es posible la “democracia verdadera”.

Una segunda forma de desigualdad es la que existe en términos de oportunidades reales para hombres y mujeres. Las democracias liberales fueron desarrolladas bajo los principios y experiencias de los hombres y esto se ha reflejado en su práctica, pese a las luchas y reivindicaciones de las mujeres. El movimiento feminista en sus diversas etapas ha defendido un ideal igualitario: que todos los miembros de la comunidad deben ser tratados como iguales.

Por último se detiene el artículo en otras tres expresiones de las desigualdades políticas en las democracias modernas: la crisis de los partidos y el predominio de los poderes patrimonialistas y tecnocráticos; la desigualdad de poder político entre los ciudadanos y sus representantes, junto con los problemas de agencia que se derivan de dicha separación y, por último, las imperfecciones de la representación que les cierran las puertas a las voces minoritarias.

De la lectura del texto en cuestión se desprende que un desarrollo pleno, entendido en los términos de autores como Sen, implica una superación progresiva de las limitaciones propias de las tendencias que hoy dominan en la teoría y la práctica de la democracia y que tienden a hacer de ésta un ejercicio casi puramente mecánico para la mayoría de los ciudadanos.

El artículo de Jaime Torres-Melo, elaborado en el marco del proyecto Gobernabilidad y Gobernanza Territorial en Colombia, GGTC, se detiene en algunos temas

enunciados en el artículo anterior. Su punto de partida es una noticia publicada en el periódico *El Tiempo* de Bogotá, bajo el título “Colombia es más gobernable [en el 2006] que en el 2000, según el BM”. El contenido de esta noticia lleva al autor a llamar la atención sobre la importancia de tener claridad sobre tres conceptos diferentes pero íntimamente ligados entre sí, que son: gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno; esta claridad es indispensable para realizar análisis más rigurosos sobre la realidad política del país. El artículo se propone, en consecuencia, establecer las bases de este marco conceptual.

Para tal efecto, plantea tres definiciones de trabajo en torno a las cuales articula una serie de reflexiones, con apoyo en distintos autores, que le permiten profundizar los conceptos respectivos. Las definiciones iniciales son:

- Gobernanza: reglas de juego dentro de un sistema social.
- Gobernabilidad: capacidades de los actores sociales.
- Buen gobierno: ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común.

Con respecto al primer concepto, Torres-Melo llama la atención sobre un hecho que frecuentemente se pasa por alto: entender la gobernanza como conjunto de reglas de juego implica arreglos institucionales determinados por el conjunto de los actores que intervienen en un ámbito político concreto y que a la vez determinan a este conjunto. En estas condiciones, afirma que la adopción de formas de gobernar más cooperativas y estratégicas es el resultado de arreglos de gobernanza más formalizados que reflejan las mencionadas interdependencias; un sistema de interdependencia efectivo se traduce en arreglos de gobernanza más eficaces. Desde esta perspectiva, el papel del Gobierno, como cabeza del Estado, es asegurar que las reglas de juego estén en pie y que se cumplan, y este papel es fundamental para que esas reglas de juego tengan efectos sobre el sistema social. Esta aproximación a la gobernanza, de acuerdo con Mayntz (2001 y 1998), constituye una alternativa a la autoridad jerárquica. Gobernanza significaría, entonces, coordinación para la construcción colectiva del orden social.

Ahora bien, una gobernanza adecuada permitirá ampliar la gobernabilidad. Ésta implica contar con reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo en el que deben operar los diversos actores del desarrollo. Es decir, la gobernabilidad necesita contar con arreglos de gobernanza apropiados. De esta manera, si la gobernabilidad se entiende como un conjunto de capacidades de los actores sociales, ellas están determinadas, en términos de oportunidades y restricciones, por el referido arreglo institucional.

El buen gobierno, por último, es la capacidad del sector público para gestionar de manera eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos. Ahora

bien, de acuerdo con Kooiman (2004), el buen ejercicio de gobierno necesariamente requiere marcos apropiados de gobernanza. Más aún, siguiendo a la Comisión Europea (Nzongola-Ntalaja et al., 2004), subraya el autor que en la medida en que los derechos humanos, la democratización, el imperio de la ley, la sociedad civil, la descentralización del poder y una buena administración pública ganan importancia en una sociedad, ésta evoluciona hacia más sofisticados sistemas políticos, de manera tal que la gobernanza evoluciona también hacia el buen gobierno.

En esta misma línea y siguiendo a Kaufmann (2003), es preciso diferenciar las estrategias de gobernabilidad de las que se concentran en las reformas del Estado, la lucha anticorrupción y los cambios normativos; estas últimas se limitan a trabajar el tema de la gobernanza, pero son insuficientes en términos de gobernabilidad. Ésta requiere un enfoque que incluya, además, transparencia, herramientas de diagnóstico, voz y *empoderamiento* de la sociedad civil, e incentivos para la fiscalización de las entidades públicas.

De esta manera, el artículo hace suyos en cierta forma los sugestivos aportes de Navarro (2002), que propone avanzar en una transición de gobierno local a gobernanza local y plantea dos posibles líneas de trabajo futuro para el proyecto mencionado: el estudio de las dimensiones y de las interacciones mutuas entre gobernanza y gobernabilidad y el mejor aprovechamiento de las capacidades de los actores sociales diferentes del Estado, enmarcado en un paradigma de Estado postburocrático.

Gustavo Duncan analiza en su artículo un fenómeno poco estudiado pero de enorme importancia para entender los procesos de configuración del Estado y la sociedad colombianos, incluso las tensiones propias del desarrollo en determinados ámbitos regionales: *la progresiva subordinación de las organizaciones encargadas de traficar con drogas a grupos armados, sean autodefensas o guerrillas, que a manera de “empresarios de la protección privada”, regulan y protegen la producción, la transformación y la comercialización de cocaína y heroína.*

El artículo consta de tres partes. En la primera se describen las particularidades del narcotráfico que explican sus requerimientos de “coerción y protección”, y se examinan los determinantes de estos requerimientos y su evolución en función de los cambios en la estructura de los individuos y organizaciones que se dedican al negocio. En la segunda se narra cómo tales servicios han venido siendo suministrados a lo largo del tiempo y se observa que, hoy día, la organización que han alcanzado las estructuras armadas irregulares en Colombia les ha permitido tomar el control directo e indirecto del negocio de las drogas, mientras que la lógica económica del narcotráfico se ha incorporado a sus proyectos de imposición de Estados locales. Finalmente se reflexiona sobre el significado que tiene la subordinación de los narcotraficantes a los guerreros.

Subraya Duncan que al no poder acudir directamente a las instituciones del Estado para garantizar su seguridad, los grandes empresarios oligopólicos del narcotráfico utilizaban en principio la violencia mediante asesinos a sueldo o de su propio cuerpo de guardaespaldas. El manejo de su influencia en las instituciones del Estado era dejado al soborno o a la financiación periódica de candidatos, e, incluso, algunos capos intentaron incursionar en la política. Aunque en ocasiones hacían uso de “oficinas de cobro” para castigar los incumplimientos de contratos y de grupos guerrilleros por el cuidado de laboratorios, lo usual era que los empresarios de la droga tuvieran sus propios aparatos coercitivos.

El desmonte de los grandes carteles de la droga trajo la competencia al mundo del narcotráfico, y los narcotraficantes apelaron a terceros para asegurar su protección. Fue así como los cocaleros desde sus inicios contaron con los servicios de “coerción y protección” de los grupos guerrilleros, que regulaban no sólo las propiedades y las transacciones inherentes al cultivo de coca, sino que progresivamente fueron asumiendo el control del resto de la vida social de las comunidades. Ahora bien, al crecer las ganancias del narcotráfico, su participación en la economía del país y las hectáreas sembradas de coca, se requirieron servicios de violencia más complejos y mayor influencia en las agencias del Estado encargadas de perseguir a los empresarios de lo ilícito.

De esta manera, explica el autor, se fueron estrechando las alianzas con los grupos armados irregulares y al final se configuró una nueva estructura de poder político, en la cual, para sorpresa de los propios narcotraficantes, los aparatos de “coerción y protección” que ellos contribuyeron a fortalecer, alcanzaron tal grado de organización que terminaron por subordinarlos en la mayor parte de los casos.

En últimas, guerrillas y autodefensas entraron a regular el negocio de las drogas, y lo hicieron en el marco de su propósito de establecer una hegemonía sobre el Estado local. Su motivación no era el dominio del narcotráfico *per se*, sino la capacidad que éste les otorgaba en su lucha por el poder. Ahora bien, afirma Duncan, al agregarle las armas a la ecuación dinero y votos, era cuestión de tiempo que quienes tuvieran los ejércitos se hicieran al poder político, en la medida en que quien contara con las armas podía extraer los mayores recursos para fortalecer su aparato de coerción. El narcotráfico proveyó entonces los recursos suficientes para agregar la variable armas a la ecuación del conflicto. El poder emanaba ahora de un dominio coercitivo que se financiaba en las armas provistas por el narcotráfico. Se había entrado en una fase más intensa del clientelismo, la del *clientelismo armado*, en el que el intercambio instrumental entre los electores y los elegidos incluía un nuevo producto: los servicios de “coerción y protección”.

Pero no bastaba con tener un aparato de violencia superior en términos de hombres y de armas para imponerse en la compleja estructura de las redes del narcotráfico. Cada organización necesitaba también influir sobre el aparato estatal para evitar la persecución de las autoridades y lograr que la acción de éstas se concentrara en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas, e incluso la violencia, contra los funcionarios honrados o los que hubieran sido cooptados por algún contrincante, se convirtieron en recursos indispensables para la supervivencia y prosperidad del negocio.

La consecuencia más importante de este suceso histórico fue que lo delincencial adquiriera un trasfondo eminentemente político que trascendió los límites locales. Los narcotraficantes pudieron desde regiones apartadas incidir en el trámite de leyes que se definen en los cuerpos colegiados del Estado nacional y lograron también que en la práctica se les otorgara un tratamiento de criminales políticos, pese a sus vínculos con el narcotráfico, con lo que garantizaban su inmunidad frente a instituciones de justicia nacionales e internacionales.

El éxito de los guerreros, concluye el artículo, y también la razón por la que han podido subordinar a los narcotraficantes, radican en que han logrado construir sistemas económicos alternos sumamente rentables, a partir de una regulación violenta de los derechos de propiedad y las transacciones ilícitas, que son eficientes y coherentes con las bajas condiciones de competitividad que prevalecen en muchas regiones de Colombia.

El último artículo de esta colección, preparado por Guillermo Rivera, se relaciona estrechamente con el anterior y presenta una descripción de los factores que contribuyeron a que en diversas regiones del país surgieran “paraEstados, y un análisis de las respuestas dadas por el Estado y en particular por el actual gobierno a este fenómeno.

Siguiendo a Chaparro (2005), el autor entiende como paraEstados aquellas formas de poder local que generan redes de pertenencia, resujeción y organización de las regiones, bajo el dominio de personas u organizaciones diferentes al Estado nacional, que permiten que los individuos mantengan ciertas reglas del funcionamiento económico y normas de convivencia social. En general este fenómeno se presenta cuando particulares organizados en armas, al margen de la ley, asumen por la fuerza funciones propias del Estado.

Un análisis histórico del surgimiento del fenómeno lleva a Rivera a remontarse hasta las épocas de la Conquista y la Colonia españolas, para señalar que el progreso en Colombia se ha concentrado en la cordillera de los Andes, los valles interandinos y parte de la costa Caribe, mientras que el resto del territorio nacional, con muy

contadas excepciones, ha sobrevivido en una realidad “marginal” que, según Fernán González (1994), corresponde a “espacios vacíos”. Estos muchas veces fueron colonizados por quienes huían de la violencia política de mediados del siglo XX y se convirtieron precisamente en los escenarios del surgimiento y consolidación de la economía del narcotráfico.

Ahora bien, después de casi tres décadas de haberse establecido la economía cocalera, el balance no puede ser más desolador. Lejos de enriquecerse, los campesinos cultivadores de hoja de coca quedaron a merced de los ciclos de bonanza o de recesión, de la actitud coercitiva de los actores armados ilegales y de los efectos de políticas antinarcóticos como la aspersión aérea y la interdicción judicial. Hoy día, en la frontera de colonización se presentan los índices más bajos de desarrollo y la pobreza crece más velozmente que la economía. No obstante, para las Farc y el paramilitarismo, los efectos de la economía cocalera fueron espectacularmente positivos.

El autor se refiere entonces al indicador agregado del Banco Mundial sobre gobernabilidad y destaca cómo sus componentes: rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, garantías procesales, imperio de la ley y control de la corrupción, indican un grado de gobernabilidad muy deficiente en las regiones consideradas.

Una situación tan crítica como la presentada en el artículo ha dado lugar a distintas respuestas de los gobiernos nacionales. Concentrando el análisis en las iniciativas del actual Gobierno, al autor se refiere a la política de seguridad democrática y a un conjunto de medidas que tienen por objeto principal devolverle al centro el control de los territorios en cuestión.

En cuanto a la primera, se indica el propósito de recuperar la confianza y seguridad por medio de la presencia de la fuerza pública y de las demás entidades del Gobierno, en vastas zonas caracterizadas por la ausencia del Estado y, por ende, en la conformación de “paraEstados”. Señala Rivera cómo los logros de esta política, aunque importantes en términos de desmonte de aquéllos, son parciales ya que, a su juicio, es claro que el control de la fuerza pública y de la administración de justicia sobre todo el territorio nacional no garantiza por sí solo la refundación de estas sociedades desde el punto de vista sociológico y cultural.

En cuanto al conjunto de otras medidas, el autor se refiere en primer lugar a los consejos comunitarios, como forma de mostrar la presencia del Estado central en las regiones. Según él, tales consejos tienen un efecto enorme en el imaginario colectivo, en el sentido de que concentran en el gobierno central todas las expectativas de solución a los problemas, con lo que se arrasa con las ideas que sustentaron el

proceso descentralizador y se abre camino a lo que algunos han llamado la *desinstitucionalización* de los niveles seccional y municipal del Estado colombiano.

Se refiere a continuación el artículo a dos propuestas: la modificación del sistema general de participaciones (SGP), contenida en el proyecto de acto legislativo n° 11 de 2006, y el anuncio del vicepresidente de la República de que se impulsará una reforma a la Constitución que establezca un nuevo estado de excepción: la emergencia administrativa que facultaría al Presidente para separar de sus cargos a gobernadores y alcaldes cuando se advirtieran indicios de corrupción o influencia de actores armados ilegales. En opinión del autor, ambas propuestas simplemente reafirman el talante centralista del actual gobierno nacional.

Siendo las políticas o acciones mencionadas insuficientes para resolver satisfactoriamente las causas que han dado lugar al surgimiento de los “paraEstados”, y siendo urgente romper los paradigmas relacionados con la ilegalidad, el clientelismo, la violencia y la corrupción, que predominan en las zonas de frontera de colonización, el autor presenta algunas ideas conclusivas, según las cuales la solución podría obtenerse vinculando de manera activa a los partidos políticos y a los empresarios.

A los partidos políticos porque, a juicio del autor, en las regiones del territorio nacional doblegadas ante los paraEstados, “no hay manera de transformar su realidad si no existe una clase dirigente llena de convicciones, valores y principios democráticos, que confronte fenómenos tan perversos como el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla”. A los empresarios porque están llamados a ejercer una responsabilidad social que va más allá de la filantropía y que es socialmente exigible.

Para terminar esta presentación de los artículos contenidos en este libro, es preciso reconocer que ellos muestran caminos a veces convergentes y a veces divergentes para avanzar en los complejos procesos que tienden a llevar a las personas y a las sociedades a ser cada vez más. No obstante, de su lectura se desprende que los ámbitos de convergencia son más amplios que los de las eventuales divergencias y contradicciones y que las miradas desde distintas perspectivas disciplinarias muchas veces conducen a conclusiones similares, lo que tiende a fortalecer tanto la validez de los conceptos que dan a los referidos procesos un carácter multidimensional, como las aproximaciones interdisciplinarias al entendimiento de éstos. Más aún, parece claro que las eventuales divergencias y contradicciones, lejos de conducir a puntos muertos o a callejones sin salida, suscitan nuevos interrogantes y constituyen una invitación a la reflexión, el debate y la acción con respecto a tales procesos.

Esta apreciación optimista adquiere mayor vigencia cuando se comprueba que, pese a sus diferencias, todos los documentos presentados coinciden en que tales procesos, que algunos principalmente en la civilización occidental aunque no exclusivamente

en ésta han denominado “desarrollo”, tienen como referente fundamental la naturaleza a la vez individual y social del ser humano y sus relaciones con el entorno y que, en tal virtud, comprometen la responsabilidad de todos y especialmente la de quienes pueden influir más directamente sobre su evolución futura, desde la academia o desde la práctica política.

PRIMERA PARTE

Perspectivas sociales

Protección social: las familias entre las dinámicas de la macroeconomía
y la construcción de los medios de vida

Tres falacias sobre la relación entre macroeconomía y pobreza*

Mauricio Uribe López**

Introducción

No hay una sociedad —decía el padre de la ciencia económica— que pueda “ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros es pobre y miserable” (Smith, 1776, p.126). La situación de un país —y de sus habitantes— no debe juzgarse sólo en función del desempeño de variables macroeconómicas como crecimiento, inflación, tasa de interés, tipo de cambio, déficit fiscal, etc. También es importante evaluar cómo estas variables ejercen una poderosa influencia en las posibilidades que tiene la gente de llevar a cabo sus proyectos vitales.

La responsabilidad de cada uno sobre sus éxitos y fracasos es relativa. Los resultados individuales están condicionados —y cada vez más con la globalización— por decisiones ajenas y eventos distantes. Stiglitz

* Esta ponencia forma parte de otro documento más amplio elaborado para uno de los capítulos del marco conceptual del proyecto sobre *Política Pública de Promoción Social* ejecutado conjuntamente por el Programa Nacional de Desarrollo Humano y el CIDER con el apoyo de Colciencias y el Ministerio de Protección Social. Se agradecen especialmente los comentarios y sugerencias de Alfredo Sarmiento Gómez y Andrea Lampis.

** Profesor y miembro del programa de investigación sobre Vulnerabilidad y Desigualdad del CIDER de la Universidad de los Andes.

compara la administración económica moderna con la guerra de tecnología de punta, en la que se arrojan bombas sin que quien las arroja vea lo que hace:

Desde un hotel de lujo uno puede forzar insensiblemente políticas sobre las cuales uno pensaría dos veces si conociera a las personas cuya vida va a destruir (Stiglitz, 2002, p. 50).

No obstante, al plantear los términos macroeconomía y pobreza, la tendencia —*a prima facie*— es la de remitir cada término a un ámbito diferente: los agregados al de la gestión económica, y la pobreza, al de la gestión social. Esto supone que la macroeconomía es indiferente frente a lo que cada quien puede ser o hacer con su vida. A esta idea se le llamara aquí la *falacia de la neutralidad*.

Otra consideración desprevenida es que la gestión social se orienta hacia una población objetivo que es homogénea. Se supone que los pobres tienen trayectorias vitales, intereses, preocupaciones y necesidades similares. A esa noción se hará referencia en adelante como la *falacia del pobre representativo*.

Considerar la desigualdad en las recompensas a la aplicación del talento y el esfuerzo productivos supone una preocupación explícita por la eficiencia. Si no hay incentivos —basados en recompensas diferenciales— no hay creación de riqueza. De ese modo desigualdad y eficiencia irían de la mano. Ciertamente allí donde la participación en el producto de la sociedad está divorciada de la aplicación del esfuerzo y el talento, la lógica del *free rider* termina imponiéndose.

Sin embargo los incentivos no van sólo desde las desigualdades hacia la aplicación del esfuerzo. También van desde las oportunidades sociales hacia las expectativas de los pobres de poder llevar a cabo sus proyectos vitales. Cuando ciertas medidas de redistribución mejoran las expectativas de los pobres, se crea un vínculo entre reducción de la desigualdad y eficiencia. Este opera por la mayor disposición de los pobres para emprender sus iniciativas cuando encuentran que las brechas sociales no conspiran contra ellas. A la idea de que sólo las desigualdades son fuente de incentivos y que cualquier redistribución mina la eficiencia, se le llamará aquí la *falacia de los incentivos unidireccionales*. Este documento se divide en tres partes. Cada parte corresponde a la exploración de los supuestos y limitaciones de cada una de las tres falacias mencionadas.

1. La neutralidad de la macroeconomía

Los modelos macroeconómicos suelen acudir a la figura del *agente representativo* para juzgar los efectos de los cambios en variables tales como gasto público, tributación, inflación, tasa de interés, etc., sobre los habitantes de un país. Se trata de

un individuo promedio, una suerte de figura ideal supraindividual, detrás del cual opera una concepción orgánica de la sociedad, propia del enfoque utilitarista que subyace a la teoría económica.

Ese superindividuo, que representa el comportamiento agregado de todos, le permite a la macroeconomía eludir las comparaciones interpersonales y, por tanto, no hacer consideraciones sobre la distribución del bien-estar (*well being*)¹ en la sociedad. Así, la idea de la neutralidad de la macroeconomía se basa en el postulado del *agente representativo*. “De ahí nace, entre otras, la pretensión de que el sistema tributario sea neutro”. (González, 1999, p. 202).

La abstracción del *agente representativo* le impone el reto a la teoría económica de explicar la manera como las decisiones individuales moldean el comportamiento agregado. La *Teoría de la Elección Social* (TES) y la *Nueva Macroeconomía Clásica* (NMC) han asumido dicho reto en formas muy diferentes.

La primera, la TES, explora los procedimientos de elección social compatibles con algunos criterios² que garanticen que las preferencias individuales serán tenidas en cuenta (Arrow, 1963). El álgebra de la elección social concluye que no hay un procedimiento válido de agregación de las preferencias de los individuos para escoger socialmente uno u otro tipo de distribución en la sociedad, o cualquier otro *estado del mundo*³. El resultado es desalentador y pone en jaque la viabilidad del concepto de *bien común*⁴.

“A partir del resultado de la *imposibilidad* de Arrow se abren dos programas de investigación: i) la continuación de los esfuerzos por explorar sistemáticamente los

¹ El Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional aclara la distinción entre el término *bien-estar* y el término *bienestar*, en tanto que el primero plantea el “estar bien” en un sentido amplio, mientras que el “segundo suele asociarse a enfoques utilitaristas y bienestaristas estrechos” (CID, 2004:9).

² Estos criterios son: que los ordenamientos de preferencias de todas las personas sean considerados (*dominio no restringido*), que las preferencias se releven con sinceridad (*independencia de las alternativas irrelevantes*), que si todos prefieren una opción sobre otra entonces la primera será socialmente preferida sobre la segunda (*principio de Pareto*), y finalmente, que si sólo un individuo prefiere una opción a otra, no es aceptable que la primera sea socialmente preferida sobre la segunda (no dictadura).

³ Un *estado del mundo* es una descripción precisa de la sociedad y, por tanto, los ordenamientos de preferencias sobre uno u otro *estado del mundo* no dependen de los gustos, sino de los valores.

⁴ De acuerdo con Amartya Sen, las dificultades del teorema de Arrow para plantear una respuesta satisfactoria al problema de la elección social entre estados del mundo no se limita a las fallas del procedimiento de agregación de preferencias en sí, sino al hecho de que la elección no dependa de las características de los estados como tales (por ejemplo, una u otra distribución del ingreso), sino sólo de las preferencias individuales (propiedad de la neutralidad). Las meras preferencias no dicen mucho acerca de las ventajas y privilegios y resulta así una base informativa insuficiente, máxime cuando tampoco se considera el proceso que las forma (Sen, 1997).

procedimientos de elección y ii) la ampliación de la economía normativa a partir de “[...] un profundo cuestionamiento a la renuncia que había hecho la economía del bienestar a las comparaciones interpersonales, pero también un rechazo tajante a que estas comparaciones se hicieran en términos de utilidad. Ambas líneas han sido abordadas por Amartya Kumar Sen”. (Uribe López, 2003, p. 227).

1.1 Neutralidad radical: la nueva macroeconomía clásica

La segunda, la NMC, busca desafiar la distinción entre micro y macroeconomía a partir de la introducción de las expectativas de los individuos al estudio de las interacciones entre los salarios y los precios, de un lado, y de la dinámica de la producción y el empleo, del otro. (Phelps, 1990, p. 43). Este desafío se concretó en la *hipótesis de las expectativas racionales*.

Esa hipótesis sostiene que los individuos y en general los agentes realizan las proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas, —particularmente de la inflación— tomando en cuenta toda la información disponible. En otras palabras, los individuos pueden anticiparse a los movimientos de la política económica anulando cualquier efecto sobre sus decisiones de consumo, ahorro o inversión.

La *hipótesis de las expectativas racionales* vincula la falacia de la neutralidad de la macroeconomía con la *hipótesis de la neutralidad de la moneda*⁵ porque en su lógica, la perfecta anticipación de los agentes evita la alteración de los precios relativos. En otras palabras, gracias a las expectativas se cumple la condición básica de la *teoría cuantitativa de la moneda*⁶: los cambios en la cantidad de dinero no alteran los precios relativos.

Si los precios relativos no se modifican, las variables reales (niveles de producción y empleo) resultan independientes de los cambios en los niveles de precios abso-

⁵ Un sistema tiene la propiedad de la neutralidad si sus magnitudes pueden ser expresadas en unidades “reales”, de modo que las variables nominales (dólares o pesos) no alteran los valores de equilibrio de las variables reales. (Sargent, 1979, p. 46).

⁶ La teoría cuantitativa ($MV=PQ$, en la cual M es la cantidad de moneda, V la velocidad de circulación del dinero, P los precios y Q el producto) constituye el núcleo de la hipótesis de la neutralidad de la moneda, en la medida en que toma en consideración la demanda para transacciones pero excluye la demanda que es motivo de especulación. En otras palabras, según la teoría cuantitativa, la moneda no tiene valor en sí misma y excluye la incertidumbre. Con la hipótesis de las expectativas racionales, la incertidumbre es nuevamente expulsada de la teoría monetaria, pero esta vez sobre fundamentos microeconómicos. Así, “la idea de incertidumbre económica que fundamenta en Keynes, la necesidad de intervención del Estado para conseguir el pleno empleo se reformula proponiendo un agente racional que prevé la inflación que suscita una política de reactivación, volviéndola, por tanto, desde ese momento incapaz de suscitar nuevas inversiones y la reducción de los precios que ellas deben permitir” (Marques-Pereira, 2005, p. 66).

lutos y éstos, a su vez, están asociados a cambios en la oferta de dinero. En esas condiciones no hay ilusión monetaria. Esto significa que los gobiernos no podrían sacar partido de la *curva de Phillips*⁷ y que los costos reales de una deflación —por cuenta de una política monetaria restrictiva— serían nulos. Esto es válido tanto para el enfoque de *expectativas adaptativas* (Friedman) como para el enfoque de expectativas racionales liderado por Robert Lucas.

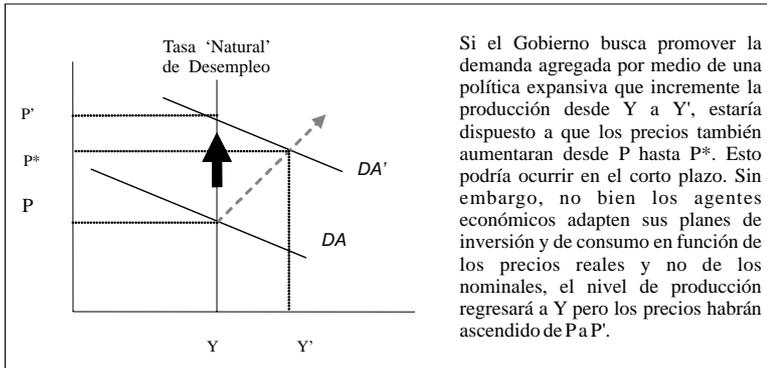
En efecto, para el caso de las *expectativas adaptativas*, la oferta agregada de largo plazo tiene pendiente vertical, como corresponde a una *Curva de Phillips* totalmente inelástica (Tasa Natural de Desempleo). En esas condiciones el gobierno no puede sacar partido de una política fiscal expansiva (que desplace la demanda agregada de DA a DA' en el gráfico 1), ya que ésta tendrá un efecto pleno sobre los precios (siguiendo la flecha gruesa hacia arriba desde P a P'), sin alterar el nivel de producción. Esto ocurre porque los agentes pueden percibir que los precios relativos no cambian. También pueden percibir que el mayor gasto público o los menores impuestos son financiados con endeudamiento, de modo que se traducirán a la larga en mayores impuestos futuros. Esto los hará tomar la decisión de ahorrar en lugar de invertir o consumir más, con lo cual, —como lo sugiere la *equivalencia de Barro-Ricardo*— la expansión fiscal no se traduce en un aumento ni de la producción ni el empleo.

Así mismo, una política deflacionaria podría ser adoptada sin costos en las variables reales, puesto que los agentes ajustarían sus decisiones en función de los precios relativos y no de los nominales, siempre y cuando la política fuera creíble. Esa credibilidad depende de una banca central independiente comprometida con una regla monetaria que regule la oferta de dinero. Sin embargo, con *expectativas adaptativas* hay dos curvas de Phillips: una de corto y otra de largo plazo. La de largo plazo corresponde a la pendiente vertical, y la de corto plazo a la flecha punteada en el gráfico 1. Esto significa que existiría cierta efectividad de las políticas durante el tiempo que les toma a los agentes percatarse de que el aumento de sus ingresos es sólo nominal y no real.

⁷ “El análisis profesional de la relación existente entre la inflación y el desempleo ha pasado por dos etapas desde el final de la Segunda Guerra Mundial [...]. La primera etapa fue la aceptación de una hipótesis asociada con el nombre de A.W. Phillips, en el sentido de que existe una relación negativa estable entre el nivel de desempleo y la tasa de cambio de los salarios: los niveles altos de desempleo van acompañados de salarios decrecientes; los niveles bajos de desempleo van acompañados de salarios crecientes. A su vez, el cambio de los salarios se conectó con el cambio de los precios tomando en cuenta el aumento secular de la productividad y tratando el exceso del precio sobre el costo salarial como dado por un factor de ganancia aproximadamente constante” (Friedman, 1976; pp. 316-317).

Gráfico 1

Esquema simple de expectativas adaptativas.



La diferencia entre el enfoque de Friedman y el de la NMC es que ésta supone que los agentes no cometen errores sistemáticos en la proyección de la inflación y las otras variables macro. Así, la *curva de oferta de Lucas* opera de tal forma que si la inflación efectiva es igual a la esperada, el nivel de producción corresponde al nivel de equilibrio (*Tasa Natural de Desempleo*). Si la inflación efectiva es superior a la esperada, los salarios reales serán más bajos y la producción se incrementa de nuevo hasta el nivel de equilibrio. En cambio, si es inferior, las empresas reducirán la producción (y en consecuencia su demanda de trabajo) por cuenta de salarios reales más elevados. Pero se supone que las expectativas no son erróneas, porque los agentes son racionales. Sólo los cambios imprevistos en la cantidad de dinero pueden llevar a predicciones incorrectas; sin embargo, los agentes rápidamente aprenden a anticiparse⁸.

El punto para la NMC no es tanto la distinción entre el corto o el largo plazo, —aunque admite la posibilidad de distorsiones de corto plazo por cuenta de cambios inesperados—, sino el hecho de que el Gobierno no puede sorprender una y

⁸ Asociada a esta capacidad de aprendizaje está la célebre *crítica de Lucas* de 1976 a los modelos econométricos por el tratamiento de los parámetros de los agentes (por ejemplo, la propensión marginal a consumir) como parámetros estables. De acuerdo con la lógica de la microfundamentación de la NMC, “la investigación empírica interesada en predecir los efectos de un recorte de impuestos debería ocuparse de estimar los parámetros de la función de utilidad del consumidor representativo”. (Summers, 1991, p.161). En otras palabras: la microfundamentación imponía la necesidad de revisar el método econométrico convencional de parámetros estables, anclado en la distinción micro-macro, para que tuviera mayor capacidad de captar las interacciones entre la política macroeconómica y las respuestas de los agentes privados racionales (Sánchez, Ochoa, 2005).

otra vez a los agentes económicos, ya que éstos aprenden a anticiparse más que a ajustarse *ex post*. Esto marca una ruptura total con la posibilidad keynesiana de ausencia de neutralidad en el corto plazo que tenía cabida en el esquema de las expectativas adaptativas (Marques-Pereira, 2005). Así, “[...] llevando las expectativas racionales a su extremo riguroso, sus teorías concluían que el Gobierno debe [sic] adoptar una regla monetaria y una tasa impositiva única y no cambiante, y punto. En otras palabras, el activismo del gobierno [sic] simplemente confunde, yerra y distorsiona”. (Dornbusch, 2000, p. 41).

La NMC radicaliza la hipótesis de la neutralidad de la moneda sobre la base de la microfundamentación, y halla así un argumento más para eximir la política económica de consideraciones distributivas, pues la microfundamentación de la NMC está basada en la función de utilidad del consumidor representativo. Sin embargo, la capacidad de anticipación dista de ser homogénea.

“[...] Muchos consumidores no pueden tomar dinero en préstamo a ninguna tasa de interés debido a los problemas de información y cumplimiento asociados a los contratos de deuda. Estos consumidores gastarán todos sus réditos del recorte de impuestos. Otros pueden carecer de las habilidades de procesamiento de información necesarias para distinguir las razones de los cambios en su paga diaria y así, no serán influidos por el carácter temporal de la reducción de impuestos. Otros pueden revisar sus expectativas sobre el ingreso futuro y, así, alterar sus gastos con base en su propia opinión o en la de un periódico sobre el posible impacto del recorte tributario en la economía”. (Summers, 1991, p. 161).

Los esfuerzos de la NMC por fundar los comportamientos de las variables macroeconómicas en las realidades individuales no toman en serio a los individuos, porque suponen que todos tienden a comportarse en forma similar. En la búsqueda de la microfundamentación de los comportamientos agregados, la NMC llega de nuevo al postulado del *agente representativo*.

“La nueva macroeconomía clásica sufre una profunda esquizofrenia. De una parte, considera fundamental avanzar en la microfundamentación, que consiste en partir de las realidades micro, y, específicamente de la función de utilidad individual [...] Pero, de otra parte, a pesar de reconocer la importancia del individuo, niega la diferencia”. (González, 1999, p.197).

De modo que cuando el recurso del *agente representativo* se traslada al ámbito de las políticas, éstas obviamente se tornan ciegas frente a la heterogeneidad de los individuos y de sus interacciones. Podría pensarse que esa ceguera constituye una ventaja, puesto que evita la discriminación “injusta” entre unos y otros. Sin embargo, para el trato desigual que las desventajas de unos frente a otros requieren

en el contexto de la justicia distributiva, la ceguera del *agente representativo* es un enorme impedimento⁹.

La hipótesis de la neutralidad de la moneda plantea que la inflación es un fenómeno estrictamente monetario y no la expresión del conflicto distributivo: es un velo de los precios y no de las relaciones sociales (Marques-Pereira, 2005). De ahí se desprende el mensaje de la NMC: el objetivo de la política económica es la estabilidad. De acuerdo con este enfoque, la preocupación explícita por las variables reales (empleo, crecimiento) es por lo menos inefectiva y puede ser muy nociva para el funcionamiento de los mercados, de cuya dinámica, —y no de las políticas activas,— dependerían las variables reales.

Esta perspectiva sostiene entonces que cuando la volatilidad y la disciplina del mercado generen ciertos costos sociales, éstos deben ser gestionados exclusivamente por la política social (fondos y programas de asistencia) y no por políticas económicas distributivas, ya que éstas minarían la eficiencia y pondrían en riesgo la estabilidad.

1.2. La distinción entre política económica y política social como expresión de la neutralidad

La *falacia de la neutralidad* reafirma así la también falaz distinción entre política económica y política social. Esta diferenciación no sólo reduce lo social al ámbito de las metas blandas (Katzman; Gerstenfeld, 1990)¹⁰, sino que exonera a la macroeconomía de responsabilidad frente a ellas. En esas condiciones, la gestión del desarrollo social queda en manos de las políticas sociales cuya principal restricción —tratada como ajena a sus metas— viene siendo la política económica. Aquélla define dramáticamente la extensión y severidad de la pobreza, la desigualdad en el acceso a los *medios de vida* y, en últimas, las posibilidades de las personas de llevar a cabo su proyecto vital.

⁹ Una visión contraria es la del economista Friedrich Hayek, crítico formidable del Estado de Bienestar. Según él, las políticas públicas orientadas a la búsqueda de la igualdad material entre los individuos de acuerdo con algún criterio “arbitrario” de justicia social implican una violación de las reglas formales e impersonales de largo plazo propias del Estado de Derecho. Esto ocurre precisamente porque toda intervención estatal así planteada, “envuelve, —dice el economista austriaco— una discriminación deliberada entre las necesidades particulares de las diversas personas”, (Hayek, 1944, p. 110).

¹⁰ Las metas blandas tienen que ver con la mejoría en las condiciones de salud, nutrición, educación, vivienda, seguridad social y servicios públicos. Alrededor de las metas blandas es más fácil generar un consenso político y social, puesto que no involucran un cambio importante en la distribución del poder económico y político. Las metas duras hacen relación a la democratización de los stocks de la sociedad, a los aspectos más estructurales del desarrollo social que pasan por la construcción de una economía más productiva y equitativa y una sociedad menos fragmentada y más democrática en términos políticos y sociales.

Aunque las políticas sociales de asistencia sean necesarias para darles respuesta a los choques económicos adversos y para mejorar la capacidad de respuesta de los más vulnerables al declive del ciclo económico, no son suficientes. Las demandas de eficacia en la lucha contra la pobreza implican la necesidad de ir más allá de la mera corrección de ciertas privaciones por la política social. De lo contrario seguirá siendo necesario hacer tales correcciones una y otra vez. Pero “ir más allá” no es posible si el único criterio de la política macroeconómica es la credibilidad asociada a la estabilidad.

A la credibilidad debe sumarse el criterio de la legitimidad relacionado con la preocupación explícita por las variables reales, y con la posibilidad de inducir, por ejemplo, “una recomposición de las carteras a favor de activos (que) reducen el desempleo” (Marques-Pereira, 2005, p. 78). Esto no implica una aventura populista, pero es importante tener claro que una política macroeconómica prudente no es lo mismo que una política macroeconómica inactiva que hace de la estabilidad un fin en sí mismo.

La política macroeconómica es social y la lucha contra la pobreza depende en forma crítica de la manera como ésta moldee el crecimiento económico. La *falacia de la neutralidad* también asume la forma de la economía de la filtración (*trickle down economics*), ya que en la distinción entre política económica y política social yace la idea de que tarde o temprano el crecimiento filtra sus beneficios incluso a los pobres. Lo cierto es que la forma como se crece no es neutral: “No es verdad que *la marea alta levanta todos los barcos*. A veces, una marea que sube velozmente, en especial cuando la acompaña una tormenta, arroja contra la orilla los barcos más débiles y los hace añicos”. (Stiglitz, 2002, p. 109).

El creador de los informes de desarrollo humano, el economista paquistaní Mahbub ul Haq, advierte que la pobreza no debe ser abordada independientemente del desarrollo y que “no debe ser considerada un subproducto del crecimiento y tratarla separadamente sin modificar las estrategias de crecimiento” (Haq, 1995:23). La *falacia de la neutralidad* implica que la pobreza debe ser “corregida” por las políticas sociales pero no “resuelta” por las políticas económicas y *el modo de crecimiento*. Así las cosas, el camino trazado por esta falacia es poco promisorio para los pobres.

2. Falacia del “pobre representativo”

La impronta utilitarista del *agente representativo* está presente también en el abordaje que desde la teoría económica convencional se hace de la pobreza. “Alfred Marshall, un gran moralista, —señalaba Joan Robinson,— hizo la observación de que un chelín gastado por un hombre pobre compra más utilidad o satisfacción que cuando lo gasta un rico”. (Robinson, 1979, p.13). Así, la corriente de ingresos

fue imperceptiblemente suplantando a la corriente de utilidad; y la medida de la “desutilidad” (o privación) pudo traducirse como insuficiencia de ingresos.

Tras la suplantación de la utilidad por la renta, el problema consiste en definir cuál es el nivel de esta última debajo del cual una persona o una familia podría ser considerada pobre. Benjamin Rowntree estimó a comienzos del siglo XX en York, Inglaterra, la cantidad de dinero “socialmente aceptable” a partir de una evaluación del presupuesto requerido para el mantenimiento de la “mera eficiencia física”, más la suma necesaria para abrigo, vestido, combustible y otros bienes (Kanbur, Squire, 2001, p. 176).

2.1 La diversidad tras las líneas de pobreza

Existen dos enfoques en la definición de líneas de pobreza en el espacio del ingreso: el relativo y el absoluto. El enfoque relativo considera pobres a los miembros de los hogares cuyo ingreso es inferior al ingreso promedio de la sociedad, a la mediana del ingreso o al ingreso de uno de los percentiles inferiores. El enfoque absoluto parte de la definición de algún umbral de subsistencia a partir de lo que en 1978¹¹ Sen denominó un “núcleo irreductible de privación absoluta” relacionado con la “penuria visible”, el hambre y la desnutrición.

Más tarde, en 1984, al ir más allá de la pobreza como insuficiencia de ingresos y conceptualizarla como privación de *capacidades*, Sen advierte que ésta es un concepto absoluto en el espacio de las *capacidades* y relativo en el espacio de los bienes y sus características¹². Sin embargo, en el espacio del ingreso el ejercicio de definición de líneas de pobreza suele combinar elementos absolutos y relativos. Aún más, en el espacio del ingreso los elementos constitutivos de ese “núcleo irreductible de privación” no son tajantemente absolutos: “La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible de privación, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le[s] otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión”. (Altimir, 1979)¹³.

¹¹ Los tres primeros capítulos de *Poverty and Famines* fueron publicados inicialmente en 1978 por la OIT en Ginebra con el título *Three Notes on the Concept of Poverty* (Boltvinik, 1990, p. 27).

¹² Sen, A.(1984), *Poor, Relatively Speaking*. En *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell, 1984, p. 325. Citado por Boltvinik (1990, p. 27).

¹³ Altimir, O. (1979), *La Dimensión de la Pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL*,. 27. Citado por Boltvinik, (1990, p. 28).

Las líneas de pobreza reflejan las circunstancias domésticas. Así, la línea de pobreza de los Estados Unidos es entre 10 y 20 veces mayor que la línea de pobreza de la India, según se tome el tamaño del hogar. Las líneas, aún si están basadas en recursos para la “subsistencia mínima”, cambian a medida que aumentan los ingresos promedio de una sociedad. La línea de pobreza estadounidense aumentó 0,75 por ciento por cada 1 por ciento adicional en el ingreso disponible real *per cápita* entre 1905 y 1960 (Kanbur, Squire, 2001, p. 176).

Las líneas de pobreza tienen cierta sensibilidad a los cambiantes criterios de lo “socialmente aceptable”, pero suelen ser indiferentes frente a la heterogeneidad de historias y realidades de los pobres. Prueba de ello es que las cifras de pobreza en el espacio de los ingresos se suelen presentar en términos de su mera incidencia, como si la situación de todas las personas o de todos los hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea fuera la misma; o como si las opciones de quienes están apenas por encima de la línea fueran significativamente superiores a quienes están apenas por debajo.

Con la mera incidencia como base de evaluación de la política social, se daría el caso de que la entrega de subsidios a los más pobres no modificara el porcentaje de personas o de hogares por debajo del umbral de pobreza. “Pero si los recursos se entregan a los menos pobres, a los que están cerca de la línea, la incidencia cambia rápidamente y los logros de la lucha contra la pobreza *parecen muy exitosos*”. (CID-UN, CGR, 2006, p. 51).

Esa “indiferencia” ha sido tratada con la definición de varias líneas de pobreza y mejor aún con la introducción de indicadores de insuficiencia de ingresos que combinan incidencia e intensidad¹⁴. No obstante los esfuerzos por averiguar las diferencias en la severidad o profundidad de la pobreza que se pueden esconder tras un mismo valor de incidencia, no resuelven el problema de un tratamiento completo de la diversidad de trayectorias y situaciones de pobreza.

Dos hogares igualmente pobres en términos de ingresos pueden acceder a niveles de bienestar muy diferentes si uno de ellos tiene acceso a bienes públicos o a servicios estatales subsidiados mientras que el otro no. La situación de un hogar con los mismos ingresos de otro y con acceso similar a bienes públicos y servicios sociales subsidiados también puede ser distinta por cuenta de las

¹⁴ En 1976 Amartya Sen propuso dos axiomas que deberían ser cumplidos por los índices de pobreza de ingresos: i) *Axioma de Monotonidad*, que exige que si el ingreso de un hogar pobre cae, entonces *ceteris paribus*, el índice debe aumentar e indicar mayor privación y ii) *Axioma de Transferencia*, según el cual la transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico debe aumentar —*ceteris paribus*— el valor del índice mostrando también una privación mayor (Feres, 1997).

diferencias en sus trayectorias *en* la pobreza o *hacia* ella. También las diferencias entre los miembros de cada hogar pueden dar lugar a la necesidad de tratamientos diferenciales.

En efecto, si durante el período de una encuesta se identifican dos hogares igualmente pobres y uno de ellos está sufriendo una caída temporal de sus ingresos mientras que el otro está en situación de pobreza crónica, las respuestas de política deberían ser diferentes.

Aliviar la pobreza crónica demanda incrementos en el capital físico y humano de los pobres o en los rendimientos de su trabajo, mientras los esquemas de seguro y estabilización del ingreso son más apropiados para pobreza transitoria. Es decir, los instrumentos y los objetivos no pueden ser tan fácilmente separados (Kanbur, Squire, 2001, p. 180).

La distinción entre pobreza crónica (estructural) y pobreza temporal (coyuntural) es esencial para comprender la forma como la volatilidad macroeconómica afecta de manera diferenciada a los pobres y a quienes están en riesgo de caer a través de las redes del sistema social. También es importante para reducir los rezagos entre la aparición de nuevos problemas y exigencias, y la adaptación de los programas sociales. En los términos del Banco Mundial: “La vulnerabilidad atribuible a la alta volatilidad requiere de intervenciones para reducir y administrar los riesgos, mientras que la vulnerabilidad atribuible a las dotaciones insuficientes requiere de políticas que promuevan la acumulación de dotaciones y el potencial de ingresos en el largo plazo”. (Perry, Arias, *et al.*, 2006, p. 147).

El mapa de pobreza que resulta de una crisis económica fuerte es diferente del mapa que la precede, no sólo por el surgimiento de nuevos pobres, sino porque en general, todos aquellos que están en situación de pobreza reciben los impactos de manera diferenciada, según sean hombres o mujeres; niños, adultos o ancianos; habitantes del campo o de la ciudad; según tengan o no acceso a bienes públicos y servicios sociales subsidiados; según su acceso al crédito y su nivel de endeudamiento; según el portafolio de activos que tengan a su disposición y según sean sus actitudes frente al riesgo, en las que no sólo es latente la preocupación por tener poco, sino también el temor a perder lo poco que tienen.

Cuando se plantean los hogares como unidad de análisis de las estadísticas sobre pobreza, se supone que cada uno tiene una función simple de utilidad que traslada la ficción del *agente representativo* al nivel de la familia (*modelo unitario*). Tras esa especie de individuo representativo familiar se ocultan problemas de distribución que no pueden ser ignorados por las políticas públicas. “En el discurso público usual

en América Latina, —denuncia Bernardo Kliksberg— se hace continua referencia a la familia, pero en la realidad no hay un registro en términos de políticas públicas”. (Kliksberg, 2005, p. 92).

2.2. El *isomorfismo* de las políticas sociales

Los rastros de una visión orgánica utilitarista de la sociedad en el diseño y puesta en marcha de las políticas sociales conspiran contra su eficacia, en la medida en que esa visión orgánica no permite captar la heterogeneidad de la pobreza y de la vida de los pobres.

En 1955 John Harsanyi formuló, como parte de su intento por descifrar un criterio que permitiera comparaciones interpersonales en un contexto utilitarista, una idea de la utilidad fundada en la actitud de los individuos frente al riesgo. La idea de Harsanyi era que los individuos elegirían de manera similar (entre bienes y entre estados del mundo), ya que al compartir actitudes similares frente al riesgo todos tendrían la misma función de utilidad. Este supuesto se conoce como la *hipótesis de la similaridad o isomorfismo*.

Sen criticó que Harsanyi derivara una función de utilidad de la actitud frente al riesgo, pero criticó sobre todo el desconocimiento, —aún en un plano hipotético— de la diversidad de los seres humanos y la dependencia que tienen sus deseos de sus circunstancias específicas. “Los deseos reflejan compromisos con la realidad y la realidad es más dura para unos que para otros” (Sen, 1985, p. 68).

Pese a ello, la *hipótesis de la similaridad* ha hecho tránsito hacia la consideración de los efectos sociales de la política macroeconómica. Aún si se supone la falta de neutralidad de las variables macroeconómicas sobre la pobreza y la desigualdad, sería posible según el *isomorfismo* desconocer los efectos diferenciados de estas variables dentro de los grupos de personas afectadas por la pobreza.

Pero ésta es heterogénea y la realidad de unos pobres es diferente de la de otros. Incorporar medidas que den cuenta no sólo de la incidencia sino también de la intensidad de la pobreza es un avance. Sin embargo, esto no da cuenta aún de las trayectorias de los pobres, de sus portafolios de activos, o de la parte de sus cargas y beneficios en la familia. No pocas veces las políticas sociales actúan como si estuvieran aplicando la *hipótesis de la similaridad* a los pobres al diseñar y poner en marcha programas que no toman en serio su diversidad y la forma diferenciada como los choques económicos les modifican la situación.

2.3 Políticas sociales que gestionen los vínculos entre volatilidad y vulnerabilidad

La globalización financiera ha dado lugar a crecientes vínculos entre una mayor volatilidad macroeconómica por cuenta de la progresiva eliminación de las restricciones a la libre movilidad internacional de capitales y una mayor vulnerabilidad social relacionada tanto con la inestabilidad misma del crecimiento económico, como con el paulatino desmonte de las instituciones y beneficios de la seguridad social aún allí donde tales instituciones no llegaron a consolidarse y sus beneficios distaron de ser universales.

El aumento de la competencia global ha deteriorado la capacidad de los gobiernos para mantener los niveles de protección social, entre otras razones porque también ha socavado su capacidad para gravar el capital, dados los riesgos de ahuyentar la inversión extranjera y debilitar la posición competitiva de las empresas nacionales (Held, McGrew, 2002).

Ese contexto les impone a las políticas sociales dos propiedades: deben ser flexibles y *anticíclicas*. La flexibilidad es necesaria para poder ejecutar programas que sean pertinentes para grupos de población distintos que requieren respuestas diferenciadas que no siempre son contempladas.

Unos pueden demandar más apoyo en la provisión de ciertos activos o en el acceso a bienes públicos o a ciertos servicios sociales; otros pueden requerir redes de protección o programas de aseguramiento o estabilización del ingreso; otros más pueden exigir acciones de reconocimiento de su identidad en el sentido de que ella no sea un obstáculo para acceder a las oportunidades sociales (Pnud, 2004), y, aún, otros justamente pueden demandar la ampliación de esas oportunidades para el ejercicio de sus capacidades: una sociedad necesita desarrollar capacidades humanas y asegurarles a las personas un acceso equitativo a las oportunidades que les permitan ejercerlas (Haq, 2000).

La propiedad de ser *anticíclicas* reside más en la interacción entre las políticas sociales y las macroeconómicas que en el ámbito propiamente dicho de las políticas sociales. Se trata de la necesidad de poner en marcha una política audaz de gastos sociales en la fase decreciente del ciclo económico, que minimice los daños —difíciles de revertir— que las crisis económicas generan sobre las *capacidades* de los pobres y de quienes se convierten en ellos.

“Se podría decidir, por ejemplo, que los gastos sociales aumenten dos puntos cuando el crecimiento disminuya un punto. En los momentos de crisis, la variable de ajuste no debería ser entonces la tasa de interés ni la reducción del gasto

público para obtener el apoyo de las instituciones internacionales sino, al contrario, el aumento de los gastos sociales para amortiguar los efectos negativos de la crisis sobre las capas más vulnerables y favorecer la movilidad social”. (Salama, 2005, p. 47).

3. Falacia de los incentivos unidireccionales

3.1 Cambio estructural y desigualdad

En la reflexión que hizo Simon Kuznets durante la ceremonia de entrega del premio Nobel en 1971, señaló seis características del crecimiento económico moderno: i) altas tasas de crecimiento del producto per cápita y de la población en los países ricos, ii) aumento de la productividad, iii) elevada tasa de transformación de la estructura de la economía (desplazamiento de las actividades agrícolas o primarias hacia las industriales o secundarias y luego hacia las actividades de servicios o terciarias), iv) cambio veloz de las estructuras sociales e ideológicas como la urbanización y secularización que “acuden de inmediato a nuestro razonamiento como componentes de lo que los sociólogos llaman el proceso de modernización”, v) extensión del poder de los países desarrollados hacia el resto del mundo y vi) limitaciones a la expansión del crecimiento en los países pobres cuyo desempeño económico dista de los niveles mínimos que la tecnología hace viables ((Kuznets, 1971, p. 113-115).

La rápida transformación de la estructura de las economías en pleno crecimiento tenía a su juicio dos implicaciones: una, los cambios sociales y culturales relacionados con la transformación del modo de vida rural en urbano, y dos, los cambios distributivos asociados a las nuevas participaciones de los grupos de población ligados a cada sector productivo particular.

“Dado que la participación económica representa una influencia dominante en la vida de los individuos, el cambio de la participación de un sector específico, con sus características distintivas y aún su modo de vida particular, afecta al grupo de población que en él se desenvuelva. El crecimiento económico trae consigo inevitablemente una declinación de la posición relativa de un grupo tras otro —de los agricultores, los productores en pequeña escala, los terratenientes— un cambio que no se acepta fácilmente y en efecto, como nos enseña la historia, se resiste a menudo”. (Kuznets, 1971, p. 119).

Este planteamiento del economista estadounidense de origen ruso hizo carrera en la literatura como la U invertida de Kuznets. Como ocurre con muchas de las ideas originales de los grandes economistas, durante bastante tiempo se han sacado de

su análisis conclusiones que el propio autor nunca consideró¹⁵. “Él examinó la pregunta (sobre la relación entre crecimiento económico y desigualdad del ingreso) con cerca del 5% de la información y 95% de especulación según su propia cuenta”. (Kanbur; Squire, 2001, p. 182).

La U invertida también está asociada a la idea de Lewis de que en las primeras de cambio del crecimiento económico la escasez de ciertos factores necesarios para la continuación del proceso se traduce en un incremento sustancial de su remuneración hasta el punto de que su oferta se generaliza (Lewis, 1966, p. 86).

En consecuencia, la lógica de la U invertida se inspira en las tres fases del crecimiento neoclásico: i) industrialización, ii) aumento de la relación capital-producto y iii) la incorporación tecnológica. En la primera fase el cambio de una fuerza de trabajo predominantemente agrícola a otra industrial aumenta la productividad de la mano de obra y los salarios urbanos, lo que deteriora la distribución del ingreso hasta que culmina el proceso migratorio. En la segunda fase, la productividad del trabajo y el salario se incrementa *pari passu* con la relación capital-producto. En esa fase hay un punto de inflexión a partir del cual el aumento del salario real y la disminución de las brechas educativas logran que el crecimiento esté acompañado de una mejora en la distribución. En la tercera fase, el proceso de incorporación tecnológica consolida la tendencia creciente del salario y con ella la de la disminución de la desigualdad (Sarmiento Palacio, 2005, p. 342-343).

Tras la segunda y tercera fases está el supuesto de que el aumento de la relación capital-producto es simétrica entre la mano de obra calificada y no calificada; esto no es concordante con el hecho de que capital y mano de obra calificada sean complementarios, mientras que capital y mano de obra no calificada son sustitutos. Por más que la expansión de la educación evolucione rápidamente, —señala Sarmiento Palacio—, no logra compensar el mayor rendimiento escolar de los sectores de altos ingresos, aunque permita reducir la pobreza. Sin embargo, es en la tercera fase cuando la brecha entre mano de obra calificada y no calificada se acentúa: “El crecimiento económico produce dos efectos contradictorios sobre la distribución del ingreso. Por un lado, la mejora aumentando los ingresos del trabajo con respecto al

¹⁵ No han faltado quienes se amparan en la U invertida de Kuznets para justificar dolorosos ajustes y sacrificios económicos y aplazar sistemáticamente toda iniciativa redistributiva. Sin embargo, es importante recordar la preocupación explícita de Kuznets por la equidad: “A mi juicio, un requisito indispensable para el crecimiento económico moderno, la filosofía básica en que se asienta éste y que le transmite su gran dinamismo, es la creencia de que hay que hacer llegar a todos los grupos comprendidos en la sociedad la igualdad de oportunidades tanto políticas como económicas”. Simon, K. (1959). *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, como se cita en González, (1998, p. 203).

capital y, por otro, eleva los ingresos de los trabajadores más calificados en relación con los no calificados [...] las variaciones de los salarios relativos son mucho más pronunciadas que las variaciones de la participación del trabajo en el producto nacional. El efecto neto es negativo, tanto en la fase de capitalización como en la de incorporación tecnológica. Lo más grave es que el comercio internacional, el sector educativo y la política fiscal acentúan la diferencia”. (Sarmiento Palacio, 2005, pp. 344-345)¹⁶.

Kanbur y Squire (2001, pp. 183,184) señalan que la regularidad empírica que ha sustituido la de Kuznets es la de la estabilidad del coeficiente de Gini. Un estudio citado por ambos¹⁷ con datos de panel de 49 países arroja que el 91,8 por ciento de la varianza en la desigualdad era explicada por las diferencias entre países, y sólo, 0,85 por ciento era explicada por la varianza a lo largo del tiempo. No significa esto que la desigualdad no cambie, sino que tiende a ser muy persistente.

3.2 Incentivos y desigualdad

La persistencia de la desigualdad podría ser bien vista por quienes mucho valoran el papel que ésta tiene en la generación de incentivos: “Las recompensas por la excelencia, o la desigualdad si así se quiere llamar, son el gran motor impulsor del progreso, Las políticas públicas deben ocuparse en dar amplio acceso a la educación de calidad y prestar menos atención a los resultados de la competencia económica, ¡Que viva la desigualdad! Es buena para el crecimiento y el crecimiento es el mejor modo de desarraigar la pobreza”. (Dornbusch, 2000, p. 38).

Como en la lógica de la *economía de la filtración*, los pobres serían receptores de las transferencias de la política social, no bien el crecimiento ha tenido lugar. En esa lógica, asociada a la distinción entre política económica y política social propia de la *falacia de la neutralidad*, las reformas *duras* de carácter redistributivo minarían el crecimiento porque destruirían los incentivos. Aquí surgen de entrada dos reparos a esta línea de argumentación: i) si la desigualdad es un motor tan poderoso, América Latina, —la segunda región más desigual del planeta¹⁸— debería crecer a un ritmo acelerado; y ii) es difícil aceptar que los incentivos —para actuar

¹⁶ En realidad, “la hipótesis de Kuznets también ignora otros determinantes de la distribución del ingreso como la inflación, el gasto público y la tasa de cambio” (Merchán, 2002, p. 94).

¹⁷ Hongyi, L., Squire, L., & Heng-fu, Z (1998). Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality. *Economic Journal*, 108.

¹⁸ África y América Latina, la primera y segunda regiones más desiguales del mundo cuyos coeficientes de Gini son 0,6666 y 0,5574, respectivamente (Dikhanov, 2005, p.12).

productivamente— requieran desigualdades tan grandes como las presentes tanto en el ámbito mundial¹⁹ como en Colombia²⁰.

Es cierto que las desigualdades desempeñan un papel importante en la configuración de los incentivos a la aplicación del talento y el esfuerzo. Una sociedad en la que la participación de los individuos en el producto social fuera totalmente independiente de la aplicación de su inspiración y transpiración sería una sociedad en la que cada quien buscaría reclamar su parte sin contrapartida. Al fin y al cabo las oportunidades obvias, —recuerda Krugman— rara vez se dejan sin explotar. En esas condiciones no habría luego nada que repartir²¹.

Sin embargo, adjudicar las chocantes desigualdades de hoy al papel que tienen los incentivos como motor del progreso es algo cínico. Que las quinientas personas más ricas del mundo, —considerando que sus ingresos no superan el cinco por ciento de sus activos, — ganen más que las 416 millones de personas más pobres del planeta (Pnud, 2005, p. 42) no puede considerarse un “motor del progreso”, sino algo que choca contra nuestro sentido intuitivo de justicia. No es fácil señalar cuál puede ser el límite que divide a las desigualdades justas de las injustas, pero es seguro que la magnitud de las desigualdades mundiales y colombianas supera hasta la más conservadora restricción.

John Rawls, —tal vez el más influyente filósofo moral del siglo XX, — propuso en 1971 un criterio o pauta de distribución para distinguir entre desigualdades justas e injustas conocido como el *Principio de la Diferencia*. Con algunos ajustes, la

¹⁹ El Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas muestra que la distribución del ingreso en el mundo corresponde a la forma de una copa de champaña. El borde superior de la copa —la parte más ancha— representa lo que recibe el 20 por ciento más rico de la población: unas tres cuartas partes del ingreso mundial. La parte más angosta representa lo que le queda al 20 por ciento más pobre: sólo 1,5 por ciento de dicho ingreso. El ingreso promedio del 20 por ciento más rico es 50 veces mayor que el ingreso promedio del 20 por ciento más pobre. En la parte inferior de la copa hay más de mil millones de personas que sobreviven con menos de un dólar PPA al día (PNUD, 2005, p. 41).

²⁰ Las peores distribuciones del ingreso en América Latina son la de Brasil y Colombia, cuyos coeficientes de Gini son respectivamente 0,591 y 0,576 (CID-UN, CGR, 2006, p.34). En Colombia, de acuerdo con información del Igac citada por informe del CID, 231 mil propietarios (0,06%) tienen 44 millones de hectáreas (53,5%) y 1,3 millones de propietarios (35,8%) tienen 345 mil hectáreas.

²¹ Sin embargo, es posible que una parte del excedente sea asignada en forma universal, con independencia del aporte de los individuos al crecimiento de dicho excedente. Esta asignación universal sería un derecho económico de ciudadanía expresado en términos de un subsidio incondicionado para todos y equiparable al derecho político al voto: “El sufragio universal es este elemento mínimo de poder político que se da a todos, incluso los más estúpidos. El subsidio universal es un elemento mínimo de poder económico, no sólo poder de compra, sino también de poder de negociación en el contenido de su trabajo, que se da también a todos, incluso aquellos que no quieren hacer nada”. (Van Parijs, 2003, p. 22). Obviamente, aclara Van Parijs, en un país como Holanda un ingreso básico incondicional y universal es una propuesta realista. Pero en países como Brasil o Colombia “es inevitable progresar en el corto plazo con esquemas de tipo selectivo” (Van Parijs, 2003, p. 34).

formulación que hizo más tarde de ese mismo principio es: “Las desigualdades sociales y económicas tiene[n] que satisfacer dos condiciones: primera, se deben relacionar con puestos y posiciones abiertas a todos en condiciones de plena equidad y de igualdad de oportunidades; y segunda, deben redundar en el mayor beneficio de los miembros menos privilegiados de la sociedad”. (Rawls, 1993, p. 271).

El criterio de Rawls trasciende sin embargo las desigualdades entendidas sólo en términos de ingreso y riqueza para abarcar el conjunto de cosas “que les puede asegurar a los individuos en general que tendrían mayor éxito en la realización de sus intenciones y en la promoción de sus fines, cualesquiera que estos fines puedan ser” (Rawls, 1993, p. 95). Ese conjunto de cosas (*distribuendum*) se conoce como los bienes sociales primarios e incluye: a) los derechos y libertades básicas, b) la libertad de desplazamiento y la libre elección de oficio u ocupación en un contexto amplio de oportunidades, c) las prerrogativas de puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones económicas y políticas, d) los ingresos y la riqueza y e) las bases sociales del respeto a sí mismo.

La popularidad del análisis de Rawls entre los economistas radica más en la importancia que él les atribuye a los incentivos que en el *distribuendum* propuesto. Gerald Cohen, uno de los principales representantes del llamado “marxismo analítico”, señala que el Principio de la Diferencia no es un criterio normativo, sino una extensión de la *Fábula de las Abejas de Mandeville*. En otras palabras: es una prolongación de la idea según la cual la prosperidad pública se asienta sobre las múltiples interacciones entre los vicios privados. Así, la defensa que Rawls hace de ciertas desigualdades como justas sería meramente fáctica. Su crítica se apoya en un párrafo de *Justicia como Equidad* escrito por el propio Rawls en 1957: “Si como es muy posible, estas desigualdades operan como incentivos para conseguir mejores esfuerzos, los miembros de esta sociedad deben contemplarlos como concesiones a la naturaleza humana: ellos, como nosotros, pueden pensar que idealmente la gente debería querer servir a los demás, Pero, como son mutuamente egoístas, su aceptación de estas desigualdades es solamente la aceptación de las relaciones en las que de hecho están y un reconocimiento de los motivos que les llevan a dedicarse a sus prácticas comunes”. (Rawls, 1957, citado por Cohen, 2000, p. 164).

Cohen espulga el *Principio de la Diferencia* para develar que se asienta sobre las motivaciones egoístas de la naturaleza humana. Y si el egoísmo afecta las perspectivas de la justicia, entonces ésta no es sólo cuestión de la estructura básica de la sociedad —a la cual se aplican los principios según Rawls—, sino que también concierne a la forma como los individuos eligen obrar en su vida diaria. Si los principios de la justicia se apoyan en la maduración de las intuiciones morales de los individuos, no sería coherente —reitera Cohen— que dichos principios rigieran las instituciones

pero no los comportamientos de los individuos sobre cuya arquitectura moral se supone han sido construidos.

Significa esto que tales comportamientos personales también deberían proceder a eliminar las desigualdades que no optimicen la situación de quienes están en la posición socioeconómica más baja, de modo que cada quien puede perseguir su propio interés pero hasta un punto razonable (Cohen, 2000, p. 169).

No se trata de desconocer la importancia de los incentivos, ya que aunque puedan llegar a ser vistos como un chantaje, la igualdad no puede promoverse ignorándolos (Sen, 1996, p. 28). Se trata de asignarle mayor peso a la dimensión de lo razonable en la conducta individual y de paso, lograr un compromiso social con la justicia distributiva que vaya más allá del respaldo a las políticas públicas que la persiguen²². “Según Rawls, las exigencias planteadas por la justicia sobre el gobierno no descansan en las espaldas de los individuos como tales; los individuos descargan esas exigencias en forma colectiva, a través del gobierno que les representa”. (Cohen, 2000, p. 201).

Si lo “razonable” tiene que ver con los compromisos de unos hacia otros propios de una sociedad conformada por individuos que interactúan y son responsables entre sí, entonces los principios de justicia deberían asentarse sobre tales compromisos, y no sólo esperar a que fueran éstos los que buscaran asentarse en aquéllos. Cohen reclama entonces una microfundamentación de los principios de justicia que se apoye en una consideración más amplia de las motivaciones humanas y de la responsabilidad individual como compromiso social.

Así mismo Sen recuerda las palabras del poeta inglés del siglo XVII John Donne: “*Ningún hombre es una isla, toda de sí mismo*”. Con esa apelación, Sen busca poner de relieve que la emergencia y expansión del capitalismo ha ido de la mano con la expansión de la interdependencia entre las personas, y que, si como miembros de la sociedad nos beneficiamos de nuestra interacción con los demás, “*también debemos aceptar obligaciones profundamente enraizadas para con los otros*” (Sen, 1996, p. 31)²³. Así pues lo razonable supone la morigeración del egoísmo derivada

²² Vale la pena señalar que la atención de Cohen en este aspecto se dirige más hacia el papel de la responsabilidad individual con los demás, que hacia las políticas redistributivas. El asunto de si esa suerte de cultura de la equidad, que parece desprenderse de la preocupación de Cohen, choca o no con el *pluralismo razonable* que plantea Rawls y exige que el escenario de aplicación de los principios sea el de las instituciones de la estructura básica de la sociedad, y no el de la conducta personal (Pogge, 2002, p. 139), es algo que merece un tratamiento más amplio que el que cabe aquí.

²³ Al respecto vale la pena recordar la reflexión del sociólogo británico L.T. Sobhouse: “El empresario que cree que se ha ‘hecho’ a sí mismo y que ha edificado él sólo su negocio se ha encontrado con un sistema social a su alcance, con trabajadores especializados, maquinaria, un mercado [...], es decir, con una vasta estructura y una atmósfera propicia, creación conjunta de millones de hombres durante

de la consideración “del otro”. “No podemos escapar a la idea de la responsabilidad social, no importa dónde estemos en términos de nuestro remedio favorito contra la injusticia y la miseria [...]”. (Sen, 1996, p. 34).

3.3 Pobreza y desigualdad

Mientras más lejos esté la sociedad de satisfacer el *principio de la diferencia*, más imperativo se hace el criterio de la *razonabilidad*, ya que no es posible tener una sociedad realmente justa compuesta de ciudadanos injustos dispuestos a chantajearse continuamente entre sí. Si los individuos en una sociedad injusta perciben que la reducción de las brechas sociales no es una prioridad a todo nivel, más difícil será que las recompensas que buscan promover la eficiencia, contribuyan también a configurar una senda rawlsiana, entendida como la tendencia a que efectivamente las desigualdades mejoren la situación —evaluada en términos de los bienes sociales primarios— de los que están en desventaja.

No obstante, el abordaje de la pobreza como algo completamente independiente de la distribución puede llevar a realizar una interpretación minimalista de dicha senda rawlsiana y en consecuencia a tener una visión también minimalista tanto de la política pública como de la responsabilidad individual hacia los demás.

“La igualdad de oportunidades es un concepto ambiguo, que tiene distintos significados para distintos autores. Su contenido mínimo —en nuestro concepto, válido para la situación de un país como Colombia— es asegurar la igualdad ante la ley y la eliminación de la pobreza extrema para todos. Y, a medida que crece la riqueza de un país, significa mejorar la calidad de la educación, la salud y el trabajo de los más pobres, de tal forma que, poco a poco, se erradique la pobreza de la sociedad”. (Montenegro, Rivas, 2005, p. 103).

La interpretación minimalista de la senda rawlsiana es compatible con la *falacia de la neutralidad* porque deja la pobreza en manos de la política social y de la *economía de la filtración*. Su carácter minimalista consiste en: i) la restricción del *distribuendum* y ii) la indiferencia hacia la capacidad de las enormes desigualdades socioeconómicas para erosionar el control político y electoral del pueblo sobre su gobierno, de modo que éste no atienda ya sus intereses fundamentales y socave la igualdad de oportunidades: “Cuando los políticos dependen de sus electorados para la financiación de sus campañas y el contexto global está marcado por una notoria

numerosas generaciones. Si eliminamos ese factor social no nos queda Robinson Crusoe, con los artículos salvados del naufragio y sus conocimientos adquiridos, sino el salvaje que vive de raíces, bayas y gusanos”. Citado por Samuelson (1974, pp.15, 16).

desigualdad en la distribución de la riqueza y por una alta concentración de poder en las grandes empresas, ¿deberíamos sorprendernos de que los proyectos legislativos sean redactados por los grupos de presión y el Congreso se convierta en un mercado en el cual se compran y se venden las leyes?”. (Rawls, 1999, p. 36).

La restricción del *distribuendum* se traduce en la evaluación en función de una medida restringida de pobreza, tanto de la justicia de la sociedad como del éxito o fracaso de las políticas socioeconómicas. Esta medida suele plantearse en el espacio de los ingresos o en el de las necesidades básicas, y no en función de un criterio más amplio como el de los bienes sociales primarios. Incluso en el espacio del ingreso, el minimalismo tiende a plantear líneas de pobreza menos exigentes²⁴.

En opinión de John Rawls, el bien social primario más importante es el de las bases sociales del autorrespeto, porque de él depende si las personas consideran o no que su proyecto de vida merece ser llevado a cabo. Amplias brechas sociales y una política social meramente de asistencia pueden minar la valía de ese bien.

“Cuando creemos que nuestros proyectos son de poco valor no podemos perseguirlos con placer ni disfrutar de su ejecución, atormentados por el fracaso y la falta de confianza en nosotros mismos, tampoco podemos llevar adelante nuestros esfuerzos”. (Rawls, 1971, pp. 398-399).

La restricción del *distribuendum* impide dar cuenta de la *bidireccionalidad* de los incentivos. Si los pobres sienten que las brechas sociales son abismales pueden perder interés por emprender sus propios procesos de acumulación de capitales y activos. Por ejemplo, pueden sentir que no vale la pena enviar a los hijos a estudiar o que invertir esfuerzos en la mejora de sus bienes o incluso en el cuidado de sí mismos no es prometedor. Estas brechas también pueden hacer mella en su disposición a participar, cooperar, demandarles rendición de cuentas a las autoridades y exigir sus derechos de ciudadanía.

La pobreza relativa (desigualdad) cuenta al momento de considerar los incentivos. Un estudio llevado a cabo en Bolivia reveló que la población urbana

²⁴ Por ejemplo, la línea de pobreza oficial más reciente en el país construida por la Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad MERPD, restringe la canasta de consumo no alimentario al usar un coeficiente de Engel (gasto en alimentos como porcentaje del gasto total de los hogares) basado en el consumo del segundo cuartil de la población (del 25% al 50% más pobre). Mientras menor es el ingreso, mayor es la proporción del mismo gastada en alimentos, esto es, mayor es el coeficiente de Engel. Así, al pasar del costo de la canasta alimentaria a la línea de pobreza, el factor (1/coeficiente de Engel) es menor (y por tanto la línea de pobreza también es más baja) que si se toma como base el consumo del primer 90 por ciento de la población (excluido el 10% más rico), tal como se venía haciendo en los últimos años a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995. (CID-UN, CGR, 2006, pp. 44-45).

declaraba sentirse más pobre que los habitantes rurales de Chuquisaca —la segunda región más pobre de Bolivia en términos de ingresos—, cuyos residentes se consideraron a sí mismos los menos pobres del país. “Esta autocalificación podría reflejar los efectos negativos de la aglomeración (congestión) de vivir en grandes zonas urbanas o una mayor conciencia de la pobreza relativa ante la presencia de diferenciales de ingresos muy significativos” (Perry, Arias, *et.al*, 2006, p.128).

Por consiguiente, es claro que la interpretación minimalista de la senda rawlsiana, que se basa en la pobreza extrema sin prestar atención a las desigualdades, hace una interpretación demasiado pobre del criterio de la maximización del mínimo (*maximin*), es decir, de la evaluación de la justicia de la sociedad en función de la situación de los grupos con más desventajas.

El compromiso social contra la pobreza no es independiente del compromiso contra la desigualdad en el espacio del ingreso y de otros bienes primarios. Aún reconociendo que la desigualdad y la pobreza no son lo mismo, es necesario subrayar que están estrechamente relacionadas. Lo están no sólo si se asume un concepto de pobreza basado en consideraciones relativas sobre la distancia que separa a las personas del estándar de vida predominante en la sociedad, sino también por las interacciones entre desigualdad de ingresos y privación absoluta: “Las desigualdades de ingreso reflejan, y a la vez afectan, las disparidades más generales en las oportunidades de vida, comenzando por la probabilidad de seguir vivo al nacer. En Bolivia y Perú las tasas de mortalidad infantil de los niños pertenecientes al 20% más pobre de la población son entre cuatro y cinco veces mayores que las de los niños del 20% más rico”. (Pnud, 2005, p. 63).

La apología que hace Dornbusch de la desigualdad como catapulta del progreso pasa por alto los enormes costos que las desigualdades extremas tienen como resultado de las restricciones a la productividad, las cuales surgen de la privación según muestra la teoría del capital humano. Podría argüirse que esto justifica la reducción de la pobreza, pero no la de la desigualdad. Sin embargo, esa tajante distinción ignora dos cosas: i) los vínculos ya señalados entre la amplitud de las brechas sociales y las expectativas de los pobres y ii) que las enormes desigualdades también son un obstáculo para reducir la pobreza. Además, si ésta puede llegar a ser una molestia para los más ricos, sin duda, la excesiva riqueza y los gustos ofensivos también pueden resultar muy molestos para los más pobres.

La idea de la redistribución como algo que sólo acarrea costos se apoya en el menosprecio, ya que parte de una consideración de las personas más pobres como sujetos pasivos que poco quieren o pueden aportar. Siguiendo la noción de modo

de *crecimiento*²⁵, lo primero que hay que redistribuir son las oportunidades de participar en la creación de riqueza.

Si los pobres no tienen acceso a un portafolio de activos, ni al crédito, ni a la protección legal, ni al respeto social, no pueden emprender y desarrollar sus iniciativas productivas y aplicar sus talentos. Los pobres tienden a valorar más aquello que obtienen como resultado de la oportunidad de contribuir al producto social que aquello que simplemente les es transferido, aunque exista la necesidad de hacer tales transferencias. En otras palabras: valoran más la inclusión en la dinámica de la economía que en los programas de asistencia social. “Los individuos han de verse como seres que participan activamente —si se les da la oportunidad— en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo”. (Sen, 1999, p. 75).

Algunas medidas redistributivas pueden mejorar las expectativas de los menos privilegiados para aplicar sus talentos, desarrollar sus proyectos y apalancar el crecimiento. Ciertamente la aplicación de una agenda distributiva enfrenta al menos dos obstáculos: i) la resistencia política ofrecida por los propietarios del capital y de la tierra y ii) el riesgo de constreñir la creación de riqueza por cuenta de la incertidumbre respecto a la estabilidad de los derechos de propiedad (Solimano, 2005, p. 54).

La resistencia política sólo puede ser relajada en el escenario igualmente político de la *razón pública*²⁶, en el que resulta crucial la capacidad de los pobres para hacer escuchar y valer su voz. Entre tanto, una política redistributiva no puede simplemente echarse sobre los capitales para repartirlos. Debe empezar, por ejemplo, por identificar aquellas grandes recompensas que no están ligadas a la productividad. Así, la política redistributiva puede incluir medidas fiscales que terminen haciendo onerosos ciertos derechos de propiedad al elevar el costo de oportunidad de la tenencia inproductiva o especulativa de los activos a los que tales derechos se refieren.

La única opción no es entonces, —como sugiere Solimano— redistribuir el futuro promoviendo el potencial de acumulación de los pobres en lugar de redistribuir el

²⁵ *La expresión modo de crecimiento* es entendida aquí en los términos que propone Salama como el tipo de motores que en el mediano y largo plazos impulsan el crecimiento: las instituciones, el tipo de relaciones salariales, las exportaciones, la distribución del ingreso. Se trata de los “elementos constitutivos de un régimen de crecimiento” que suelen ser ignorados por los trabajos econométricos de la corriente principal. (Salama, 2005, p. 36).

²⁶ “En una sociedad democrática esta razón pública es, primero que todo, la razón de los ciudadanos como cuerpo colectivo, quienes como tales, ejercen un poder político y coercitivo, promulgando leyes y enmendando su Constitución cuando fuere necesario... no se circunscribe al foro legislativo sino que es asumida, también por la ciudadanía como criterio de legitimación”. (Mejía, 2005, p. 87).

acervo de capital. La idea de que las desigualdades son el resultado de las recompensas a la excelencia es una lectura inexacta de la eficiencia, ya que supone que la competencia es perfecta y que por tanto nadie retira lo que no ha aportado. Lo cierto es que muchas “recompensas” y desigualdades están más asociadas al aprovechamiento de las fallas de los mercados e incluso con violaciones de los principios de la justicia conmutativa²⁷ que a la aplicación del esfuerzo y la productividad. Esto les abre un abanico de opciones a las políticas redistributivas.

“Adam Smith era mucho más consciente de las limitaciones del mercado, incluidas las amenazas planteadas por las imperfecciones de la competencia, que quienes se reivindican actualmente como sus seguidores. Asimismo, Smith era más consciente del contexto social y político en el que todas las economías deben funcionar”. (Stiglitz, 2002, p. 274).

La concentración improductiva de los activos tiende a hacer mucho más severos para los pobres los choques económicos adversos, en la medida en que bajo esas condiciones, su incorporación al sistema económico tiene lugar en forma precaria o informal. Las posibilidades de creación de riqueza de éstos y de la clase media no son independientes de la concentración improductiva de los activos existentes.

La *falacia de la neutralidad*, planteada en el sentido de que las opciones de los pobres son independientes de la concentración económica, aparece aquí estrechamente vinculada con la *falacia de los incentivos unidireccionales*. Si la desigualdad mina la competencia, no puede ser neutral. “Walras siempre insistió en que la distribución es [sic] una condición de la competencia. Por ello su frase: ‘soy socialista por razones científicas, y liberal por razones políticas’”. (CID-UN, CGR, 2006, p. 34).

Si la política económica no moldea un crecimiento sostenido e incluyente, si la política social no es anticíclica y tampoco ofrece respuestas diferenciadas y ajustadas a los cambios que las crisis provocan en el mapa de la pobreza y si se mantiene intacto el *statu quo* de la concentración improductiva de los activos en una sociedad muy desigual, los gobiernos estarán buscando la cuadratura del círculo: focalizar programas sociales hacia la mitad de la población. En esas condiciones existirá el incentivo para hacer cada vez más pobres las definiciones y mediciones de pobreza y eludir sistemáticamente el compromiso con la equidad.

²⁷ No apropiarse de lo que pertenece a otro ni adquirirlo apelando al engaño, el chantaje o la coerción.

Referencias bibliográficas

- Arrow, K. (1963). *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press.
- Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y necesidades básicas*. Caracas: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Pnud.
- CID-UN, CGR. (2004). *Bien-estar: macroeconomía y pobreza*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CID-UN, CGR. (2006). *Bien-estar: macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*. <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/bijig062006.pdf>. Fecha de recuperación: 23 de julio de 2006.
- Cohen, G. (2001). *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* (L. Arenas & O. Arenas, Trads.), Barcelona: Paidós.
- Dikhanov, Y. (2005). *Trends in global income distribution, 1970-2000, and scenarios for 2015*. New York: Background papers, Human Development Report Office, UNDP.
- Dornbusch, R. (2000). *Las claves de la prosperidad. mercados libres, moneda estable y un poco de suerte* (M. Cárdenas, Trad.), Bogotá: Universidad de los Andes, Grupo Editorial Norma.
- Feres, J. (1997). Notas sobre la medición de la pobreza según el método de ingreso. *Revista de la Cepal*, 61, 119-133.
- Friedman, M. (1976). Inflación y desempleo, Fundación Nobel. En *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977* (E. Suárez, Trad., pp. 313-340). México D.F.: Fondo de Cultura Económica,
- González, J. (1998). Reflexiones sobre las causalidades entre la distribución del ingreso y el crecimiento. En *Ética, economía y políticas sociales* (pp. 203-232). Medellín: Corporación Región.
- González, J. (1999). Elección social y macroeconomía. *Agenda*, 2, 189-205.

- González, J., & Sarmiento, A. (2003). El ingreso básico universal y la focalización. En J. Giraldo (Ed.), *La renta básica, más allá de la sociedad salarial* (pp. 151-184). Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Haq, M. (1995). The human development paradigm. En Fukuda-Parr, S., & Shiva Kumar, A. *Readings in human development* (pp. 17-37). New Delhi: Oxford University Press
- Hayek, F. (1944). *Camino de servidumbre* (J. Vergara, Trad.). Madrid: Alianza Editorial.
- Held, D., & McGrew, A. (2002). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial* (A. de Francisco, Trad.). Barcelona: Paidós.
- Kanbur, Ravi, Squire, L. (2001). La evolución del pensamiento sobre la pobreza. Explorando las interacciones. En Meier, G., & Stiglitz J. *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva* (L. Gutiérrez, R. Taborda, & L. Gamboa, Trads., pp. 1-38). Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega,
- Katzman, R. & Gerstenfeld, P. (1990). Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. *Revista de la Cepal*, 41, 159-182.
- Klikberg, B. (2005). Un tema ético central: el impacto de la pobreza sobre la familia en América Latina. En B. Klikberg, *La agenda ética pendiente de América Latina* (pp. 69-94). Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica de Argentina..
- Kuznets, S. (1971). El crecimiento económico moderno: hallazgos y reflexiones, Fundación Nobel. En *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977* (E. Suárez, trad., pp. 111-131). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, A. (1966) *Teoría de la planificación económica* (E. del Castillo, trad.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Marques-Pereira, J. (2005). La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural. En Salama, P., et.al., *Sistemas de protección social: entre la volatilidad*

económica y la vulnerabilidad social. Bogotá: CID Universidad Nacional de Colombia.

Mejía, O. (2005). La filosofía política de John Rawls [II]: el liberalismo político. Hacia un modelo de democracia consensual. En Botero, J. *Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea* (pp. 63-92). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Merchán, C. (2002). Incidencia de la inflación sobre la distribución del ingreso. El caso colombiano. *Cuadernos de Economía*, 37, 81-107.

Montenegro, A, Rivas, R. (2005), *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.

Perry, G. Arias, O. López, J. Maloney, W. & Serven, L. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones.

Phelps, E. (1990). *Seven schools of macroeconomic thought*. New York: Clarendon Press.

Pogge, T. (2002). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.

PNUD. (2004). *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Informe sobre desarrollo humano 2004*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD. (2005). *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Informe sobre desarrollo humano 2005*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia* (María D. González, Trad.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1993). *Liberalismo político* (S. Madero, Trad.). México D.F.: UNAM, Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1999). *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública* (H. Valencia Villa, Trad.). Barcelona: Paidós.

- Robinson, J. (1979). *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo*. (C. Zamora, Trad.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Salama, P. (2005). Pobreza: la lucha contra las dos “V”, Volatilidad y Vulnerabilidad. En P. Salama, *et.al. Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, M., Ochoa, M. (2005). Reflexiones sobre la importancia de la Crítica de Lucas. *Ecos de Economía*, 20, 117-128.
- Sarmiento, E. (2005). *El nuevo paradigma de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso*. Bogotá: Escuela Colombiana de Ingeniería, Norma.
- Samuelson, P. (1974), Motivación humana. En P. Samuelson, *Economía desde el corazón* (pp. 15-16). Barcelona: Biblioteca de Economía Folio
- Sargent, T. (1979). *Macroeconomic theory*. Boston: Academic Press.
- Sen, A. (1985). El bienestar, la condición de ser agente y la libertad. En *Bienestar, justicia y mercado* (D. Salcedo, Trad., pp. 39-59). Barcelona: Paidós, UAB.
- Sen, A. (1996). Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero. En Barker, P. *Vivir como Iguales. Apología de la justicia social* (pp. 21-56). Barcelona: Paidós.
- Sen, A. (1997). Individual Preference as the Basis of Social Choice. In Arrow, K., Sen, A., & Suzumura, K. *Social Choice Re-examined: proceedings of the IEA conference held at Schoss Hernstein, Austria* (pp. 15-37) International Economic Association, Volume 1, Mc Millan Press: New York
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad* (E. Tabasco & L. Toharia, Trad.), Barcelona: Editorial Planeta.
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones* (C. Rodríguez, Trad.). Madrid: Alianza Editorial.

- Solimano, A. (2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista de la Cepal*, 87, 45-58.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización* (C. Rodríguez, Trad.). Bogotá: Taurus.
- Summers, L. (1995). La ilusión científica en la macroeconomía empírica. *Cuadernos de Economía*, 23, 151-176.
- Uribe, M. (2003). Economía del bienestar y justicia distributiva. En J. González *Economía y ética. Ensayos en memoria de Jesús Antonio Bejarano* (pp. 219-253). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Van Parijs, P. (2003). La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? En J. Giraldo, *La renta básica, más allá de la sociedad salarial* (pp. 13-39). Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.

Vulnerabilidad y protección social en Colombia: estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales

Andrea Lampis*

Introducción

La política social de la última década se ha caracterizado por evolucionar desde programas de tipo residual e *incremental*, que marcaron la pauta en la época del ajuste estructural del decenio del ochenta, hacia programas de protección social que incluyen acciones dirigidas a fortalecer las capacidades básicas de las personas en educación y salud y que, parcialmente, enfrentan el problema de la seguridad mediante la asistencia social (Banco Mundial, 2001), y con base, principalmente en la idea de los subsidios monetarios condicionados.

Este proceso de cambio en las políticas sociales dirigidas, en sentido amplio, a afrontar el problema de reducción de la pobreza y sus consecuencias, encaja en un conjunto de debates de relevancia histórica para el futuro de millones de personas en los países en vías de desarrollo. Los retos de una comprensión del carácter multidimensional de la pobreza (Sen, 1999) y de su aplicación en las políticas sociales, conjuntamente con un enfoque centrado en los derechos sociales (Cepal, 2006) definen el panorama de los desafíos a los que se enfrentan actualmente tanto el pensamiento académico, como la formulación de políticas sociales en los ámbitos internacional y colombiano, en el último de los cuales se está planeando la construcción de un nuevo Sistema Integral de Protección Social.

* Profesor y miembro del programa de investigación sobre Vulnerabilidad y Desigualdad del CIDER de la Universidad de los Andes.

La razón principal que obliga a relacionar los debates sobre derechos, seguridad, pobreza y vulnerabilidad con la protección social, es que el paradigma dominante de la política de protección social¹, fundado en el enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR), tiene implicaciones que no son tan sólo de carácter técnico y financiero, sino también profundamente conceptuales y éticas, y estrechamente relacionadas, además, con el debate sobre la orientación de los procesos de desarrollo y su carácter.

Los debates en cuestión, y particularmente el que enfrenta el desarrollo económico al desarrollo humano, situado en el centro mismo de la discusión, han generado una tensión que se refleja en las políticas sociales aplicadas. La concepción basada en la idea de crecimiento económico, centrada en políticas instrumentales y guiada por la disciplina económica, se enfrenta a otra que aboga por la *multidimensionalidad* de aquél, la necesidad de su comprensión interdisciplinaria y su orientación hacia el desarrollo humano. Así, en las políticas de reducción de la pobreza, de seguridad y protección social, asistimos a la contraposición entre un enfoque de corto alcance (centrado en los planteamientos del MSR) y uno de largo alcance que subraya más la reflexión sobre las personas y sobre la *sostenibilidad* de sus medios de vida y sus oportunidades que la gestión del riesgo. (Barrientos, 2006; Hall y Midgley, 2004).

A pesar del espacio que este debate ocupa ya en ámbito académico, el abordaje operativo a la medición de la pobreza, como recientemente ha argumentado Moser (2005), sigue siendo dominado por los conceptos de ingreso y consumo, es decir, por aquellos que reflejan una comprensión monetaria de la pobreza (Ruggeri Laderchi, 2000) y un entendimiento del desarrollo como crecimiento económico.

Esta limitación ha sido objeto de un análisis preciso y detallado en el ámbito de la literatura internacional, la cual indica claramente que los programas de política social aplicada han presentado limitaciones para sobrepasar en la práctica política un enfoque de asistencia social basado principalmente en subsidios monetarios directos o indirectos (Hall y Midgley, 2004; Hubbard, 2001; Rakodi, 2002; Kanji y Barrientos, 2002).

Esta limitación resulta aun mayor cuando se consideran dos elementos adicionales: el primero, que en lo conceptual el debate sí ha planteado los temas de la desigualdad (Sen, 1992) y de la *multidimensionalidad* de la pobreza (UNDP, 1997) ilustrando la centralidad de la redistribución de los activos y del acceso a los recursos como

¹ Este paradigma se encuentra marcado por el surgimiento (Holzmann y Jorgensen, 1999) del enfoque de Manejo Social del Riesgo y su subsiguiente acogida por el Banco Mundial (WDR, 2000).

elementos centrales para el desarrollo y como elemento fundamental para una política macroeconómica que le aporte al desarrollo humano (Cepal, 2000; CID, 2004; Townsend y Gordon, 2002)²; el segundo, el reconocimiento de la relevancia del tema ya a partir del Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2000 (World Bank, 2000).

De manera paralela, en Colombia, a lo largo de la última década, a pesar de planteamientos que ilustran la centralidad del enfrentamiento del riesgo para las familias (Departamento Nacional de Planeación, 2003), los programas nacionales de política social, con la excepciones de iniciativas que avanzan por lo menos en el reconocimiento de la importancia de la inversión en educación y salud, como las promovidas por *Acción Social*, se han basado esencialmente en el supuesto simplista de que la acción del Estado con los pobres se agota en los subsidios monetarios directos o indirectos (Nuñez y Espinosa, 2005), pero desconocen en la práctica las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas sobre la dinámica de la pobreza en el ámbito internacional y la centralidad del papel de los activos tangibles e intangibles en la construcción de medios de vida sostenibles en el tiempo para las familias pobres (DFID, 1999), como elemento central para superar a largo plazo la pobreza y mejorar los niveles de calidad de vida.

Esta característica del país es el reflejo de nuestro bajo nivel de permeabilidad y sensibilidad a los debates internacionales sobre pobreza y protección social, y de esto da testimonio el hecho de que la introducción de la discusión sobre el manejo social del riesgo en el país dependió directamente de los insumos de la misión del Banco Mundial realizada de 1999, más que de una reflexión interna.

Este capítulo propone una reflexión acerca del reto a que se enfrenta la formulación de una política de seguridad y protección social centrada en los valores de la persona humana y en la ampliación de las oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida. Esta reflexión se basa en los resultados de una investigación dirigida por el autor en 2006 para Colciencias y el Ministerio para la Protección Social y orientada a generar insumos para la formulación de políticas de promoción y protección social³.

El propósito amplio de este trabajo es contribuir a llenar el vacío de reflexión interdisciplinaria sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza y la protección

² Véase la contribución aportada al tema por la reflexión del profesor Mauricio Uribe en este volumen.

³ Esta investigación contó con el apoyo del Programa Nacional para el Desarrollo Humano (PNDH), y en especial de su director Alfredo Sarmiento Gómez y la contribución de Carlos Eduardo Alonso Malaver en la elaboración de los datos.

social, mientras que su objetivo específico es reconstruir las etapas históricas y conceptuales de la investigación que se ha ocupado de la vulnerabilidad y los enfoques sobre activos y medios de vida⁴, e ilustrar la centralidad de este tipo de estudio como metodología para analizar la dinámica de la pobreza y servir de fundamento a políticas sociales que fortalezcan y complementen las que existen actualmente en el país. Para cumplir este objetivo, el trabajo se sustenta en los resultados de la investigación mencionada arriba, y, en especial, de los que se derivan de tres estudios de caso referidos a la dinámica de la vulnerabilidad para grupos de bajos ingresos en Bogotá, Cali y Manizales.

1. El análisis de vulnerabilidad y su relación con los debates sobre pobreza y desarrollo

El estudio de la vulnerabilidad, en su dimensión social⁵ nace durante el decenio del ochenta, en el marco de los estudios de área sobre pobreza. Su origen está ligado por un lado a una insatisfacción ante el tipo de conocimiento producido por los abordajes a la medición de la pobreza centrados en el ingreso y el consumo y, por el otro, al desarrollo de elementos del marco conceptual elaborado por Sen (1981) sobre la relación entre pobreza, titulaciones y capacidades. Desde el impulso de la reflexión de Sen se desprenden tres corrientes de investigación en el siguiente decenio:

La corriente que primero se ocupa de la vulnerabilidad en su dimensión social de manera explícita se origina principalmente en Inglaterra con Chambers (1989) y pronto se plantea como una corriente de investigación consolidada en los estudios sobre pobreza. De manera paralela y complementaria con las ideas iniciales de Sen y en un terreno fértil de debate frente al tipo de estrategia para la superación de la pobreza propuesto por el Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1990 (el primero dedicado totalmente a examinar la pobreza) se desprenden el trabajo de Moser, centrado en estudios sobre las estrategias para afrontar la crisis de los grupos en condición de pobreza (Moser, 1996), y las investigaciones sobre la relación entre riesgo ambiental y pobreza (Blaikie et al., 1994; Pelling, 1998).

Una década después del trabajo del grupo del *Institute of Development Studies* (IDS) liderado por Chambers, el eco de estos trabajos produjo un acercamiento del Banco Mundial con la investigación sobre *Las Voces de los Pobres* (Narayan

⁴ En la literatura en español, *medios de vida* es la traducción más cercana del término inglés original, *livelihoods*.

⁵ Por brevedad, en adelante se utilizará el término vulnerabilidad, para hacer referencia implícita a su dimensión social. La vulnerabilidad, bajo el marco conceptual unificador de ser una función inversa de la capacidad de movilizar activos y capitales frente a situaciones de crisis, puede aplicarse a la dimensión ambiental, financiera y política.

et al., 1999). Las repercusiones de la tradición investigativa sobre vulnerabilidad tienen un papel relevante en la segunda ampliación del enfoque del Banco sobre reducción de la pobreza, consignada en el Informe Mundial sobre el Desarrollo de 2000, “Atacar la Pobreza” (World Bank, 2000), debate al cual contribuye el desarrollo de varias investigaciones aplicadas sobre *livelihoods*, como la de Jane Pryer (2003) en Dhaka, Bangladesh⁶.

Aunque complementario con los análisis de riesgo, el estudio de la vulnerabilidad social se diferencia de aquéllos porque su interés principal no es el riesgo en sí mismo ni su influencia en el plano macroeconómico. Su importancia está puesta en las consecuencias o en las oportunidades de las personas y grupos sociales que se desprenden de los eventos producidos por las dinámicas derivadas de la vulnerabilidad.

En otras palabras: cuando se estudia la vulnerabilidad, el centro de la atención es la dinámica microsocia: las personas y su bienestar examinados mediante su acceso a activos y la gestión cotidiana de éstos y su *sostenibilidad* en el tiempo. Por el contrario, cuando se estudia el riesgo, el enfoque principal se dirige hacia los mecanismos de su reproducción y propagación en el nivel macrosocia. Se trata, en consecuencia, de áreas de investigación complementarias pero con objetos de estudio diferentes.

En el punto de encuentro entre lo micro y lo macro se da el contacto entre los análisis de vulnerabilidad y riesgo macroeconómico y el tema de la desigualdad, porque coinciden allí el interés en la generación de capacidades, de oportunidades para el desarrollo humano, el acceso a los activos y recursos y, finalmente, las dinámicas de generación de exclusión social.

Desde un punto de vista conceptual, el análisis de vulnerabilidad se entrelaza de manera estrecha con los siguientes cuatro temas de discusión, que pueden a su vez ser enmarcados en el debate más amplio sobre la reducción de la pobreza y la finalidad misma del desarrollo⁷:

⁶ En Colombia, el primer estudio explícitamente enfocado hacia el tema de la vulnerabilidad social es realizado por Lampis (1999), con el apoyo de la Misión Social del DNP. A este le siguen el trabajo de González (2001) para el Banco Mundial y el de Lampis (2002) para la Veeduría Distrital, en el que se explora la relación con el marco conceptual de la “estructura de las oportunidades”, propuesto por la Cepal (Katzmann y Filgueira, 1999). A estos estudios le sigue el de Misión Social (2002) sobre las estrategias frente al riesgo de las familias colombianas, ya mencionado en esta introducción. En 2003 el enfoque de vulnerabilidad es incluido en algunas preguntas de la Encuesta de Calidad de Vida del Dane.

⁷ Véase en el capítulo 3 la discusión del enfoque de capacidades de Sen y su relación con el tema del desarrollo como libertad.

El primero es el debate entre los enfoques centrados en el ingreso y el consumo, por un lado, y por el otro, los enfoques que rechazan la validez del ingreso como aproximación tanto conceptual como técnica (en términos de medición, por ejemplo) al problema de la pobreza. La relevancia del debate reposa en el hecho que da cuenta de por qué y cómo surge el debate sobre vulnerabilidad y, en particular, del papel que éste tiene en la búsqueda de explicaciones sobre la dinámica microsocial de la pobreza.

El segundo debate concierne el carácter y el alcance del enfoque de vulnerabilidad y se desarrolla entre el trabajo de Sen a comienzos del decenio del ochenta y el de Moser a mitad del siguiente. Este debate da cuenta del desarrollo del enfoque de vulnerabilidad, sus aportes, problemas, retos y limitaciones.

El tercer debate reúne los temas planteados por el marco conceptual sobre medios de vida (*livelihoods*) presentado por la cooperación inglesa DFID en 1999 y las contribuciones sobre el papel de los activos (Moser, 1998) y de los capitales (Bebbington, 1999) en el marco de un debate más amplio. Aquí se ilustra cómo aparece una serie de aportes conceptuales, orientados hacia las políticas aplicadas por las agencias internacionales, pero respaldados tan sólo de manera selectiva por investigaciones empíricas, marcadas por un sesgo hacia lo rural y referidas principalmente a las realidades de los continentes asiático y africano.

Estos aportes son el punto de entrada para el análisis al cuarto debate, que analiza las implicaciones y limitaciones del enfoque de manejo social del riesgo y de la concepción de la pobreza y la seguridad social planteadas por el Banco Mundial en el *Informe sobre desarrollo mundial* del año 2000, "Atacar la pobreza".

1.1. Enfoques de pobreza centrados en el ingreso frente a los enfoques no monetarios

El desafío a las elaboraciones teóricas centradas en el consumo parte de la base de que su concepto no corresponde a la percepción que los mismos pobres tienen sobre la pobreza (Chambers, *op.cit.*; Rakodi, 1995) esta tradición investigativa es ampliada por el trabajo sobre *Las voces de los pobres*.

Sin embargo, desde la perspectiva de la protección y promoción social, el mayor problema conceptual de los enfoques monetarios sobre la pobreza radica en que logran capturar apenas los resultados finales del proceso complejo que determina la condición de pobreza de una persona.

- a) Como lo ha recordado recientemente Ruggeri Laderchi (2000), el enfoque monetario de medición de la pobreza carece desde los tiempos de Rowntree, a

comienzos del siglo XX, de una reflexión sobre “qué es la pobreza”. Este vacío permanece hasta los planteamientos fundamentales de Sen sobre el problema de la distribución del ingreso (Sen, 1976), puesto que la tradición económica en la primera mitad del siglo pasado lo aborda utilizando un planteamiento que reduce la pobreza al problema técnico de cómo medirla, es decir, a la estimación de cuántas personas están por debajo de determinado valor —científicamente arbitrario— llamado línea de pobreza.

- b) El mismo enfoque monetario, que se origina en el marco de la tradición de pensamiento antes utilitarista y luego neoliberal en economía, no logra ir más allá de un planteamiento descriptivo de la pobreza cuando le asocia mediante encuestas cuantitativas algunos atributos de las personas o familias (tales como número de personas empleadas en el hogar, tasa de afiliación a los seguros obligatorios de salud de sus miembros, etc.) a ese valor arbitrario de la línea de pobreza.

Estas mediciones, si bien útiles sobre todo en el ámbito de las decisiones de política macro —aunque mucho menos en el nivel micro— indican, en el mejor de los casos, cuánta pobreza hay y dónde está más concentrada, pero no dicen nada acerca de las razones que la determinan ni sobre los procesos que la magnifican y profundizan.

Se trata, por tanto, de enfoques descriptivos que no logran capturar el aspecto dinámico de la generación de la pobreza en el tiempo y de sus incidencias. Tampoco es válido el argumento, aceptado por muchos, según el cual, siendo cuantitativos los enfoques basados en ingreso y consumo, son los más precisos. Por lo demás, como lo señalan varios autores, la valoración de los diferentes componentes del ingreso o del consumo para la estimación de las líneas de pobreza se realiza con precios de mercado y, en el caso de aquellos *ítem* que no se encuentran valorados en éste, como los productos de subsistencia, el trabajo doméstico, los bienes y servicios intangibles —el cuidado y el cariño, por ejemplo, y, en general, los bienes públicos—, mediante la imputación de valores cuya credibilidad se debe más a actos heroicos de fe que a comprobaciones científicamente válidas, como lo reiteran Laderchi, Saith y Stewart (2003)⁸.

⁸ Estos autores recuerdan cómo la fascinación de los economistas por el abordaje monetario a la pobreza se sustenta en el hecho de ser compatible con la hipótesis según la cual es válido resolver el problema de la medición de la pobreza, suponiendo que el comportamiento de los individuos tiende necesariamente a maximizar la utilidad. En otras palabras: se supone que el objetivo de los consumidores es maximizar su utilidad personal y que el gasto para consumo refleja el valor marginal que las personas asignan a los bienes. Entonces el bienestar podría ser medido por medio del nivel total de consumo, aproximado por el gasto para consumo o, si estuviese disponible, por el ingreso. Tal como se vio en el numeral precedente, este marco conceptual define la pobreza como la diferencia entre la capacidad de gasto real y el nivel mínimo de éste señalado con la línea de pobreza. La validez de este abordaje depende en buena medida de condiciones como las siguientes:

1.2. Orígenes del concepto y estudios sobre vulnerabilidad

Esta sección presenta las etapas principales en el desarrollo del concepto y de los estudios sobre vulnerabilidad, a lo largo de un camino que desde el cuestionamiento de una comprensión de la pobreza basada en el ingreso y el consumo (véase apartado precedente) lleva a formular un planteamiento según el cual la dinámica de la pobreza se relaciona de manera principal con las restricciones de acceso a los activos y recursos para la construcción de medios de vida sostenibles⁹.

Cuando se busca reconstruir la complejidad de las contribuciones que retroalimentan la conformación de los estudios sobre vulnerabilidad social, es posible identificar por lo menos tres tipos de herencias diferentes:

- A. En primer lugar la contribución de Sen de 1981 en el texto *Poverty & Famines* en el marco de la presentación de su enfoque de titulaciones, desde el cual viene la inspiración principal para la labor sobre las dimensiones de la pobreza y de la desigualdad (Chambers, 1989; Moser, 1996, 1998; Glewwe, 1995).
- B. En segundo lugar los estudios sobre desastres naturales y vulnerabilidad (Blaikie et al., 1994; Cannon, 2006, Cernea, 1997; Pelling, 1997, 1998, 2003; Woodrow y Anderson, 1989).
- C. Por último el aporte de los autores que conforman una red de investigación sobre los medios de vida (Beall y Kanji, 1999; Beall, 2002, Chambers, 1995; De Haan, 1999; Heyer, 1989; Mosse et al, 2002; Murray, 1999; Rakodi, 1999; Swift, 1989).

1.3. Sen y el enfoque de titulaciones: insumos para el análisis de vulnerabilidad

El pensamiento de Sen tiene desde luego múltiples implicaciones para el análisis de vulnerabilidad, puesto que, en últimas, ésta es una forma grave de privación y de restricción de las oportunidades y, por ende, de las libertades. Sin embargo, aquí se considera un aspecto muy específico de su pensamiento, que, como en otras

-
- a) Que la utilidad sea una medida adecuada de bienestar.
 - b) Que el gasto monetario sea una medida satisfactoria de la utilidad.
 - c) Que la brecha de utilidad entre consumo-ingreso real y línea de pobreza diga todo lo que la pobreza significa.
 - d) Que una línea de pobreza específica tenga plena justificación.

⁹ Sobre este tema en Colombia, véase Lampis (1999 y 2002).

ocasiones, tiene la virtud de plantear una ruptura histórica, un umbral entre el viejo y el nuevo paradigma.

Esta contribución es la reflexión sobre el concepto de titulaciones que se encuentra en el texto *Poverty & Famines* (Sen, *op.cit.*, 1981). El argumento de Sen en ese texto puede ser considerado tanto desde un punto de vista estrictamente contextual, como desde la perspectiva de una reflexión amplia sobre la pobreza y los procesos que la determinan. Para esa reflexión se basa en un caso específico, las hambrunas, como un ejemplo, entre otros, de procesos que conducen a situaciones de crisis, a causa del escaso acceso a “titulaciones” de los grupos sociales con bajos niveles de activos.

Sen demuestra que éstas no son determinadas directamente por la falta de disponibilidad de alimentos, sino por una falla en la capacidad de las personas para acceder a ellos en el mercado con base en sus dotaciones. Los individuos, plantea Sen, tienen diferentes posibilidades, tanto de escapar a las hambrunas como, en términos más generales, de alcanzar determinado nivel de bienestar en función de un conjunto de dotaciones iniciales que no son sólo de carácter económico sino relacional. Para decirlo en un lenguaje muy directo: no basta que uno tenga ingreso, tierra o familia rica para estar bien. En otras palabras: se necesita *status* social, seguridad laboral, protección social y otros factores —políticos, sociales, de prestigio, familiares y, cierto, también económicos— que, aunque pueden variar de una sociedad a otra, en su conjunto constituyen unas titulaciones que, en el ámbito del mercado y en una sociedad capitalista como la nuestra, les permiten a las personas emprender el camino para lograr lo que eligen hacer o ser.

Este concepto de titulaciones (*entitlements*) constituye el antecedente directo de la idea de que lo que finalmente hace o no hace la gente vulnerable depende en grado elevado de unas dotaciones iniciales que se pueden movilizar y utilizar en el caso de eventos críticos que amenacen el *bien-estar* o la seguridad de los medios de vida de los individuos y de las familias.

Lo relevante para esta reflexión sobre vulnerabilidad es que el planteamiento de Sen —presentado en la introducción a su texto— nos hace caer en la cuenta de que en el momento en que nos alejamos conceptualmente de la idea de pobreza como carencia de medios para el sustento biológico, su identificación y diagnóstico se tornan más complicados y ya no corresponden fácilmente a las meras necesidades elementales y a su representación por una línea de pobreza, independientemente de su refinamiento técnico.

Para construir un panorama comprensivo acerca de lo que es la pobreza, nos alerta Sen, es necesario ir más allá de la identificación de los pobres. Es preciso abordar el tema de su comprensión *multidimensional*, porque detrás de las mediciones están

las personas, sus derechos, necesidades, percepciones, sentimientos y el sufrimiento individual y colectivo generado por la pobreza, y la manera como estos elementos se determinan en una interacción compleja entre individuo, instituciones y sociedad. Y cabe aquí recordar su famoso ejemplo: prestar dinero reduce la pobreza, pero aumenta la vulnerabilidad en el tiempo.

1.4. La escuela de Sussex: la reflexión de Chambers

Este insumo inicial de Sen es retomado por Robert Chambers y el grupo de investigación del Instituto de Estudios sobre Desarrollo de Brighton, en Sussex, que a finales del decenio del ochenta publica un boletín titulado *Vulnerability: How the Poor Cope*.¹⁰ En éste, a partir de la discusión de las diferencias entre pobreza y vulnerabilidad, se retoman los temas de las limitaciones de los enfoques descriptivos, centrados en el ingreso para la comprensión de la pobreza y de la importancia de la forma como los pobres enfrentan las situaciones críticas, perciben la pobreza y se recuperan de sus impactos.

El primer mérito de esta literatura, así como su principal aporte al debate, consiste en la evidencia empírica que —mediante estudios de caso realizados en Asia y África en el ámbito de situaciones de pobreza rural— cubre una variedad de temas que van desde la incidencia de las hambrunas, hasta la de la estacionalidad o las enfermedades sobre la *sostenibilidad* de las comunidades estudiadas¹¹.

Como segundo elemento destacado, estos estudios ponen de relieve el hecho de que la vulnerabilidad tiene un aspecto interno y uno externo. El interno se caracteriza por la indefensión y la percepción de humillación y pérdida de dignidad (Chambers, 1989), cercana a la reflexión de Adam Smith citada por Sen (véase numeral 3) sobre lo que para las personas significa ser pobres. El externo, entre tanto, destaca la continuidad de los choques y la obligación práctica de soportar largos períodos de tensión por dificultades de gran envergadura en lo cotidiano o por el enfrentamiento de graves privaciones.

Uno de los aportes destacados de esta contribución es el de ilustrar que los pobres no son sujetos pasivos, sino que —como retomará luego Moser— son agentes activos capaces de hacer un manejo complejo y estratégico de recursos escasos. Los estudios introducen una reflexión sobre pobreza y protección social, de gran relevancia a pesar de haber sido ignorada con frecuencia: a menudo la acción institucional, más que apoyar, estorba y constituye un obstáculo frente a las estrategias de los mismos

¹⁰ Vulnerabilidad: ¿cómo la enfrentan los pobres?

¹¹ Véase cuadro al final del capítulo.

pobres, porque desde su lógica oficial no comprende la racionalidad de éstos. Escritos recientes sobre protección social en Colombia (Nuñez, 2005) retoman un tema que es un clásico en los escritos de Holzman y Jorgensen (1999) y el Banco Mundial (2001) sobre manejo social del riesgo: según ellos, el pobre no sabe aprovechar las ventajas de la inversión y del mercado (aversión al riesgo). Esto no contempla, sin embargo, que los pobres no están equipados para ese aprovechamiento, ni ve que el objetivo central de sus estrategias de vida es obtener seguridad (Moser, 1998). De esta manera, y sobre esto se volverá más adelante, la política social de “guerra a la pobreza”, como se titula el informe del Banco Mundial, oculta una cara mucho menos alentadora, la de la “guerra en contra de los pobres”.

1.5. El marco conceptual sobre vulnerabilidad y activos de Moser

La investigación de Moser es la pieza central alrededor de la cual se desarrollan las siguientes investigaciones o intentos de incorporar el concepto de vulnerabilidad al análisis de la pobreza. Su trabajo desempeña el papel de articulador entre las reflexiones sobre el riesgo y sobre la percepción directa que los pobres tienen de la pobreza y sus implicaciones (el ya citado trabajo del Banco Mundial sobre “las voces de los pobres”) y la reflexión de la Cepal sobre vulnerabilidad que culmina con un seminario en 2001 y la publicación de un conjunto de trabajos, la aproximación de Mary González en 2001 para el Banco Mundial sobre algunos aspectos de la vulnerabilidad en Colombia y esta investigación en sus dos etapas de 1997 y 2005.

La investigación de Moser se basa en cuatro estudios de caso¹² que combinan la utilización de datos cuantitativos sobre ingreso y demás variables demográficas y económicas con la observación a lo largo del tiempo del comportamiento de los hogares frente a la crisis.

El trabajo sobre vulnerabilidad de Moser indica que existen cinco tipos de activos clave para los pobres, relacionados con su capacidad de movilizar recursos frente a situaciones críticas, los cuales son:

- 1) El trabajo.
- 2) La vivienda.
- 3) La infraestructura económica y social.
- 4) Las relaciones dentro del hogar.
- 5) El capital social.

¹² Guayaquil (Ecuador), Lusaka (Zambia), Manila (Filipinas) y Budapest (Hungría).

Éstos son activos que no resultan de un concepto previo de carácter deductivo, como en las encuestas de hogares o en los trabajos econométricos, sino que se asocian a las estrategias de respuesta de los hogares en la realidad (véase tabla 1) Además, los que pueden definirse como indicadores específicos de vulnerabilidad tienden a ser los mismos en diferentes lugares, en distintas condiciones y en asociación con diferentes contextos; ellos reflejan los hallazgos que habían sido señalados por los estudios de caso del IDS y se ven reflejados también en los estudios de Pryer (2003) en Dhaka (Bangla Desh), en la primera etapa de esta investigación en Bogotá en 1998 y en algunos hallazgos de la encuesta de calidad de vida de 2003 en Colombia.

El gran valor del trabajo de Moser, una vez relacionado con los demás estudios mencionados, es que no se limita a comprobar que hay dimensiones y variables en extremo relevantes para comprender la pobreza que no son ni explicadas ni, menos, capturadas o tomadas en cuenta en el aspecto conceptual por el enfoque monetario de los estudios sobre pobreza, sino que indica en qué circunstancias y para cuáles grupos es más relevante un activo que otro o se da una u otra estrategia, el grado de éxito que registra y el tipo de apoyo institucional que la acompaña, entre otras verificaciones.

Tabla 1

Estrategias de los hogares para movilizar activos en respuesta a cambios en las circunstancias económicas de acuerdo con los hallazgos de Moser.

Tipo de activo	Respuesta del hogar
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en el número de mujeres que trabajan, principalmente en el sector informal. • Asignación de una cantidad desproporcionada del tiempo de la mujer para enfrentar el aumento de responsabilidades. • Utilización de más tiempo para obtener los mismos servicios como respuesta al empeoramiento de la calidad de la infraestructura. • Aumento del trabajo infantil.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación del ingreso mediante la puesta en marcha de empresas caseras y el alquiler de habitaciones. • Adopción de la densificación intergeneracional de los lotes para acomodar a la vivienda de los hijos.
Infraestructura social y económica	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de bienes y servicios privados por sus equivalentes de carácter público.
Relaciones dentro del hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del apoyo de la familia extendida y de las redes de apoyo relacionadas con el parentesco.
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la migración laboral y de las remesas. • Aumento del crédito informal. • Aumento de las redes de apoyo informal entre hogares. • Aumento del nivel de actividad en la comunidad.

Fuente: Moser (1996), traducción del autor.

Su trabajo indica que cuando se trata de investigar la dinámica de la pobreza, siendo la vulnerabilidad un aspecto relevante de ésta, no hay variables individuales que la expliquen, sino un complejo de factores que no se pueden separar del contexto

y de las políticas, de los arreglos institucionales y de las normas vigentes en cada sociedad específica, lo que ningún modelo econométrico puede explicar; éste es un punto de la complejidad de los factores ya tocado por Sen y su colega Dréze por ejemplo en *Hunger and Public Action* (Dréze y Sen, 1989) y retomado tras una década por el enfoque sobre Formas de Vida (*livelihoods*) de la Cooperación Inglesa (DFID, por sus siglas en inglés).

Finalmente, el trabajo de Moser da pistas sobre la existencia de dos “cajas negras” todavía no destapadas, metafóricamente hablando, en el marco de los estudios sobre pobreza: los pobres y el hogar.

No existen los pobres en sí mismos, sino diferentes grupos sociales, con diferentes dotaciones, capacidades y relaciones con su entorno y su institucionalidad, que deben ser investigados de manera particular para generar políticas que no olviden a los unos y premien a los otros. En la misma tónica, la reflexión sobre el hogar¹³ nos indica que las relaciones de poder en su interior, la edad, el control diferencial sobre activos, capitales y recursos, abren otro universo de investigación y otra agenda no explorada para el diseño de políticas sociales capaces de responder a las necesidades y demandas de este ámbito.

Las siguientes secciones presentan los principales resultados de las investigaciones realizadas en Colombia sobre vulnerabilidad y subrayan los aspectos más sobresalientes que retroalimentan la reflexión de este capítulo en cuanto al rumbo de las políticas de protección social y al tipo de aproximación y análisis adecuados para tener mejor comprensión de la dinámica de la pobreza en el país.

2. Resultados de la investigación realizada en 1998 sobre vulnerabilidad en Bogotá

En línea con los hallazgos e insumos de esta tradición de estudio de la vulnerabilidad, este apartado sintetiza los resultados principales de la investigación realizada en 1997 y 1998 (Lampis, 1999) sobre una muestra de 903 hogares¹⁴ en las localidades del sur de Bogotá y que busca responder a las siguientes preguntas:

¹³ En Colombia se tiende a utilizar como unidad de análisis a la familia, principalmente por una elección de política social nacional que hace de aquélla el centro de la intervención. Conceptualmente existe un debate entre quienes privilegian el uso del concepto de familia y los que sostienen el concepto de hogar. El primero, en los países en vías de desarrollo, puede ser válido en la mayoría de los casos en el ámbito urbano, pero sigue presentando un área gris cuándo se trata de analizar lo rural o las zonas periféricas de las ciudades, donde la estructura de la unidad social básica sí responde a la definición de “grupo de personas que comparten el techo y/o [sic] la preparación de los alimentos”.

¹⁴ Muestra representativa según el Censo del Dane de 1993 con base en la medición de la pobreza por NBI.

- 1) ¿Qué tipo de eventos enfrentan las personas y los hogares en la ocurrencia de situaciones críticas?
- 2) ¿Cuáles son los impactos de estos eventos en los activos y las formas de vida de las personas y los hogares?
- 3) ¿Cómo enfrentan estos eventos? ¿Qué tipo de estrategias utilizan y qué podemos comprender sobre lo que determina su resiliencia?

Los resultados indican la presencia de cinco patrones típicos de vulnerabilidad, es decir, formas de encadenamientos frecuentes alrededor de tipos de eventos de vida críticos que se registran de manera recurrente en una muestra de hogares pobres, seleccionados según su nivel de NBI a partir del Censo del Dane de 1993. Estos cinco patrones indican, a la vez, la existencia de cuatro tipos de crisis (económica, de salud, de los eventos irreversibles como los fallecimientos y del hogar), ya que el patrón de eventos que generan mejoras en la calidad de vida y elevación de las capacidades no cabe, en términos estrictos, en la categoría de crisis¹⁵.

2.1. Patrón 1. La crisis económica: está centrada en problemas relacionados con la generación de ingreso y el desempleo, y su causa directa es el mismo desempleo. El choque tiende a ser el recorte en el consumo de todo tipo de bienes (a su vez una estrategia) y las estrategias de enfrentamiento ven prevalecer el endeudamiento y la utilización de redes informales de crédito y el aumento de la carga laboral o la movilización de más miembros del hogar en el mercado del trabajo.

2.2. Patrón 2. La crisis de la salud: el segundo factor de mayor importancia que determina la dinámica de la vulnerabilidad se relaciona con la enfermedad y, en parte, con la imposibilidad de acceder a los servicios de salud, en general por problemas de dinero. Las causas directas de este grupo de eventos de vida críticos se encuentran en el surgimiento mismo de la enfermedad y para la décima parte de los hogares afectados este tipo de crisis, en problemas de violencia tales como atracos, riñas e intentos de asesinato. El impacto más inmediato de este primer eslabón causas-eventos del patrón que se está ilustrando se encuentra en el ámbito de la salud física y psicológica (empeoramiento del estado de salud y necesidad de cuidados que se suman a la imposibilidad de trabajar o de hacerlo eficientemente). Este hallazgo, muy importante por la poca relevancia que se le ha venido dando al tema, tiene también implicaciones de género que chocan con la ausencia de políticas orientadas a enfrentar el estrés, la depresión y su influencia en la vida de la mujer y del hogar. Las estrategias destacan la ausencia de la institucionalidad oficial, puesto que en la gran mayoría de los casos los hogares se apoyan en redes basadas en la familia, que ni siquiera llegan al vecindario o la comunidad.

¹⁵ Por crisis se entiende aquí una situación de inestabilidad y de amenaza para la seguridad de los medios de vida de las personas y de los hogares, en línea con lo planteado por Moser (*op.cit.*, 1996).

2.3. Patrón 3. La crisis por eventos catastróficos: es una de las más graves encontradas en el marco del análisis de vulnerabilidad. Estos eventos de vida pueden ser pensados en términos de incapacidad para evitar la muerte prematura, las enfermedades prevenibles o de garantizar la integridad física, es decir, de fallas en las capacidades básicas. Ellos corresponden a la muerte de un miembro del hogar, por enfermedad o violencia, y afectan de manera profunda tanto el equilibrio emocional y psicológico de quienes integran ese hogar, como su capacidad de generación de ingreso. También en este caso las estrategias giran alrededor de las redes de apoyo informal y ponen de relieve la familia y el parentesco más cercano.

2.4. Patrón 4. La crisis en el hogar: originada en el marco de las tensiones y conflictos entre la pareja, en primer lugar, y en segundo lugar, con los parientes, esta crisis muestra cómo las familias entran a menudo en espirales sin salida que terminan afectando otras dimensiones de su vida. Los eventos de vida críticos son la ruptura de la familia misma mediante separaciones y divorcios o la persistencia de situaciones de incomunicación y malas relaciones. Las consecuencias son la ruptura de la familia o su deterioro¹⁶, la degradación de la salud psicológica y la dificultad económica. Entre las estrategias se destaca un grupo de acciones u omisiones que indican “desempoderamiento”, entendido como pérdida de capacidad de control sobre la vida de uno mismo o de la capacidad de actuar para orientarla en una u otra dirección. En otros términos, los hogares hablaron de renuncia o de imposibilidad para hacer algo, vistas las condiciones estructurales (falta de recursos, activos, etc.) y particulares (ausencia de apoyo externo, dificultades contingentes). A estas estrategias les siguen otras de recorte en el gasto y de endeudamiento como último recurso, que pueden profundizar la crisis hasta afectar seriamente la viabilidad económica del hogar.

2.5. Patrón 5. Capacidades y riesgo: la crisis que pone en vilo el futuro. Los grupos de bajos ingresos buscan mejorar su nivel de activos y capacidades por medio de la inversión o la búsqueda activa de mejor calidad de vida. Los eventos de vida de carácter positivo, relacionados con la búsqueda u obtención de capacidades, o a la asunción de riesgos en aras de obtenerlas o de adquirir algunos activos, abarcan desde logros tangibles hasta otros más intangibles. Se tienen entonces, por un lado, las graduaciones, la consecución de un nuevo trabajo, la compra de vivienda o su construcción total o parcial y, por el otro, la satisfacción por un matrimonio,

¹⁶ Según el evento de vida. Si éste produce tensiones, generalmente el efecto es la separación o la ruptura de la familia en términos más amplios. Si el evento de vida es ya la propia separación, entonces la consecuencia más probable es el malestar psicológico o la dificultad económica, o ambos. Esto depende de la temporalidad del evento de vida y del ciclo de vida mismo del hogar. Establecer con más precisión cuándo y por qué se da lo uno o lo otro es en éste, como en los demás patrones, uno de los objetivos de profundización de la investigación CIDER – PNDH de 2006.

un nacimiento u otro evento relevante y positivo en el hogar¹⁷. Las causas directas de estos eventos corresponden a un mejoramiento en el acceso a recursos o en su disponibilidad; es el caso de un nuevo trabajo o un alza en los ingresos del hogar. Ahora bien, en un porcentaje importante, las consecuencias negativas de estos eventos reflejan el hecho de que para los hogares pobres la inversión en mejoras representa la asunción de riesgos insostenibles frente a los activos y capitales que su nivel de vida les permite obtener, acumular o conservar.

Cuadro 1

Síntesis de los resultados de la investigación realizada en 1998.

Antecedentes: investigación Ph.D. 1998 900 hogares —NBI— Censo 1993 — Sur de Bogotá	
<p>Crisis económica (n = 393)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causa directa: generación de ingreso y/o desempleo (72.9%) • Impacto principal: corte en el consumo (53.9%) • Estrategia principal: endeudamiento y aumento carga laboral (57.2%) 	<p>Crisis pérdida irreversible [Fallecimientos o incapacidades (n = 317)]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causa directa: enfermedad (53.3%) y violencia (25.2%) • Impacto principal: salud psicológica (69.0%), generación ingreso (8.2%) y corte consumo (5.9%) • Estrategia principal: redes informales (24.7%), "desempoderamiento" (10.4%) y endeudamiento (8.8%)
<p>Crisis salud (n = 391)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causa directa: enfermedad (66.4%) y violencia 9.2%) • Impacto principal: salud física (30.9%) y salud psicológica (18.1%) y crisis económica (15.8%) • Estrategia principal: redes informales (23.7%), "desempoderamiento" (15.3%), redes formales y endeudamiento (9.2% respectivamente) 	<p>Crisis hogar (n = 220)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causa directa: dinámica pareja (43.6%), salud (9.5%), violencia y crisis económica (9.1% respectivamente) • Impacto principal: problemas hogar (26.3%), salud psicológica (23.6%) y crisis económica (18.2%) • Estrategia principal: redes informales (24.5%) y mejora personal (13.1%)

3. Nuevos hallazgos: los resultados de la investigación sobre vulnerabilidad en Bogotá, 2006

En este apartado se presentan los principales resultados de dos estudios de caso realizados en 2006 en el marco de una investigación financiada por Colciencias y realizada por el Cider con la colaboración del Programa Nacional para el Desarrollo Humano (PNDH) del DNP¹⁸. El estudio analiza la dinámica de la vulnerabilidad para 400 hogares en tres ciudades de Colombia: 200 en Bogotá

¹⁷ La investigación de 2006 indica que estos dos patrones específicos parecen corresponder a dos perfiles diferentes de pobreza, el uno con mejor índice de calidad de vida y nivel más alto de activos y capitales, en el que las mejoras se centran en aspectos tangibles, y el otro, con el menor índice de calidad de vida de toda la muestra y menores niveles de capitales y activos, que presenta eventos de mejora finalmente más intangibles y concentrados en la esfera de la satisfacción personal y temporal por algo que aconteció.

¹⁸ Esta investigación se encuentra en vías de publicación durante 2007.

(estudio de caso cuyos resultados preliminares se presentan), 100 en Cali y 100 en Manizales, y tiene como antecedente de comparación un estudio similar realizado por el autor en 1998 (Lampis, 1999) sobre 900 hogares de las localidades del sur de Bogotá.

En la investigación se construyen relaciones causales entre los eventos de vida críticos enfrentados por los hogares en los últimos cinco años, las causas que los determinaron, sus consecuencias directas y, finalmente, las estrategias utilizadas por los hogares para enfrentarlas o contrarrestarlas.

Uno de los resultados de este enfoque es un mapa de “cadenas típicas” de vulnerabilidad, en el que se contrastan los tipos de eventos y las estrategias, con los perfiles de los diferentes subgrupos de hogares en condición de pobreza. Estos perfiles se determinan de acuerdo con la estructura familiar, el ciclo de vida del hogar y la estructura de sus activos y capitales, siguiendo el enfoque sugerido. El tercer componente del estudio es un seguimiento mensual durante seis meses, de las dinámicas de nueve áreas críticas en cada uno de los hogares. Estas dinámicas abarcan la consecución y gestión de alimentos, la generación de ingreso, la dinámica interna del hogar y la salud, entre las más relevantes.

3.1. Dinámicas para enfrentar la vulnerabilidad

El análisis llevado a cabo en Bogotá, Cali y Manizales pone de manifiesto que algunos aspectos cualitativamente relevantes de la pobreza se relacionan con cuatro tipos principales de dinámicas, que se encuentran cuando se analizan las estrategias de las familias y de los hogares para enfrentar la vulnerabilidad.

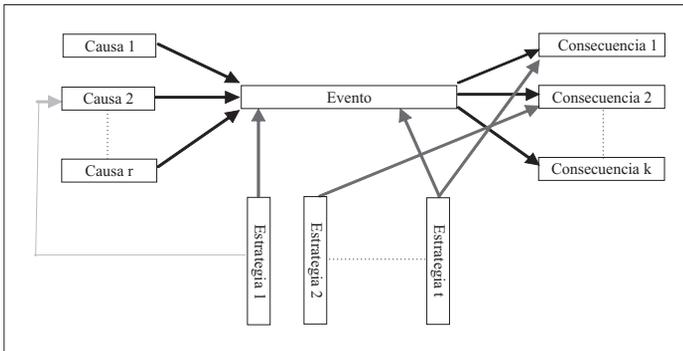
3.1.1. *Dinámica de una cadena típica para un evento*

En aras de entender mejor los resultados, se presenta a continuación el esquema de la dinámica de una cadena típica (figura 1¹⁹). Lo primero que cabe poner de relieve es que un evento de vida suele ser multicausal, que tiende a arrojar consecuencias múltiples y que para enfrentarlo pueden darse múltiples estrategias. Esto explica el porqué de la complejidad de las relaciones representadas en la mencionada figura, en la que se representa la cadena típica para un solo evento de vida, mostrando que para éste se pueden tener r causas, k consecuencias y t estrategias.

¹⁹ Para la figura y su ilustración, se agradece el aporte de Carlos Eduardo Alonso, el estadístico que acompañó el proyecto de investigación.

Figura 1

Dinámica de una cadena típica de vulnerabilidad.



Desde el punto de vista de las estrategias, ellas se pueden plantear para enfrentar al mismo tiempo a) el evento, b) sus consecuencias y, c) las causas que originaron el evento. No aparece en el gráfico, pero las consecuencias pueden ser resultado de dos o más eventos.

En esta investigación, el evento de vida es el elemento central del análisis y los resultados presentados se refieren a la causa principal, la consecuencia principal y la estrategia principal mencionadas por los hogares relacionados con este mismo evento. Este abordaje privilegia la pregunta de investigación acerca de “qué eventos críticos y no críticos han resultado importantes para los hogares en los cinco años previos al trabajo de campo y cuáles son sus principales causas, consecuencias y estrategias de enfrentamiento”.

Los *item* de respuesta se agrupan para cada variable (evento, causa, consecuencia y estrategia) en conglomerados, de acuerdo con la afinidad semántica. Por ejemplo, *item* como *pérdida del trabajo y desempleo* —tal como se recopilaron textualmente— se incluyen en el mismo conglomerado. Estos conglomerados se examinan luego por medio del análisis de correspondencias múltiples que permite trazar las relaciones entre ellos, valorar la contribución de cada uno de éstos a la varianza total del fenómeno estudiado y calcular las relaciones dentro de cada uno de ellos. Uno de los resultados principales del análisis de vulnerabilidad es la posibilidad de establecer los patrones aquí llamados “cadenas típicas”, que representan el eje de este capítulo, en cuanto cabe considerarlos la columna vertebral de la dinámica de la vulnerabilidad.

Conviene precisar, por último, que la dinámica de la vulnerabilidad es un fenómeno sociológico de carácter muy complejo y que los mismos resultados se prestan a

ser sometidos a diversos tipos de profundizaciones que van desde lo cuantitativo o lo cualitativo.

3.1.2 *Análisis de cadenas típicas en Bogotá, Cali y Manizales*²⁰.

A. La búsqueda de mejores condiciones de vida. Los resultados indican que este proceso se articula en dos etapas:

1. La etapa del logro, en la que las familias reportan eventos positivos ya acontecidos. Éstos se caracterizan por dos elementos que permiten apreciar mejor su alcance: el primero es la diferencia en los tipos de logro encontrados entre los más pobres y entre los menos pobres. Para aquéllos, los logros se caracterizan por tender a ser eventos de satisfacción personal, como *matrimonios, nacimientos y paseos*, entre otros, que, desde un punto de vista analítico no modifican de manera sustancial las oportunidades y condiciones de vida. Para los menos pobres, por el contrario, se destacan eventos como *la consecución de un empleo, una graduación, un mejoramiento de la vivienda*, que, a diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, inciden en las condiciones de vida y, potencialmente, amplían las oportunidades de las personas. Hay que subrayar que estos eventos no parecen ser determinantes de la superación de la pobreza ni brindan una capacidad adicional suficiente para enfrentarse de manera exitosa a la dinámica de la vulnerabilidad. La razón es que cuando se examinan los demás elementos estudiados —aspectos socioeconómicos o demográficos y otras categorías de eventos críticos que afectan a los mismos hogares— los resultados indican que persisten indicadores que se asocian a la condición de pobreza en la vida de las familias, en particular la precariedad de las condiciones de trabajo, de vivienda y de salud, entre otros activos.
2. La etapa de búsqueda, que a menudo implica mayor exposición al riesgo de caer en la pobreza o de empeorar la calidad de vida. Esta etapa, reflejada en el grupo de eventos de vida que hemos llamado “inversión y riesgo”, sugiere varios elementos importantes. En especial indica de manera clara que uno de los argumentos centrales del enfoque de manejo social del riesgo (que los pobres tienen aversión al riesgo) está sesgado por la falta de reconocimiento de las acciones realizadas por los pobres (Moser, 2001) como parte de sus estrategias para enfrentar el riesgo y diversificar sus medios de vida. Tal como Ellis (1998) ha ilustrado de manera eficaz, con argumentos que encuentran amplio

²⁰ En los cuadros presentados a continuación se identifican cuatro patrones principales de vulnerabilidad. Estos se ordenan de forma descendente en cada cuadro a partir del grupo (conglomerado) de eventos de vida que presenta la mayor frecuencia relativa; a éste se le denomina patrón 1. Por tanto, hablar de primer patrón no sólo responde a un criterio categórico, sino también ordinal; el primer patrón es el que se presenta con más frecuencia, y el cuarto, entre los cuatro de mayor frecuencia, es el que presenta la menor frecuencia relativa.

eco en la literatura internacional, pero que ha sido cuando menos ignorados en Colombia²¹, la diversificación de las fuentes de generación de ingreso, la apuesta hacia el futuro que las personas y las familias hacen por medio de la movilización de su capital humano y de los pocos activos que tienen, no sólo reitera que los pobres son agentes activos de su propio destino (Chambers, 1989, Moser, 1996), sino que además están muy dispuestos a arriesgarse y a invertir. El análisis de vulnerabilidad nos aporta algo fundamental respecto a lo planteado por el enfoque de manejo social del riesgo, algo aparentemente sencillo pero cuya omisión tiene gran peso conceptual para la políticas: es falso que los pobres le tengan aversión al riesgo; el problema es que ellos no tienen los medios para asumir iniciativas de riesgo de manera calculada, relativamente segura y protegida, como podría hacer un agente de bolsa o una persona pudiente, para quien perder lo invertido puede ser hasta un juego. Para los pobres, perder lo invertido es perder las oportunidades de vida, la posibilidad quizá de educar a los hijos en el futuro o de curarse de una enfermedad.

B. La crisis del empleo. Los tres estudios de caso examinados en este artículo replican lo encontrado por Moser (*op.cit.*, 1996) en cuatro países, por Pryer (2003) en Bangladesh y por el autor (Lampis, 1999) en Bogotá: la dimensión de la crisis económica sigue siendo central en el marco del análisis de vulnerabilidad y de la comprensión de la dinámica de la pobreza. En 2006, el epicentro de la crisis que afecta la *sostenibilidad* de los procesos de generación de ingreso de las familias es el empleo. Su inestabilidad, su precariedad, el bajo nivel de los salarios y la desprotección legal del tipo de ocupación que las personas pobres suelen conseguir, su alto grado de informalidad e inseguridad, reflejan en el ámbito microsociedad de los estudios de caso de Bogotá, Cali y Manizales, lo indicado por el CID (2003 y 2006): que detrás de la reciente disminución de desempleo se esconde un universo de informalidad, precariedad e inseguridad laboral. Estas comprobaciones le lanzan al país el desafío de investigar en profundidad las implicaciones, en términos de exclusión social, del incumplimiento de un derecho social fundamental: el trabajo digno. La importancia de este conocimiento se realza cuando se considera que los grupos de bajos ingresos se confrontan a diario con un medio económico muy monetizado y escasamente protegido, características que aplican de manera particular a la economía urbana. Esto ha sido destacado ya, entre otros, por Wratten (1995) y Amis (1995) hace más de una década con referencia a las características de la pobreza urbana en países en vías de desarrollo como Colombia. Los dilemas en

²¹ Dada la tendencia histórica en el país, que ha encomendado a la disciplina económica y, más aún, a las tendencias más utilitaristas y econométricas, el papel de trazar el límite entre lo verdadero y lo falso acerca de la pobreza y de las políticas públicas necesarias para superarla. Este enfoque, hasta los años más recientes, ha hecho caso omiso del aporte de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo en temas de pobreza.

términos de calidad del trabajo, inserción laboral y habilidades para el trabajo, tan estrechamente ligadas a la educación y a la elección de opciones de vida, vuelven a aparecer a la luz de esta investigación, como el telón de fondo de la reflexión sobre política social, pobreza y calidad de vida (Sarmiento, 2001).

- C. **La crisis de la salud.** Los problemas de salud y, en particular, la falta de un acceso efectivo a los servicios respectivos, desempeñan papel central en la dinámica de la vulnerabilidad. La estrecha relación entre el precario estado de salud y la dificultad para acceder a los servicios para atenderlo debidamente (por costo, distancia y necesidad de trabajar o cuidar de familiares y parientes) constituyen los elementos centrales, tanto en los eventos de vida como en sus causas directas. El hecho de que los eventos de vida reflejen en el tiempo de manera tan especular las causas²² indica que el problema de la salud no parece estar resolviéndose. Esta afirmación es corroborada por el hecho de que entre las estrategias más utilizadas frente a este tipo de eventos prima la búsqueda de generación de capacidades (enfrentamiento de eventos con base en iniciativas personales, por ejemplo, la autocuración o la búsqueda de mejoras económicas para hacerles frente a los posibles eventos).

A estas acciones les suele seguir —en cuanto a frecuencias relativas— el uso de redes informales de apoyo que contrasta con el bajo nivel de recurrencia a las redes formales (centros de salud, servicios médicos, etc.). El análisis de la vulnerabilidad en el ámbito de la salud destaca un tema poco profundizado por los enfoques monetarios sobre pobreza: el de la importancia del cuerpo como activo para los pobres. Allí donde el trabajo es principalmente manual o al menos poco especializado, la eficiencia física se torna absolutamente fundamental, tanto en su calidad de capacidad básica, como en cuanto medio necesario para hacer sostenible la generación de ingreso. La investigación vuelve así a abrir un espacio para reflexionar sobre temas centrales para la política de protección social, tales como la salud del jefe de hogar o de los miembros de la familia que actúan como principales generadores de ingreso, el encadenamiento que existe entre salud y pobreza infantil, la relación entre vulnerabilidad, género y envejecimiento y el problema de la nutrición, fuerte y justamente retomado por la administración del alcalde Garzón en Bogotá.

- D. **La crisis generada por eventos catastróficos.** Este patrón, que ocupa el cuarto lugar en Bogotá y el tercero en las zonas de Aranjuez y La Playita, en Maniza-

²² Como se verá más adelante, a los eventos relacionados con la salud y la enfermedad les corresponden causas que indican que los problemas de salud y de acceso a ella tienen una dimensión intertemporal que justifica ser no sólo mejor comprendida, sino investigada por medio de marcos *muestrales* más amplios.

les, se relaciona con los fallecimientos y las pérdidas graves, que afectan sobre todo la eficiencia física y la capacidad para trabajar, y que, por lo general, son causadas por enfermedades y por la violencia. Por un lado, esta dimensión de la crisis de vulnerabilidad plantea de manera contundente la relevancia de la reflexión sobre pobreza, violencia y seguridad (Moser, 2005) para la política de protección social. Por otro lado, si se consideran de manera conjunta esta crisis y la de la salud descrita en el punto precedente, podemos apreciar cómo en el momento en que abandonamos la centralidad del ingreso y del consumo como factores privilegiados y a menudo únicos para el análisis de la pobreza en el país, encontramos un panorama complejo, a menudo desgarrador y, ciertamente, no en línea con los recientes triunfalismos sobre la reducción de la pobreza; se trata de un panorama que nos exige tener una nueva comprensión más integral y dinámica de la pobreza y sus dimensiones.

Desde la perspectiva del aporte del estudio a la comprensión de la dinámica de la pobreza, los cuatro patrones de vulnerabilidad resumidos arriba reflejan elementos destacados en los análisis de Moser (1996), Chambers (1989), Pryer (2003) y, en algunos aspectos, como el problema de la salud y de la falta de repuesta de la institucionalidad, también del trabajo sobre las voces de los pobres (Narayan et al., 1999). La posibilidad de realizar una triangulación entre los insumos de esta investigación y los resultados de los estudios de estos autores es un producto destacado de la investigación: el reconocimiento internacional de esos estudios, que incluye aún al Banco Mundial, refuerza la validez de los insumos ofrecidos por esta investigación más allá de los estudios de caso realizados.

La presencia de cuatro tipos principales de vulnerabilidad, junto con otros de menor relevancia estadística pero de igual importancia crítica en la vida de las familias y de las personas, nos muestra que no existe un epicentro único de la crisis.

Esto permite plantear que la dinámica de la pobreza no se concentra alrededor del problema del ingreso, como se sigue argumentando desde la perspectiva de las corrientes dominantes en economía. Más bien, cabría afirmar que la escasez de ingreso es tan sólo uno de los resultados finales de una condición de vida, la pobreza, que es un fenómeno multidimensional en sus causas y en sus efectos. Igualmente multidimensional es la dinámica de la vulnerabilidad: existen diferentes puntos de entrada a la crisis en la vida de las familias y, si a menudo ellos se relacionan con problemas de ingreso, ni se centran solamente en él ni éste es su causa principal.

A continuación se propone, en secuencia, el análisis del primer segmento de la dinámica de la vulnerabilidad, es decir, los eventos de vida críticos y sus causas directas. A este análisis le sigue el de las consecuencias (incidencia inmediata) y

las estrategias utilizadas por los hogares. El capítulo concluye con un apartado en el que se hacen destacar algunas de las principales implicaciones conceptuales de los hallazgos.

3.2. Tipología de los eventos de vida críticos y sus causas directas

Los epicentros de la vulnerabilidad constituyen el objeto del análisis en este apartado. La reflexión que se plantea gira alrededor de una pregunta central para el hacedor de políticas: ¿cuál es la tipología de los eventos de vida críticos que se destaca en el marco de la dinámica de la vulnerabilidad en las tres ciudades objeto de estudio de caso?

El cuadro 1 permite apreciar dos características generales de la dinámica de la vulnerabilidad:

- 1) La tipología de los eventos de vida, es decir, los grandes rasgos de la dinámica de la vulnerabilidad, se repiten al pasar de una ciudad a la otra y de una zona de la ciudad a la otra: la búsqueda de mejora en las capacidades y la calidad de vida, la crisis del empleo y del trabajo y la crisis de la salud se encuentran como elementos constantes.
- 2) Lo que parece variar es el peso relativo de los tipos de eventos de vida de una ciudad a otra. Por ejemplo, la dinámica de la mejora de la calidad de vida²³ en Rialengo (Cali), una zona inicialmente de invasión, construida sobre una fuerte pendiente, con gran incidencia de vivienda muy precaria, con muy alto grado de informalidad en el trabajo y un bajo índice de calidad de vida, respalda la hipótesis de trabajo sobre el hecho de que los pobres no son todos iguales y que las políticas de protección social deben dirigirse a diferentes grupos con variedad de políticas o adaptaciones específicas de ellas. En este caso, por ejemplo, los eventos que implican mejoras en Rialengo se presentan tan sólo en el 15,8 por ciento de los casos, frente a Bogotá, donde se observan en el 31,1 por ciento de los casos en Usaquén (casi el doble que en Rialengo) y en el 28,2 por ciento de ellos en San Cristóbal.

3.3. Capacidades, calidad de vida y riesgo: la búsqueda de mejoramiento

El cuadro 2 (patrón 1, primera línea en las tres ciudades) indica que la búsqueda de mejor calidad de vida, mediante un uso más eficaz de los activos tangibles e

²³ Esta mejora, como se verá en el siguiente apartado, es una mejora de carácter más intangible y personal que tangible y estructural; es decir, no parece alterar las condiciones estructurales de pobreza de las familias.

intangibles y una elevación de las capacidades, ocupa el primer lugar en todas las ciudades y zonas estudiadas.

Si este patrón 1 es objeto de una lectura conjunta con el patrón 4, que describe el porcentaje relativo de eventos de vida que se relacionan con la inversión y la asunción de riesgo, podemos apreciar cómo está búsqueda de mejora de la calidad de vida presenta dos elementos relevantes para la reflexión sobre la vulnerabilidad y la protección social:

Cuadro 2

Tipología de los eventos de vida en Bogotá, Cali y Manizales 2006. Porcentaje del total de los eventos de vida registrados en cada estudio de caso.

	Bogotá	Bogotá	Cali	Manizales
Patrón 1 ²⁴	San Cristóbal Eventos que implican mejoras 28,2%	Usaquén Eventos que implican mejoras 31,1%	Rialengo Eventos que implican mejoras 15,8%	Aranjuez-La Playita Eventos que implican mejoras 22,0%
Patrón 2	Eventos que afectan empleo y trabajo 15,0%	Eventos que afectan empleo y trabajo 14,9%	Eventos que afectan la salud 15,8%	Eventos que afectan la salud 17,1%
Patrón 3	Eventos que afectan la salud 15,0%	Eventos que afectan la salud 12,5%	Eventos relacionados con la dinámica del hogar 15,3%	Eventos que afectan empleo y trabajo 15,5%
Patrón 4	Eventos de inversión y asunción de riesgo 10,3%	Eventos de inversión y asunción de riesgo 11,3%	Eventos relacionados con ingreso, activos y consumo 13,1%	Eventos relacionados con fallecimientos y pérdidas graves 12,8%

- En todos los estudios de caso, la búsqueda de mejoras se da a lo largo de dos momentos; eventos referidos a mejoras ya acontecidas (patrón 1) y los referidos a mejoras por acontecer o que se espera acontezcan (patrón 4).
- En las tres ciudades, el peso relativo de los conglomerados que indican la búsqueda de mejores niveles de activos y capacidades es del orden del 30 por ciento. Se trata de familias que pueden caracterizarse por mantener una lucha cotidiana para asegurar a la vez su conservación y la elevación de su calidad de vida.

Estas apreciaciones abren el campo para un conjunto de preguntas de gran interés:

- ¿Por qué, si la pobreza se ha reducido tanto en el país, como afirman los informes recientes de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Merdp), estamos encontrando que dentro de su dinámica prevalece una búsqueda a menudo desesperada y arriesgada de mejores condiciones de vida?

²⁴ Véase nota 20.

- 2) ¿Qué puede hacer la institucionalidad para:
 - a. comprender mejor estas iniciativas y estrategias;
 - b. apreciar mejor cómo se diferencian entre un grupo y el otro y, finalmente,
 - c. responder a ellas con acciones que apoyan y no obstaculizan las estrategias mismas de las familias?

Con el fin de ilustrar los insumos más relevantes para darles respuestas a estos interrogantes, se miran a continuación más en detalle los tipos de eventos de vida de los patrones 1 y 4.

3.3.1. Patrón 1: Eventos de vida que implican mejora de los activos y de las capacidades

Los eventos que implican mejoras son el primer patrón en Usaquéen (31,1%), San Cristóbal (28,2%), Manizales (22,0%) y Cali (15,8%). Como ya se subrayó en la introducción al capítulo, dos aspectos se deben destacar cuando se analizan estos eventos:

- a. El primero es que la mayoría de ellos reflejan mejoras de carácter o intangible; item como *nacimiento de un hijo, matrimonio, lograr estabilidad de pareja, salir de paseo o romper adicción al alcohol*, aparecen entre los más mencionados por las familias entre muchos otros. Ahora, si bien son eventos importantes para la calidad de vida de las familias, estos eventos no indican que tras de la mejora haya habido un cambio de las condiciones de pobreza en el sentido estructural. Estas familias son pobres y vulnerables al impacto de eventos de vida en la calidad de ésta y en sus capacidades hacia futuro. Es fundamental no equivocarse y pensar que por el hecho de que se menciona una mejora, ésta sea de carácter duradero o logre atacar las condiciones estructurales. Ahora bien, tal como ya se indicó, hay grupos de familias con un índice de calidad de vida más alto y una estructura de activos y capitales más sólida, cuyos eventos de vida sí ponen en marcha con mayor frecuencia procesos que tienen incidencia también en aspectos materiales del bienestar: *aumento del ingreso, consecución de un trabajo, graduación de un hijo* u otro miembro del hogar o *pago de una deuda*.
- b. El segundo elemento es un corolario del anterior: ser menos pobres entre los pobres, de acuerdo con un conjunto de indicadores multidimensionales como los que conforman el índice de calidad de vida, ICV, parece indicar que se dispone de mayores activos y quizás, de más oportunidades e, inclusive, de una mentalidad diferente para hacer uso de unos y otras y para ensayar recorridos de vida que multipliquen su valor agregado.

3.3.2. Patrón 4: Eventos de vida que implican inversión y asunción de riesgos

Estos eventos reflejan un proceso de búsqueda de mejor calidad de vida por medio de acciones como la *compra de casa* o el *mejoramiento de ella*, la *adquisición de herramientas de trabajo*, el *regreso al estudio o la continuación de éste*. Se diferencian netamente de los eventos que describen una mejora ya acontecida, relacionada con activos tangibles como la *graduación de un miembro del hogar*, la *consecución de un trabajo*, o de tipo intangible, como un *nacimiento*, un *matrimonio* o un *viaje*.

En términos porcentuales, este tipo de eventos se presenta con una frecuencia entre el 10 y el 13 por ciento en todos los casos en Bogotá: 10,3 por ciento en San Cristóbal y 11,1 por ciento en Usaquén, y en Cali 13,1 por ciento.

En Manizales, por la composición de la muestra que incluye una zona, La Playita, con indicadores sociales muy rezagados, se encuentra que el cuarto patrón corresponde a un grupo de eventos de vida que muestra claramente un empeoramiento grave de la calidad de vida, en el que se incluyen los *item* de fallecimientos o lesiones graves que implican pérdida de capacidades, 12,8 por ciento.

Como conclusión de este aspecto del análisis, se puede apreciar lo siguiente:

- a) Los eventos de vida que indican búsqueda de mejores condiciones se presentan en porcentajes muy inferiores a los de los eventos que describen una mejora ya lograda.
- b) Este tipo de mejoras, tal como ya se ha señalado, no implican cambios estructurales; en general se concentran en el campo de la satisfacción personal, salvo para los grupos menos pobres.
- c) La lectura conjunta de estos dos tipos de eventos de vida pone de presente la gran urgencia que tienen los pobres de mejorar sus condiciones de vida.
- d) Parecen existir zonas del país como las de Aranjuez y La Playita, en Manizales, asociadas con los indicadores más bajos de calidad de vida, donde la búsqueda de mejora se da con menor frecuencia y es, por el contrario, superada por eventos críticos que tienden más a empeorar que a mejorar las condiciones de vida.

La siguiente sección del informe analiza los eventos de vida relacionados con la crisis del empleo y de la salud que ocupan un lugar central en la dinámica de la vulnerabilidad, tanto en el marco de este estudio como de otros relacionados con el tema, en Colombia y en otros países.

3.4. Empleo y salud: las dimensiones más críticas de la vulnerabilidad

En el cuadro 1 se aprecia que la crisis de la salud está presente en las cuatro áreas estudiadas. Más específicamente, ella es el tercer patrón en las localidades de Bogotá (15,0% y 12,5%, respectivamente, en San Cristóbal y Usaquén), el segundo en Cali (15,8%) y, por último, está presente de manera aún más marcada en Manizales (17,1%).

La crisis del trabajo se encuentra como segundo patrón en la localidad de Usaquén en Bogotá (14,9%), y tiene la misma incidencia que la crisis de la salud en la localidad de San Cristóbal (15,0%).

En Manizales los eventos relacionados con el empleo y el trabajo se sitúan como tercer patrón, con el 15,5 por ciento del total; mientras que en Cali aparecen en el quinto lugar con el 10,3 por ciento.

Más allá de los patrones comunes ya mencionados, en Cali se encuentra un 13,1 por ciento en el cuarto patrón, eventos relacionados con una situación más general de crisis económica de la familia y relacionados con el ingreso, los activos y el consumo.

Analíticamente estos eventos guardan relación cercana con aquellos que tienen que ver con el empleo y el trabajo; en muchos casos éstos resultan ser la causa directa de los otros. Tomados en su conjunto, estos dos grupos de eventos de vida (empleo-trabajo y crisis económica) suman el 23,3 por ciento de todos los eventos de vida en Cali.

En otras palabras: la situación de crisis económica, bien sea la que se concentra en el trabajo, o aquella, más difusa, relacionada con la falta de sustento económico de la familia, constituye uno de los focos críticos de vulnerabilidad en todas las ciudades, aunque con diferentes intensidades y matices.

Las diferencias señaladas deben incorporarse como insumos importantes cuando se estudie la mejor manera de diferenciar las políticas sociales en el ámbito local, aun cuando se parta de enfoques conceptualmente unificados, como sería en este caso la política de fortalecimiento de activos y capitales,

Hay que mirar ahora con mayor detalle qué significa hablar de eventos de vida relacionados con la salud y con el empleo y el trabajo. En el primer caso, los *item* mencionados con mayor frecuencia se refieren a un amplio abanico de enfermedades, y son seguidos por los accidentes y, en menor proporción, por eventos como embarazos. En el segundo caso, la situación de desempleo, la pérdida del empleo

y los problemas en el trabajo resultan ser ejemplos destacados del tipo de *item* más frecuentemente mencionados por las familias entrevistadas.

Analizando la vulnerabilidad, la consideración de los aspectos dinámicos de la pobreza genera retos importantes, tanto para los académicos como para las instituciones y los hacedores de políticas. Tales aspectos ponen en evidencia que las necesidades de salud y trabajo no sólo ocupan un lugar de primera importancia en la vida de las familias en condición de pobreza, sino que ellas parecen no haber recibido una respuesta acorde con su importancia y *transversalidad*, en términos de política social. En particular, las personas y las familias resultan ampliamente desprotegidas, lo que debería convocar a un debate entre los insumos cuantitativos de las encuestas nacionales y los resultados de estudios que miran estas realidades de manera más detallada y enfocada en sus dinámicas y procesos en el tiempo.

La siguiente sección del informe profundiza este aspecto analizando las causas directas de los eventos de vida, tal como fueron reportadas por las familias encuestadas en las tres ciudades.

3.5. Las causas de los eventos de vida

El primer patrón que se considera es el de los eventos de vida relacionados con la mejora en los activos y capacidades. Desde este primer encadenamiento “causas de mejora” – “eventos de mejora” (como ya se ha visto al examinar los eventos de vida) se determinan dos tipos de patrones: uno de mejoras ya adquiridas y otro de inversión para alcanzar tales mejoras. Éste es un hallazgo transversal a las cuatro zonas de las tres ciudades analizadas. Mírese ahora lo que acontece con la salud y el empleo, que, según el análisis, son las dos áreas más críticas, dada su relevancia para las políticas sociales y para el debate nacional dentro del cual tiende a prevalecer la tendencia a afirmar que la pobreza se ha reducido en los últimos años.

El cuadro 2 ilustra una serie de elementos interesantes. Las causas de los patrones 2 y 3 están más concentradas, sus frecuencias relativas son más altas y esta peculiaridad permite identificar otros dos patrones de encadenamiento entre causas y eventos que llamaremos “típicos”. A continuación se presentan para las cuatro zonas estudiadas:

Cuadro 3

Tipología de las causas directas de los eventos de vida en Bogotá, Cali y Manizales 2006. Porcentaje del total de las consecuencias de los eventos de vida registrados en cada estudio de caso.

	Bogotá	Bogotá	Cali	Manizales
Patrón 1	San Cristóbal Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 51,4%	Usaquén Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 50,4%	Rialengo Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 54,3%	Aranjuez-La Playita Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 51,4%
Patrón 2	Causas relacionadas con factores económicos 69,0%	Causas relacionadas con factores económicos 75,4%	Causas relacionadas con la enfermedad y la salud 85,7%	Causas relacionadas con la enfermedad y la salud 73,2%
Patrón 3	Causas relacionadas con la enfermedad y la salud 65,5%	Causas relacionadas con la enfermedad y la salud 74,5%	Causas relacionadas con la dinámica interna al hogar 38,2%	Causas relacionadas con factores económicos 82,4%
Patrón 4	Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 52,5%	Causas relacionadas con la mejora del nivel de activos 57,8%	Causas relacionadas con factores económicos 65,5%	Causas relacionadas con la enfermedad y la salud 73,2%

Bogotá-San Cristóbal

- Las causas relacionadas con factores económicos representan el 69 por ciento de las causas de todos los eventos de vida relacionados con el empleo y el trabajo que, como aparece en el cuadro. 1, son el 15 por ciento de todos los eventos de vida críticos. Donde hay problemas de trabajo o inestabilidad laboral (causas) suelen encontrarse situaciones críticas también en los eventos, es decir, desempleo, bajos ingresos y precariedad o informalidad laborales.
- Las causas relacionadas con la salud, que corresponden a enfermedades o a dificultades de acceso a los servicios respectivos, representan el 65,5 por ciento de las causas de todos los eventos de vida que tienen como acontecimiento principal las enfermedades, el empeoramiento del estado de salud o la dificultad para acceder a los servicios de salud.

Bogotá-Usaquén:

- Las causas de tipo económico determinan el 75,4 por ciento de los eventos relacionados con el empleo y el trabajo (14,9%²⁵).
- Las causas relacionadas con enfermedad determinan el 74,5 por ciento de los eventos de salud (12,5%).

²⁵ El porcentaje reportado a lado del grupo de eventos de vida recuerda que el porcentaje total de éstos representa el grupo mencionado. Se omite por brevedad la frase “porcentaje del total de los eventos de vida”.

Estos patrones se encuentran también en las otras ciudades: factores económicos (causas)-problema de empleo (eventos) y problemas de salud o acceso a los servicios (causas)-problemas de salud o empeoramiento del estado de salud (eventos)

Cali- Rialengo

- Las causas de salud determinan el 85,7 por ciento de los eventos de enfermedad y salud (15,8%).
- Las causas de tipo económico están en el origen del 65,5 por ciento de los eventos relacionados con problemas en el ingreso, los activos y el consumo (13,1%).

Manizales-Aranjuez-La Playita

- Las causas de salud determinan el 73,2 por ciento de los eventos de enfermedad y salud (17,1%).
- Las causas de tipo económico determinan el 82,4 por ciento de los eventos relacionados con el empleo y el trabajo (15,5%).

En términos de insumos para la protección social, los resultados indican que en Cali y Manizales hay menor *multicausalidad* de los eventos de salud y enfermedad. En términos muy generales, parece que el acceso a la atención en salud para estos grupos fuera más crítico que en Bogotá y que debería profundizarse la hipótesis según la cual atacar las causas de los problemas de salud, es decir, atender las enfermedades y garantizar mejor acceso a los servicios, podría reducir los eventos de vida críticos en esta área. Es preciso insistir en que no se trata de afirmar que estas acciones mejorarían el estado de salud, sino que disminuirían la vulnerabilidad social en esta dimensión.

Desde luego, los insumos de los estudios de caso siempre deben ser corroborados por investigaciones de mayor alcance en cuanto a cobertura y profundización analítica.

Por otra parte, en las cuatro zonas analizadas las tres cuartas partes de los problemas críticos de desempleo dependen directamente de situaciones de inestabilidad e inseguridad en el empleo. Esta comprobación constituye, como en el caso de la salud, un insumo interesante para la política de promoción y protección social frente a las modificaciones de la legislación laboral de los últimos años y a los procesos de aumento del trabajo precario y no protegido, documentados entre otros por el CID de la Universidad Nacional (CID, 2004).

3.6. Dilemas y desafíos de las consecuencias y estrategias frente a la vulnerabilidad

El primer elemento relevante para el análisis es la gran diversificación de las consecuencias en materia de salud. Esto se puede apreciar en el hecho de que cuando en una familia pobre se presentan la enfermedad o la dificultad en acceder a los servicios de salud, los impactos más inmediatos no son solamente un empeoramiento del estado de salud o dificultades para una recuperación adecuada. Por lo general, ellos se transmiten también a otras dimensiones de la vida de las personas, tales como la dimensión económica, la acumulación de capacidades y el acceso a oportunidades y opciones de vida en el marco de procesos de mejoramiento de más amplio alcance.

En Bogotá, las consecuencias referidas directamente al campo de la salud representan el 46,6 por ciento de los casos en San Cristóbal y el 37,3 por ciento en Usaquén; en Cali y Manizales alcanzan respectivamente, el 34,3 y 37,5 por ciento de los casos. El impacto de la crisis del empleo se concentra estadísticamente, en dificultades para enfrentar las obligaciones cotidianas relativas al pago de servicios y gastos para el hogar y en cambios de comportamiento que—de acuerdo con el momento de ocurrencia del evento— incluyen recortes en el consumo y en el gasto, movilización de fuerza trabajo adicional o aumento de la carga laboral de quien ya trabaja y mayor endeudamiento. Este tipo de consecuencias es común a las tres ciudades.

El cuadro 4 recoge la comparación de las consecuencias de los cuatro patrones analizados en los apartados precedentes.

Cuadro 4

Tipología de los impactos de los eventos de vida en Bogotá, Cali y Manizales 2006. Porcentaje del total de las consecuencias de los eventos de vida registrados en cada estudio de caso.

	Bogotá	Bogotá	Cali	Manizales
	San Cristóbal	Usaquén	Rialengo	Aranjuez-La Playita
Patrón 1	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 89,9%	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 85,0%	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 77,1%	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 70,8%
Patrón 2	Consecuencias de tipo económico 70,7%	Consecuencias de tipo económico 67,2%	Consecuencias que afectan la salud 34,3%	Consecuencias que afectan la salud 37,5%
Patrón 3	Consecuencias que afectan la salud 46,6%	Consecuencias que afectan la salud 37,3%	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 29,4%	Consecuencias de tipo económico 60,8%
Patrón 4	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 77,5%	Consecuencias que generan mejoras en los activos y capacidades 71,1%	Consecuencias de tipo económico 44,8%	Consecuencias que afectan la salud 66,7%

El análisis de las estrategias muestra que éstas se articulan en dos grupos: la generación de capacidades y la conservación de funcionamientos. A ellas se suma un tercer grupo, el de “ninguna estrategia”, que corresponde a eventos de vida que generan o buscan generar mejoras en la calidad de vida y que no se acompañan de ninguna estrategia porque frente a la mejora, en muchos casos, las familias no necesitan tomar acciones o no las toman. Obsérvese que este artículo analiza tan sólo las principales estrategias; un análisis más detallado de las otras opciones se presenta en el informe de la investigación.

A continuación se analizan los dos grupos principales de estrategias.

El grupo de estrategias de enfrentamiento de eventos de vida, que se ha llamado “generación de activos y capacidades”²⁶, se articula en diferentes subgrupos. La principal división analítica entre éstos indica que por un lado hay acciones que buscan preservar o aumentar activos o capacidades intangibles y, por el otro, acciones que se orientan hacia el fortalecimiento de los activos y las capacidades tangibles. Ahora se verá cada uno de estos subgrupos con mayor detalle.

En un primer subgrupo de estrategias se aprecia que las familias y sus miembros buscan “mejorar personalmente o como familia”; en este caso se encuentran *item* como *trabajar para pagarse los estudios* o *el uso de remedios caseros*, *la conformación de pareja*, la solidaridad entre parientes o la planeación de acciones de capacitación o compra (todavía no realizadas).

Un segundo grupo de estrategias de mejora de activos y capacidades se refiere a la mejora de la condición económica. El ahorro, el esfuerzo para trabajar más, el arriendo de habitaciones, la producción casera y el uso del trabajo de los hijos para salir adelante se cuentan entre los *item* más destacados dentro de estos procesos de enfrentamiento de eventos de vida críticos.

Finalmente, un tercer grupo de estrategias de mejora de activos y capacidades se articula alrededor del enfrentamiento de eventos con base en iniciativas personales como *reunirse con el esposo*, *llevar al hijo donde el cura*, *ejercer presión para irse de la casa*, *dialogar con los parientes* y *acudir a un centro especializado*, entre otras.

El elemento importante para las políticas de protección social es la presencia de un factor común a todas estas estrategias, esto es, la conservación de los activos

²⁶ Los nombres de los conglomerados de eventos de vida, causas, consecuencias y estrategias son los mismos utilizados en la investigación sobre vulnerabilidad de 1997-1998 (Lampis, 1999), para permitir la comparación con esta investigación.

y capacidades, entendidas en el sentido de obtener realizaciones y defender la posibilidad de elegir.

Si, por un lado, muchos *item* indican una defensa de capacidades básicas en salud y educación, por el otro, lo interesante es la gran diversidad de iniciativas de las familias pobres y el hecho de que en ellas se percibe una mirada hacia el futuro, desde luego dentro de márgenes de acción restringidos. Aunque no debiera ser necesario repetirlo, este grupo de estrategias se opone a la idea de que los pobres son un grupo pasivo, o preocupado sólo por el ingreso o la satisfacción de sus necesidades básicas.

Si se quisieran describir las implicaciones de este insumo en los términos más utilizados en el debate reciente en el país sobre protección social y pobreza, se podría decir que el análisis cualitativo indica que las familias diversifican sus estrategias y su portafolio de activos (o por lo menos buscan hacerlo), lo que refuerza la tesis compartida por Ellis (1998) y Moser (1998) según la cual no se puede afirmar que los pobres le tengan aversión al riesgo. La tesis de la aversión al riesgo de los pobres puede ser válida solamente si –como a menudo hace la disciplina económica se olvida que la vida de las personas no se construye ni se desarrolla sólo en el espacio de lo económico y en cuanto a los factores monetarios, sino que existen otras dimensiones de la vida, un contexto y otro espacio en el que la mirada de la investigación logra, como en este caso, plantear tesis muy diferentes de las que se escuchan tradicionalmente.

Este espacio es el de las capacidades y las libertades, en el que se ve más bien que los pobres invierten más de la cuenta, es decir, más allá de lo que racionalmente podrían. Ahora bien, decir que esto es un comportamiento irracional no aporta mucho en términos de políticas. Se deben entender las condiciones y los factores que determinan que haya grupos de personas en una sociedad para las cuales invertir en su propio futuro se convierte en un riesgo demasiado alto. Decir que los pobres son irracionales devuelve a las observaciones clasistas y sesgadas de Oscar Lewis y a la idea de que hay una cultura de la pobreza que se replica de manera cuasibiológica; un retroceso de cuarenta años frente a los avances de la investigación en este campo.

El grupo de estrategias relacionadas con la conservación de funcionamientos recoge acciones de alcance más inmediato, cuyo común matiz es conservar la posibilidad de mantener estables los intercambios en el mercado; entre ellas están la movilización de trabajo adicional del hogar hacia aquél, la reducción en el consumo o el endeudamiento. De manera eufemística, la economía se refiere a estas estrategias como “suavizar el consumo”, y hace caso omiso del hecho de que a menudo la elección no es siquiera entre qué y cuándo se puede consumir, sino entre tener algo para el consumo cotidiano y padecer de hambre.

Más allá de la estabilización del consumo, estas estrategias que, como se ha indicado, incluyen tres subgrupos principales —i.e. el endeudamiento, los recortes en el consumo y la movilización del trabajo y de los activos— se caracterizan por la falta de seguridad económica, humana y social que afecta a las familias.

Todas ellas exigen la utilización de recursos actuales o futuros para hacer frente a situaciones críticas y la aplicación de activos tangibles (ahorros, préstamos, fuerza de trabajo) o intangibles (el cuidado, la dedicación a otras tareas, el uso de tiempo de formación y esparcimiento), que no son nada gratuitos, sino que implican sustraer recursos y energías desde otras actividades y finalidades y dirigirlos a enfrentar la crisis.

El cuadro 5 muestra el peso relativo de cada tipo de estrategia en las áreas geográficas en investigación y permite cuantificar en qué medida cada uno de ellos es utilizado para hacer frente a los eventos de vida más frecuentes según los cuatro patrones identificados.

Bogotá-San Cristóbal:

- Patrón 1: a los eventos que implican mejoras (el 28,2% de todos los eventos de vida registrados en esta área) corresponde como estrategia principal “ninguna estrategia” (37,6%).
- Patrón 2: Eventos que afectan el empleo y el trabajo (15%). Estrategias que buscan conservar los funcionamientos (50,0%).
- Patrón 3: Eventos que afectan la salud (15%). Estrategias que buscan generar activos y capacidades (37,9%).
- Patrón 4: Eventos de inversión y asunción de riesgo (10,3%). Estrategias que buscan conservar los funcionamientos (37,5%).

Bogotá-Usaquén:

- Patrón 1: Eventos que implican mejoras (31,1%). Ninguna estrategia (40,2%).
- Patrón 2: Eventos que afectan el empleo y el trabajo (14,9%). Estrategias que buscan conservar los funcionamientos (49,2%).
- Patrón 3: Eventos que afectan la salud (12,5%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (56,9%).
- Patrón 4: Eventos de inversión y asunción de riesgo (11,3%). Ninguna estrategia (33,3%).

Cali-Rialengo:

- Patrón 1: Eventos que implican mejoras (15,8%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (45,7%).
- Patrón 2: Eventos que afectan la salud (15,8%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (51,4%).
- Patrón 3: Eventos relacionados con la dinámica del hogar (15,3%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (44,1%).
- Patrón 4: Eventos relacionados con el ingreso, los activos y el consumo (13,1%). Estrategias que buscan conservar los funcionamientos (50,0%).

Manizales-Arajnuez-La Playita

- Patrón 1: Eventos que implican mejoras (22,0%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (50,0%).
- Patrón 2: Eventos que afectan la salud (17,1%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (58,9%).
- Patrón 3: Eventos que afectan el empleo y el trabajo (15,5%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (46,2%).
- Patrón 4: Eventos relacionados con fallecimientos y pérdidas graves (12,8%). Estrategias que buscan la generación de activos y capacidades (45,2%).

Cuadro 5

Tipología de las estrategias utilizadas por las familias frente a los eventos de vida en Bogotá, Cali y Manizales 2006. Porcentaje del total de las consecuencias de los eventos de vida registrados en cada estudio de caso.

	Bogotá	Bogotá	Cali	Manizales
Patrón 1	San Cristóbal Ninguna 37,6%	Usaquén Ninguna 40,2%	Rialengo Estrategias que buscan generar capacidades 45,7%	Arajnuez-La Playita Estrategias que buscan generar capacidades 50,0%
Patrón 2	Estrategias que buscan conservar los funcionamientos 50,0%	Estrategias que buscan conservar los funcionamientos 49,2%	Estrategias que buscan generar capacidades 51,4%	Estrategias que buscan generar capacidades 58,9%
Patrón 3	Estrategias que buscan generar capacidades 37,9%	Estrategias que buscan generar capacidades 56,9%	Estrategias que buscan generar capacidades 44,1%	Estrategias que buscan generar capacidades 46,2%
Patrón 4	Estrategias que buscan conservar los funcionamientos 37,5%	Ninguna 33,3%	Estrategias que buscan conservar los funcionamientos 50,0%	Estrategias que buscan generar capacidades 45,2%

3.7. Activos, capitales y oportunidades: implicaciones para la protección social

Los resultados presentados en este informe le brindan tres elementos básicos a la reflexión sobre la generación de insumos para la promoción y la protección sociales en Colombia, desde una perspectiva que supera el enfoque de población y pone en el centro del marco conceptual tanto los activos y los capitales, como las oportunidades que de éstos se derivan y que permiten articular el análisis de vulnerabilidad y el enfoque de capacidades.

- 1) El análisis de la vulnerabilidad muestra que los eventos de vida críticos, los impactos y las estrategias están estrechamente relacionados con los activos y los capitales de que disponen los individuos y sus núcleos familiares.
- 2) Desde una mirada transversal, el empleo y la salud resultan ser los dos activos más críticos en los estudios de caso realizados en las tres ciudades.
- 3) Las estrategias de enfrentamiento a la crisis ponen de manifiesto la baja utilización de las redes formales de apoyo, lo que sugiere que las políticas sociales en general y de protección social en particular no están logrando contrarrestar de manera efectiva la dinámica de la vulnerabilidad, lo que no es igual a decir que las instituciones no están llegando a las familias.

Tal como se ha destacado, el aporte de la investigación en términos académicos está en mostrar la existencia y la relevancia de las dimensiones no monetarias y dinámicas de la pobreza y en apoyar los hallazgos de varios estudios realizados en los ámbitos internacional y nacional (Amis, 2002; Beall y Kanji, 2002).

Su limitación coincide con la agenda actual de la investigación sobre vulnerabilidad y dinámica de la pobreza. Es preciso realizar estudios con tamaños representativos de muestras nacionales para corroborar la validez de los resultados, profundizarlos y reconocer las diferencias que se pueden dar en los tipos de eventos de vida, sus efectos y las estrategias para afrontarlos, entre diferentes grupos pobres y no pobres en diferentes ámbitos regionales y locales.

Finalmente, se necesita estudiar el comportamiento de la vulnerabilidad en grupos específicos como los desplazados, los ancianos, los niños, las mujeres cabeza de familia, los indígenas, las minorías étnicas y los discapacitados, para mencionar algunas de las unidades de análisis más relevantes a las que debiera apuntar la agenda de las investigaciones futuras.

El aporte de los resultados sintetizados en este capítulo se puede resumir en una conclusión final que indica que:

- a. Los grandes patrones de vulnerabilidad parecen ser los mismos en todo el país, con base en los hallazgos de las tres ciudades estudiadas y en la siguiente hipótesis de trabajo: la crisis del empleo y de la salud es de carácter nacional para los grupos en condición de pobreza, probablemente de carácter estructural para los pobres crónicos que llevan más de cinco años sin salir de una condición de pobreza y cuyo índice de calidad de vida se ha mantenido por debajo de la media de su zona geográfica de pertenencia.
- b. Al cambiar de ciudad y barrio varían el tipo y la intensidad del impacto de los eventos y de las estrategias para enfrentarlos, lo que corrobora que la vulnerabilidad es diferencial, multidimensional y que requiere una política articulada en dos niveles: fortalecimiento de los activos y capitales relacionados con las políticas nacionales y monitoreo de su deterioro o exposición al riesgo en el ámbito local.

4. Insumos para la política de protección social

En este capítulo se resume el análisis de los enfoques relevantes para la protección social de los grupos en condición de pobreza en los ámbitos internacional y nacional. Se hace resaltar el análisis del enfoque de Manejo Social del Riesgo, puesto que éste es hoy día el paradigma en que se ha inspirado la política de protección social del país. La propuesta de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Merpd, recién publicada en 2006, no se considera en este artículo por estar todavía en la fase de montaje.

4.1. El enfoque de Manejo Social del Riesgo: crítica al paradigma dominante

La política colombiana de protección social en los últimos cinco años ha sido fuertemente influida por el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MSR), propuesto inicialmente por Holzmann y Jorgensen (1999) y adoptado por el Banco Mundial como marco conceptual de referencia para las políticas de reducción de la pobreza. En particular, este enfoque fue tomado como marco de referencia para la reforma del sistema de seguridad social del país, después de la misión del Banco Mundial a comienzos de la década, que llevó a la publicación del informe del mismo Banco sobre Colombia en 2002.

El enfoque del MSR presenta una serie de limitaciones que, pese a haber sido ampliamente criticadas por la literatura internacional, han tenido poca resonancia en Colombia. Este apartado reseña, en primer lugar, las limitaciones del MSR y se refiere, en segundo lugar, a la identificación de las áreas y temas en los que cabría ampliar, revisar o corregir lo planteado por el MSR, tanto a la luz de los aportes de la literatura como de los insumos de esta investigación.

La primera línea de crítica al enfoque del MSR es de carácter conceptual. Como lo subrayan Hubbard (2001) y Moser (2001) en un número especial del *Journal of International Development* dedicado por completo a la revisión del Informe de 2000 del Banco Mundial y al MSR, la omisión del debate sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza es un primer punto de debilidad, puesto que el tema de la multidimensionalidad de la pobreza, más allá del trabajo de Sen, es ya una tradición establecida y sus insumos no pueden ser ignorados, en particular la ausencia de centralidad del ingreso en la construcción de los medios de vida frente al aporte de un abanico amplio de activos y capitales, entre los cuales la acción institucional (Moser, 2005) va obteniendo un grado de ciudadanía cada vez mayor en el debate internacional sobre desarrollo.

Entre los insumos más relevantes de la tradición sobre el desarrollo social y las dimensiones éticas, normativas y sociales de la economía, cabe destacar la importancia de las políticas macroeconómicas y, en particular, de la manera como, valiéndose de éstas, las instituciones pueden operar en pro o en contra de los pobres; este planteamiento permite construir un puente analítico entre el problema de la pobreza y el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, políticos, civiles y sociales (Cepal, 2006).

A pesar de la relevancia académica de los aportes de estas tradiciones en términos de multicausalidad y *multidimensionalidad* de la pobreza y de sus dinámicas, en el terreno de la caracterización de los pobres y de la vulnerabilidad, el MSR opera con tajante simplificación cuando, como en el comienzo de los artículos de Holzmann y Jorgensen (1999, 2001), justifica su razón de ser con base en el argumento según el cual los diferentes grupos sociales presentan comportamientos más o menos exitosos frente al riesgo, y hacen caso omiso de las diferencias en su acceso a los recursos y oportunidades, como consecuencia de factores estructurales y políticos y no sólo en razón de su idiosincrasia individual. El reconocimiento que hace el MSR, de que vivimos en una época de globalización y ampliación de los riesgos en la que algunos tienen mayores oportunidades y ganancias, mientras otros encuentran dificultades crecientes y disminución de sus oportunidades, por lo que resultan más vulnerables y sujetos a mayores efectos negativos, resulta planteado en un vacío sociológico por el MSR, pues los procesos históricos de exclusión y marginación, las dinámicas de apropiación y concentración de la riqueza y los efectos de las democracias truncadas y de las diferentes dotaciones y oportunidades no parecen tener ningún papel en el análisis.

Como se ilustra anteriormente en éste y otros capítulos²⁷, el contexto socio-económico y el efecto de las políticas sobre las personas no pueden ser ignorados.

²⁷ Capítulo de Mauricio Uribe sobre las falacias de la macroeconomía.

Así, las diferentes dotaciones, capacidades y libertades de cada persona deben ser consideradas en el momento de plantear un discurso sobre el riesgo, porque éste no se da en el vacío, no es algo que se pueda manejar con modelos abstractos, sino que está en función de un alto número de variables que influyen en la capacidad de las personas para enfrentarlo.

Sin embargo, el MSR define la protección social como la intervención pública dirigida a asistir a los individuos, los hogares y las comunidades para que tengan un manejo más exitoso de los riesgos relacionados con el ingreso²⁸. Planteamiento central que, más allá de la retórica sobre el gran escenario de la globalización, sus riesgos y oportunidades, reduce finalmente el problema de los riesgos relacionados con la pobreza a una cuestión de ingreso y devuelve, una vez más, a un análisis de la pobreza centrado en sus aspectos monetarios.

Tal como ya se discutió²⁹, existen otros espacios en que la discusión sobre bienestar y pobreza trasciende claramente la dimensión del ingreso; por ejemplo el espacio de las libertades y de las capacidades, del que se desprenden definiciones de protección social igualmente válidas pero no contempladas por el enfoque del MSR, ni llevadas hasta ahora a los foros de debate con que cuenta el país.

Entre éstas, puede recordarse la que plantea Barrientos, director del programa de investigación sobre pobreza crónica del *Institute of Development Studies* de Sussex, en Inglaterra, en cuya opinión la protección social se puede definir como el marco de las intervenciones desde el sector público y el privado, las organizaciones de voluntariado y las redes sociales en aras de ofrecer apoyo a las comunidades, las familias y los individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y sobrepasar niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que se consideran socialmente inaceptables dentro de una sociedad dada (Barrientos, 2006).

Más allá de esta crítica de carácter conceptual y hasta ético sobre las definiciones del manejo social del riesgo y la protección social, el MSR ha sido criticado desde el punto de vista de su manejo de los conceptos. Éste es un conjunto de argumentos que conforman la segunda línea de análisis crítico de este enfoque.

La literatura reconoce en favor del MSR la inclusión de la diferencia fundamental entre la pobreza como concepto estático y la vulnerabilidad como dinámica, y la

²⁸ Desde el original de Holzmann y Jorgensen que afirma que “Social Protection (SP) consists of public intervention to assist individuals, households and communities in better managing income risk” (Holzmann y Jorgensen 1999, p. 4).

²⁹ Tema profundizado por Alfredo Sarmiento en el marco conceptual de la investigación que sustenta este artículo.

distinción entre la exposición al riesgo y la vulnerabilidad como probabilidad de una declinación en los niveles de bienestar.

Sin embargo, las críticas superan estos reconocimientos de carácter general. Moser (2001), entre otros, ha logrado sintetizar los puntos más críticos del MSR con gran efectividad articulando su discurso alrededor de tres puntos centrales.

La diferenciación entre riesgo idiosincrásico y *covariante*, que es central en el marco del MSR, para luego buscar una aplicación concreta en el ámbito de las políticas. Moser subraya que:

- a) La mayoría de los riesgos *covariantes* son también idiosincrásicos y que, tanto conceptual como metodológicamente, la categorización es incorrecta.
- b) La dos categorías no siempre resultan ser internamente consistentes: muchos de los riesgos que conciernen la salud, el ingreso o la vivienda bajo una u otra categoría tienen una doble faceta y es necesario estudiar cada vez sus peculiaridades.
- c) La tipología de riesgo presentada por el MSR se deriva principalmente de análisis realizados en Asia y África, especialmente en el ámbito rural y, por tanto, hace caso omiso no sólo del continente latinoamericano y de otras realidades geográficas, sino, y sobre todo, de la pobreza urbana con sus peculiaridades y especificidad.

De manera explícita, Moser argumenta que el MSR se basa, por tanto, en la especulación y que está gravemente afectado por la carencia de soporte en un trabajo empírico que respalde el ejercicio conceptual.

Un segundo punto crítico del MSR, que también necesita ser reexaminado, es la falta de consistencia entre las tipologías de riesgo y el respectivo marco propuesto de gestión de éste. Es el caso de la violencia doméstica, que por un lado se incluye en las categorías de riesgo idiosincrásico pero que, por el otro, no encuentra ninguna estrategia sugerida en el marco de manejo del riesgo.

Finalmente, de manera conceptualmente muy relacionada con los temas planteados en este informe, los pobres manejan el riesgo bajo racionalidades distintas y con referencia a oportunidades diferentes de las que disponen quienes pueden contar con seguros y medios de vida sostenibles, o quienes disfrutan de niveles medianos o altos en distintas dimensiones de la calidad de vida. El enfoque de MSR ignora las estrategias de los pobres; considera, por ejemplo, que poner los ahorros en un fondo de taxistas, por tomar un ejemplo de nuestras realidades urbanas, es una acción sustancialmente irracional, sin criterio, destinada al fracaso y finalmente inútil. Ni siquiera se plantea el problema de que los pobres no tienen acceso a

cuentas bancarias y más en general a un sistema de soporte bancario y financiero viable para ellos.

Tal como lo demuestra la tradición de estudios sobre los medios de vida (*livelihoods*) y, en particular el estudio de Ellis (1998) sobre diversificación de las estrategias económicas de los pobres, el argumento de la aversión al riesgo necesita ser contrastado con la evidencia empírica y reconsiderado según el contexto en el que se analizan tanto el riesgo como el comportamiento de las personas frente a aquél.

En cuanto a lo primero, tanto Ellis como la tradición de estudios sobre vulnerabilidad y dinámica de la pobreza muestran que la evidencia empírica indica lo contrario de lo afirmado por la tradición económica de corte utilitarista. Los pobres son sujetos muy activos frente al riesgo, diversifican su portafolio de activos y buscan garantizar la seguridad de sus medios de vida diversificando sus fuentes de generación de ingreso.

La seguridad y no el riesgo es su objetivo en cuanto a estrategias de generación de medios de vida. El riesgo no es una condición ideal de vida, una perspectiva deseable para nadie, pese a que de ello nos quisiera convencer el enfoque del MSR. El riesgo es una perspectiva interesante cuando se tienen las dotaciones y los medios para enfrentarlo de manera calculada, y el discurso sobre el riesgo no aplica en el ámbito de la discusión sobre pobreza y protección social, a menos que se entren a discutir simultáneamente los dilemas que enfrenta Colombia en términos de equidad, acceso a las dotaciones iniciales y redistribución.

El dilema de fondo para el país está bien representado por Barrientos, Hulme y Shepherd (2003) con su distinción analítica entre visiones de corto y de largo alcance de la protección social. Por un lado, visiones que escasamente superan la idea de la protección social como una cuestión de subsidios al ingreso y un abanico limitado de variables relacionadas con el capital humano (salud y educación) desde una perspectiva básica y de mera reproducción de éste y, por el otro, visiones que ven el problema de la protección social desde una perspectiva más amplia de desarrollo social y humano.

Tal como lo han señalado autores como Kanpur (2001), Hall y Midgley (2004) y Kanji y Barrientos (2002), el punto central del debate concierne a la posibilidad de conectar los debates sobre las políticas de protección social y la política social como instrumentos de transformación de las relaciones, generación de equidad y redistribución de recursos (Townsend y Gordon, 2002) dentro de la sociedad.

El postconsenso de Washington no supera estas limitaciones centrales, pese a lo expresado tanto en el informe del Banco Mundial para 2000 “atacar la pobreza”

y el enfoque del MSR. Si bien reconoce la importancia de proteger la salud y la educación, no aborda el punto central del debate acerca de las diferencias que las personas y las familias tienen en el acceso a los capitales y activos y, en últimas, reduce el alcance de la política a una red de asistencia social, suponiendo que unos pocos subsidios condicionales de limitada cobertura constituyen una promesa para la superación de la pobreza.

4.2. Protección social en Colombia: la ausencia de lo social y del enfoque de derechos

En Colombia, el trabajo sobre pobreza, asistencia social y protección social ha sido desarrollado principalmente por Núñez con la colaboración de Espinosa. En el libro publicado por el PNUD sobre *Pobreza y protección social en Colombia*, Núñez argumenta que “la asistencia social se define como los beneficios monetarios financiados por el Estado para evitar que los pobres recurran a estrategias nocivas como respuesta a los choques, tales como reducir el consumo de alimentos o retirar a sus hijos de la escuela”. (Núñez y Espinosa, 2005a, p. 51).

En esta definición, coincidente con lo planteado por el enfoque del MSR, se hacen destacar una concepción de la pobreza y la asistencia social restringidas al ingreso y sus dimensiones monetarias.

En un artículo de 2005, publicado previamente al libro mencionado, sin embargo, se define la asistencia social de otra manera. Allí se dice: “Es un mecanismo redistributivo del Estado que, como su nombre lo indica, asiste a los hogares cuyas dotaciones iniciales, sea de capital humano, físico o social, son en extremo bajas y no le permiten acceder exitosamente a los mercados (sean esto el laboral, el financiero, etc.). Así, la asistencia social es una inversión pública destinada a los más pobres y vulnerables de la sociedad, que busca garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios”. (Núñez y Espinosa, 2005b, p. 5).

Aquí se subraya, como en el enfoque de MSR, la presencia de un abordaje conceptual más amplio en cuanto se mencionan las dotaciones y los capitales, pero se observa un planteamiento restringido sobre sus alcances de política, que se limitan a la cuestión de garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios. Conviene notar la ausencia de una reflexión sobre la relación entre la pobreza y las dimensiones no monetarias que la causan y la definen y de toda la aproximación sobre los derechos sociales.

En las definiciones de la relación entre pobreza y vulnerabilidad, el trabajo de Núñez y Espinosa presenta el mismo problema señalado por Hubbard (op.cit., 2001) y Moser (2001) acerca del enfoque de manejo social del riesgo: pasa por alto el debate

del decenio del noventa sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza y, en el caso particular de Colombia, la literatura sobre vulnerabilidad (Lampis, 2002) y, en parte, la que se ocupa en la manera como las familias enfrentan el riesgo (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Sin embargo, hace uso de los conceptos empleados por esta literatura, tanto la internacional como la nacional, cuando afirma, con Chambers (1989) y Moser (1996), que la pobreza no es un concepto estático, y cuando señala que la dinámica de la pobreza “está influenciada [sic] tanto por los choques como por la disponibilidad de instrumentos para enfrentarlos”. (Núñez y Espinosa, 2005b, p. 8). Sin embargo, se pasa por alto el debate sobre pobreza y activos (Moser, 1998; Carter, 2005).

La definición de vulnerabilidad, entendida como la probabilidad de ser pobre en el futuro, tiene dos limitaciones principales: está limitada a una idea del bienestar como bienestar material y no contempla, como lo demuestra la literatura internacional sobre el tema y lo reconfirma este estudio, que la vulnerabilidad es, como la pobreza, multidimensional y que la crisis y la posibilidad de caer en una condición de pobreza pueden tener su origen en el ámbito de la salud, en los fallecimientos y el cambio de la estructura del hogar, en la inversión en activos y capacidades y, por último, seguramente también en pérdidas de ingreso o de la capacidad de generarlo.

La afirmación según la cual “la incidencia de los choques en los hogares colombianos y el tipo de estrategias que éstos han tomado ante los choques pueden ser analizadas a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003” es tan sólo parcialmente válida tanto conceptual como metodológicamente. En lo conceptual ya que, por las mismas razones expuestas arriba, ignora la *multidimensionalidad* de la pobreza y de la vulnerabilidad y las reduce a un problema de ingreso; en lo metodológico, porque la ECV, tal vez por razones de presupuesto, tampoco contempla riesgos distintos del ambiental y de la enfermedad, que, sin embargo, no se analiza bajo la categoría de “choque”, ni contempla dimensiones de la vulnerabilidad distintas del ingreso o lo laboral.

5. Conclusiones

La investigación sobre generación de insumos para la promoción y la protección social en Colombia proporciona elementos de reflexión para las futuras políticas del país en tres temas:

- 1) El entendimiento de la pobreza y las diferentes políticas que se desprenden de su definición, sea ésta restringida (al ingreso y el consumo) o amplia (las capacidades) junto al desafío de lograr acuerdos normativos y de medición al respecto.
- 2) La dinámica de la vulnerabilidad, relacionada con las diferentes tipologías de pobreza.

- 3) La calidad de vida y la visión del bienestar que se proyecta mediante las políticas de protección social.

5.1. Pobreza, dinámicas y contexto macroeconómico y social

El primer punto concierne la urgencia de considerar la pobreza dentro del contexto nacional e internacional y de evitar las falsas promesas acerca de su solución. Esto especialmente cuando el análisis de los determinantes macroeconómicos y sociales no ocupa un lugar privilegiado dentro del pensamiento acerca de las futuras políticas sociales en el país.

En este sentido, Townsend y Gordon (op.cit., 2002), en *World Poverty: New Policies to Defeat an old enemy*, ofrecen elementos importantes de reflexión, basados en la revisión de datos mundiales, tomados, entre otras fuentes, del World Economic and Social Survey de Naciones Unidas (2000), e indican que el aumento de la desigualdad y su relación con las políticas macroeconómicas ocupan un lugar de relieve en la agenda mundial. Estos puntos conciernen directamente al debate que se ha dado tan sólo parcialmente en Colombia; su reconsideración encuentra un terreno parcialmente inexplorado en el ámbito nacional.

Específicamente, siguiendo el camino de la reflexión trazada por estos autores, es necesario definir y lograr acuerdos acerca de una nueva línea internacional de pobreza (que incluya el valor del ingreso en especie) y que pueda combinar la privación material y social. Las mediciones deben ser estables en el tiempo.

Este problema afecta a Colombia a causa del debate entre los abordajes vía Calidad de Vida o Pobreza por Ingreso, y de la discusión sobre cambio de metodologías.

Es necesario abrir el debate sobre las grandes cuestiones internacionales y preguntarse cómo entender por qué persiste la pobreza de masa, por lo menos durante la última década. Este tema no puede eludirse escudándose en logros que no son tales porque no han logrado bajar, cualquiera que sea la medida utilizada, los niveles de pobreza de hace diez años. El debate sobre pobreza no se puede reducir a dos o cinco puntos porcentuales.

Tanto Townsend y Gordon como Sen y autores del ámbito colombiano como Garay (2002) y González, mediante su trabajo en el CID (2004), han puesto sobre el tapete, con investigaciones soportadas por datos empíricos, que un asunto central por debatir es la imposibilidad de darle una salida a la pobreza de masa si no se enfrentan los temas de la desigualdad y la distribución y acceso a los recursos y a las oportunidades. Este asunto es relevante tanto para la discusión sobre pobreza

en términos estructurales, como para el análisis de su dinámica y de los procesos que la magnifican y profundizan como la vulnerabilidad.

Es necesario alejarse de la aún importante discusión técnica sobre la pobreza y saber mirar y comprender el contexto en el cual ésta se da con carácter masivo.

Un primer elemento de discusión en este sentido es el papel del poder corporativo, de las grandes compañías transnacionales y grupos de interés en perpetuar estructuras económicas, sociales y de poder, desiguales y generadoras de profundas dinámicas de exclusión social. En este debate se enmarca toda la relevancia de la discusión sobre *pro-poor policy*.

El segundo punto es el hecho de que se está enfrentando la pobreza y repensando la protección social en un contexto marcado por el Postconsenso de Washington, con las siguientes limitaciones:

- i. Es un enfoque que subraya principalmente el crecimiento del PIB y no el desarrollo de las personas.
- ii. Se basa en la adopción de políticas de crecimiento con base en estrategias decididas en ámbitos restringidos, de manera poco democrática y excluyente, apoyadas en ayuda condicional al desarrollo y realizadas por expertos a menudo externos al país con poder de establecer agendas.
- iii. La receta combina la privatización de los servicios públicos, el recorte del gasto público, la remoción del poder del Estado y de los sindicatos para actuar en el ámbito de la redistribución de los recursos.
- iv. Los programas existentes son sustituidos por programas más costosos de seguridad social y por programas de asistencia social de baja cobertura y alcance, encubiertos además por una retórica que los presenta como susceptibles de resolver el problema de la pobreza para millones de personas.

En el ámbito colombiano la investigación, soportada por la literatura nacional, indica que:

- 1) No hay avances significativos en la mejora de la calidad de vida en el largo plazo desde 1997, lo que contrasta con los avances “ocasionales” en disminución de la pobreza por ingreso: no se ha avanzado en reducir la pobreza desde una perspectiva multidimensional, como lo demuestra el grave atraso que se registra en cuanto a los Objetivos del Milenio en la mayoría de los departamentos y municipios del país.
- 2) Las políticas macroeconómicas han perpetuado las falacias ilustradas.
- 3) El nudo central del planteamiento sobre protección social en el país es que está orientado hacia un enfoque de eficiencia económica y no contempla acciones

sobre los aspectos dinámicos de la pobreza; está limitado por un enfoque sectorial y de población y no tiene capacidad de acción anticíclica en el ámbito microsocioal, ante la ausencia de un sistema de monitoreo de los eventos de vida críticos y de los procesos que afectan los activos, capacidades y oportunidades de las personas y de las familias.

5.2. Desafíos para las políticas de promoción y protección social

- 1) Comprender a las familias como un sistema de bienestar, más allá de una perspectiva de aseguramiento.
- 2) Comprender a los pobres como un grupo no homogéneo, de gran diversidad interna, que requiere políticas específicas capaces de traducir los lineamientos nacionales al ámbito del desarrollo local.
- 3) Reconsiderar el papel de los ancianos y de la mujer para diseñar estrategias de enfrentamiento no sólo de la crisis, sino de las dificultades estructurales cotidianas.
- 4) Enfocar las políticas bajo el principio según el cual las personas no tienen sólo necesidades y aspiraciones que pueden satisfacerse parcialmente con el ingreso, sino derechos a los que se responde con políticas que amplían las oportunidades y permiten el acceso.
- 5) Incorporar tanto el enfoque de activos, capitales y capacidades a la política de protección social, como las implicaciones de un enfoque de derechos ya incorporado a la Constitución Política.
- 6) Diseñar una política social en la que los derechos sociales estén en condiciones de igualdad con los derechos económicos, políticos y civiles y, al mismo tiempo, abrirle el camino a una discusión sobre la necesidad de adoptar el poder de veto con respecto a las iniciativas macroeconómicas que amenacen el bienestar social.
- 7) Construir modelos de intervención preventiva frente a la degradación, disminución o pérdida de recursos o activos tangibles e intangibles, en individuos, grupos y comunidades. En otras palabras: una intervención radical en defensa de los que hoy en día suelen definirse como capitales (como, por ejemplo, el humano y el social).

Referencias bibliográficas

- Amis, P. (1995). Making sense of urban poverty. *Environment and Urbanization*, 7(1), April.
- Amis, P. (2002). Municipal government, urban economic growth and poverty. In C. Rakodi (Ed.), *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London and Sterling, VA: Earthscan.
- Arriagada Luco, C. (2001). Servicios sociales y vulnerabilidad en América Latina: conceptos, medición e indagación empírica. Documento para el Seminario Internacional sobre Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social e América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio: CEPAL, CELADE.
- Barrientos, A. (2006). Does vulnerability create poverty traps?, CPRC paper, IDS, University of Sussex: Brighton.
- Beall, J. & Kanji, N. (1999). Households, livelihoods and urban poverty. Working Paper Three, *Urban governance, partnership and poverty*, International Development Department, Birmingham: University of Birmingham.
- Beall, J. & Kanji, N. (2002). Living in the present, investing in the future – Household Security Among the Poor. In C. Rakodi (Ed.), *Urban Livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London and Sterling, VA: Earthscan.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, 27(12), 2021-2044.
- Beck, T. (1989). Survival strategies and power amongst the poorest in a west bengal Village. *IDS bulletin*, 20(2), 23-32.
- Bernal, R. (2007). *The informal labor market in Colombia; identification and characterization*.
- Blackwood, D. L., & Lynch, R. G. (1994). The measurement of inequality and poverty: a policy maker's guide to the literature. *World Development*, 22(4), 567-578.

- Blaikie, P. *et al.* (eds.) (1994). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London and New York: Routledge.
- Cannon, T., (2006). Análisis de vulnerabilidad, los medios de vida y los desastres en tecnología y sociedad. *Revista latinoamericana*, vol. 7:8-21.
- Carney, D. (ed.) (1998). *Sustainable rural livelihoods*. London: Department for International Development.
- Carter, M. & Barrett, C. (2005). The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach.
- Cepal (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: Alfaomega.
- Cepal (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cernea, M. (1997). The risk and reconstruction model for resettling displaced populations. *World Development*, 25(10), 1569-1587.
- Chambers, R. (1989). Vulnerability, coping and policy. *IDS bulletin*, 20(2), 1-7.
- Chambers, R., (1995). Poverty and livelihoods: whose reality counts?. *Environment and Urbanization*, 7(1), 173-204, April.
- Chant, S. (1991). *Women and survival in Mexican cities*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- CID (Centro para la Investigación sobre Desarrollo – Universidad Nacional) (2004). 'Bien-estar y macroeconomía: informe de coyuntura, Bogotá: CID – UNAL – CGR.
- De Haan, A. (1999). Livelihoods and poverty: The role of migration – A critical review of the migration literature. *Journal of Development Studies*, 36(2), 1-47.
- Departamento Nacional de Planeación, PNUD, ICBF, Misión social, (2003). *Familias colombianas, estrategias frente al riesgo Bogotá, D.C. : Departamento Nacional de Planeación.*

- DFID (1999). *Sustainable livelihood guidance sheets*. London: Department for International Development.
- Dreze, J., & Sen, A. K. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- Ellis, F. (1998). Household strategies and rural livelihood diversification. *Journal of Development Studies*, 35(1), 1-38.
- Evans, T. (1989). The impact of permanent disability on rural households: river blindness in Guinea, *IDS bulletin*, 20(2), 41-48.
- Gaviria, A. (2000). ¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis? Un análisis preliminar usando la Encuesta Social de Fedesarrollo. Trabajo preparado para la consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, Bogotá, Noviembre: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Garay, L. J. (2002). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo: propuesta para la transición al Estado Social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Glewwe, P. (1995). Who is most vulnerable to macroeconomic shocks?: hypothesis tests using panel data from Peru, *LSMS Working Paper*, 117. Washington D. C.: The World Bank,
- Hall, A., & Midgley, J. (2004). *Social policy for development*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publication.
- Heyer, J. (1989). Landless agricultural labourers asset strategies. *IDS Bulletin*, 20(2), 33-40.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). *Social protection as social risk management: Conceptual underpinning for the social protection strategy papers*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2001). *Risk and vulnerability: The forward looking role of social protection in a globalizing world*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Hubbard, M. (2001). Attacking poverty – A strategic dilemma for the World Bank. *Journal of International Development*, 13, 293-298.
- Hulme, D., & Shepherd, A. (2003). Conceptualizing chronic poverty. *World Development*, 31(3), 403-423.
- Kanbur, R. (2001). Economic policy, distribution and poverty: The nature of disagreements. *World Development*, 29(6), 1083-94.
- Kanji, N., & Barrientos, S. (2002). Trade liberalisation, poverty and livelihoods: understanding the linkages. *IDS Working Paper*, 159.
- Laderchi, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we don't agree on the definition of poverty?: A comparison of four approaches. *Working Paper*, 107, Queen's Elizabeth House, University of Oxford.
- Lampis, A. (1999). *El Acceso a la salud pública para los grupos de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Misión Social, Mimeo.
- Lampis, A. (2002). La vulnerabilidad social en Bogotá. *Vivir en Bogotá*, 7. Serie de Indicadores Sociales de la Veeduría Distrital de Bogotá.
- Maxwell, S. (1999). The meaning and measurement of poverty. *ODI Policy Briefing*, 3.
- Meikle, S. (2002). The urban context and poor people. In C. Rakodi (Ed.), *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London and Sterling, VA.: Earthscan.
- Moser, C. O. N. (1989). The impact of recession and adjustment policies at the micro-level: low-income women and their households in Guayaquil. *The invisible adjustment: Poor women and the economic crisis*. Santiago: Unicef.
- Moser, C. O. N. (1995). Urban social policy and poverty reduction. *Environment and Urbanisation*, 7(1), 159-171.
- Moser, C. O. N. (1996). *Confronting crisis: A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Washington D. C.: The World Bank.

- Moser, C.O.N. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(3), 1-19.
- Moser, C. (2001). Insecurity and social protection – Has the World Bank got it right? *Journal of International Development*, vol. 13, 361-368.
- Moser, C.O.N. (2004). Urban violence and insecurity: An introductory road-map. *Environment and Urbanization*, 16(2), 3-16.
- Moser, C.O.N. (2005). Assets, livelihoods and social policy. Paper presented at the Arusha Conference on “New Frontiers of Social Policy”, December 12-15.
- Mosse, D. *et al.* (2002). *Brokered livelihoods: Debt, labour migration and development in Tribal Western India*. London: DFID.
- Murray, C. (1999). Multiple livelihoods and social change. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, *Working Paper Series*, 4.
- Narayan, D., & Patel, R., *et al.* (1999). Can anyone hear us? *Voices from 47 countries*, New York: Published by Oxford University Press for the World Bank.
- Núñez J. & Espinosa, S. (2005). Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas. *Documentos Cede*, 2005/42.
- Pelling, M. (1997). What determines vulnerability to floods; a case study in Georgetown, Guyana. *Environment & Urbanization*, 9(1), 193-226.
- Pelling, M. (1998). Participation, social capital and vulnerability to urban flooding in Guyana. *Journal of International Development*, vol. 10, 469-486.
- Pelling, M. (2002). Assessing urban vulnerability and social adaptation to risk: Evidence from Santo Domingo. *International Development Planning Review*. 24(1), 59-76.
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities: Natural disasters and social resilience*. London and Sterling, VA.: Earthscan.

- Pryer, J. (1989). When breadwinners fall III: Preliminary findings from a case study in Bangladesh. *IDS bulletin*, 20(2), 49-57.
- Pryer, J. (2003). *Poverty and vulnerability in Dhaka Slums*. Ashgate. Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England.
- Rakodi, C. (1995). Poverty lines or household strategies? Habitat International, Tomo 19 No. 4, pp.407-426.
- Rakodi, C. (1999). A capital assets framework for analysing household livelihood strategies: Implications for policy. *Development Policy review*, vol. 17, 315-342
- Rakodi, C. (2002). A livelihoods approach – conceptual issues and definitions. In C. Rakodi (Ed.), *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London and Sterling, VA.: Earthscan.
- Ravallion, M. (1992). Poverty comparisons: A guide to concepts and methods. *LSMS Working Paper*, 88, Washington, D. C.: The World Bank.
- Ruggeri Laderchi, C. (2000). The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods. *Working Paper*, 58. Queen's Elisabeth House.
- Ruggeri Laderchi, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *Working Paper*, 107. Queen's Elisabeth House.
- Sarmiento Gómez A. et al. (2001). *Educación, compromiso de todos: Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Bogotá: CORPOEDUCACIÓN.
- Satterthwaite, D. (1995). The underestimation of urban poverty and its health consequences. *Third World Planning Review*. 17(4), iii-xii.
- Satterthwaite, D. (2000). Towards more pro-poor local governments in urban areas. *Environment and Urbanization*, 12(1), 3-11.
- Scoones, I. (1998). Sustainable rural livelihoods: A framework for analysis. *IDS Working Paper*, 72. IDS: Brighton.

- Sen, A.K. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2), 219-231.
- Sen, A. K. (1980). Levels of poverty: policy and change. World Bank Staff. *Working Paper*, 401. Washington D.C., July.
- Sen, A. K. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. K., (1982). *Poor, relatively speaking, Fifteenth geary lecture*. Dublin, Ireland: The Economic and Social Research Institute.
- Sen, A. K. (1985). *Commodities and capabilities*, Amsterdam, Holland.
- Sen, A. K. (1986). Food, economics and entitlements. *Wider Working Papers*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, February.
- Sen, A. K. (1987). The standard of living, In G. Hawthorn (Ed.) *Tanner lectures with discussion by J. Muellbauer and others*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (1990). Development as capability expansion. In K. Griffin, & J. Knight, (Eds.), *Human development and international development strategy for the 1990s*. London, New York: Oxford University Press.
- Sen, A. K. (1992). *Inequality reexamined*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- Sen, A. K. (2000). Social exclusion: Concept, application, and scrutiny. *Social Development Papers*, 1, Manila: Asian Development Bank.
- Swift, J. (1989). Why are rural people vulnerable to famine? *IDS Bulletin*, 20(2), 8-15.
- Taal, H. (1989). How farmers cope with risk and stress in rural Gambia. *IDS bulletin*, 20(2), 16-22.
- Tabibzadeh, I., Maxwell, R., & Rossi-Espagnet, A. (1989). *Spotlight on the cities: improving urban health in developing countries*. Geneva: WHO.

- Tacoli, C. (2002). *Changing rural-urban interactions in sub-Saharan Africa and their impact on livelihoods: A summary*, London: International Institute for Environment and Development.
- Townsend, P. (1993). *The international analysis of poverty*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Townsend, P., & Gordon (Eds.) (2002). *World poverty: new policies to defeat and old enemy*. Bristol: Policy Press.
- UNDP, (1997). *Human Development Report 1997* New York & Oxford: Oxford University Press.
- Wratten, E. (1995). Conceptualizing urban poverty. *Environment and Urbanisation*, 7(1), 11-35.
- Woodrow, P., & Anderson, M. (1989). *Rising from the ashes: development strategies in times of disaster*, Boulder: Westview Press; Paris: UNESCO.
- World Bank (1994). *Colombia poverty assessment report. The main report*, 1(12673).
- World Bank, (2000). *World development report 2000/1: Attacking poverty*. Oxford.

Índice de acrónimos

CEPAL Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CID Centro para la Investigación sobre Desarrollo – Universidad Nacional

CIDER Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales-Universidad de los Andes

DNP Departamento Nacional de Planeación

DFID Department for International Development: London.

ECV Encuesta de Calidad de Vida

ICV Índice de Calidad de Vida

IDS Institute of Development Studies

MERPD Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

MSR Manejo Social del Riesgo

ODM Objetivos del Milenio

PNDH Programa Nacional para el Desarrollo Humano

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Macroeconomía frente a equidad social: una crítica desde la retórica constitucional al enfoque de la “protección social”

Miguel Eduardo Cárdenas*

Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entendidos como la base jurídica para garantizar una “protección social”, pueden tener tres lecturas según los intereses de clase. Así, pueden ser 1) instrumentos para combatir la pobreza o la exclusión social; 2) elementos para pacificar o regular los conflictos de clase; o más aún, 3) instrumentos para dotar de legitimidad a las economías capitalistas.

Estas visiones contradictorias y el hecho de que la satisfacción de tales derechos exige del actual Estado¹ un gasto social importante, han recubierto de inconsistencia y fragilidad a los mecanismos legales y judiciales para su protección. Sin embargo —y sin caer en la candidez de afirmar una plena capacidad de emancipación desde

* Asesor científico y coordinador de programas de la Friederch Ebert Stiftung en Colombia, Fescol.

¹ Se utiliza la acepción “actual Estado” para referir el fetiche angular que acepta la cultura política vigente. Es un fenómeno propio de la psiquis que acepta la existencia en la mente colectiva de un instrumento para la solución de los problemas colectivos que aquejan la vida en sociedad. No sobra precisar que, *strictu sensu*, al tratarse de una creencia se le rinde su correspondiente culto.

el derecho— el lenguaje de los DESC puede ser de elevada utilidad instrumental para la movilización política y la persuasión de nuevos actores sociales, por lo cual no resulta casual ni sorprendente su creciente inmersión en el debate político y los discursos contrahegemónicos.

Bajo estas premisas generales se puede efectuar una sucinta evaluación de la eficacia actual de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales que componen lo que la Corte Constitucional ha conceptualizado como el *mínimo vital*, para desde ese marco determinar la (in)validez normativa² de la política macroeconómica implementada en la última década.

1. El contenido mínimo de los DESC y su exigibilidad inmediata

Si bien los derechos económicos, sociales y culturales se conceptualizan como programáticos, y en ese sentido se afirma que no tienen eficacia inmediata sino que deben ser materializados de manera progresiva, también es cierto que de ello no puede colegirse que no sean susceptibles de ser vulnerados por la acción u omisión del actual Estado ni por los agentes económicos que tienen directa incidencia y responsabilidad en ellos. Así lo ha expresado la Corte Constitucional³ que, acogiendo el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, ha determinado que estos derechos cuentan en todo caso con un *contenido mínimo* o básico de *aplicación inmediata* que debe ser protegido siempre por el actual Estado.

Sin embargo, como con brevedad se expondrá aquí, ese discurso reconfortante de los DESC parece no tener posibilidades de superar la dimensión de *law in the books* bajo el *imperante modelo neoliberal y las abrumantes iniquidades aparejadas a él*. En efecto, desde la concepción de los DESC, su materialidad y eficacia se han visto enfrentadas a fuertes obstáculos planteados por la visión neoliberal, que entendiendo que el desarrollo de estos derechos involucra acciones incompatibles con esa ideología —tales como un gasto social privilegiado y un verdadero esfuerzo por la redistribución equitativa de los recursos—, opone una *casi insuperable* resistencia con un discurso de escasez presupuestaria, argumento que sin pretender en este momento entrar a rebatir, si puede al menos ponerse en duda al comparar

² Entiéndase por validez normativa la adecuación de las leyes, jurisprudencia o políticas públicas a la Norma Superior.

³ Véanse las sentencias C-251 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, SU-225 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1165 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, C-1489 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, C-671 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett y C-177 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

la exigencia constitucional de gasto prioritario en lo social con la realidad de la ejecución del presupuesto nacional.

En todo caso, y aceptando que la materialización de los DESC implica un fuerte compromiso de recursos que al menos en este modelo capitalista y en un país como Colombia resulta irrealizable, lo cierto es que continuando el razonamiento constitucional, aún con argumentos presupuestarios el Estado no puede transgredir el contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales, el cual se materializa en los “derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico”⁴, esto es, con independencia de los problemas de carácter presupuestario u otro tipo de obstáculos que enfrente el actual Estado. En este sentido, el carácter programático y la exigencia de progresividad de los derechos sociales consiste en un compromiso del actual Estado para —una vez garantizado el contenido básico de esos derechos—, ir avanzando tan rápido como sea posible en su plena realización⁵.

Los DESC establecen de este modo un límite en la configuración de políticas públicas y generan una serie de obligaciones para el actual Estado que, retomando al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son de tres tipos: 1) obligaciones de disponibilidad, acceso, aceptación y calidad, que configuran el núcleo o contenido mínimo del derecho; 2) obligaciones de respeto, protección y cumplimiento; y 3) obligaciones con efecto inmediato —relacionadas con el contenido básico del derecho— y de cumplimiento progresivo —respecto de la materialización gradual posterior a la mínima satisfacción del derecho—.

De tal manera, el núcleo mínimo de los DESC implica para el actual Estado obligaciones inmediatas que por lo mismo son exigibles y justiciables, y en ese sentido, su cumplimiento puede determinar si la realidad social guarda coherencia con los criterios constitucionales —que abarcan tanto la Constitución como las subreglas

⁴ Principio de Limburgo N° 25, retomado por la Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Este principio de progresividad de los DESC ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en concordancia con la doctrina internacional en la materia, y ha llevado a este tribunal a considerar inconstitucional *prima facie* todo desarrollo legislativo que implique un retroceso en dichos derechos. Así, una medida de ese tipo deberá someterse a la prueba estricta de *razonabilidad*, que abarca cuatro pasos: “El fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, o sea, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Y adicionalmente, el *test* estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto es el cuarto paso del *test* estricto de *razonabilidad*. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales por la medida”. Véase sentencia C-673 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

jurisprudenciales⁶ y el bloque de constitucionalidad⁷—, o si por el contrario se podría afirmar que se configura un *estado de cosas inconstitucional*, que siguiendo los lineamientos de la Corte, se presenta cuando se conjugan los siguientes factores: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no [sic] expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”⁸.

Siguiendo este marco, esta ponencia trata de hacer una rápida remisión a la política macroeconómica que se ha observado en la última década en Colombia, desde el marco de bienestar social de las personas, traducido en la materialidad del núcleo básico de los DESC vinculado al mínimo vital. Concluye que la *expansión del modelo económico neoliberal es inversamente proporcional a la equidad social*, lo cual genera, por contera, un estado de constante violación de los derechos económicos, sociales y culturales esto es, *un estado inconstitucional de cosas*.

El *estado inconstitucional de cosas* ha sido declarado por la Corte en ocho ocasiones, y llama la atención que en la mayoría de ellas se encuentra la vulneración de derechos sociales, como es el caso de la sentencia SU-559 de 1997, proferida ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previstos en la ley⁹; las sentencias T-153, T-606 y T-607 de 1998, en las que esta declaración respondió a la situación de violación continua de los derechos de sindicatos y procesados detenidos en las distintas cárceles del país y la falta de un sistema de seguridad

⁶ Se refiere a la técnica de decisión judicial de la *ratio decidendi*, esto es, la base racional que sustenta/define la decisión del juez. (Véase López Medina).

⁷ El bloque de constitucionalidad está compuesto de los tratados, pactos o recomendaciones en materia de derechos humanos expedidos por organismos internacionales y suscritos por el país. Este bloque normativo se entiende integrado a la Constitución y en ese sentido, cuenta con la misma exigibilidad de las normas constitucionales internas.

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-559 de 1997, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

social en salud para esa población; las sentencias T-525 de 1999 y SU-090 de 2000, en reacción a la mora habitual en el pago de mesadas de pensiones durante un período prolongado de tiempo, en los departamentos del Bolívar y de Chocó; y la T-025 de 2004, proferida ante la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado, en la cual se ve implicada la vulneración de varios derechos de esta población, incluso derechos sociales como la vivienda, salud, trabajo y alimentación¹⁰.

Si bien por el alcance de las órdenes que en estos casos debió impartir la Corte para superar el *estado inconstitucional de cosas*¹¹, puede suponerse osada la actitud del mencionado tribunal, esa declaración podría hacerse extensiva *sin mayores problemas* respecto de la actual situación de los derechos sociales que le garantizarían un mínimo de subsistencia a la población colombiana, esto es, un *mínimo vital*.

Para ello, baste realizar un breve análisis de la situación actual de (in)satisfacción del *núcleo básico de los algunos de los derechos sociales que conformarían el mínimo vital*¹², a la luz de los criterios que según la Corte Constitucional constituyen un *estado inconstitucional de cosas*:

¹⁰ Además de las ocasiones aquí mencionadas, la Corte ha declarado el *estado de cosas inconstitucional* en dos ocasiones más: 1) por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos (sentencia T-590 de 1998, M. P.: Alejandro Martínez Caballero), y 2) por la omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios (sentencias SU-250 de 1998, M. P.: Alejandro Martínez Caballero; T-1695 de 2000, M.P.: Marta Victoria Sáchica Méndez).

¹¹ Se ha ordenado, entre otras cosas y, según el caso, que 1) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado inconstitucional de cosas; 2) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; 3) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; 4) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de inconstitucional cosas; y 5) se realicen los trámites administrativos, presupuestarios y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.

¹² Debe aclararse que el contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales no se agota en la satisfacción del mínimo vital, sino que supone otros niveles de realización. En este sentido, y a manera de ejemplo, el derecho al trabajo no sólo exige el acceso a un puesto de trabajo y una remuneración básica legal oportuna, sino que como lo ha dicho la Corte Constitucional, entre ese mínimo *ipso facto* protegido de tal derecho están “la prohibición de la discriminación laboral o la jornada máxima de trabajo de ocho horas” (sentencia C-038 de 2004, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett). En esta forma, además de la obligación inmediata del Estado de garantizar la disponibilidad y acceso de puestos de trabajo y el pago real y oportuno del salario mínimo, debe también considerarse como tal la de garantizar que el derecho al trabajo sea ejercido sin discriminación alguna y la de adoptar medidas concretas dirigidas a la progresiva realización del derecho. Respecto al contenido básico del derecho a la seguridad social en pensión, debe tenerse en cuenta que éste también incluye, entre otras cosas, su disfrute en condiciones de igualdad. Entre tanto, el contenido mínimo del derecho a la salud, como lo ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica además —entre otros elementos— garantizar el acceso a la salud sin discriminación y adoptar y aplicar una estrategia y un plan de salud pública.

2. Derecho al trabajo

Retomando el estudio de Adriana Rodríguez Castillo, *Reforma laboral y generación de empleo*, si bien en la última década se observa una disminución en el índice de desempleo, “para el año 2005, todavía 2,36 millones de personas económicamente activas estaban desempleadas (11,5%), 6,8 millones de ocupados (37,3%) subempleados y 6,4 millones (36,2%) percibían ingresos inferiores al salario mínimo”. Además, debe tenerse en cuenta que de los 6,8 millones de personas en condición de subempleo, “2,6 millones desean trabajar más horas, 670 mil subutilizan las competencias o formación que poseen y 5,5 millones tienen bajos ingresos”.

Dado que, como ya se anotó, la satisfacción del contenido básico de los derechos sociales no puede ser aplazada en el tiempo, sino que debe ser garantizada por el actual Estado y en esa medida es exigible hoy, es oportuno pasar a observar cuál sería en el caso del derecho al trabajo este núcleo y si puede o no predicarse su vulneración masiva.

Como se ha insinuado, el contenido básico de los derechos sociales se encuentra ligado al mínimo vital, que en el marco del derecho al trabajo ha sido entendido por la Corte Constitucional como el acceso real al mercado laboral y la efectiva y oportuna remuneración mínima legal vigente. Por consiguiente, y siguiendo las cifras suministradas por el Dane en el año 2005, el núcleo mínimo del derecho al trabajo está siendo vulnerado para 15,56 millones de personas: 2,36 millones desempleadas (económicamente activas), 6,8 millones subempleadas y 6,4 millones con ingresos inferiores al salario mínimo. Sin necesidad de ahondar más la exposición, resulta clara en este caso la *vulneración masiva y generalizada* del derecho en referencia.

Si bien el actual Estado ha formulado y puesto en práctica políticas que pretenden enfrentar el problema del desempleo, lo cierto es que en el marco de la *flexibilización laboral* los resultados no han sido significativos, y la ampliación en cobertura de este derecho ha estado aparejada de la disminución de los ingresos. Esa flexibilización del empleo y de la producción que argumenta la necesidad de adoptar medidas neoliberales para el desarrollo económico del actual Estado en realidad termina siendo un discurso bajo el cual se esconden la *precariedad del empleo y la violación de las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias* (Mendiola s.f.), lo que a

Sin embargo, dado que lo que interesa para efectos de este análisis es el *mínimo vital* o las condiciones básicas para hacer posible la subsistencia de las personas —condiciones en las cuales es clara la procedencia de la protección de los DESC por vía de tutela y que por lo mismo, pueden dar paso a la declaratoria de estado inconstitucional de cosas cuando la vulneración es recurrente y masiva—, esos componentes del núcleo básico de los derechos económicos, sociales y culturales que no comprometen el mínimo vital se han dejado a un lado. Así, por razones pragmáticas, en esta oportunidad se utiliza en el análisis el doble filtro de *contenido básico-mínimo vital*.

su vez permite sostener una *omisión prolongada en el deber del actual Estado de garantizar para toda la población ese mínimo del derecho al trabajo*.

3. Derecho a la seguridad social en pensiones

En el caso del derecho a la pensión, el núcleo básico ligado al mínimo vital estaría en 1) la garantía de poder acceder a este pago —lo que depende de la satisfacción del derecho al trabajo que brinda las posibilidades de afiliación y cotización para pensiones y de los términos razonables en el monto y tiempo requerido de cotización—; 2) su reconocimiento y cancelación oportuna, toda vez que se cumplan los requisitos exigidos por la ley para acceder a la pensión; y 3) que en virtud del monto percibido por pensión se cuente con las mínimas capacidades adquisitivas para procurarse las básicas condiciones de subsistencia digna.

Más allá del marco formal que consagra el derecho de pensión de carácter universal, parece que las posibilidades reales de acceder a una pensión, aún en su monto mínimo, fueran cada vez más restringidas. El porcentaje de no afiliados a pensiones para el año 2000 fue de 64,7 del total de la población ocupada en las áreas urbanas del país¹³; mientras que de un total de 4'565.993 afiliados, 2'378.190 están inactivos, es decir, más de la mitad de ellos no cotizan desde hace más de seis meses¹⁴.

La ley 100 de 1993, manifestación del fenómeno conocido como “mundialización financiera”, que pone en funcionamiento el negocio financiero de los fondos privados de pensiones en Colombia, dio origen a un sistema de pensiones en el que resulta imposible en términos financieros subsidiar la incorporación de los pobres, pese a las deplorables circunstancias sociales, económicas y laborales por las que atraviesa el grueso de la población colombiana. Ignorando la supremacía que la Constitución le confiere al bienestar social, este sistema responde a un proceso de *financiación* caracterizado por la supeditación del objetivo o actividad propia del sistema a los ávidos intereses por privatizar la seguridad social en pensiones bajo una lógica de mercado (Cárdenas, 2004).

En suma, las reformas estructurales de la seguridad social en pensiones y las profundas repercusiones que para el derecho en cuestión representan las políticas neoliberales en materia laboral —como la flexibilización, los aumentos en la temporalidad del empleo y la alta rotación de los trabajadores— convergen en un

¹³ Fuente: “Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad”. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 3. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, septiembre de 2001.

¹⁴ Fuente: Asociación Gremial de los Fondos Pensionales, Asofondos. Véase su página electrónica www.asofondos.com

desconocimiento reiterado del derecho a la pensión de gran número de personas, por lo que muchas de éstas han acudido a la tutela como mecanismo transitorio ante el inminente riesgo del mínimo vital que posibilita la subsistencia del pensionado, ocasionado por la falta de pago oportuno de sus respectivas mesadas. Esta situación recurrente constituye una prueba indiscutible de un incumplimiento de las obligaciones inmediatas del actual Estado en materia de pensiones, más grave aún si se tiene en cuenta que los derechos en juego en este caso están por lo general en cabeza de personas con una protección especial de la Constitución. De ahí que incluso esta situación haya derivado en dos diferentes ocasiones en la declaración hecha por la Corte de un estado inconstitucional de cosas (sentencias T-525 de 1999 y SU-090 de 2000).

4. Derecho a la salud

La satisfacción del mínimo vital comporta también parte del núcleo básico del derecho a la salud. Éste se compone de cuatro elementos básicos que implican la obligación del Estado de garantizar los respectivos niveles esenciales¹⁵: 1) disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios de salud; 2) acceso a los servicios que se pretenden disponibles; 3) aceptación que de esos servicios hacen los beneficiarios; y 4) satisfacción de estándares básicos de calidad (Parra, 2003).

Estas condiciones básicas le son entonces exigibles *ipso facto* al Estado y a las entidades prestadoras de los servicios de salud, sin necesidad de recurrir a la vía judicial. Empero, y para sólo subrayar el problema más evidente, resulta precaria la disponibilidad de los servicios que suponen un derecho a la atención individual (diagnóstico, prevención y tratamiento, atención de urgencias, recuperación y rehabilitación, continuidad en la prestación del servicio), y el acceso, oportunidad y calidad en su prestación. Estas condiciones se comprueban, a manera de ejemplo, en la cantidad de acciones de tutela interpuestas por violación al derecho a la salud, las cuales, según datos de la Defensoría del Pueblo actualizados a diciembre del 2005, se han incrementado en los últimos tres años en un 269 por ciento, lo que representa algo más de la tercera parte del total de tutelas que se instauran en el país; lo cual es todavía más grave si se tiene en cuenta que “el 70 por ciento de ellas corresponde a beneficios que las ARS y EPS deben proporcionar obligatoriamente a sus afiliados”¹⁶.

¹⁵ Si bien en este análisis sólo se tiene en cuenta la salud en cuanto al bienestar biológico y mental de la persona, debe tenerse en cuenta que según lo ha establecido el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el núcleo básico de ese derecho también se compone del *derecho a la alimentación y la vivienda*, como elementos inseparable del mínimo vital. Por esta razón este estudio reconoce que no abarca todos los derechos económicos, sociales y culturales vinculados al mínimo vital, y por lo mismo se destaca su *carácter preliminar*.

¹⁶ Fuente: *El Tiempo*, domingo 8 de octubre del 2006.

Ante este panorama la Corte Constitucional ha tratado en diversas ocasiones de corregir algunas de las *graves fallas estructurales del sistema y de las políticas públicas en salud*, delimitando mediante subreglas de jurisprudencia¹⁷ el contenido mínimo y subjetivo de este derecho, al cual es posible acudir para exigirlo política y judicialmente.

No obstante esta labor de la Corte, dada la *mercantilización creciente de la seguridad social*, el desconocimiento y vulneración del derecho a la salud por quienes negocian con ella no parece disminuir de forma significativa, de lo cual se deriva que los usuarios del sistema se vean abocados a interponer acciones de tutela para que les sea aprobada la realización de un examen, procedimiento o tratamiento requerido, el suministro de un medicamento o una atención especializada. E incluso, esta actuación judicial se ha convertido en un requisito más para estos casos, tal como lo expuso la Corte Constitucional en sentencia T-1384 de 2000, en la que subrayó que la tutela no debía ser tomada como trámite administrativo o requisito previo para lograr la atención en salud.

Y si para los afiliados al sistema se presenta este grave problema en la prestación del servicio, es preciso subrayar que, desde otra perspectiva, tampoco las *pretensiones de universalidad* en la cobertura han podido superar su condición de supuesto, pues en el año 2000 la proporción de no afiliados llegaba al 47 por ciento¹⁸. Sin embargo, estando en tensión los mundos del mercado y el bienestar social, y mientras el paradigma neoliberal continúe en su imperio, en la práctica, la salud como derecho tendrá que continuar cediendo, aún en su núcleo básico, frente a la salud como prestación mercantil.

5. Derecho a la educación

Si bien en términos de cobertura se puede afirmar que en la última década se han obtenido indudables avances en la educación, hasta el punto de que en ciudades como Bogotá se cuenta hoy con una cobertura del 90 por ciento, en las regiones más pobres ésta es todavía baja: apenas del 60 por ciento. “(E)l nivel medio en Colombia tiene bajas tasas generales de cobertura, grandes diferencias en cobertura entre regiones, y alta restricción social en el acceso. La baja cobertura implica una alta proporción de población en edad escolar por fuera del sistema educativo, afectando principalmente a los jóvenes de menores ingresos (48,2% y 42,0% para quintiles 1 y 2 respectivamente)” (Gómez Campo, 2006).

¹⁷ Véase nota 7.

¹⁸ Fuente: “Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad”. Op. cit.

El contenido mínimo de este derecho, reconocido en ese sentido por la Corte Constitucional y exigible al Estado por mecanismo de tutela, abarca el acceso real a preescolar y educación básica: “[E]l titular del derecho fundamental a la educación primaria tiene frente al Estado el derecho de exigirle que se cumpla con el deber de dársele tal educación y correlativamente el Estado tiene frente a la educación el deber de darla en preescolar y en educación básica”¹⁹. Este mínimo, frente a las cifras expuestas relacionadas con la cobertura, *no está siendo garantizado*, y en esa medida, cabe afirmar su *vulneración masiva y generalizada*.

Como se puede ver respecto de los derechos sociales analizados, el cumplimiento del derecho a la educación igual ha cedido ante el *mercantilismo neoliberal* y sus *criterios de rentabilidad* con las consecuencias lógicas de iniquidad en el acceso en sus diversos niveles y en la calidad de la educación.

De lo anotado hasta este punto se puede sostener que el desarrollo de la macroeconomía en la última década, caracterizada por la expansión del capitalismo mediante la profundización de las reformas estructurales e institucionales que lo perpetúan, en particular las que hacen referencia a la flexibilización del mercado laboral y a la seguridad social tanto en salud como en pensiones, no sólo 1) han conducido a un estado de cosas inconstitucional con respecto al contenido mínimo de los derechos sociales analizados aquí —y de otros que en virtud de un ejercicio de priorización no se retomaron pero que sin duda forman parte de esta categoría de derechos y de los cuales podría también aducirse una vulneración masiva que compromete el mínimo vital, v.g. el derecho a la vivienda y a la alimentación—; sino que también 2) se traducen en una profundización de la *exclusión social* y el fortalecimiento de la *concentración del ingreso*.

En este sentido, si bien la idea de limitar este breve análisis a las condiciones que en estricto sentido hacen viable la subsistencia humana o el mínimo vital ha llevado a omitir la dimensión de la igualdad, reconocida como parte del contenido básico de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, la pretensión de evaluar desde el marco mínimo de bienestar social las políticas macroeconómicas implementadas en el país en la última década lleva a abordar en esta parte final la cuestión de la *equidad social*, especialmente frente a la comprobación de que esas medidas neoliberales trazan un recorrido que no pasa por la preocupación de garantizar los derechos sociales para todos, y de que la ciudadanía democrática en esa lógica es reemplazada por el *sujeto de consumo* o *sujeto-mercancía*.

¹⁹ Véase sentencia T -423 de 1996, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

6. Macroeconomía e iniquidad

Siguiendo la línea de estudio trazada, parece deducirse que el verdadero problema de inaplicación de los DESC se centra en el mundo económico y político, más que en el jurídico, de manera que la eficacia real de esos derechos debe estar en una base material y una estructura económica que permitan la solidaridad, y se desprenda de mediciones apoyadas en la eficiencia y la maximización. Así, el problema, sin duda, no es sólo de falta de recursos o de escasez, sino de distribución.

La especial vinculación entre los derechos económicos, sociales y culturales y las necesidades básicas pone de relieve que sólo una política económica que provea criterios equitativos de distribución de bienes sociales puede aportar elementos suficientes para fundar de manera consistente derechos que garanticen la persecución de todo plan de vida y la interacción con otros. En esta forma el análisis de estos derechos nos enfrenta por un lado a las exigencias del principio democrático²⁰, y de otro, a la lógica del mercado, y nos exige tomar una postura y un ejercicio de ponderación determinados por diferentes respuestas en torno a las preguntas por la finalidad del desarrollo económico y la relación entre la economía, la justicia y el derecho.

Si se apuesta en esta guerra de intereses por la supremacía del bienestar social y la equidad, la realización de los DESC plantea el reto de la desmercantilización de los seres humanos²¹, su libertad real e igualdad material, lo que se podría resumir, de acuerdo con Rosanvallon, en las condiciones para el *ejercicio pleno de la ciudadanía* que, rechazando la concepción liberal de derechos excluyentes, aboga por los derechos de integración o inserción.

Así las cosas, aunque es común esgrimir y aceptar el argumento de que la materialización de los DESC implica un gasto de recursos que el actual Estado, con una economía de poco desarrollo, no está en capacidad de realizar, la mirada debería trasladarse hacia las políticas macroeconómicas que se ejecutan en el país y la evaluación de si el modelo neoliberal podría ser compatible con las pretensiones de garantía

²⁰ No obstante, téngase en cuenta que también a la democracia en su perspectiva *rousseauiana* recurren quienes sostienen la imposibilidad de que por vía judicial se les dé protección a los derechos sociales, más allá del marco legal estricto. Pero como lo señala Gargarella, si tomamos por el contrario una visión de *democracia deliberativa*, los tribunales pueden “actuar para asumir una actitud fuerte y agresiva en lo concerniente a estos derechos”.

²¹ Resulta de vital importancia frente al concepto de mercantilización realizar los matices que evidencia la perspectiva de género que hace resaltar la inoperancia del proyecto *desmercantilizador* relacionado con sujetos cuya actividad económica no está mercantilizada o sólo lo está en forma parcial, como la mujer respecto de su trabajo doméstico. De ahí la necesidad de enriquecer el proyecto con la meta de transformar y modificar las relaciones de poder-dominación.

de acceso a los derechos *prestacionales* para toda la población, con independencia de su posición económica y capacidad adquisitiva. Ahora bien, aunque pueden determinarse diferentes causas de este estado de cosas, inconstitucional con respecto a los DESC en Colombia, no puede olvidarse que la población más vulnerable y que padece las mayores violaciones de estos derechos está constituida por quienes no cuentan con los recursos suficientes para procurarse por sus propios medios la satisfacción de sus necesidades básicas, es decir, por los pobres, que en la actualidad representan cerca de mitad de la población colombiana (Bonilla, 2006).

Esto lleva a observar la pobreza e iniquidad en la distribución de los ingresos como el elemento estructural²² por el cual con suma dificultad se pueden esperar cambios significativos orientados a materializar verdaderamente los DESC siquiera en su núcleo básico, pues se continúa pensando en el desarrollo económico como un fin en sí mismo. Con esta visión, la lucha contra la pobreza y la iniquidad en el acceso y distribución de los recursos no sólo habla de un aspecto disfuncional del mercado capitalista²³, sino que nos enfrenta a un problema de justicia y ética, desde el cual la pobreza debe ser considerada un mal en sí mismo: “Quienes la padecen carecen de lo indispensable para ejercer el más [*sic*] mínimo grado de autonomía y de capacidad para llevar a cabo ciertos planes de vida”.

De ahí que en lo ético y en lo político se presenta la imperiosa obligación de demandar un desarrollo que no se circunscriba al simple crecimiento económico, máxime cuando de forma paralela y a su costa, se presenta un crecimiento geométrico de la pobreza.

“Políticamente hablando no se puede dejar que las fuerzas del mercado se desplieguen en ausencia de una buena red de protección social ya que, de otro modo, se corre el riesgo de generar una gran inestabilidad y resentimiento; pero económicamente hablando, es exactamente ese tipo de protección lo que las fuerzas del mercado destruyen. En ese sentido, el sistema se ofrece para

²² Téngase en cuenta al respecto que la propia Corte Constitucional ha señalado que un *estado de inconstitucional* cosas supone que la causa de la vulneración no es imputable sólo a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales. Véase así en la sentencia SU-090 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (estado inconstitucional de cosas por la omisión en el pago de pensiones en el Chocó).

²³ Las disfunciones que implica la dinámica del mercado capitalista han sido reconocidas incluso por la Corte Constitucional y recordadas para argumentar los límites sociales de la política económica. En palabras de este tribunal: “(L)a dinámica misma del mercado, así regulado, puede llevar a consecuencias indeseables en el plano macroeconómico, como concentración de la propiedad en pocas manos, altas tasas de desempleo, ciclos económicos profundos y prolongados, entre otras. Por ello, desde hace un siglo, el Estado ha intervenido con fines de protección social, de redistribución o de estabilización económica”. (Sentencia C-150 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

minar su propia hegemonía, sin mucha necesidad de ayuda desde la izquierda”. (Eagleton s.f.).

Esta observación que pronostica la catástrofe en el modelo económico neoliberal le plantea a la izquierda las posibilidades de ruptura para un futuro diferente; la perversidad del modelo económico neoliberal se convierte en el escenario justo para idear y apostar por alternativas diversas... ¿Qué futuro y cómo ir configurándolo y protegiéndolo en el presente? Tal como lo han señalado diversos autores: “Los actores sociales —personas de carne y hueso que escogen y actúan— pueden desempeñar un papel en ese destino”.

Referencias bibliográficas

- Arango, R. (2001). La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales. *Revista de Derecho Público*, 12, 185-212.
- Arango R. & Lamaitre J. (2002). Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital. *Revista Estudios Ocasionales*, CIJUS, 3-122.
- Arias Duarte, J. F., & Núñez Méndez J. A. (2002). Comentarios sobre el análisis de las actuaciones de la Corte Constitucional respecto al Sistema General de Seguridad Social en Salud. *Revista de Derecho Público*, 12, 287-290.
- Bonilla González, R. (2006). Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso. En M. E. Cárdenas & R. Bonilla González (Coordinadores), *Políticas públicas para Colombia. Propuesta para el Gobierno Nacional (2006-2010)* (pp. 103-121). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-/Centro de Estudios sobre la Realidad Colombiana –CEREC–, 6.
- Cárdenas Rivera, M. E. (2004) *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso sobre la relación derecho y economía*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos -ILSA,
- Cepeda Espinosa, M. J. (2004) *Las sentencias de la Corte con implicaciones económicas: Reflexiones con ánimo constructivo*. Bogotá: XXVIII, Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, 23 de abril. www.portafolio.com.co.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Compilación de observaciones finales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004)*. En [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/publications/CESCR-Compilacion\(1989-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/publications/CESCR-Compilacion(1989-2004).pdf)
- Eagleton, T. (s.f.) *¿Un futuro para el socialismo?* En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C5Eagleton.pdf>
- Franco, R., & Artigas, (2001). C. *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Su situación actual*. Anales de Cátedra Francisco

Suárez, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. En http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido35_3.pdf

García Villegas, M. (2001). Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano. En B., De Sousa & M. García Villegas, *El caleidoscopio de las Justicias en Colombia* (pp. 455-484). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Girón Sierra, J. A. (s.f.). *La crisis del neoliberalismo: Una mirada desde Colombia*. En www.clacso.org.ar/.../asuntos-institucionales-y-juridicos/Descargables/plenarias/giron-jose-antonio.doc

Gómez Campo, V. M. (2006). Calidad, pertinencia y equidad en la educación en Colombia. En M. E. Cárdenas & R. Bonilla González (Coordinadores), *Políticas públicas para Colombia. Propuesta para el Gobierno Nacional (2006-2010)* (pp. 25-46). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-/Centro de Estudios sobre la Realidad Colombiana –CEREC-.

Jaramillo Pérez, I. (2006). Hacia una cobertura universal en salud sin intermediación. En M. E. Cárdenas & R. Bonilla González (Coordinadores), *Políticas públicas para Colombia. Propuesta para el Gobierno Nacional (2006-2010)* (pp. 67-85). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-/Centro de Estudios sobre la Realidad Colombiana –CEREC-.

Krennerich, M., & Góngora Mera, M. E. (2006). *Los derechos sociales en América Latina. Desafíos en justicia, política y economía*. Alemania: Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. [http://www.menschenrechte.org/archivos_pdf/DESC.pdf]

Lizarazo Rodríguez, L. (2005). *Regulatory efficiency in Colombia. The IMF, Constitutional Court adjudication and regulatory efficiency in Colombia*. Documento preparado para el Segundo conversatorio francés-alemán en Derecho y Economía, 2-3 de diciembre.

Mendiola, M. (s.f.). *Los DESC en América Latina*, Observatorio DESC, En http://www.descweb.org/contingents/documents/mundializacion_y_equidad_social.pdf.

- Parra Vera, Ó. (2003). El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Rodríguez Castillo, A. (2006). Reforma laboral y generación de empleo. En M. E. Cárdenas & R. Bonilla González (coordinadores). *Políticas Públicas para Colombia. Propuesta para el Gobierno Nacional (2006-2010)* (pp. 1-23). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-/Centro de Estudios sobre la Realidad Colombiana –CEREC-.
- Uprimny, R. (2000). Justicia constitucional, derechos sociales y economía: Un análisis teórico y una discusión de las sentencias del UPAC (I parte). *Revista Pensamiento Jurídico*, 13.
- Uprimny, R. (2002). Justicia constitucional, derechos sociales y economía: Un análisis teórico y una discusión de las sentencias del UPAC (II parte). *Revista Pensamiento Jurídico*, 14.
- Ziccardi, A. (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO.

Jurisprudencia constitucional

- Sentencia C-1165/00. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-1489/00. M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia C-1551/00. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-973/02. M.P: Dr. Álvaro Tafur Galvis
- Sentencia C-870/03. M.P: Dr. Jaime Araújo Rentería
- Sentencia C-1039/03. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia C-1062/03. M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia C-991/04. M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia C-1025/04. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia SU-111/97. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia SU-225/98. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia SU-562/99. M.P: Dr. Alejandro Martínez C.
- Sentencia SU.819/99. M.P: Dr. Álvaro Tafur Galvis
- Sentencia T-406/92. M.P: CIRO Angarita Barón
- Sentencia T-570/92. M.P: DR. Jaime Sanín Greiffenstein.
- Sentencia T-200/93. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia T-147/96. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia T-205/97. M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia T-560/98. M.P: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia T-177/99. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz
- Sentencia T-484/99. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia T-535/99. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia T-565/99. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia T-586/99. M.P: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa
- Sentencia T-754/99. M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Sentencia T-840/99. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia T-913/99. M.P: Dr. José Gregorio Hernández
- Sentencia T-1729/00. M.P: Dr. Fabio Morón Díaz
- Sentencia T-550/01. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra
- Sentencia T-694/01. M.P: Dr. Jaime Araújo Rentería
- Sentencia T-958/01. M.P: Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia T-1207/01. M.P: Dr. Rodrigo Escobar Gil
- Sentencia T-1210/01. M.P: Dr. Rodrigo Escobar Gil
- Sentencia T-1245/01. M.P: Dr. Rodrigo Escobar Gil
- Sentencia T-1305/01. M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia T-884/03. M.P: Dr. Jaime Córdoba Triviño
- Sentencia T-025/04. M.P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Sentencia T-654/04. M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Sentencia T-096/05. M.P: Dr. Jaime Córdoba Triviño

Páginas web

http://www.colectivodeabogados.org/article.php3?id_article=59

<http://www.descweb.org/continguts/documents/campanya/DocumentoDeTrabajo.pdf>

http://www.descweb.org/continguts/documents/mundializacion_y_equidad_social.pdf

http://www.pidhdd.org/article.php3?id_article=73

Colombia: pobreza, crecimiento económico y desigualdad social

Alcides Gómez Jiménez*

“‘Siete por Tres’ supo que había atravesado el espejo para penetrar en el envés de la realidad, donde se extiende en silencio, a la sombra de la raquíptica patria oficial, el inconmensurable continente clandestino de los parias”. Laura Restrepo, 2001, “La multitud errante”.
Seix Barral, Biblioteca Breve, Bogotá, p. 88

Desde la segunda mitad del decenio del ochenta, la política económica, en el intento de atenuar los efectos sociales de las pesadas obligaciones impuestas por el pago del endeudamiento externo (amortización de empréstitos y pago de intereses), hizo explícito el propósito de luchar contra la pobreza, identificada como el problema social más grave (Arcos et al., 2002) y fue así como el plan de desarrollo de la Administración Barco (1986-1990) “Plan de Economía Social” asumió a manera de consigna el lema “por la erradicación de la pobreza absoluta”. Casi veinte años después, al término de la primera administración Uribe, la pobreza continuaba siendo identificada como el problema más grave del país, pero ya acostumbrados a su presencia, no se habló de “erradicación”, sino de su “reducción”, y para ello fue creada la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Ganar alguna claridad acerca de la naturaleza del problema de la pobreza implica comprender la comprensión de las complejas relaciones entre este fenómeno

* Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia y docente de cátedra en las facultades de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín) y de Economía de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

(la pobreza), el comportamiento de las fluctuaciones económicas y la polarización en la dotación inicial de recursos (activos económicos), que niegan la igualdad de oportunidades, se la otorga a pocos y se la niega a muchos.

Entre tanto, en cuanto al arsenal conceptual, el desarrollo disciplinar en las ciencias sociales ha profundizado cada vez más el conocimiento de aspectos muy particulares: se ha impuesto el conocimiento superespecializado, y ya es un lugar común decirlo, se trató en el inmediato pasado de “saber más y más de menos y menos”. Hoy, se empieza a recorrer el camino inverso, ya que para la comprensión de la dinámica social no basta el conocimiento disciplinar: además del dominio en una disciplina particular, la comprensión del funcionamiento de los hechos sociales en conjunto exige un dominio, si no total de todas ellas, si al menos de una disciplina complementaria a la de base, pues la naturaleza social de los hechos así se lo exige a quien aspire a comprenderlos y a explicarlos (Utria, 2002).

¿No se trata acaso de comprender las fronteras en las ciencias sociales más como puntos de unión que como puntos de separación, para el entendimiento de la realidad como totalidad social? ¿Cómo dar cuenta de la *movilidad económica, de la movilidad social y laboral* en ausencia de disciplinas como la economía y la sociología? ¿Cómo ignorar la historia y la geografía, invocadas por las coordenadas espacio-temporales de toda realidad social en el *devenir de la espacialización de las relaciones sociales*? No se pretende darles respuesta a tales cuestiones. Se trata tan sólo de acotar el objeto y esbozar los linderos con otras disciplinas colindantes dentro de las ciencias sociales. La comprensión de nuestra realidad exige una sólida formación en ciencias sociales¹.

Cinco afirmaciones sobre las relaciones entre pobreza, desigualdad social y crecimiento económico, con su abordaje desde las ciencias sociales, servirán de hilo conductor para comprender el porqué de la permanencia de la megapobreza en nuestro país, a pesar de las múltiples tentativas por su “eliminación” y aún de su “reducción”.

¹ “Después de todo, ser histórico no es propiedad exclusiva de las personas llamadas historiadores, es una obligación de todos los científicos sociales. Ser sociológico no es propiedad exclusiva de ciertas personas llamadas sociólogos sino una obligación de todos los científicos sociales. Los problemas económicos no son propiedad exclusiva de los economistas, las cuestiones económicas son centrales para cualquier análisis científico-social y tampoco es absolutamente seguro que los historiadores profesionales necesariamente sepan más sobre las explicaciones históricas, ni los sociólogos sepan más sobre los problemas sociales, ni los economistas sepan más sobre las fluctuaciones económicas que otros científicos sociales activos. En suma, no creemos que existan monopolios de la sabiduría ni zonas de conocimiento reservadas a las personas con determinado título universitario”. (Wallerstein, 2003, p. 106).

1. Primera afirmación: para una reducción significativa de la pobreza, no bastan el crecimiento económico y sus fluctuaciones cíclicas

“La pobreza es un fenómeno multidimensional. Hemos avanzado mucho más en los métodos para cuantificar e identificar a los pobres que en la reflexión sobre la naturaleza y los determinantes de la pobreza”.

Jorge Iván González, 2006, “Una aproximación, desde la macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso”, p. 233, en ‘Ética, economía y políticas sociales’, Corporación Región

Al empezar el nuevo milenio, la pobreza era dramática: 72 de cada cien colombianos estaba en situación de pobreza en 2001. Su distribución en el territorio, preocupante: 65 colombianos (de cada cien) eran pobres en las cabeceras municipales (área urbana) y 93 (de cada cien) en las áreas rurales (CID, 2006, p. 46). En 2004, algo cedía la pobreza: ya eran sólo 66 los colombianos en esa precaria situación, con una reducción mayor en las áreas urbanas: allí la pobreza alcanzaba a 57 de cada 100, pero en las áreas rurales casi no cedía: 90 de cada cien.

Una de las recomendaciones de la MERPD en 2006 fue rediseñar, mediante una nueva metodología, los estimativos de pobreza, con el resultado de una doble disminución en el número de pobres. En primer término, *menor gasto* de las personas (a partir de los resultados de la Encuesta Continua de Hogares, ECH) con base en una canasta alimentaria “novísima” de menor costo y por tanto de más fácil acceso; y en segundo lugar, por *mayor ingreso* de la población, mediante la suposición de la existencia de un ingreso adicional (renta imputada) por la posesión de (activos) inmuebles. Así al recalcular con la metodología propuesta la “novísima” Línea de Pobreza y “correrla” para toda la serie de tiempo (empatando la ECH 2001-2005 con la Encuesta Nacional de Hogares ENH 1991-2000), se obtuvo una importante “reducción” de los indicadores de pobreza, como puede observarse en el cuadro 1. Lo que queda, con una u otra metodología de cálculo, es la tendencia de la pobreza a permanecer fija o en un alto nivel.

No es por azar que la definición de *pobreza extrema, miseria o indigencia*, adoptada por la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en 2000 al suscribir 189 países (incluida Colombia) los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), el primero de los cuales es la lucha contra *la pobreza y la miseria*, se refiera a esta como la imposibilidad de acceder a una canasta alimentaria básica desde el punto de vista nutricional y a renglón seguido se precise que *la pobreza es la imposibilidad de acceder a otros bienes y servicios indispensables para la reproducción biológica y social*, tales como la salud, la educación, la vivienda y el vestuario.

Cuadro 1

Ciclo económico y pobreza en Colombia 1992-2005.
(Porcentaje).

Períodos y fases del ciclo económico	P r o m e d i o a n u a l					
	Línea de pobreza			Línea de indigencia		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1992-1995 (Auge)	50,6	43,7	65,9	17,9	12,3	30,4
1996-2002 (Depres. y Crisis)	54,8	47,4	73,7	20,0	13,4	37,0
2003-2005 (Recuperación)	50,9	45,3	66,2	16,0	12,2	26,6
Promedio anual 1992-2005	52,8	45,9	69,8	18,6	12,8	32,9

Fuente: Con base en CID, 2006, "Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible", Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Contraloría General de la República, Bien-estar III, Cuadro 5, p. 45.

A primera vista, el crecimiento económico, al expandir el empleo y los ingresos laborales, reduce la pobreza *per se*, como ocurrió en 2005, cuando con un crecimiento del PIB del 5,1 por ciento, la pobreza por ingresos (Línea de Pobreza) llegó al 49,2 por ciento de los colombianos, mientras que unos años atrás, en 1999, en plena crisis económica, mientras la economía se contraía en un -4,2 por ciento, la línea de pobreza cobijó al 57,5 por ciento de los colombianos. Una observación menos superficial muestra que si bien en la parte baja del ciclo económico, con *depresión y crisis*, la pobreza aumenta, como ocurrió en la segunda mitad de la década pasada, cuando la pobreza por ingresos (Línea de Pobreza, LP) alcanzó al 54,8 por ciento de los colombianos en promedio entre 1996-2002, (cuadro 1), en la parte alta del ciclo económico, con *recuperación*, la pobreza se reduce casi cuatro puntos porcentuales pero cubre al 50,9 por ciento de los colombianos. De esta manera, al final del ciclo completo, la pobreza parece estar anclada en la mitad de la población colombiana, 49,2 por ciento de la población en situación de pobreza en 2005, 49,5 por ciento en 1995 (CID, 2006, p. 45).

Una apreciación superficial y global lleva a decir que el ciclo económico atenúa o agrava la pobreza según se trate de la fase de prosperidad y auge, por una parte, o de depresión y crisis, por la otra; pero vista la pobreza en sus manifestaciones espaciales, ocurre algo paradójico: en el largo plazo, tanto en los centros urbanos (cabeceras municipales) como en las áreas rurales (resto), aumenta en la fase de recuperación. Así, en las áreas urbanas en 2003-2005 la pobreza afectó al 45,3 por ciento de la población, cuando en el período de auge económico de la década precedente 1992-1995 alcanzaba el 43,7 por ciento. El aumento de la pobreza para la misma fase del ciclo económico se explica por la lógica de polarización del modelo económico bajo la globalización. En el nivel macro social no se da la alianza gana-gana, tan pregonada en el microsocio.

Una explicación a esa aparente paradoja se encuentra en los efectos prolongados de la parte baja del ciclo económico, en las condiciones sociales de las personas

y en los hogares a los que ellas pertenecen. Que el ciclo económico tenga una duración definida en el tiempo (determinación *ex post*) no significa que sus efectos y duración sean idénticos en el nivel micro (los hogares). Los efectos inmediatos y tardíos de la situación de desempleo ya han sido abordados desde la perspectiva del enfoque de vulnerabilidad (Lampis, 1997). A propósito de este asunto y del balance social del período comprendido entre 1993 y 2003, un informe del Gobierno hizo claridad, así: “Los efectos de esta situación también recaen sobre las personas y la sociedad, que afrontan el grave riesgo de perder la acumulación de capital humano en materia de educación, en tanto recurso productivo para el crecimiento económico y el aumento de la competitividad. En términos de salud, ya que de la mano del empleo se mueve la seguridad social [de la] que sólo disfrutaban en forma plena quienes están vinculados a las labores formales de la producción y los servicios. Y en experiencia laboral, puesto que el ‘aprender haciendo’ y el desarrollo de destrezas se paralizan. Quienes resultan más afectados con estas pérdidas son las personas y los hogares más pobres, carentes de sólidas dotaciones y de derechos de propiedad. De ahí que para ellos los efectos de la crisis se prolongan más allá de la coyuntura y se amplía la brecha de desigualdad que ha caracterizado a la sociedad colombiana. Por tanto, se restringe su capacidad para la acumulación de capital humano en el futuro, debido a que la educación, la salud y la capacidad de ahorro de los padres, guardan relación con el desempeño individual y social de su descendencia”. (CGR, 2004, p. 37).

Entre tanto, cabe mencionar, como para todo el período considerado, 1992 a 2005, en la parte baja del ciclo económico, el desempleo sólo se eleva en un dos por ciento con respecto al porcentaje promedio de la población en estado de pobreza (54,8%) y se reduce en una proporción similar (un 52,8%) en las fases de recuperación y auge, 1992 a 1995 y 2003 a 2005. De esto se desprende que la reducción de la pobreza originada en el crecimiento económico es insignificante, si se quieren cumplir los objetivos del milenio acordados en el seno de las Naciones Unidas para el período que va de 2000 a 2015 (cuadro 2).

Los efectos son diferenciados al observar las áreas rurales, pues allí la pobreza se multiplica por dos con respecto al total nacional y a las áreas urbanas. Es así como hay cuatro puntos porcentuales de diferencia entre el promedio anual para todo el período (69,8%) y el nivel de la pobreza en el período de depresión y crisis (73,7%). Algo más grave ocurre con la indigencia en las áreas rurales, pues aquí son mayores los efectos del ciclo económico sobre la población. Pareciera que la población rural contara con menos alternativas para enfrentar las épocas difíciles, vale decir, con menos instrumentos anticíclicos como pueden encontrarse en los centros urbanos.

El cuadro 2 expresa una realidad dramática: la pobreza en términos porcentuales permaneció inalterada entre 1991 y 2005: 53,8 contra 52,6 por ciento, esto es, una reducción de 1,2 puntos porcentuales en 15 años (nueva medición MERPD). Reducir la pobreza a un nivel del 10 por ciento de la población tomaría más de 500 años: ¡cuando se conmemore el milenio del descubrimiento de América! No obstante, el optimismo es lo último que ha de perderse, y en el bicentenario de la Independencia, según el Gobierno nacional, sólo el 20 por ciento de la población colombiana estará en situación de pobreza (cuadro 2).

Cuadro 2

Colombia: pasado, presente y futuro de la pobreza.
(Porcentaje).

Concepto de pobreza	Experiencia histórica		Objetivos del milenio 2015	Metas del bicentenario 2019
	1991	2005		
Línea de pobreza, LP	53,8	52,6	28,5	20,0
Línea de indigencia LI	20,4	17,0	8,8	6,0

Fuente: CID, 2006, op. cit., cuadro 2, p. 37.

Pese a esta evidencia de la historia reciente, el ex director del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro, según sus propios cálculos, con base en el Banco Mundial, presenta otra visión según la cual “la sensibilidad de los resultados a la tasa de crecimiento es muy alta. Si el crecimiento del ingreso per cápita fuera 3,5% por año, tomaría quince años reducir la tasa de pobreza por debajo de 8%; si el crecimiento del ingreso per cápita fuera 4,5% por año, tomaría diez años reducir la tasa de pobreza por debajo de 8%.

“En un país donde la pobreza todavía está generalizada, donde por tanto el nivel promedio de ingreso es bajo, reducir la pobreza depende más del crecimiento económico que de la redistribución del ingreso”. (Montenegro y Rivas, 2005, p. 56).

Lástima que la visión de Armando Montenegro, opuesta a la expresada aquí, carezca de credibilidad, pues ya hace quince años en la Presentación del Plan de la Administración Gaviria “La Revolución Pacífica”, anunciaba con un desbordante optimismo que al término de ese gobierno, “después de cuatro años de reorientación de la acción estatal hacia sus obligaciones prioritarias, el país tendrá, sin duda, mayor equidad y un nivel de crecimiento que puede asegurar la superación del subdesarrollo en un plazo razonable”. (DNP, 1991, pp. 26-27).

En conclusión: Colombia tuvo un importante crecimiento económico a lo largo del siglo XX y sin embargo, aún con la “novísima” medición de la pobreza, ésta atenaza al 50 por ciento de la población colombiana y por ello ha de comprenderse

el enigmático mensaje contenido en los informes de los organismos internacionales: “El crecimiento del producto es sólo una condición necesaria para que disminuya la pobreza. Lo que tiene una relación más estrecha con la pobreza es la evolución del producto por trabajador”. (OIT, 2004, p. 66). Para que el ataque a la pobreza deje de ser tan sólo un buen propósito en el siglo XXI, debe formar parte de un proyecto serio por introducir las instituciones de la modernidad que llevaron a cabo las sociedades avanzadas a lo largo del siglo XX; para ello se debe actuar sobre las causas generadoras de la pobreza, como son las grandes desigualdades sociales heredadas y presentes desde la conquista y colonización españolas, tema abordado en el acápite siguiente.

2. Segunda afirmación: la pobreza está fuertemente anclada a las desigualdades, y para reducirla hay que actuar sobre éstas

“La pobreza y la desigualdad son dos fenómenos diferentes. Sus causas no son las mismas y las políticas para enfrentarlas tampoco. La lucha contra la pobreza debe realizarse de tal manera que sea compatible con una mejor distribución del ingreso”. Jorge Iván González, 2006, pp. 246. En ‘Una aproximación, desde la macroeconomía a la pobreza y a la distribución del ingreso’, Edita Corporación Región, Bogotá

La insensibilidad para reducir la pobreza frente al crecimiento económico tiene una causa fundamental: la imposibilidad para la mitad de los colombianos de acceder a activos productivos, entre ellos la tierra (desigualdad en la dotación inicial de recursos). Se ha planteado que los altos niveles de desigualdad en Colombia podrían ser los más altos del mundo (Arcos et al., 2002, p. 45). Entre tanto, América Latina tiene la distribución del ingreso “más desigual del mundo” (CAF, 2004, p.141), y la situación que de eso se deriva con respecto al acceso a activos productivos constituye una matriz generadora de inequidad que pone en riesgo la vida y bloquea la capacidad del sistema económico para reducir la pobreza mediante la operación de círculos virtuosos de acumulación de capital. La pobreza en lo social resulta, por tanto, de la concentración e inmovilización de activos, como la tierra, y en lo económico se manifiesta por un poder de compra nulo para vastos sectores sociales e impide que las necesidades de una población creciente se expresen en el mercado como demanda solvente, lo cual da como resultado un mercado interior históricamente reducido² y de lento crecimiento.

² “Bajo el solo aspecto económico, la elevación del poder de compra de las masas populares es una condición para los mercados necesarios al desarrollo industrial y agrícola [...] El aspecto ético y el aspecto económico se conjugan, por tanto, para que los dirigentes del país preparen una evolución de las estructuras del ingreso. El mantenimiento de la estructura actual no hará sino provocar a mediano ó [sic] a largo plazo, una agravación de los malestares sociales que ya se pueden percibir en la nación”. (Lebret, 1958, p. 28).

Para medir la desigualdad mundial, la ONU clasificó los países en cinco grupos, de mayor a menor (Salama, 1999, pp. 137-138). El primer grupo, el de las mayores desigualdades, estaba integrado por aquellos países donde el 40 por ciento más pobre recibía menos del 10 por ciento del ingreso nacional, el 20 por ciento más rico percibía más del 60 por ciento del ingreso y el 40 por ciento, las clases medias captaba el resto (Gómez, 2003, p. 210). Al conformar los tres grupos perceptores de ingreso con base en la información de la participación de cada decil en el ingreso (CID, 2006, p. 63), se obtuvo que para 1992, 1996, 2000 y 2004, invariablemente el 40 por ciento más pobre de la población recibió menos del 10 por ciento del ingreso nacional, el 20 por ciento más rico captó más del 60 por ciento del ingreso y el 40 por ciento restante de no pobres (capas medias) percibió, en consecuencia, menos del 30 por ciento del ingreso (cuadro 3).

La permanencia de una distribución inequitativa del ingreso en el decenio del noventa, como lo ilustran de distinta manera los cuadros 3 y 4, es apenas un botón de muestra, pues ya para los últimos veinte años del siglo pasado se mostró que la desigualdad de los ingresos según el Índice de Gini (en el que la unidad indica concentración total y el cero distribución absolutamente igualitaria para una población dada) había aumentado de 0,530 a 0,570 entre 1978 y 1999 (Kalmanovitz y López, 2006, p. 359). Para períodos más largos, se ha confirmado esa constancia y el empeoramiento de la desigualdad en los ingresos. Promediando distintas fuentes, se encuentra que el Coeficiente de Gini se mantuvo en 0,536 como promedio anual entre 1970-1989 y aumentó entre 1990-2003 al situarse en 0,557 (Montenegro y Rivas, 2005, pp. 39-40).

La permanencia de la desigualdad y la concentración de los ingresos puede rastrearse para períodos más lejanos en el tiempo y es así como estudios recientes, basados en el conocido trabajo de Juan Luis Londoño sobre las relaciones entre la distribución de los ingresos y el desarrollo económico (1995), han encontrado que entre 1938 y 1988, el 10 por ciento más rico de la población aumentó su participación del 34,9 al 37,1 por ciento, mientras el 50 por ciento más pobre disminuía del 19,9 al 18,9 por ciento (Kalmanovitz y López, 2006, p. 359). La imposibilidad de lograr importantes reducciones en el porcentaje de población afectada por la pobreza radica en su anclaje a las desigualdades sociales. El aumento de éstas anula los intentos por mitigar aquélla. La permanencia y el aumento de las desigualdades sociales (cuadro 4), al generar condiciones diferenciadas de acceso a los bienes (económicos, sociales, culturales), crea a la vez condiciones de reproducción ampliada de la riqueza para unos y de reproducción permanente de la pobreza para otros.

Cuadro 3

Colombia: permanencia de una distribución desigual del ingreso 1992-2004.
(Porcentaje).

Grupo países del 60-30-10	1992	1996	2000	2004
1) El 20% más rico recibe el 60% o más del ingreso nacional	62,0	61,6	62,7	62,3
2) El 40% no pobre recibe menos del 30% del ingreso	28,2	29,1	28,7	28,4
3) El 40% más pobre recibe menos del 10% del ingreso	9,8	9,3	8,6	9,2

Fuente: Con base en CID, 2006, "Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible", Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Informe a la Contraloría General de la República, Bienestar III, Cuadro 13, p. 63.

Cuadro 4

Desigualdad, crecimiento y pobreza en el ciclo económico

Periodos y fases del ciclo económico	Desigualdad (Coeficiente de Gini)	Tasa de crecimiento del PIB (%)	Pobreza (%) (representada por LP)
	(1)	(2)	(3)
1992-1995 (Auge)	0,572	5,1	50,6
1996-2002 (Depresión y Crisis)	0,558	1,2	54,8
2003-2005* (Recuperación)	0,558	4,6	50,9
Promedio anual 1992-2005	0,563	3,0	52,8

Fuentes: Para (1) con base en Montenegro, A. y R., Rivas, 2005, "Las piezas del Rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento", Taurus, Bogotá, Cuadro 2, pp.39-40. Para (2) y (3) con base en CID, 2006, "Bienestar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Informe a la Contraloría General de la República, Bien-estar III, p. 8 y cuadro 5, p. 45.

Se refiere sólo al 2003.

Para comparar el significado del grado de desigualdad medido por el Coeficiente Gini en el cuadro 4, ha de recordarse que según un estudio reciente, en América Latina, son Brasil y Colombia los países con la peor distribución del ingreso y su Gini es de 0,591 y 0,576, respectivamente, seguidos de cerca por Chile (0,571), Panamá (0,564) y Nicaragua (0,551). La diferencia es abismal con naciones con la mejor distribución del ingreso como los países nórdicos, con un Gini bajo, Dinamarca (0,247), Noruega (0,250) y aún con países emergentes de reciente desarrollo como Corea (0,30), entre otros (CID, 2006, p. 34).

El acceso a los bienes públicos o bienes meritorios, como la educación y la salud, es muy diferenciado; es prácticamente negado a las capas más pobres de la sociedad. En la educación superior se expresa la máxima segregación por situación socioeconómica, que a su vez reproducirá la pobreza por bajos ingresos laborales para el 97,5 por ciento de la población perteneciente al más bajo estrato socioeconómico (el quintil 1, ó 20% más pobre). La movilidad social será ascendente sólo para quienes

en la sociedad del conocimiento acceden a la educación de tercer nivel (superior) y a los estudios de postgrado, y dentro de ellos, los estudios posdoctorales.

Al comparar las Encuestas de Calidad de Vida del Dane para 1997 y 2003, en el primero de estos años, mientras sólo el 2,4 por ciento perteneciente al quintil más pobre de la población (quintil 1) accedía a la educación superior, en el otro extremo (quintil 5), el 50 por ciento accedía al más alto nivel educativo (Parra, 2005, p. 20). Para 2003 los cambios fueron infinitesimales: el quintil 1 (20% más pobre) mejoró su acceso a la educación superior al pasar del 2,4 al 2,5 por ciento la población entre 18 y 25 años que pudo acceder al nivel superior. Entre tanto, el quintil 5 (20% más rico), perdió un punto porcentual: el 49 por ciento continuaba los estudios superiores. Cabe concluir que la situación resulta dramática en cuanto a la exclusión y su reproducción en este campo, pues mientras la población de los quintiles 1 y 2 (40% más pobre) tuvo una cobertura inferior al 10 por ciento, los quintiles 4 y 5 tenían el 75 por ciento de la cobertura, según la misma fuente citada.

No obstante, la acentuación de las desigualdades en la educación superior ocurrieron a lo largo de toda la década del noventa. Tal es el caso de los subsidios educativos, pues del total para los cinco quintiles, el quintil 1, el más pobre, percibía el 5,1 por ciento del total de subsidios, mientras el quintil 5, el más rico, recibía el porcentaje más alto: el 33,9 por ciento de los subsidios distribuidos (CID, 2003, p. 7).

En cuanto a la salud, la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 muestra pequeños cambios favorables con respecto a 1997, en un contexto oscuro para la salud de los colombianos. La salud para la población pobre, amparada por el régimen subsidiado, protegía al 23,2 por ciento de la población, en tanto que en 1997 llegaba al 19,9 por ciento. La afiliación al régimen contributivo para la población de mayores ingresos se concentra en los últimos *deciles* de la distribución, y muestra gran segmentación en los servicios de salud, para pobres y no pobres.

En 2003 la población sin afiliación alguna llegaba al 37 por ciento de la población colombiana, pero más del 60 por ciento de los no afiliados pertenecían a los sectores más vulnerables en los primeros cinco deciles de la distribución (50%) de ella (Parra, 2005, pp.17-18). La política social cuenta hoy con un instrumento para mitigar algunos de los efectos indeseables del modelo de desarrollo: los subsidios para segmentos focalizados de la población más pobre, nueva estructura clientelar en lo político (Rodríguez, 2005, p. 199). A propósito de su efecto redistributivo, un informe especial de la CGR sobre la equidad en el gasto público social encontró que “el 45,6% de los subsidios analizados llega al 40% más pobre de los hogares, en tanto que un 33,6% favorece al 40% de hogares de mayores ingresos”. (Parra, 2005, p. 17).

Cabe anotar que las tendencias hacia una mayor desigualdad en los distintos planos analizados están íntimamente asociadas a estructuras de poder político. Al respecto se ha dicho que la desigualdad está relacionada con determinantes históricos, económicos, sociológicos y políticos que configuran una causalidad circular y múltiple entre riqueza, ingreso y poder (Moncayo, 2005, p. 182).

Contrariamente a la sabiduría convencional, que propone mantener intactas las estructuras del ingreso y esperar el efecto “goteo” del crecimiento económico en la lucha contra la pobreza, otros autores³ plantean que la causalidad depende de las transformaciones en las estructuras del ingreso para incidir en la pobreza (Moncayo, 2005; González, 2006, entre otros) y por eso concluye así uno de los expertos mencionados: “En este trabajo se ha mostrado cómo, en las complejas relaciones entre democracia y desarrollo económico, no hay lugar para explicaciones monocausales ni unidireccionales. Se trata, antes bien, de un intrincado circuito de causaciones circulares que se retroalimentan dinámicamente en distintos niveles y velocidades, no obstante, el nudo gordiano parece estar en la distribución del ingreso, que es la variable con mayor impacto cruzado sobre todas las demás”. (Moncayo, 2005, p. 195).

En esta misma línea distributiva, uno de los expertos más calificados dice así de su contribución: “Mostraré que a partir de Kuznets también es legítimo afirmar que la mejor distribución del ingreso es una condición —y no una mera consecuencia— del crecimiento (distribución → crecimiento)”. (González, 2006, 207). No en balde, el epígrafe de Kuznets, recordado por el profesor González, a propósito de la esencia de la democracia para el desarrollo económico: “A mi juicio, un requisito indispensable para el crecimiento económico moderno, la filosofía básica en que se asienta éste y que le transmite su gran dinamismo, es la creencia de que hay que hacer llegar a todos los grupos comprendidos en la sociedad la igualdad de oportunidades tanto políticas como económicas [...] (González, 2006, p. 203).

En este sentido observa el mismo autor: “*A priori* no es posible determinar el tipo de interacciones que se presentan entre crecimiento, pobreza y distribución. Normalmente se piensa que la lucha contra la pobreza favorece la equidad. Pero de *lo*

³ Tal el caso de Montenegro y Rivas, que no temen afirmar que “Los planteamientos de autores como Rawls, Dworkin y Roemer se han desarrollado en el contexto de países ricos, donde la pobreza es un fenómeno marginal. La aplicación súbita en un país pobre de medidas igualitarias diseñadas para las realidades de Estados Unidos o Europa, con sus enormes recursos, no es viable”. (Montenegro y Rivas, 2005, p. 104). Y más adelante estos autores, que en las políticas propuestas contra la pobreza no mencionan la redistribución del ingreso —son consecuentes— explicitan el papel del crecimiento económico en la lucha contra la pobreza, en los siguientes términos: “La condición necesaria para eliminar la pobreza es que el país crezca durante varias décadas. Ésta es una condición necesaria, porque la pobreza no se puede reducir si el país no crece”. (*Idem*, p.111).

uno no se deriva lo otro. De la misma manera, las políticas que buscan mejorar la equidad no necesariamente disminuyen la pobreza. La curva de Kuznets (1955) no resuelve el dilema de si primero es la distribución y después el crecimiento, o a la inversa. La U invertida de Kuznets, es, ante todo, una constatación. No es pertinente interpretarla como una causalidad que va del crecimiento hacia la distribución (crecimiento → distribución). La otra secuencia también cabría dentro de la perspectiva de Kuznets (distribución → crecimiento). La literatura neoclásica ha mostrado sus claras preferencias por el primer tipo de causalidad”. (González, 2006, p. 277).

Quince años después de la sabia sentencia de Kuznets, J. Rawls sistematizó las bases filosóficas, políticas, sociales y económicas para asegurar en teoría, la base contemporánea del “contrato social” en sociedades modernas y postmodernas, con instituciones capaces de administrar justicia y no simplemente sociedades premodernas limitadas a la administración de legalidad como justicia. Rawls advierte que en su línea de pensamiento el *principio de diferencia* exige ser leído así: “Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean, tanto, a) para el mayor beneficio de los menos aventajados, como b) ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades”. (Rawls, 1997, p. 88).

En opinión de Rawls, ciertos grados de desigualdad social y económica pasan el umbral de la injusticia, y ella es inadmisibles en la estructura básica de la sociedad, “Por supuesto que si la estructura básica es injusta, estos principios autorizarán cambios que pudieran reducir las expectativas de algunos de los mejor situados y por tanto, la concepción democrática no será congruente con el principio de eficiencia [...]. La justicia tiene primacía frente a la eficiencia y exige algunos cambios que en este sentido no son eficientes”. (Rawls, 1997, p. 84).

No fue por casualidad que Rawls, al mencionar las sociedades aristocráticas y de castas, se refiriera a éstas como estructuras sociales injustas, pues el acceso a privilegios lo otorga su adscripción o pertenencia a grupos cerrados. Afirmación pertinente para Colombia, en tanto que elite y pobreza son las dos caras de una misma moneda: la inequidad. Se ha recordado que históricamente poder y riqueza están entrelazados íntimamente, tal como lo expresó J. Viner a propósito del mercantilismo: “i) La riqueza es un medio esencial para el poder, ya sea por seguridad o para agredir; ii) El poder es esencial o valioso como un medio para adquirir o retener la riqueza [...]”. (Cuevas, 1998, p. 24).

3. Tercera afirmación: la profundización de las desigualdades mediante la apropiación y concentración de la tierra es una distribución perversa de activos

“La industrialización de Taiwán y Corea se caracteriza en sus comienzos por una función esencial de la intervención del Estado, que creó institucionalmente un conjunto de ventajas comparativas que le darán sentido y utilidad a la política posterior de sustitución de exportaciones. Esto se llevó a cabo a través del mecanismo de reforma agraria y en las relaciones entre el sector agropecuario y el sector industrial”. Jean Philippe Peemans, (1988), ‘El Sudeste asiático entre el Mito y la Realidad’, en Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N° 12, pp. 31-32

Puede afirmarse que la apropiación y concentración de la tierra es la matriz histórica de la *desigualdad*, al vulnerar el derecho a la alimentación, consubstancial al derecho a la vida. Privación de alimentos y desarraigo del terruño van de la mano. Por obvio que parezca, no puede olvidarse que los alimentos proveen las calorías y proteínas necesarias para permanecer vivos y por eso el derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido como tal por las Naciones Unidas desde fines del siglo pasado (Gómez, 2003, p. 222).

En uno de los estudios más comprensivos sobre la historia de la agricultura colombiana en el siglo XX, los autores recuerdan cómo la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990) que coordinó Jesús A. Bejarano, estimó que para 1988 el índice de concentración de la propiedad rural era muy elevado (alta desigualdad), un Coeficiente Gini de 0,84 y cómo algunos años después ese índice se habría empeorado, al situarse entre 0,86 y 0,88, según datos de Kalmanovitz y López (2006, pp. 321-322).

Cuadro 5

Distribución de la propiedad agraria 1984-2005.
(Millones de hectáreas).

	1984 Superficie	1997 Superficie	2005 Superficie
Pequeña propiedad: menores de 20 ha.	5,3	6,7	6,8
Mediana propiedad: de 20 a menos de 200	13,6	16,5	17,5
Gran propiedad: más de 200 ha.	16,9	49,4	57,4
Total país	35,8	72,6	82,1

Fuente: Alcides Gómez, 2003, “Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa”, en rev. Cuadernos de Economía, Número 38, primer semestre de 2003, Facultad de Ciencias Económicas, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Cuadro 6, p. 228 fue consultado para 1984 y 1997. Para 2005 ver Ricardo Bonilla, 2006, “Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso”, en Políticas públicas para Colombia, CEREC-FESCOL, Bogotá, Cuadro 3, p. 108.

Entre 1984 y 2005 el proceso de apropiación de tierras fue gigantesco: de 35,8 millones de hectáreas reportadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi —IGAC— en 1984 se pasó a 82,1 millones de hectáreas veinte años después, y la gran beneficiaria fue la gran propiedad, entendida como los predios mayores de 200 hectáreas, que entre 1984 y 2005 se apropiaron de 40,5 millones de hectáreas, de las cuales 37 millones (91,3%) tenían 2000 y más hectáreas (cuadro 5).

Cuadro 5-A

Distribución de la propiedad agraria 1984-2005.
(Porcentaje).

	1984 Superficie	1997 Superficie	2005 Superficie
Pequeña propiedad: menores de 20 has.	14,9	9,2	8,3
Med. propiedad: de 20 a menos de 200	38,0	22,7	21,3
Más de 200 hectáreas	47,1	68,1	69,9
Total país	100,0	100,0	99,5

Fuente: Idem.

El recuento de esta gran apropiación fue así: las propiedades de 2000 hectáreas y más aumentaron el área apropiada en 31,4 millones de hectáreas entre 1984 y 1997 (Gómez, 2003, p. 228); entre 1997 y 2000 en 0,7 millones de hectáreas (Gómez, 2003, p. 228; Kalmanovitz y López, 2006, p. 322) y entre 2000 y 2005 el área nueva incorporada por el neolatifundismo fue de 4,9 millones de hectáreas (Kalmanovitz y López, 2006, p. 322; Bonilla, 2006, p. 108). En términos relativos, las cifras del cuadro 5-A son elocuentes. La Gran Propiedad ganó 21 puntos porcentuales de participación al pasar de 47,1 en 1984 a 68,1 por ciento en 1997 y a 69,9 en 2005. Como correlato, la pequeña y la mediana propiedad son acorraladas; la primera, la pequeña propiedad, se ve constreñida: pierde 6,6 puntos porcentuales de participación entre 1984 y 2005, casi un punto porcentual en el período más reciente 1997-2005, y la segunda, la mediana propiedad, perdió 16,7 puntos. (Cuadro 5-A).

El proceso social no fue menos dramático y el correlato de la concentración de la tierra fue la expropiación de población campesina y su desplazamiento masivo. Esta migración interna de carácter forzoso acumuló dos millones de desplazados entre 1985 y 2000 (Pérez, 2002, p. 50), y entre 2001 y el 2005 se llegaba a otro millón y medio de desplazados adicionales, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (Codhes).

La operación conjunta de las dos economías, la legal y la subterránea (actividades ilícitas), generó tal afluencia de divisas que la economía del país tuvo su propia versión de la “enfermedad holandesa” que llevó a la revaluación de la moneda local, el peso. La disminución de los precios relativos de los bienes *transables* (importables), el abaratamiento de las importaciones (menos pesos por dólar americano)

tuvo en la apreciación (revaluación) del peso la otra cara de la moneda, y así por la señal de los precios al alza, los recursos fluyeron hacia los bienes no *transables*, la tierra y los bienes inmuebles (Gómez, 2003, p. 230).

El Informe Especial del organismo fiscalizador —CGR— basado en fuentes reconocidas como el PNUD de las Naciones Unidas y la Dirección Nacional de Estupefacientes, da cuenta de que hasta 1998 el narcotráfico acaparó tierras mediante compras en 403 municipios de los 1039 del país. La proporción de municipios afectados es elevadísima en departamentos como el Valle del Cauca (85,7), Córdoba (84,6), Quindío (75,0), Risaralda (71,4), Antioquia (70,9), Magdalena (66,6), Guajira (66,6), Tolima (63,0) y Caldas (56,0), entre otros (CGR, 2005). La consecuencia fue el uso especulativo de la tierra por la subutilización de tierras agrícolas y la sobreutilización de tierras en pastos. Al finalizar el milenio, sólo el 30 por ciento de la tierra con aptitud agrícola era utilizada para este último fin, en tanto que más del doble del área con vocación para pastos se destinaba a éstos, sin crecimiento del hato ganadero, simple “potrerización” (Ossa, 2002). A propósito de los efectos sociales, el hecho de haberse medido el desplazamiento y la alta proporción de campesinos en él obligó a instituciones que sólo creen en lo que es medible, a sacar las siguientes conclusiones (Banco Mundial):

1. “El alto porcentaje (65%) de los hogares desplazados que dependían de la tierra como su principal sustento en su lugar de origen, ha sido confirmado como tesis por otros estudios”. (Cede, 2005).
2. “La evidencia econométrica indica que una mayor inequidad en la tenencia de la tierra es uno de los varios factores que aumentan de manera significativa el número de desplazados”. (Cede, 2005).
3. “En municipios con mucha desigualdad el nivel de violencia en varias dimensiones, es significativamente más alto que en áreas de mayor igualdad debido a que en los municipios de alta desigualdad la población tiene poco acceso a oportunidades económicas”.
4. “Colombia tiene una de las cifras más altas de desplazados internos del mundo, lugar que comparte con Angola, Sudán, Afganistán e Irak. CODHES estima que las tierras abandonadas por desplazados, asciende a 4 millones de hectáreas”. (Cede, 2005).

No se crea que el acaparamiento y la concentración de tierras nacieron con el narcotráfico. Se trata de uno de los problemas vigentes de la más rancia antigüedad. El célebre historiador Jaime Jaramillo Uribe, al hacer el balance al término de la centuria pasada, acerca de los problemas no resueltos y heredados del viejo orden colonial por la naciente República, mencionaba cuatro, dos de ellos, así:

- “El segundo problema que afrontó la llamada generación prócer fue la reconstrucción y reorientación de la economía nacional. Cómo salir de la pobreza en que se encontraba el reino [...] fue la política agraria relacionada con la propiedad de la tierra la que no sólo no rectificó la tradición española de concentrar en pocas manos dicha propiedad, sino que en cierta medida la agravó a través de la política de adjudicación de baldíos practicada por los gobiernos republicanos. Al finalizar el siglo XIX probablemente cerca del 80% del territorio nacional tenía la calidad de terrenos baldíos, lo que significa que era de propiedad del Estado. Los gobiernos de entonces adelantaron una política de grandes concesiones de tierras a personas privadas y a compañías comerciales que se fundaban con el propósito de beneficiarse de tales concesiones. En esa forma salieron de la propiedad pública millones de hectáreas de tierra que se convertirían en latifundios, generalmente improductivos, que en el curso del siglo pasado y en el transcurso de este han dado lugar a una cadena de conflictos agrarios con colonos, arrendatarios, indígenas y aparceros, conflictos que aún no han recibido soluciones y que constituyen la fuente de numerosos enfrentamientos sociales y de las situaciones de violencia que aún padece la nación”. (Jaramillo, 1998, pp. 44-47).
- “El tercero se refería a la necesidad de transformar la rígida estructura de castas heredada de la sociedad colonial en una sociedad más abierta, más dinámica, más democrática [...]. En otros términos, tenía que producirse un cambio en las mentalidades, que, como lo demuestra la historia, cambian a ritmo muy lento, casi siempre mediando largas luchas y conflictos”. (*Idem*)

El lector hará su propio juicio acerca de cuánto se ha avanzado en la solución de la pobreza. Por ahora, cabe afirmar que si el crecimiento económico ayuda poco y la brecha en las desigualdades económicas y sociales en lugar de disminuir aumenta, ¿puede hablarse de superación del subdesarrollo con pobreza? ¿Resulta legítimo hablar en términos sociales de “destino común” con desarrollo para pocos y pobreza para muchos en el sentido de Rawls?

Por tanto, la reforma agraria, como la planteó el organismo fiscalizador (CGR, 2005) resulta pertinente en la Colombia actual, pues ése fue el camino para economías emergentes y exitosas como las de la China, la provincia china de Taiwán, India y Corea, las más importantes, todas ellas con regímenes políticos diversos (Amsden, 2004, p. 264)

Empero, es poco lo que las estrategias económicas, sociales y políticas han logrado en términos de erradicación de la pobreza, porque las primeras no han encontrado un modelo propio para superar el subdesarrollo y la política económica suele cons-

pirar contra el bienestar de las mayorías; las segundas ni siquiera se plantean las condiciones de la movilidad social, y las terceras no tienen claro el tipo de Estado y las instituciones requeridas para que el país salga de la confusión entre algunos signos de modernización y la modernidad misma (Corredor, 1992).

4. Cuarta afirmación: la noción de tiempo que los economistas manejan como largo plazo resulta demasiado pequeña para los procesos propios de las variables de población. La economía continúa inmersa en la circunstancia, sin aprehender los cambios estructurales que ocurren con la población

“Tampoco pueden los aumentos promedio de ingreso, concentrados en unas pocas manos considerarse como ganancias del bienestar social para el gran número de campesinos sin tierra, de migrantes [sic] a las ciudades en condiciones de desempleo o subempleo, de niños enfermos y analfabetas [sic], de familias sin techo, de madres oprimidas, y en general de todos aquellos sectores que deben ser los beneficiarios del cambio social”.

Álvaro López Toro, “Factores demográficos en el desarrollo Económico de Latinoamérica”, 1968, en A. López T., “Ensayos Sobre Demografía y Economía”, Banco de la República, 1991, p. 362

De la misma manera que el análisis circunstancial no permite aprehender la transición hacia transformaciones estructurales en la economía (Wallerstein, 2004, pp. 283-284), tampoco permite comprender los cambios estructurales implicados en la transición demográfica. Desde la segunda mitad del siglo XX las variables demográficas se han movido en la dirección correcta: unas para mejorar las condiciones de existencia, como el aumento en la esperanza de vida; otras, si no para mejorar las condiciones de vida, al menos para evitar la agudización de la pobreza, con la rápida transición demográfica. Según nuestras estimaciones, el crecimiento de la población a una tasa anual baja (1,6%) en el decenio del noventa, esto es, casi a la mitad de la que prevaleció en el quinto decenio, tres por ciento anual en el período *intercensal* que va de 1951 a 1964 (Flórez, 2000, p. 2), permitió que el PIB per cápita entre 1992 y 1995 (recuperación y auge) estuviera como promedio anual un 15,3 por ciento por encima del PIB per cápita que se hubiera obtenido al ritmo de crecimiento de la población que se observó durante el decenio del cincuenta. En el período comprendido entre 1996 y 2001 (depresión y crisis) el aumento anual del PIB per cápita imputable al menor crecimiento demográfico fue más acentuado y anticíclico, un 23,3 por ciento, como puede apreciarse en el cuadro 6, en el que A es el PIB per cápita obtenido con transición demográfica y B el que se habría obtenido si ésta no hubiera tenido lugar.

El resultado de esta relación entre economía y población no debería sorprender si se piensa que al final del milenio, con transición demográfica, la población del país llegaba a 40,4 millones de habitantes, pero sin ella, habría alcanzado los 50,2 millones⁴.

Cuadro 6

PIB total y per cápita 1992-2001.

Años	PIB per cápita Pesos constan. de 1975 (A)* (miles de pesos)	PIB per cápita Pesos constan. de 1975 (B) (miles de pesos)	PIB Total Pesos constantes de 1975 (miles de pesos)
1992	214,335	189,745	7.745.298.723
1993	221,491	193,465	8.134.035.484
1994	229,900	198,080	8.577.933.162
1995	237,515	201,860	9.003.853.848
promedio	225,810	195,788	8.365.280.304
1996	237,732	199,298	9.156.273.287
1997	239,609	198,141	9.376.223.200
1998	236,543	192,947	9.404.346.431
1999	222,223	178,803	8.976.380.067
2000	224,492	178,173	9.213.121.604
2001	223,895	175,284	9.335.638.737
promedio	230,749	187,108	9.243.663.888
Var.% A/B	prom. 1992-1995	15,33	
Var.% A/B	prom. 1996-2001	23,32	

De otra parte, la reducción del tamaño de los hogares (Flórez, 2004) y de la población económicamente dependiente, dado el envejecimiento relativo de la población, llevó, según nuestras estimaciones, a una disminución notable del índice de dependencia económica (población inactiva/PEA), que pasó del 80 por ciento en 1965 al 61,9 por ciento en 2000.

Como consecuencia de la transición demográfica, la población menor de 15 años que tenía una participación del 45 por ciento en la población total en 1964 pasó al 33 por ciento en 2003, y ello tiene inmensa importancia al hacer posible (aunque no necesariamente efectiva) la mayor escolaridad en la educación superior para acceder a la sociedad del conocimiento, aspecto subrayado tempranamente, en 1970, por un grande de las ciencias sociales (López, 1991, p. 464). Como correlato a la disminución relativa de la población infantil, la población en edad de trabajar —15 a 64 años— aumentó y, dentro de ella, la población económicamente activa (PEA)

⁴ A mediados del siglo pasado, el profesor Currie anticipaba el efecto demográfico en la calidad de vida, en ausencia de políticas: “Una proyección adicional del mismo índice de crecimiento nos daría una población de 20.000.000 en 1970; y si la proyectamos 50 años, período corto en la vida de un país, la cifra sería de 50.000.000 en el año 2000. Claramente, un crecimiento de la población a una cifra de tal magnitud haría imposible la tarea de alcanzar una relación más favorable entre el número de habitantes y la cantidad de tierra y capital disponibles para permitirles ganarse la vida, condición necesaria para la elevación de los niveles de vida, que es nuestro objetivo”. (Currie, 1951, pp. 412-414).

ganó 10 puntos porcentuales entre 1964 y 2000. En esta forma, la tasa global de participación en el mercado laboral (TGP) pudo situarse en el 60 por ciento.

5. Quinta afirmación: la precarización laboral impulsada por la flexibilización laboral da cuenta de los mayores niveles de desigualdad y pobreza

“Los grandes lugares de trabajo burocrático —las corporaciones privadas y empresas de propiedad pública— se han convertido en lugares de empleo crecientemente precario y limitadas oportunidades para hacer carrera. La globalización que trajo consigo incremento de la competencia internacional en el comercio, además de neoliberalismo y deterioro de los movimientos laborales, ha obligado y permitido que muchas empresas burocráticas reduzcan sus costos de producción e incrementen su eficiencia por medio de la reestructuración; esto es, volviéndose más flexibles y adelgazándose. La flexibilidad hace referencia a eliminar restricciones sobre la gerencia para que contrate, transfiera y despida a trabajadores”.
Daniel B. Cornfield, 2006, “Tendencias mundiales recientes en la sociología del trabajo”. Tratado latinoamericano de Sociología, Enrique de la Garza, Coordinador, Anthropos Ed., Barcelona, p. 123

Desde que a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado la globalización replanteó el régimen de acumulación de capital con importantes cambios en la reestructuración productiva, con procesos de descentralización, de fusión de las grandes firmas, adelgazamiento de la nómina y nuevos modos de articulación con proveedores y subcontratistas, el trabajo y los mercados se flexibilizaron y la nota común fue la *precarización* laboral. El nuevo “sentido común” gerencial acompañó el cambio de paradigma: del modelo de producción en masa al modelo de producción con redes flexibles. En cuanto a los insumos, se pasó del uso intensivo de materias primas presentes en el producto al uso intensivo de información y conocimiento incorporado en los servicios. La tecnología, como variable exógena, como dato, fue *endogenizada* y, en el modo de operar, la rutina óptima como meta dio paso al cambio como principal rutina. Las pirámides jerárquicas con departamentos funcionales se transformaron en centros estratégicos con unidades semiautónomas y multifuncionales (Pérez, 2004, p. 217).

Estos cambios afectan la gestión de la fuerza de trabajo y la estructura de las ocupaciones mediante una fuerte polarización laboral. En el vértice de la pirámide ocupacional de las firmas, el “cerebro de obra”, con la alta gerencia y la dirección técnico-económica, constituye el *staff*; los cuadros de elite (investigación y desarrollo, producción y mercados, planeación económica y financiera), con altos niveles

de escolaridad y capacidades en pensamiento abstracto, con manejo de lenguaje simbólico, son las aptitudes adquiridas que se traducen en adecuadas competencias laborales para su desempeño⁵, vale decir, para actuar como lo espera la organización, y en el otro polo, la necesidad de contar con “mano de obra”, en sentido literal, cuya descalificación es central para asegurar la productividad requerida y ya estandarizada, con la posibilidad de rotar por otros puestos de trabajo, sin mayor conocimiento de los procesos productivos, permite la subcontratación y el empleo temporal (Zapata, 2001, p. 108).

En Colombia, la precarización del trabajo se hace patente al examinar su evolución reciente. El empleo se “informaliza” bruscamente a partir de la “apertura” internacional de la economía; el empleo informal alcanzó en 2003 el 61,4 por ciento del total de la fuerza de trabajo ocupada en las áreas urbanas, mientras que en 1990 era del 45,7 por ciento, como puede apreciarse en el cuadro 7. El empleo formal ocupaba al 38,6 por ciento restante y dentro de éste, la empresa privada daba cuenta del 30,9 por ciento del empleo y el restante 7,7 por ciento correspondía al sector público (OIT, 2004, p. 97). Según otras fuentes, en 2003 la informalidad urbana era aún mayor, puesto que alcanzaba al 67 por ciento del total de la población ocupada (Farné, 2003, p. 13).

La informalización del empleo de las mujeres fue elevada, al llegar en 2003 al 64,2 por ciento del empleo total. Dentro del empleo informal, éste aumenta notablemente en la categoría de trabajadores independientes, que ganan terreno, al pasar del 24,1 al 38,7 por ciento en el lapso comprendido entre 1990 y 2003. En el servicio doméstico también se presenta aumento notorio del empleo, pues se triplica su participación al pasar del dos al seis por ciento en el período. El empleo en la microempresa disminuye, al perder tres puntos porcentuales y situarse en un 16,5 por ciento en 2003, según el comentado cuadro 7. La informalidad del empleo colombiano se sitúa muy por encima de la observada en América Latina para ese mismo período. Así, en Latinoamérica la informalidad en el empleo escasamente subía cuatro puntos porcentuales entre 1990 y 2003, al pasar de 42,8 al 46,7 por ciento del total del empleo (OIT, 2004, p. 97).

Además de las mujeres, el desempleo urbano afectó especialmente a los jóvenes. Para la población de entre 12 y 17 años, el desempleo que en 1991 fue del 23,8 por ciento se elevó al 30,7 por ciento en 2003, y para la categoría de entre los 18 a

⁵ “Acá es necesario distinguir entre formación postsecundaria y formación universitaria en sentido riguroso. En la segunda, prima la capacidad de desarrollar en el estudiante un pensamiento autónomo, que le permita plantear problemas y buscarles soluciones alternativas. Exige, como antes lo señalamos una gran capacidad de abstracción, el manejo de sistemas simbólicos, algunos de ellos altamente formalizados, el trabajo en equipo (habilidades comunicativas) y una relación fuerte entre teoría y práctica. Es una formación centrada en los fundamentos y no en los procedimientos, como lo son las formaciones técnicas ó tecnológicas”. (Misas, 2004, pp. 220-221).

los 24 años, pasó de 18,4 al 33,2 por ciento en el mismo lapso (OIT, 2004, p. 94). Se puede fechar la ampliación en la brecha de escolaridad entre el empleo formal y el informal a partir de la globalización reciente, ya que ella fue de 0,1 años entre 1984 y 1994 entre los sectores formal e informal (López, 1996), y saltó a 2,9 años entre 1994 y 2005 (Dane, 2005, C12).

Entre tanto, Colombia tiene el dudoso mérito de ocupar el cuarto puesto en América Latina y el Caribe, de doce países seleccionados por la OIT, entre los de más alta tasa ocupación en trabajos por abolir en población infantil comprendida entre los 5 y los 14 años de edad, con un 10 por ciento, por encima de Nicaragua (9%), Honduras (9%), Brasil (7%), Costa Rica (6%), El Salvador (5%), Belice (5%), Panamá (2%) y Chile (2%) (OIT, 2004, p. 76).

Ahora bien, los rasgos que presenta el empleo bajo la “nueva economía” de reestructuración productiva en el marco de la globalización pueden aprehenderse mejor al observarlos en el nuevo empleo creado desde 1990, y algunos de ellos pueden listarse así en América Latina:

“Más del 60% de los nuevos empleos se crearon en el sector informal. El 90% de ellos tuvo lugar en el sector privado. En el sector Servicios se creó el 90% de los nuevos empleos y el 10% restante, en el sector productor de bienes. La mitad de los nuevos empleos creados, no tuvo cobertura de la seguridad social”. (OIT, 2004, p. 38).

En las áreas rurales, en el trimestre móvil junio-agosto de 2006, el desempleo llegó al 8,3 por ciento, cuando para igual período del 2005 estaba en un 6,7 por ciento (*Portafolio*, oct. 2/2006, p. 8). Sin embargo, el problema grave en el campo no es el nivel del desempleo sino la baja calidad del empleo y los ingresos laborales precarios que allí rigen. En 2005, sólo el 28 por ciento de los ocupados cotiza a pensiones y el 44 por ciento a salud; casi el 50 por ciento de los asalariados trabaja sin contrato escrito y la subcontratación laboral está en ascenso (Farné, et al., 2006, pp. 16-17). Mientras en el sector urbano el 31 por ciento de los ocupados tiene ingresos laborales por debajo del salario mínimo legal vigente, en el sector rural esa cifra se eleva al 68 por ciento; según un reciente estudio (Leibovich et al., 2006; *Portafolio*, oct. 23, p. 7); para el último trimestre de 2005 el ingreso promedio mensual del ocupado rural (\$340.800) era apenas un 40,2 por ciento del que recibía el ocupado urbano (\$847.000). Concluyen los autores del referido estudio que tras un largo deterioro “la productividad laboral para el sector agropecuario alcanzó en el 2005 niveles cercanos a los de 1994 [...] y por ello el salario agropecuario ha estado estancado en los últimos años en el campo”. (*Portafolio*, 2006, p. 7).

La caída en los ingresos reales de los trabajadores, acentuada en los dos últimos años, se le atribuye a la flexibilización laboral adoptada en la reforma de la ley 797 de 2002 (*Portafolio*, sept. 5/2006, p. 8), que, entre otras medidas, redujo los recargos nocturnos por horas extras, domingos y festivos; extendió la jornada diurna, que llegaba hasta las 6 de la tarde, hasta las 10 de la noche; redujo la indemnización por despido sin justa causa y deslaboralizó parcialmente el contrato de aprendizaje con el Sena (Farné, 2003, pp. 26-27).

Cuadro 7

Colombia: estructura del empleo informal urbano 1990-2003 (%).

País/año Colombia		Subtotal	Trabajador (a) independiente	Servicio doméstico	Micro (b) Empresa
1990	Total	45,7	24,1	2,0	19,5
	Hombres	45,1	22,6	0,1	22,3
	Mujeres	46,6	26,3	5,0	15,2
2003	Total	61,4	38,7	6,3	16,5
	Hombres	59,0	38,6	0,5	19,9
	Mujeres	64,2	38,7	12,6	12,6

Fuente: OIT, "Panorama laboral 2004, América Latina y el Caribe", (2004), Lima, Cuadro 6-A, p. 97

(a) Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

(b) Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan hasta con cinco trabajadores.

6. Conclusiones

Para finalizar, podemos hacer nuestras las conclusiones que a manera de mensajes hizo llegar a sus colegas colombianos un brillante economista canadiense, al inicio del nuevo milenio, palabras vigentes, hoy: "Tengo dos mensajes principales para ustedes. Primero: los países de América Latina parecen estar en una crisis de generación de empleo, que tal vez durará un buen tiempo y que probablemente se debe en parte a la globalización y a la liberalización del comercio. Habrá que buscar respuestas a este desafío, dentro o fuera del nuevo modelo, con el que las economías latinoamericanas han funcionado, en las últimas décadas. Mientras más temprano, mejor, porque con un comportamiento económico como el de los años [sic] noventa, estamos perdiendo terreno.

"El segundo mensaje que quiero reiterar es la importancia de las universidades en este contexto. Hasta ahora, las investigaciones sobre el comportamiento del nuevo modelo y sobre sus puntos fuertes y débiles no han proporcionado ni el entendimiento, ni las respuestas que necesitamos. Esto se debe en parte a que unos analistas viven demasiado ansiosos por defender el modelo y otros, por atacarlo. Se debe también a que las investigaciones que se realizan fuera del país, incluidas las del Banco Mundial y las del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, también

han sufrido deficiencias, de modo que su contribución ha sido modesta. Lo que se necesita es un conjunto de voces independientes y bien informadas. Muchas de ellas deberán llegar de las universidades”. (Berry, 2001, pp. 246-247).

Referencias bibliográficas

- Amsden, A. H. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Raúl Prebisch renace en Asia. En J. A. Ocampo (Ed.), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S. A.
- Arcos, Ó., Becerra E., Corredor C., González J. I. & Rivera M. (2002). *Políticas sociales en Colombia 1980-2000*. Bogotá: Cinep, Conciencias.
- Bonilla, R. (2006). Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso. En M. Cárdenas (Ed.). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: Cerec-Fescol.
- Berry, A. (2001). Tendencias recientes en la economía convencional y los debates sobre liberalización y globalización. *Cuadernos de economía*, (XX), 34. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2004). Reflexiones para retomar el crecimiento: Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social. Serie *Reporte de Economía y Desarrollo*, RED.
- CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo) (2006). Bienestar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible, *Informe Bien-estar III CID-CGR*. (124 páginas). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- CGR (Contraloría General de la República) (2004) Informe Social 2003, marzo. En *www: contraloriagen.gov.co*
- Cornfield, D. B. (2006). Tendencias mundiales recientes en la sociología del trabajo, En E. de la Garza Toledo, (Coord.), *Tratado latinoamericano de sociología*. Iztapalapa, México: Coedición Anthropos Editorial, Barcelona y Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Corredor, C. (1992). *Los límites de la modernización*. Bogotá: Cinep, Universidad Nacional.

- Cuevas, H. (1998). *Proceso político y bienestar social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.
- Currie, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión* (2 ed.). Bogotá: Banco de la República.
- DANE, http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/ech_informalidad_trimestre_2005
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1991). *Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Farné, S. (2003). Ley 789 de 2002 Reforma Laboral colombiana. *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, 6. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Farné, S., Granados, E., & Vergara, C. A. (2006). El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. *Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, 7. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Flórez, C. E. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Banco de la República, TM Editores.
- Gómez, J. A. (2003). Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. *Cuadernos de Economía*, XXII, 38. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- González, J. I. (2006). *Ética, economía y políticas sociales*. Medellín: Corporación Región.
- Jaramillo Uribe, J. (1998). ¿Para qué la historia? *Revista de Estudios Sociales*. Bogotá: Uniandes/Fundación social.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: F.C.E. y Banco de la República, 433 pp.
- Lampis, A. (1997). *El acceso a la salud pública para los grupos de bajos ingresos en Bogotá y su relación con indicadores no convencionales de pobreza*. Bogotá: policopiado, Universidad Externado de Colombia.

- Lebret, L. J. (1958). Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. *Misión 'Economía y Humanismo'*. Bogotá: Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación, Aedita Editores Ltda, -Cromos.
- Leibovich J., Nigrinis M., & Ramos, M. (2006). Características del mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de Economía*. Bogotá: Banco de la República, En Portafolio, octubre 23.
- López Toro, Á. (1991). Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina. En Á. López Toro. *Ensayos sobre demografía y economía, Selección de la obra académica de Álvaro López Toro, In Memoriam*. Bogotá: Banco de la República.
- López Toro, Á. (1991). Factores demográficos en el desarrollo económico de Latinoamérica. En Á. López Toro. *Ensayos sobre demografía y economía, Selección de la obra académica de Álvaro López Toro, In Memoriam*. Bogotá: Banco de la República,
- López Castaño, H. (1996). *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. Bogotá: Fonade, Carlos Valencia Editores.
- Misas Arango, G. (2004). *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Moncayo, É. (2005). La insidiosa paradoja de la democracia política sin desarrollo económico redistributivo: El caso Colombia en el contexto de los países andinos". En M. Cárdenas (Coord.). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis*, Cerec y Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol-, Bogotá.
- Montenegro, A., & Rivas, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S. A.
- OIT, (2004). Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe, Lima.
- Ossa Escobar, C. (2002)..Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Bogotá: Contraloría General de la República –CGR–.

- Parra, J. C. (2005). Equidad en el gasto público social, Informe Especial, en Economía Colombiana. *Revista de Contraloría General de la República –CGR–*, 310.
- Peemans, J. P. (1988). El Sudeste Asiático entre el mito y la realidad. *Cuadernos de Economía*, 13.
- Pérez, C. (2004). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. En J. A. Ocampo (Ed.), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S. A.
- Pérez, L. E. (2002). Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. En H. Suárez (Ed.), *El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad*. Oim, Ascun, Codhes. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y AFS Colombia.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica –FCE–.
- Rincón, M. (2003). Hechos y tendencias de la población colombiana. En L. Wartemberg (Compiladora), *La cátedra abierta en población 2000-2001*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Rodríguez, S. Ó. (2005). Avatares de la reforma del sistema de seguridad social, Ley 100 de 1993. En Ó. Rodríguez (Coord.), *Sistemas de Protección Social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID–.
- Salama, P. (1999). *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*. México: Fondo de Cultura Económica –F. C. E.–
- Utria, R. D. (2002). *El desarrollo de las naciones. Hacia un nuevo paradigma*. Bogotá: S. C. E. - AlfaOmega-Coopdesarrollo.
- Wallerstein, I. (Coordinador) (2003). Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales. Argentina en coedición con el Centro de investigaciones interdisciplina-

rias en ciencias y humanidades, UNAM, México D.F., séptima edición, Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (2004). *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. México: Siglo XXI Editores.

Zapata, F. (2001). El trabajo en la vieja y en la nueva economía. En E. De la Garza & J. C. Nefta (Compiladores), *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –Clacso-, Asdi.

Portafolio, diario económico, octubre 2, 2006. p.8.

Sociedad(es) y desarrollo(s): el reto del papel de la sociedad civil en el desarrollo*

Anthony Bebbington**

Este capítulo esboza una agenda para los estudios interdisciplinarios de desarrollo, a partir de una reflexión sobre el papel de la sociedad civil en los procesos que conducen a éste. El capítulo empieza reflexionando sobre los sentidos de las dos palabras clave en el título: el desarrollo y la sociedad civil. Esta reflexión permite hacer una suerte de mapeo de distintas opciones conceptuales-analíticas para pensar las relaciones entre el desarrollo y la sociedad civil. Luego, la segunda sección del capítulo explora en términos más específicos y empíricos, referidos a casos concretos, tres de estas opciones analíticas: el primer caso viene de un intento colectivo de siete organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades) que generan conocimiento, de reflexionar sobre su propio papel en el cambio social y el desarrollo; otro caso se refiere a los conflictos alrededor de la expansión minera en la región andina y el tercero se refiere a las geografías de las ONG en la zona andina. La tercera y última sección presenta algunas conclusiones.

1. Desarrollo y sociedad civil. Matización de definiciones: desarrollo y Desarrollo

El término ‘desarrollo’ es resbaloso. En su historia de lo que llaman “las doctrinas del desarrollo”, Cowen y Shenton (1996; 1998) distinguen dos sentidos del término que, según ellos, repetidamente se

* Este capítulo se basa en investigaciones financiadas por la Academia Británica (British Academy), la Fundación Ford, el CIID Canadá, mediante su programa colaborativo con RIMISP, y el ESRC del Reino Unido, que apoya este trabajo con la beca RES-051-27-0191.

** Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester.

confunden. El primer sentido que distinguen es la noción del “desarrollo como un proceso subyacente y no-intencionado, como es el caso por ejemplo del ‘desarrollo del capitalismo’” (*ibid.*, 1998, p. 50). El otro sentido es del desarrollo como “una actividad dirigida (intencionada)”. La geógrafa Gillian Hart (2001) elabora esta distinción cuando habla del “d minúscula” *desarrollo* y del “D mayúscula” *Desarrollo*. El “*desarrollo*” implica los procesos del capitalismo, procesos que son “desiguales en términos geográficos y profundamente contradictorios”, mientras el “*Desarrollo*” se refiere al “proyecto de intervenir en el Tercer Mundo que surgió en el contexto de la descolonización y la Guerra Fría” (*ibid.*, p. 650)¹. Estas distinciones son útiles porque sugieren una manera de elucidar la relación entre las políticas y las prácticas del Desarrollo y los procesos subyacentes de un desarrollo desigual que crea exclusión y pobreza para muchas personas, pero que genera oportunidades para otras. Sin embargo, al trabajar con esta distinción, no se debería perder de vista el hecho de que existen relaciones causales (si bien no deterministas) entre estas dos caras del desarrollo, y que estas relaciones causales pueden fluir en ambas direcciones (Bebbington, 2003). De esta manera, aunque la economía política del capitalismo moderno mucho tiene que ver con las políticas y prácticas del *Desarrollo*, siempre existe la posibilidad de que la intervención pueda cambiar los procesos subyacentes de esta economía política.

1.1. Sociedad civil: dos entradas

Si el término ‘desarrollo’ es resbaloso, el concepto de sociedad civil también se usa de distintas maneras y con distintos proyectos ideológicos y políticos encubiertos. Aquí se distinguen dos sentidos con orígenes e implicaciones diferentes. Por un lado, está el concepto de sociedad civil, que tiene sus raíces en el trabajo de Gramsci, aunque de alguna manera se refleja también en las escrituras más recientes de Jürgen Habermas. Aquí “sociedad civil” se refiere a la noción de una esfera de la sociedad en la que las ideas dominantes son debatidas (conscientemente o no), disputadas y formadas hasta que terminen siendo hegemónicas. Esta noción de la sociedad civil ha estado muy presente en trabajos latinoamericanos sobre los movimientos sociales (*véanse* las obras de Dagnino y Escobar) que los entienden como actores que disputan estas hegemonías.

La otra tradición es más norteamericana, y entiende a la sociedad civil como un espacio de asociación, compuesto de organizaciones que ni son del Estado ni son del mercado. Aquí entran las ONG, las organizaciones sociales, los movimientos sociales otra vez, las cámaras de comercio y otros organismos. Este “tercer sector”, como muchas veces se denomina (*véase* Salamon, por ejemplo), se entiende más

¹ Véase también Bebbington, 2000; Hickey y Mohan, 2005.

como un espacio de acción positiva y no como un terreno de disputa. El enfoque está más centrado en los actores y menos en los discursos.

De nuevo, estos dos dominios están obviamente relacionados: la construcción de discursos dominantes y discursos contrahegemónicos pasa por las intervenciones de actores sociales organizados; y las ideas hegemónicas de alguna manera estructuran las acciones de distintos actores sociales e influyen en ellas. Sin embargo, la distinción sigue siendo útil, porque explicita la diferencia entre las entradas analíticas de los autores que se refieren a la sociedad civil.

1.2. Un esquema sencillo

Las distinciones que se han planteado —entre dos sentidos del concepto “desarrollo” y dos sentidos del concepto “sociedad civil”— sirven de base para un esquema sencillo que puede usarse para trazar un mapeo de las distintas maneras como se ha pensado la relación entre sociedad civil y desarrollo, tanto en la literatura como en la práctica. Este esquema —una simple matriz de dos por dos— se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1

Sociedad civil y desarrollo. Cuatro entradas.

		Desarrollo	
		Economía política	Intervención
Sociedad Civil	Esfera pública/hegemonía	Debates públicos sobre el desarrollo/ ideas hegemónicas (ej. Escobar)	Ideas dominantes en instituciones de desarrollo (ej. Ferguson)
	Actores/instituciones	Estado, mercado, sociedad civil (ej. Salamon, Anheier)	Sociología con enfoque en los actores (ej. Long)

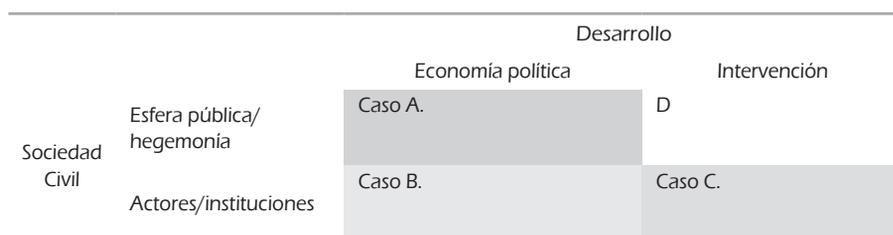
Entre los autores que entienden a la sociedad civil como una esfera de disputa, en la que las relaciones y prácticas del poder determinan las ideas hegemónicas, se pueden distinguir dos maneras de relacionar esta idea con una crítica del desarrollo. Según algunos autores (se toma a Escobar, 1995, como caso emblemático), el interés está en analizar cómo ciertas ideas se vuelven hegemónicas a escala social, con el efecto de sostener y consolidar una economía política capitalista. El análisis está en el nivel de la sociedad en su conjunto. En opinión de otros autores, aunque puedan compartir el mismo interés, el enfoque está más bien en el plano de ciertas prácticas o instituciones del desarrollo: intentan entender cómo se van formando y consolidando ciertos discursos hegemónicos dentro de estas instituciones, y el efecto de estos discursos en las prácticas de intervención de aquéllas. De alguna manera, éste es el enfoque de otro trabajo emblemático, el estudio de Ferguson (1990) acerca de la relación entre discursos y prácticas en un programa de desarrollo rural en Lesotho.

Otros autores se enfocan mucho más en los actores de la sociedad civil, aunque, de nuevo, varía la manera como relacionan el análisis de éstos con el concepto de desarrollo. Por un lado —y aquí se toma el trabajo de Salamon y Anheier como emblemático— están los estudios que analizan el papel de los actores de la sociedad civil, del “tercer sector”, en términos de sistemas nacionales de provisión de servicios, de generación de empleo, etc. Interesa el peso relativo del sector en su conjunto y su contribución a las tendencias de cambio generales en esta sociedad. De nuevo, la sociedad es el nivel de análisis, y se hace destacar la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de la sociedad.

Finalmente, hay autores —muchos— cuyo nivel de análisis se limita a las intervenciones, los proyectos de desarrollo y las organizaciones que los implementan. En cierto sentido la escuela de “la sociología con enfoque en los actores”², cuyo pionero en los estudios del desarrollo fue Norman Long (Long y Long, 1992), se caracteriza por esta entrada, aunque existen numerosos estudios de caso de ONG, organizaciones campesinas, movimientos sociales y similares, interesados en analizar el papel de las organizaciones sociales en ciertas intervenciones. Gran parte del trabajo que se ha hecho sobre ONG es de este tipo.

En la siguiente sección se elabora este esquema y se explora en mas detalle la naturaleza de estas distintas entradas a la relación sociedad civil-desarrollo. Por razones de espacio, se limita a tres de los cuatro cuadrantes (A, B, C); y por razones de conocimiento personal, se dan ejemplos de programas de investigación en los cuales el autor está involucrado en este momento. Aunque los tres estudios enfrentan la relación sociedad civil-desarrollo, existen entre ellos claras diferencias de aspectos que los distinguen y que, para fines didácticos, permiten situarlos en uno u otro de los cuadrantes.

Gráfico 2



² Actor oriented sociology, en inglés.

2. Sociedad civil y d/Desarrollo: tres miradas

2.1. Debates públicos, ideas hegemónicas y desarrollo en Centroamérica y México³

El primer ejemplo viene de un programa de reflexión e investigación que intenta conceptualizar y entender cómo la generación de conocimiento acerca de las organizaciones de la sociedad civil puede incidir en los debates públicos y, en consecuencia, influir en las tendencias de cambio social⁴. El análisis se basa en el estudio de siete centros de investigación conformados como ONG en Centroamérica y México.

Gráfico 3

		Desarrollo	
		Economía política	Intervención
Sociedad Civil	Esfera pública/ hegemonía	Debates públicos sobre el desarrollo/ ideas hegemónicas	Ideas dominantes en instituciones de desarrollo
	Actores/ instituciones	Estado, mercado, sociedad civil	Sociología con enfoque en los actores

En su interpretación acerca de las relaciones entre política, economía y religión en la Latinoamérica de la segunda postguerra, David Lehmann hace resaltar un tipo de organización no gubernamental: la que combina el trabajo de bases con formas diversas de investigación, publicación y generación de conocimientos (Lehmann, 1990). Sugiere que tales organizaciones desempeñaron un papel importante en los procesos de democratización, en gran medida a causa de sus funciones en la ampliación de tipos particulares de esfera pública y porque situaron en ésta el conocimiento del movimiento académico y social. Lehmann se refirió a tales organizaciones como la “universidad informal”, no sólo para llamar la atención sobre la naturaleza intelectual del trabajo que realizaban, sino para sugerir que su surgimiento fue resultado de presiones políticas y financieras particulares sobre la universidad formal durante ese período. Esta caracterización y el análisis de Lehmann sugirieron que la contribución de tales centros era diferente de la de las universidades públicas. Su naturaleza privada, no lucrativa, les permitió hacer y decir cosas, tender un puente entre la esfera de la investigación y la esfera pública, vincular compromiso directo y producción de conocimiento bajo formas que simplemente no estaban al alcance

³ Esta sección se deriva del artículo “Producción de conocimientos, generación de alternativas? Desafíos para las ONG orientadas a la investigación en América Central y México”, preparado por Cynthia Bazán, Nelson Cuéllar, Ileana Gómez, Catí Illsley, Adrian López, Iliana Monterroso, Joaliné Pardo, Jose Luis Rocha, Pedro Torres y Anthony Bebbington.

⁴ Para mayor información, véase Bebbington, 2007^a.

de las universidades. Ser no gubernamentales mantenía abierta la posibilidad de generar conocimiento de maneras diferentes, que estaban insertas en actores sociales y en procesos sociales particulares.

El caso especial de las ONG orientadas a la investigación en Centroamérica es útil tanto para pensar acerca de la sociedad civil como para reflexionar sobre los enfoques analíticos que se aproximan a ella y ayudar a clarificar las funciones potenciales de las organizaciones orientadas a la investigación. Cada una de las instituciones involucradas en esta reflexión pensaría de sí misma que es una organización de la sociedad civil, si bien de maneras un tanto distintas. De hecho, cada reflexión tiende a llevar a una perspectiva diferente sobre la relación existente entre el trabajo de la organización, la producción de conocimiento y el desarrollo. Tal como se insiste más adelante, cada reflexión tiene consecuencias distintas en cuanto a las maneras como las organizaciones buscan legitimidad. En todo caso, es claro que para obtenerla no basta el simple argumento de formar parte de la sociedad civil y que, en la práctica, es más probable que ella surja más de la calidad y los efectos del conocimiento producido por tales organizaciones, que de su posición social.

En la práctica, el concepto de sociedad civil que predomina en las maneras como se ven a sí mismos los centros involucrados en esta reflexión ha sido el asociacionista. Se han percibido como organizaciones de la sociedad civil por no ser ni gobierno ni organizaciones con fines de lucro. La ironía aquí, por supuesto, es que, por lo menos en términos de linaje intelectual, esto pone a los referidos centros en una tradición que ha tendido a ser más conservadora que aquella en la que quisieran insertarse. En efecto, para la mayoría de los centros, sus primeros años se caracterizaron por tener un sentido más gramsciano sobre su lugar en la sociedad civil que el que han mostrado en sus últimos años. En los casos de la región considerada, los orígenes de estas instituciones fueron diversos: algunas surgieron de la determinación de ser una alternativa y de demostrar que era posible construir diferentes caminos para producir conocimientos con los campesinos; otras formaron parte del esfuerzo de producir conocimiento que, si bien no estaba orgánicamente vinculado al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, FMLN, ciertamente buscaba desafiar los puntos de vista de la derecha acerca de lo que era y debía ser El Salvador; otras surgieron de un compromiso por desafiar las aproximaciones autoritarias de gobernar a Chiapas y de construir sobre los espacios abiertos por el zapatismo en esa provincia, sin tener ningún vínculo orgánico con este movimiento, y otras provienen de un compromiso para contribuir a los elementos liberadores del sandinismo. Común a los orígenes de la mayoría de los siete centros estudiados fue el compromiso por construir o facilitar la construcción de conocimiento que desafiaría el debate público y contribuiría a algún proyecto de profundización de la democracia.

Este compromiso se hizo mucho más complejo por el momento histórico en el que surgieron muchas de estas organizaciones. Con solo dos excepciones, todas

ellas son creaciones del decenio del noventa, un período de crisis paradigmática en el desarrollo y la política, que fue tan real en México y América Central como en los mundos académicos y políticos del Norte. Como resultado, sus esfuerzos por construir alternativas se vieron desafiados por una falta relativa de conceptos orientadores —tuvieron que construirlos ellas mismas—. En realidad, para afrontar el debate público tuvieron que realizar un trabajo preliminar dirigido a repensar los conceptos necesarios para imaginar el desarrollo y la política.

Tanto los centros como sus contrapartes financieras subestimaron el desafío que implicaba una agenda como ésta⁵, y, con el tiempo, aquéllos fueron en parte arrastrados y en parte empujados hacia formas más aplicadas de producción del conocimiento. En cualquier caso, si bien parte de su trabajo sigue orientada hacia la desestabilización de las ideas dominantes sobre el desarrollo en los debates públicos y hacia la apertura de formas alternativas de pensar acerca de él, en cierto sentido la aproximación actual de estos centros a los vínculos entre conocimiento y desarrollo ha llegado a ser menos ambiciosa⁶. Aunque con intensidad variable en cada caso, este cambio los ha llevado a una aproximación que se centra más en la generación de conocimiento para solucionar problemas: relativos a cadenas de mercado, a la generación de opciones de producción agroecológicamente adecuadas, a los planes de uso de las tierras y otros por el estilo.

Este papel es legítimo, y existe por cierto una gran demanda que proviene de las comunidades, las organizaciones campesinas, otras ONG y los gobiernos locales para que los centros lo desempeñen. Sin embargo, este cambio en el balance de su orientación —el cual ocurrió más por omisión que por una decisión estratégica consciente— poco a poco los ha llevado hacia ese nicho que es definido como sociedad civil, porque brinda un servicio (en este caso un servicio de conocimiento) que no están brindando otras organizaciones del Estado o del mercado. El autor duda de que este conocimiento nutra los debates públicos y políticos más amplios en formas que pudieran llevar a la gente a reformular los problemas del desarrollo y la democracia. Más aún, el propio cambio en la orientación extrae algo del concepto alternativo de sociedad civil. Esto significa que en la medida en que los centros se definan a sí mismos como sociedad civil, y en que lo que hagan sea cada vez más brindar servicios, su propia forma de existir y operar contribuye a la idea de que la sociedad

⁵ Y es concebible que en lo más profundo nosotros no estábamos necesariamente comprometidos a percibirlo en toda su magnitud.

⁶ Algunas constataciones de esta afirmación se exploran más adelante. Un lector del capítulo sugirió que esto también tendría algo que ver con nuestra propia respuesta a la decisión pragmática de funcionar dentro de la democracia representativa. En realidad podría haber algo de esto, aunque también es claro que la mera existencia de una democracia formal no significa que no haya en la sociedad ideas hegemónicas que sectores subalternos importantes estarían interesados en desestabilizar.

civil es un dominio de provisión de servicios, no de disputa sobre la hegemonía⁷. Por omisión (nuevamente) los centros parecen haber asumido sostenidamente papeles que parecen proyectar una comprensión asociacionista, no gramsciana, de la sociedad civil, que se limita a prestar servicios. Es decir, el conocimiento que producimos viene a ser totalmente orientado por la demanda y, por tanto —casi por definición—, pierde toda esperanza de ser contrahegemónico.

2.2. Sociedad civil y economía política del desarrollo territorial rural: los movimientos sociales frente a la minería en Perú

Gráfico 4

		Desarrollo	
		Economía política	Intervención
Sociedad Civil	Esfera pública/hegemonía	Debates públicos sobre el desarrollo/ ideas hegemónicas	Ideas dominantes en instituciones de desarrollo
	Actores/instituciones	Estado, mercado, sociedad civil	Sociología con enfoque en los actores

Desde comienzos del noveno decenio, una vez más la minería empieza a transformar los territorios rurales de América Latina. La combinación de precios altos de los minerales, nuevas tecnologías que permiten la explotación en sitios donde antes no era factible y reformas institucionales para el sector y el conjunto de la economía han hecho que la minería en Latinoamérica constituya uno de los campos más atractivos para la inversión nacional e internacional. Así, el Banco Mundial comenta que para el período comprendido entre 1990 y 1997, mientras la inversión en *exploración minera* mundial creció en un 90 por ciento, en América Latina lo hizo en 400 por ciento y en el Perú en 2000 por ciento (Banco Mundial, 2005). Mientras tanto, en lo que corresponde a la *explotación minera* realizada entre 1990 y 2001, dentro del total mundial doce de las veinticinco mayores inversiones en proyectos mineros se hicieron en Latinoamérica: Nueve en Chile, dos en el Perú y una en la Argentina (Bridge, 2004, pp. 412, 413). De los diez países que vieron la mayor inversión en minería, cuatro son de América Latina: Chile (en primer puesto), el Perú (sexto), la Argentina (noveno) y México (décimo). Desde el decenio del noventa esta expansión se concentró en Sudamérica, pero cada vez hay más indicios de que en años venideros Centroamérica también verá un marcado incremento de inversión minera, proceso que ya empieza a dejarse sentir en Guatemala y Honduras. Dadas las tasas de crecimiento económico en la China y la India y el aumento en la demanda para materia prima (sobre todo minerales e hidrocarburos) que esto implica, no hay evidencia de que este proceso vaya a parar.

⁷ Con esto no se quiere decir que todos nos hemos convertido en prestadores de servicios ni que en nuestros primeros años no brindábamos servicios a nadie. Muchos de nosotros siempre hemos combinado la prestación de servicios y la crítica. Sin embargo, con el tiempo las presiones han cambiado el balance entre las dos, y la provisión de servicios se ha incrementado proporcionalmente.

No obstante el mito de “tierras baldías” —concepto del que tanto se ha abusado para justificar la expansión de varios tipos de frontera en América Latina y que está presente todavía en los discursos de las industrias extractivas—, la expansión espacial de la minería que esta inversión implica no ocurre en tierras vacías. Por el contrario, se da en tierras ya ocupadas y que son propiedad de otros, tierras que tienen significados culturales e históricos para sus moradores y tierras que son la fuente de diversos activos naturales que sustentan las estrategias de vida de aquéllos. No es entonces sorprendente que la inversión minera haya estado tantas veces acompañada de conflictos sociales. En muchos casos, y sobre todo en el peruano, estos conflictos se han vuelto tema de preocupación política para gobiernos y élites nacionales, mientras que para activistas y movimientos sociales han constituido espacios para pelear por democracia y derechos humanos.

Se está, entonces frente al surgimiento de dos nuevas geografías. Por un lado, una geografía de la inversión y la actividad minera, desigual en el plano continental (más expansión en Sudamérica, menos en Centroamérica), en el plano regional (más expansión en el Perú y Chile, menos —hasta ahora— en Colombia y el Ecuador) y en el plano interno de cada país (más expansión en las sierras del Perú, menos en la costa). Paralelamente, van apareciendo nuevas geografías de la resistencia y la movilización social, también a distintas escalas. Se notan movilizaciones y formas de resistencia locales, nacionales y transnacionales, con mayor visibilidad en ciertas localidades de algunos países y menos visibilidad en otras.

Estas nuevas geografías de inversión y resistencia están coproduciendo, a su turno, nuevos territorios rurales y nuevas formas y tendencias de transformación socio-política y económica de estos territorios (Ostrom, 1996). En realidad, la confrontación entre resistencia e inversión constituye una suerte de conflicto entre distintos proyectos sociopolíticos para los territorios rurales de la región. Son conflictos entre distintas concepciones de lo que debería ser el desarrollo, entre ideas sobre quiénes deberían ocupar estos territorios, sobre el sentido cultural de éstos y sobre sus modelos de gobernanza.

En el esquema de este artículo, son procesos de transformación de la economía política de los territorios rurales de la región, en los cuales se involucran y se encuentran actores del mercado, de la sociedad civil y del Estado.

2.3. Movimientos sociales y minería en el Perú

Desde mediados de la década pasada y como respuesta a una serie de cambios en la actividad minera y en las normas tributarias⁸, la industria minera en el Perú se ha

⁸ Estos cambios estuvieron vinculados a una adopción más general de un modelo neoliberal de manejo económico en el Perú después del período comprendido entre 1990 y 1991.

expandido rápidamente por la entrada en actividad de varias compañías grandes y muchísimas pequeñas (Bridge, 2004). En este proceso de expansión, la minería se ha vuelto más importante de lo que ya era en la economía nacional, particularmente para el manejo macroeconómico. Si bien el sector minero sólo genera aproximadamente el seis o el siete por ciento del PBI⁹, el 50 por ciento de las divisas es generado por las exportaciones de minerales; en realidad, durante el período que abarca de 1990 a 2003, éstas pasaron de 1447 millones de dólares a 4554 (Torres y De Echave, 2006). En 2003, la minería era responsable del 57 por ciento de todas las exportaciones en el Perú y del 55 por ciento en 2005. La minería se ha convertido también en un polo de inversión extranjera directa, y entre 2001 y 2003 fue responsable del 37 por ciento de ésta en el Perú (Banco Mundial, 2005).

Entre 1990 y 2000, la inversión minera se quintuplicó, y para el año 2000 tres departamentos del país tenían entre el 30 y el 50 por ciento de sus tierras implicadas en denuncias mineras, y otros siete tenían entre el 20 y el 30 por ciento¹⁰. (Bury, 2005). Durante el decenio del noventa, el área nacional afectada por las concesiones mineras creció de cuatro a dieciséis millones de hectáreas, y para 1999, cerca del 50 por ciento de las comunidades campesinas (que suman alrededor de seis mil) estaban en zonas de una u otra manera afectadas por la minería (De Echave, 2006). Y aquí nacen los tipos de conflicto mencionados arriba. En los dos siguientes párrafos se muestran las distintas implicaciones que puede tener la movilización de la sociedad civil sobre las trayectorias de transformación territorial que acompañan esta expansión minera.

2.3.1. *Cajamarca: Yanacocha*¹¹

Hasta 1992, el departamento de Cajamarca, en los Andes del norte del Perú, se conocía por su actividad agrícola, su ganadería y, sobre todo, por su leche. Hoy día, Cajamarca se conoce sobre todo por la mina Yanacocha, situada a 35 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca. Yanacocha es la mina de oro más grande de América Latina. Su expansión ha transformado los territorios rurales y urbanos en su zona de influencia —en realidad la mina cubre una superficie que excede las diez mil hectáreas, superficie mayor que la ciudad de Cajamarca—, y la empresa es dueña de 1386 kilómetros cuadrados de derechos minerales¹².

⁹ El Banco Mundial (2005) menciona 6,6 por ciento del PBI en 2003.

¹⁰ Cajamarca, Cuzco y Huancavelica (Bury, 2005).

¹¹ Para mayor información, véase Bebbington, 2007b.

¹² Los datos vienen de: Bury, 2005: *Minera Yanacocha, 2005*; y www.yanacocha.com.pe.

Las transformaciones causadas por la explotación minera han estado acompañadas por distintas formas de resistencia y movilización de la sociedad, aunque al final estas respuestas no han tenido mayor efecto en la expansión de la mina. Los primeros indicios de respuestas sociales a ésta se dieron a poco tiempo del arranque de actividades, no por razones ambientales, sino por las condiciones bajo las cuales la mina accedía a la tierra: empezaron a aparecer quejas sobre los precios pagados, las presiones para la venta de tierras y, en otros casos, manejos poco transparentes en el proceso de titulación y compra de la tierra. Las quejas campesinas, sin embargo, no indujeron mayor respuesta de la empresa, hasta que fueron asumidas en forma más organizada por la Federación de las Provincias del Sur de Cajamarca y, posteriormente, por la Federación de Rondas Femeninas del Norte del Perú (Ferocafenop).

Pronto Ferocafenop hizo contacto con la ONG activista Project Underground, cuya sede estuvo en Berkeley, California. La ONG también empezó a mandar cooperantes para asesorar a la Federación, facilitó viajes de la presidenta de ésta a la reunión de accionistas de Newmont (la empresa con mayores acciones) y también a la CFI (también accionista). Project Underground también influyó en el pensamiento de las rondas de manera importante, sobre todo, cuando la actitud de las rondas empezó a radicalizarse y surgió un plan de tomar las instalaciones de la mina por fuerza y destruirlas. Project Underground los disuadió de este plan, la Federación no tomó la mina y a partir de ese momento las rondas empezaron a privilegiar una estrategia cada vez menos violenta y se hizo inevitable que Cajamarca se volviera zona transformada por la minería. Esta misma transformación influiría en las dinámicas y estrategias de los movimientos sociales en la región.

Aunque desde 1993 existían indicios de cambios ambientales (Arana, 2002), durante el decenio del noventa, las quejas principales de los campesinos tenían que ver con cuestiones de tierras, derechos humanos y la soberbia y agresión de la mina. Sin embargo, hacia finales de ese decenio, dos procesos relacionados llevaron el conflicto hacia la ciudad. Primero, se fue acumulando y socializando evidencia de la existencia de los problemas ambientales en la ciudad. Segundo, se fue creando un grupo de movimientos urbanos que producían y diseminaban información crítica sobre la mina. Primero, surgió un grupo de ONG ambientalistas y luego emergieron otros grupos de activistas locales con trayectoria más sociopolítica y con ciertos antecedentes en el desarrollo. Esta lenta “urbanización” del naciente movimiento social no fue acompañada por una consolidación de nexos con las rondas campesinas. La mayor visibilidad de los dirigentes urbanos empezó a crear tensiones con Ferocafenop. Entre 1999 y 2001 las tensiones se acentuaron y terminaron en una ruptura total, la deslegitimización del liderazgo de la Federación y su debilitamiento casi total.

El 5 de octubre de 2000, en respuesta a las movilizaciones sociales y urbanas, la Municipalidad Provincial de Cajamarca declaró zona reservada municipal al cerro Quilish. Según la minera Yanacocha, cerro Quilish contiene depósitos de oro muy importantes; en opinión de los responsables de Cajamarca, es la fuente del agua potable. En respuesta, Yanacocha abrió un proceso legal en contra de la decisión, y ganó el caso en Lima. Entre el 2 y el 16 de septiembre de 2004 hubo movilizaciones masivas —tanto rurales como urbanas— en contra de la expansión en el cerro Quilish. Finalmente, el 3 de noviembre de 2004, la minera Yanacocha publicó un comunicado de una página en los principales diarios del país, en el cual manifestaba su decisión de no iniciar sus exploraciones en el cerro Quilish.

El caso de cerro Quilish es ilustrativo en otro sentido, porque sugiere que la acción directa tiene más influencia que la negociación en las prácticas ambientales y sociales de Yanacocha. Sin embargo, cuando se creó una mesa de concertación para discutir la minería posterior a los incidentes de Quilish, los actores sociales no pudieron ponerse de acuerdo sobre quienes deberían participar en esa mesa. En consecuencia, no lograron consolidar la “victoria” y de nuevo terminaron en una situación en que la mina lideraba procesos de transformación regional, mientras los movimientos se quedaban atrás y se limitaban a responder a las iniciativas de la mina pero sin lograr definir una agenda propia. Mientras tanto, el éxito económico de la minera —además, obviamente, de las posibilidades geológicas— ha atraído a otras compañías mineras a la región de Cajamarca. Algunas provincias de ésta tienen hasta un 90 por ciento de su superficie bajo concesión, y un conjunto de grandes proyectos mineros está en marcha. En un período de 15 años, Cajamarca ha pasado de ser un territorio agropecuario a ser un territorio minero.

2.3.2. Piura: Tambogrande y Río Blanco¹³

Tal como Cajamarca en el noveno decenio del Siglo XX, desde 2000 la región vecina de Piura ha sido identificada por el Ministerio de Energía y Minas, Minem, y por la industria minera como una de las dos o tres nuevas fronteras de expansión para la minería en el Perú. Sin embargo, hasta el momento, la minería no prospera en Piura, y esto mucho tiene que ver con la movilización social. Es decir, mientras la movilización tuvo efectos sólo marginales en las tendencias de transformación territorial en Cajamarca, en Piura ha tenido hasta ahora mayor influencia. Aquí se reflexiona sobre dos momentos en este proceso de resistencia y sus efectos en las (aun no dadas) nuevas geografías de la inversión minera.

En el pueblo de Tambogrande, una compañía canadiense junior, Manhattan Minerals Corporation, buscó la aprobación de una mina de oro a fines del decenio del noventa

¹³ Para mayor información, véase Bebbington et al., 2007.

y principios del siguiente. Esto dio lugar a un período de conflicto sostenido entre las poblaciones locales y la compañía entre los años de 1998 y 2003, hasta que finalmente ésta se retiró totalmente de Tambogrande y del Perú (Portugal, 2005). Existen muchas explicaciones sobre lo ocurrido en Tambogrande, que van desde quienes alegan manipulación política e interferencia de ONG internacionales, hasta quienes afirman que el fracaso de Manhattan fue consecuencia de la profunda indignación pública y de la antipatía hacia la mina. Sea como fuere, ciertos puntos parecen claros. Primero, el conflicto se hizo especialmente agudo porque enfrentó directamente a la minería con la población y la agricultura de exportación. La mina habría exigido reubicar buena parte del pueblo e implicado un daño potencial a una exitosa zona de cultivos irrigados, orientados hacia la exportación de gran valor, que habían sido posibles, entre otros factores, por inversiones previas del Banco Mundial en el manejo del agua. Así, el caso llevó a claras dicotomías: una inversión privada que socavaba una exitosa inversión pública previa; un paisaje de desarrollo mineral que rompía con uno orientado a la exportación y que parecía más productivo económicamente, más inclusivo socialmente y capaz de generar más empleo local, y una mina que desplazaba a las personas de sus hogares y fuentes de sustento.

Sea cual fuere la explicación, el conflicto se intensificó rápidamente y se volvió violento. El principal líder de la oposición a la mina fue asesinado, y al parecer sólo pudo evitarse mayor escalada mediante la decisión de consultar un referendo local sobre minería. Este referendo, organizado por el gobierno local con el apoyo de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, tuvo una asistencia de unas veintisiete mil personas, aproximadamente el setenta y cinco por ciento de los electores. El resultado fue que el 93,85 por ciento votó contra la actividad minera en Tambogrande y el 1,98 por ciento en favor (el resto fueron votos en blanco, votos viciados, etc.)¹⁴. Poco después, Manhattan se retiró.

Sin embargo, en el mismo momento en que Manhattan se retiraba de Tambogrande, otra empresa junior, esta vez británica, Monterrico Metals, empezó un programa de exploración minera en la zona del Río Blanco, en las provincias de Huanca-bamba y Ayabaca, Piura. En la medida en que parte del conflicto en Tambogrande versó no solamente sobre el proyecto Manhattan sino también sobre la expansión general de la minería en Piura, el aumento de la exploración en Río Blanco indujo a los activistas de Tambogrande a pensar que aunque habían ganado la batalla en Tambogrande, todavía quedaba una guerra por hacer y, simultáneamente, les indicó al sector minero y al Minem que aun cuando habían perdido la batalla, todavía podían ganar la guerra. Ahora bien, a quienes viven en las cercanías de Río Blanco y dudan de los beneficios de la minería, la experiencia de Tambogrande les propor-

¹⁴ A principios de 2000, una encuesta encargada por Manhattan concluyó que el 84 por ciento de la población estaba en contra de la actividad minera (AMIDEP, 2000, citado en Portugal, 2005).

cionó un antecedente que ayudó a inculcar lo que el antropólogo Alejandro Diez llama “escepticismo en Huancabamba y abierta oposición en Ayabaca” al proyecto Río Blanco (Diez, 2006). Para tal efecto, los activistas de Tambogrande han sido apoyados por un grupo de asesores (organizaciones y personas individuales) que posteriormente se formalizaron como organización nacional, la Red Muqui. No bien el conflicto Río Blanco empezó a desplegarse, la Red Muqui promovió la creación del Grupo de Apoyo a Majaz, que comenzó a brindar apoyo a las autoridades locales y a los activistas críticos sobre la manera como el proyecto Río Blanco estaba evolucionando.

Los conflictos que rodean a este proyecto constituyen en alguna forma una suerte de repetición del caso Tambogrande, la nueva batalla de una misma guerra. Aunque parte del conflicto se basa en preocupaciones reales y específicas acerca de la legalidad y los efectos potenciales del proyecto en su área de influencia, otra parte de la discusión se refiere a temas de fondo tales como si debe haber o no minería en Piura, las condiciones en las cuales deben tomarse decisiones acerca del desarrollo minero y quiénes deben participar en tales decisiones. En este enfrentamiento más amplio, el sector minero (MINEM, SNMPE y otros afines) se alinean de un lado en favor de la expansión de la minería en el norte del Perú, mientras en el otro lado se alinea un sector activista que reúne a quienes están completamente opuestos a la minería y a quienes consideran que ésta tiene un papel importante en la economía peruana pero insisten en que su expansión debe ser planificada y darse de modo que respete a la ciudadanía en el Perú. La diferencia en este caso es que probablemente, entre esos dos campos hay un grupo más grande que en realidad no sabe qué pensar, que ve necesarias nuevas formas de inversión en Piura pero que se siente completamente incapaz de formarse una opinión sobre Río Blanco porque siente que no tiene información adecuada y confiable y cuestiona la credibilidad de la mayoría de las partes involucradas (compañía, gobierno y activistas).

Hasta el momento, es incierto si —frente a estos niveles de resistencia y desconfianza— el proyecto minero en Río Blanco avanzará o no.

2.4. Reflexiones

La comparación —aunque no sistemática— entre los procesos registrados en Cajamarca y Piura deja algunas lecciones para pensar en la relación entre sociedad civil y desarrollo.

Primero, las transformaciones territoriales en las áreas de influencia minera se producen al interfaz de las interacciones entre procesos de inversión y de resistencia. La dirección de estas transformaciones no está dada de antemano por las tendencias aparentemente inherentes a la economía política, como lo muestran los casos de

Tambogrande y, quizás de Río Blanco. Dicho de otra manera: las movilizaciones y organizaciones sociales influyen profundamente en la economía política del desarrollo.

Entre tanto, el caso de Cajamarca demuestra que, en ciertas circunstancias, esta influencia puede ser mínima. El factor determinante parece ser las relaciones de poder entre los distintos actores, y estas relaciones dependen, a su vez, de otros factores. Sin embargo, un factor central —por lo menos así lo sugiere el caso de Cajamarca— es la coherencia interna de los actores de la sociedad civil. En Cajamarca, la incapacidad de crear nexos duraderos entre los actores sociales del campo y de la ciudad y de formular una contrapropuesta política debilitaron considerablemente al movimiento social. En cambio la sociedad civil en Tambogrande logró generar una contrapropuesta, articular distintos actores dentro de la sociedad y tejer lazos transnacionales y nacionales que permitieron sentar las bases para la consulta popular.

Los ejemplos revelan, entonces, cómo los actores de la sociedad civil pueden, en ciertas condiciones, cambiar las dinámicas del “d”esarrollo en territorios rurales. Sin embargo, también dirigen hacia el cuadrante A del gráfico 1, porque, tanto en Cajamarca como en Piura, su accionar ha cambiado la naturaleza de los debates públicos sobre minería y desarrollo. Si bien estos debates no han influido mucho en los procesos subyacentes en la economía política en Cajamarca, en Piura sí lo han hecho. Además, el caso de Tambogrande ha tenido resonancia nacional y continental, y ha influido en debates a propósito del tema de la minería en lugares tan lejanos como San Marcos en Guatemala y Esquel en la Argentina. Es decir, el mismo hecho de haber influido en las dinámicas del “d”esarrollo ha hecho que también influyan en debates mayores.

2.5. Sociedad civil y proyectos de desarrollo: la geografía de las ONG en Ayacucho, Perú

Quizá las ONG son las organizaciones de la sociedad civil que más se han discutido y estudiado, sobre todo en la literatura anglófona (v.g. Edwards y Hulme, 1995; Hulme y Edwards, 1997; Lewis, 2002; Mitlin et al., 2006); sin embargo, también han sido examinadas en la literatura latinoamericana, en la que se aprecia una lectura algo más crítica de estas organizaciones (Dagnino, 2007; Dagnino et al., 2007). La mayor parte de esta literatura —de nuevo sobre todo la anglosajona— analiza a estas ONG como actores mediante múltiples estudios de caso que muestran su acción en distintos contextos. Se trata, en consecuencia, de una literatura dominada por un enfoque de las ONG como actores, analizadas en el contexto de intervenciones específicas.

Gráfico 5

		Desarrollo	
		Economía política	Intervención
Sociedad civil	Esfera pública/hegemonía	Debates públicos sobre el desarrollo/ ideas hegemónicas	Ideas dominantes en instituciones de desarrollo
	Actores/instituciones	Estado, mercado, sociedad civil	Sociología con enfoque en los actores

No cabe duda de que la mencionada literatura ha arrojado muchas luces sobre esta cara organizada de la sociedad civil y sobre su manera de intervenir en la vida social. Sin embargo, se aprecia una lectura mucho menos elaborada acerca de la manera como estas distintas organizaciones e intervenciones se interrelacionan entre sí. En esta sección se discute brevemente un estudio que ha intentado una entrada de este tipo, a partir de dos preguntas: ¿cuáles son las geografías de las ONG, es decir, qué formas espaciales toman su presencia institucional y sus intervenciones? y ¿cómo explicar estas geografías? esto es ¿hay factores que les dan cierta estructura a estas distribuciones espaciales? Se trata de un punto que continúa centrado en organizaciones e intervenciones, pero que se interroga acerca de la posible estructura del conjunto de tales intervenciones.

Este tema se puede plantear en distintas escalas, en cuanto indague sobre la desigual presencia geográfica de las ONG entre países, departamentos de un solo país y aún dentro de municipios y comunidades. En el estudio que aquí se comenta se trabajó en el ámbito departamental en torno a la siguiente pregunta: ¿cómo explicar la geografía de la presencia no gubernamental en el departamento de Ayacucho, Perú?

Ayacucho fue cuna y centro de la guerra civil que azotó al Perú, sobre todo entre 1980 y 1992. Durante este período hubo poca presencia institucional en el campo. Sin embargo, en la medida en que la intensidad de la violencia disminuyó después del período comprendido entre 1993 y 1994, hubo gran interés de la cooperación internacional y del Estado por entrar en Ayacucho, tanto para reocupar territorios donde el Estado no había tenido presencia durante muchos años, como para pagar una deuda social profunda con la población más afectada por la violencia. El reflejo institucional de este interés fue la llegada de muchas organizaciones y ONG en el período posterior —1994- 1995— y una expansión rápida de la presencia no gubernamental.

Esta nueva geografía no gubernamental —que pasó de una ausencia casi total a una presencia en gran parte del centro y del norte del departamento— se explica por el deseo de trabajar en éste, y, sobre todo por la disponibilidad de fondos. Por esto no fue sostenible y cuando, alrededor de los años 2001 y 2002, la moda de trabajar en Ayacucho empezó a ser del pasado, los flujos financieros se redujeron

y la frontera de la presencia institucional empezó a retroceder y dejó a la Alianza para el Progreso, (Usaid) y a la Unión Europea como las dos fuentes principales de financiamiento en la zona. Pero estas fuentes, sobre todo Usaid, tenían orientaciones referidas a otras agendas políticas, relacionadas principalmente con la sustitución de cultivos de coca en las tierras calidas de Ayacucho, la promoción de nuevos cultivos comerciales en la sierra y la descentralización. La geografía de muchas ONG empezó a reflejar la lógica geográfica de estas agendas.

¿Implica esto que las geografías no gubernamentales son meras expresiones de los ciclos de financiamiento y de las orientaciones estratégicas de la cooperación? Hasta cierto punto, sí. No obstante, una desagregación territorial que facilite el análisis en una escala más local permite poner en evidencia otros factores que también influyen en las geografías (y estrategias) de intervención de las ONG.

Primero, las mismas teorías y lecturas de desarrollo manejadas por las ONG influyen en sus estrategias geográficas. Para algunas de ellas, la clave para consolidar un desarrollo democrático reside en el fortalecimiento de procesos de gobernanza participativa municipal, lo cual las lleva a trabajar en aquellos municipios cuyos dirigentes demuestran mayor apertura frente a tales formas de gobierno local. Otras ONG estiman que el desarrollo pasa por la profundización de los mercados y la integración del campesinado a mercados dinámicos; esta percepción tiende a llevarlas hacia los valles y corredores económicos en razón de su mayor potencial. Por último, otras ONG trabajan con un concepto de deuda social y buscan actuar en las zonas que consideran más afectadas por la violencia.

Estas observaciones sugieren que la lógica —la economía política, si se quiere— de la cooperación no es el único determinante de las geografías de las ONG. En todo caso, éstas son el reflejo de otras geografías ya existentes: políticas (de los procesos municipales), económicas (de los corredores) y sociales (de la violencia). Cabe entonces afirmar que la geografía de la intervención, aunque influida por apuestas político-teóricas de las ONG, sigue reflejando otras geografías del “d”esarrollo.

3. Conclusiones

Con estas tres entradas empíricas en mente, volvamos al esquema esbozado al inicio del capítulo. Por un lado, el material muestra los distintos tipos de entrada posibles al análisis tanto de la sociedad civil, como del desarrollo, además de las relaciones entre ambos. Pero al mismo tiempo parece sugerir que, por varias razones, no es suficiente limitarse a un solo cuadrante del esquema en el momento de realizar un análisis. En efecto:

Primero, los casos hacen evidente que si bien el *Desarrollo* y el *desarrollo* son distintos —situado el uno en un mundo de proyectos e intervenciones y el otro en

el mundo de la economía política— también son mutuamente constitutivos. No se trata únicamente de que las intervenciones estén de alguna manera incrustadas en una economía política mayor, como en el caso de Ayacucho. Se trata también de que ciertas intervenciones pueden cambiar las tendencias de esta economía política, sobre todo en los niveles local y regional, como lo muestra la reflexión sobre movilización social y minería.

Segundo, la distinción entre sociedad civil como espacio de actores y organizaciones y sociedad civil como campo de lucha frente a ideas hegemónicas también se ve reflejada en los casos estudiados. Pero de nuevo, no se puede forzar demasiado esta distinción. Por una parte, si bien las contestaciones frente a las hegemonías son interesantes, también lo es el análisis de los actores sociales específicos involucrados en esas contestaciones, el cual lleva a reconocer que las dinámicas internas (y las relaciones externas) de estos actores influyen mucho en su manera de incidir en la esfera pública. Esto se aprecia en la experiencia de los centros de investigación en Centroamérica y —en cierta medida— en los movimientos sociales en Cajamarca y Tambogrande. Por otro lado, tal como se observa en Ayacucho, el balance entre los debates públicos y las ideas dominantes en cuanto al desarrollo influye en el accionar y el espacio de maniobra de las organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, como en el caso del d/Desarrollo, las dos expresiones de la sociedad civil —campo de disputa ideológica y campo de organización— son también mutuamente constitutivas e inseparables.

Y tercero —como consecuencia lógica de estas observaciones— hay también una ida y venida, una relación de constitución mutua, entre d/Desarrollo y sociedad(es) civil(es). La apuesta de aquellas personas que velan por “el papel de la sociedad civil en el desarrollo” es justamente que las organizaciones de ésta pueden cambiar el mundo, y de alguna manera, esta misma apuesta está presente en los enfoques gramscianos y habermasianos, por diferentes que sean, en los que el argumento es que los discursos dominantes son, no obstante su hegemonía, potencialmente inestables, que pueden ser retrabajados, que es posible producir contradiscursos con cierto peso en la sociedad, ya sea por las relaciones de poder o por la calidad persuasiva de sus argumentos.

Pero lo que ha faltado en muchas apuestas por la sociedad civil —sobre todo desde la línea de los actores e instituciones (cuadrantes B y C de nuestro esquema)— es un análisis de cómo el desarrollo también influye en las formas y posibilidades de acción de estas organizaciones de la sociedad civil. Analíticamente se le ha dado a ésta demasiada autonomía, se ha negado el peso de la historia en sus formas y prácticas y se le han atribuido características normativas que no siempre tiene.

Lo que han faltado, quizás, en muchos estudios sobre sociedad civil y desarrollo son dos sensibilidades. Primero, una sensibilidad histórica: la de ver los fenómenos en su debido contexto temporal, como productos de la historia y a la vez productores de ésta. Segundo, una sensibilidad geográfica: la de ver cómo las formas de la sociedad civil y del d/Desarrollo y las relaciones entre éstas difieren considerablemente de un sitio a otro. Tanto la dependencia histórica como la heterogeneidad geográfica deberían inducir a tener cierta cautela en el momento de trabajar con estos conceptos y de analizar sus formas empíricas, pero al mismo tiempo deberían ser las bases desde las que se podría repensar la teoría. El reconocimiento de las relaciones entre estos fenómenos a través del tiempo y del espacio y la aceptación de que sus diferencias geográficas e históricas no son accidentales sino estructurales deberían servir de base para pensar la relación entre la sociedad civil y el desarrollo desde la teoría y no simplemente desde la esperanza.

Referencias bibliográficas

Álvarez, S., Dagnino, E., & Escobar, A. (Eds.) (1998). *Cultures of politics, politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder: Westview.

Arana, M. (2002). *Minería, pobreza y contaminación ambiental en Cajamarca*. Artículo consultado en: <http://www.cajamarca.de/peru.htm>.

Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Unidad de Gestión del País-Perú. Desarrollo Ambiental y Social Sostenible, Región Latinoamérica y El Caribe. Washington D. C.: Banco Mundial.

Bazán, C., Cuéllar, N., Gómez, I., Illsley, C., López, A., Monterroso, I., Pardo, J., Rocha, J. L., Torres, P., & Bebbington, A. (2007). ¿Producción de conocimientos, generación de alternativas? En A. Bebbington (Ed.) (2007a). *Desafíos para las ONG orientadas a la investigación en América Central y México*. (En prensa).

Bebbington A. (Ed.) (2007a). *Conocimiento, proyecto político y supervivencia institucional: las ONGs frente a los desafíos de la investigación y la esfera pública en Centroamérica y México*. Guatemala: Flacso

Bebbington, A. (Ed.) (2007b). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bebbington, A. (2003). Global networks and local developments. Agendas for development geography. *Tijdschrift voor Economische et Sociale Geografie*, 94(3), 297-309.

Bebbington, A. (2000). Reencountering development: livelihood transitions and place transformations in the Andes. *Annals of the Association of American Geographers*, 90, 495-520.

Bebbington, A., Connarty, M., Coxshall, W., O'Shuagnessy, H., & Williams, M. (2007). *Mining and development in Peru, with special reference to the Rio Blanco Project, Piura*. London: Peru Support Group.

- Bebbington, A., & Hickey, S. (2006). NGOs and civil society. In D.A. Clark (ed.) *The elgar companion to development studies* (pp. 417-423). Cheltenham. Edward Elgar.
- Bridge, G. (2004). Mapping the bonanza: Geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer*, 56(3), 406–421.
- Bury, J. (2005). Mining mountains: Neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, 37(2), 221-239.
- Torres, C. y De Echave, J., (2006). *La desregulación de la inversión extranjera en los TLC y sus posibles efectos en la actividad minera*. CooperAcción, Lima
- Cowen, M., & Shenton, R. (1998). Agrarian doctrines of development: Part 1. *Journal of Peasant Studies* 2, 549-76.
- Cowen, M., & Shenton, R. (1996). *Doctrines of development*. London: Routledge.
- De Echave, J. (2006). Comunicación personal. Lima, Septiembre, 2006
- Diez, A. (2006). (forthcoming) Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Rio Blanco en Piura, Perú. En J. Bengoa (Ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago: Editorial Catalonia.
- Dagnino, E. (2007). Challenges to participation, citizenship and democracy: perverse confluence and displacement of meanings. En A. Bebbington, D. Mitlin & S. Hickey (Eds.), *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*. London: Zed.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. En E. Dagnino, A. Olvera, & Panfichi A. (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (pp. 13-91). Sao Paulo: Paz e Terra.
- Edwards, M., & Hulme, D. (Eds.) (1995). *Beyond the magic bullet. NGO performance and accountability*. London: Earthscan.

- Escobar, A. (1995). *Encountering development. The making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine. Development and depoliticization in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fine, B. (2001). *Social capital versus social theory. Political economy and social science at the turn of the millennium*. London: Routledge.
- Giddens, A. (1998). *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
- Gramsci (1971 [2000]). *The gramsci reader: selected writings, 1916-1935*. (Editado por D. Forgacs). Nueva York: Nueva York University Press.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Cambridge: Polity Press.
- Hart, G. (2001). Development critiques in the 1990s: *culs de sac* and promising paths. *Progress in Human Geography*, 25, 649-658
- Hickey, S., & Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. *Development and Change*, 33(2), 237-262.
- Hulme, D., & Edwards, M. (Eds.) (1997). *Too close for comfort. NGOs, states and donors*. London: St. Martin's Press.
- Lehmann, A. D. (1990). *Democracy and development in Latin America. Economics, politics and religion in the post-war period*. Cambridge: Polity Press.
- Lewis, D. (2002). Civil society in African contexts: reflections on the usefulness of a concept. *Development and Change*, 33(4), 569-86.
- Long, N., & Long, A. (Eds) (1992). *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge.
- Minera Yanacocha, (2005). *Cajamarca. Yanacocha: responsabilidad social y ambiental 2004*. Lima: Minera Yanacocha.

- Mitlin, D., Hickey, S., & Bebbington, A. (2006). Reclaiming development? NGOs and the challenge of alternatives. *Global Poverty Research Group Working Paper 43*. Oxford: GPRG.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Portugal Menodoza, C. (2005). *Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: El caso Tambogrande*. Santiago: Grupo Chorlavi
- Salamon, L., & Anheier, H. (Eds.) (1997). *Defining the non-profit sector: A cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press.

SEGUNDA PARTE

Perspectivas económicas

Dinámicas locales de empleo: ¿Basta un abordaje puramente económico?
reflexiones y experiencias para Colombia

Entorno humano y desarrollo económico local

Carlos Zorro Sánchez*

Presentación

El desarrollo local en Colombia —como en todo el mundo— parte hoy de la necesidad de conciliar dos procesos básicos:

- El desarrollo en ámbitos territorialmente circunscritos.
- La globalización como proceso que incide en cada uno de tales ámbitos.

Ahora bien, si se busca que este desarrollo tenga una base propia, no sujeta exclusivamente a los procesos que ocurren a escala mundial, la respuesta es muy compleja: ¿cabe articular estos dos procesos que en principio podrían aparecer como contradictorios? ¿Cómo lograr esa articulación?

El capitalismo, en cuanto sistema de organización de la actividad económica, ha sufrido cambios importantes como consecuencia de la globalización. En particular, se han venido abandonando las formas de organización *fordista* de las empresas¹, que prevalecieron durante la primera mitad del siglo XX, hasta el punto de que la vinculación laboral estrictamente ligada al salario, que se consideraba la expre-

* Profesor del CIDER, Universidad de los Andes.

¹ En esta forma de organización se le otorga particular importancia a la gran empresa, en la que existe una rígida separación entre capital y trabajo. Por lo general la actividad de la gran empresa tiene lugar en grandes establecimientos productivos en los que impera una estricta división del trabajo que facilita la sucesión de actividades en cadena en una sola planta. (Castells, 2002).

sión por excelencia de la relación capital-trabajo dentro del capitalismo, ha venido perdiendo peso rápidamente en el curso de las dos últimas décadas, en favor de otras formas de articulación.

Por lo demás, mientras el capital tiende a ser cada vez más universal y a operar en tiempo virtual y espacios múltiples, gracias a las redes financieras internacionales, el trabajo ha sido menos sensible a tales cambios y, por el contrario, tiende a convertirse en una de las expresiones más concretas del aforismo “pensar global, actuar local”. En efecto, lo más común es que los trabajadores permanezcan en las localidades o regiones donde tienen su lugar de residencia y que sea en ellas donde se manifieste su contribución a los procesos productivos y al desarrollo en general. (Castells, 2002).

La estrategia de desarrollo económico local (DEL) se ofrece como una alternativa capaz de brindar un marco analítico y operativo cuya aplicación haría posible que las referidas transformaciones fueran aprovechadas en beneficio de la población de las localidades y regiones. En efecto, tal como lo muestran diversas experiencias principalmente en países de Europa Occidental, la desagregación de procesos productivos que anteriormente se llevaban a cabo en una sola planta y que, en consecuencia, exigían la concentración de la población y de la actividad económica, tiende a facilitar una reorganización espacial menos concentrada de los establecimientos productivos. Aunque ésta por sí misma no garantiza que se generen procesos de desarrollo en los nuevos entornos de tales establecimientos, sí facilita la articulación de éstos con los demás actores sociales de las localidades y regiones y, por ende, la transmisión de impulsos dinámicos que tienden a promover crecimiento y desarrollo.

Esta percepción es reforzada por el hecho de que la referida estrategia concibe el desarrollo como proceso endógeno, es decir, generado por las fuerzas sociales, económicas e institucionales de la respectiva región o localidad, y, en tal virtud, le otorga particular importancia a la fuerza de trabajo local. No obstante, la visión multidimensional del desarrollo que caracteriza a esta corriente y la importancia que les da a los encadenamientos de éste, le permiten ir mucho más allá de la simple generación de empleo e ingreso por algunos establecimientos. En efecto, de acuerdo con sus planteamientos, la eficiencia y la competitividad no pueden ser examinadas desde la perspectiva simple de un establecimiento productivo aislado, sin referirse al contexto más amplio de su entorno local y regional, que incluye, entre otros elementos, las cadenas de establecimientos que, bajo una u otra modalidad, se articulan entre sí. En estos términos, cabe hablar de territorios competitivos (regiones o ciudades), en los que el factor humano, independientemente de su carácter asalariado, de la rama de ocupación en que se desempeñe y del tipo de relación que tenga con las cadenas y

establecimientos productivos, resulta fundamental para darles el dinamismo necesario a los procesos de desarrollo.

De esto se desprende la necesidad de examinar cómo las nuevas modalidades de vinculación de la población a la actividad económica pueden contribuir al desarrollo local y regional en el marco de un mundo crecientemente globalizado, y diseñar estrategias adecuadas para convertir en realidad el potencial que de tales modalidades se desprenda. Esta ponencia se limita a llamar la atención sobre la necesidad de llevar a cabo esta reflexión para el caso colombiano y de aplicar las conclusiones y recomendaciones que de ella se deriven.

Aceptando, como punto de partida, la posibilidad de que estos interrogantes encuentren una respuesta en la estrategia de Desarrollo Económico Local, el texto se ha organizado en dos partes: la primera examina el papel del entorno en los procesos de desarrollo local, que incluye una breve presentación de algunos cambios recientes en la organización del modo de producción capitalista, y la segunda se refiere a la manera como esos elementos han venido siendo abordados por la llamada estrategia de Desarrollo Económico Local (DEL); esta parte concluye con algunas consideraciones relativas a la aplicabilidad de este tipo de planteamientos en el proceso de desarrollo colombiano.

1. Enfoques recientes sobre el papel del ser humano en los procesos de desarrollo²

1.1. Un enfoque multidimensional del desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido ampliamente debatido desde hace más de sesenta años. Sin entrar a cuestionar su validez intrínseca³ ni a discutir los enfoques de éste que más han influido en el pensamiento de los expertos y en la práctica de los gobiernos, basta aquí con señalar que mientras la teoría ha tendido a dar un giro desde la concepción que lo identifica con el crecimiento económico, en los planteamientos originales de las escuelas nekeynesiana y neoclásica, hasta los planteamientos que lo asimilan a una ampliación de las posibilidades de elección entre múltiples opciones para la realización individual y social (incremento en las

² Una parte considerable de este trabajo ha sido adaptada del artículo “Desarrollo local endógeno en el marco de la globalización: el caso de Colombia”, elaborado por el autor y publicado en la revista *Economía Marche*, Italia, Fondazione Aristide Merloni, Università Politecnica delle Marche, Anno 25, No. 1, 2006.

³ Negada por autores para quienes este concepto se inscribe rígidamente en la visión occidental del mundo, por lo cual no sería aplicable a civilizaciones que no la compartan. Sobre este punto se volverá en breve.

libertades del ser humano), la práctica de los gobiernos y de la mayor parte de los organismos internacionales continúa aferrada a las visiones que lo definen desde una perspectiva puramente económica⁴.

En otros términos, mientras gran parte de los medios académicos que estudian la teoría del desarrollo trata de enriquecer los planteamientos económicos que la sustentan con perspectivas derivadas de otras “ciencias” sociales, perspectivas que han dado origen a las llamadas “dimensiones del desarrollo”, la práctica sigue subrayando el crecimiento económico como sinónimo de desarrollo⁵. Ahora bien, esto tiene en parte explicación en el hecho de que no se ha logrado establecer una definición suficientemente clara y aceptada de lo que es una dimensión del desarrollo ni, menos aún, una conceptualización satisfactoria de ésta.

1.2. Las “dimensiones del desarrollo”: el concepto y su especificación

Para efectos de este artículo, se consideran dimensiones del desarrollo las distintas facetas, individuales, sociales y de contexto, que permiten aproximarse a su integralidad y, eventualmente, contribuir a orientar su evolución futura. Esto supone que se acepta que, al menos dentro de la perspectiva occidental, el desarrollo es algo posible, realizable y, en alguna medida, deseable⁶.

1.2.1. Elementos de la definición

La definición anterior permite identificar los siguientes elementos:

A. Los atributos individuales del ser humano

⁴ Se exceptúan de esta perspectiva principalmente el PNUD con su teoría de las dimensiones del desarrollo y algunas otras agencias de las Naciones Unidas que se ocupan principalmente en temas sociales de alcance mundial.

⁵ Como es bien sabido, la discusión reciente sobre la naturaleza del desarrollo ha tendido a polarizarse entre quienes consideran que se trata de un proceso esencialmente económico, cuyo instrumento de medida, el producto o ingreso por habitante, es suficiente en líneas generales, para comprender la situación de una sociedad concreta en términos de bienestar, y quienes le niegan a esa perspectiva económica su pretensión totalizante y piensan, por el contrario, que el desarrollo es un proceso extremadamente complejo en el que intervienen múltiples dimensiones propias de la complejidad de la persona humana que es a la vez individuo y ser social. De ahí el famoso debate acerca de la identidad o no entre los conceptos de crecimiento y desarrollo.

⁶ Tal como ya se indicó, la pretendida validez universal del concepto de desarrollo ha venido siendo cuestionada intensamente, en especial durante las últimas décadas, a lo largo de las cuales se ha venido tomando conciencia con una claridad cada vez mayor, que los valores, las concepciones de bienestar y las motivaciones de los seres humanos cambian considerablemente de una cultura y de un momento histórico a otro y que, en consecuencia, no necesariamente todos están llamados a aceptar los paradigmas de la cultura occidental. Esto inclusive ha llevado a poner en tela de juicio la concepción misma de desarrollo, como interpretación para algunos puramente “occidental” de los procesos sociales y como práctica político-económica puesta al servicio de los intereses dominantes en esta cultura. Una crítica a fondo se encuentra, por ejemplo, en Escobar (1996, especialmente páginas 13-15, 30-39, 51-111).

- B. Las relaciones de los seres humanos entre sí y con otros seres
- C. Los ámbitos de ejercicio de los atributos y relaciones
- D. La orientación y los criterios que presiden ese ejercicio

A continuación se especifican brevemente algunos de ellos.

A. Breve referencia a algunos de tales elementos

Se parte del supuesto de que, por su propia naturaleza, el desarrollo es un proceso humano o que al menos involucra al ser humano y que, como parte de lo humano, debe examinarse desde una perspectiva antropológica pero no necesariamente antropocéntrica.

Se supone, igualmente, que por esta misma naturaleza el proceso de desarrollo no está sometido a leyes científicas deterministas y que, en consecuencia, implica, de parte de quienes están involucrados en él, la posibilidad y la necesidad de tomar decisiones en las que de una u otra forma, en mayor o menor grado, está comprometido uno de los atributos esenciales de la persona: su libertad, que le permite (y a la vez le obliga) a escoger entre fines diferentes y distintos medios para conseguirlos.

Surge así un *elemento* —o *dimensión*— *finalista* (qué fin perseguir) que involucra elementos éticos. Puede llegarse así a una primera conclusión: el desarrollo implica, necesariamente, contenidos éticos en cuanto a los fines que persigue y a los medios que sus agentes están llamados a utilizar para obtenerlo. Esta dimensión, que supone decisiones no necesariamente condicionadas por determinadas “leyes”, debe reflejarse en la práctica del desarrollo, tanto con respecto a los trabajadores involucrados en los procesos productivos como con respecto a los restantes agentes económicos que habitan en las regiones donde tales procesos tienen lugar, lo que quiere decir que unos y otros tienen el derecho y el compromiso de manifestar qué tipo de desarrollo prefieren y cuál es su contribución a él.

Desde otra perspectiva, es preciso reconocer que el desarrollo humano tiene una dimensión individual en la medida en que involucra atributos que forman parte del fuero interno y, hasta cierto punto, exclusivo de cada persona, tales como la posibilidad de amar, discernir o razonar, intervenir, soñar, crear y además de elegir, hacer y disfrutar. El análisis y potenciación de estos atributos individuales corresponde a la psicología y no es directamente objeto de estudio de los procesos de desarrollo social a que se refiere este artículo, aunque es indudable que tales procesos dependen en gran medida de valores, actitudes y comportamientos de carácter individual, de los que no es posible hacer caso omiso si se busca avanzar efectivamente por la vía del desarrollo social, independientemente de la definición que se adopte para éste. (Véase, por ejemplo, Kohlberg, 1992).

Ahora bien, el individuo a que acaba de hacerse referencia no es aislado; de una u otra forma se relaciona con un entorno, bien sea inmediato o territorialmente discontinuo, dentro del cual encuentra otras personas de su especie, organismos o instituciones formados por éstas o seres no humanos que influyen en su vida. El propósito y la forma como se llevan a cabo esas relaciones con diversas personas, instituciones o seres de especies diferentes (proceso relacional), resulta esencial en los procesos de transformación y desarrollo de una sociedad. Estas relaciones, cuyas modalidades actuales son en gran medida resultado de la evolución histórica, no son igualitarias en la mayor parte de los casos: ellas implican asimetrías, jerarquías y ejercicio del poder con sus consecuencias de dominación, dependencia y, en ocasiones, explotación de unos individuos o grupos por otros. Los conflictos y tensiones derivados de esta compleja red de interacciones son fácilmente entendibles.

En estas condiciones, si se acepta que el desarrollo es un proceso de transformación social, y uno de los más importantes al menos desde la perspectiva de las sociedades impregnadas de la lógica racionalista de tipo occidental⁷, es necesario incorporar en él estas diversas categorías de relaciones que, de manera simplificada, podrían caracterizarse así:

- Sociales, que en alguna forma engloban el conjunto de lazos de distinta naturaleza que cada individuo teje con los demás seres humanos de su entorno, por la simple razón de llegar a la vida, hecho social que ocurre en un medio social, de permanecer en ésta rodeado de seres semejantes a él y, sobre todo, de tratar en ella de llegar a ser lo que se quiere, lo que en la inmensa mayoría de los casos es imposible sin el concurso de otras personas.
- Económicas, que se derivan de la búsqueda común de medios para satisfacer las necesidades de subsistencia.
- Políticas, que surgen de la necesidad de asegurar las condiciones de convivencia entre todos aquellos que forman parte de la sociedad.
- Ambientales, que se refieren a las interacciones entre los humanos y los otros seres que forman parte de su entorno, presididas también, en muchos casos, por las necesidades propias de la subsistencia.

El cuadro 1 y el diagrama 1 presentan los elementos incluidos en esta reflexión.

⁷ No es del caso entrar a especificar aquí estas características de las sociedades occidentales contemporáneas, que progresivamente fueron tomando forma desde el Renacimiento hasta llegar a las expresiones que prevalecen en la actualidad.

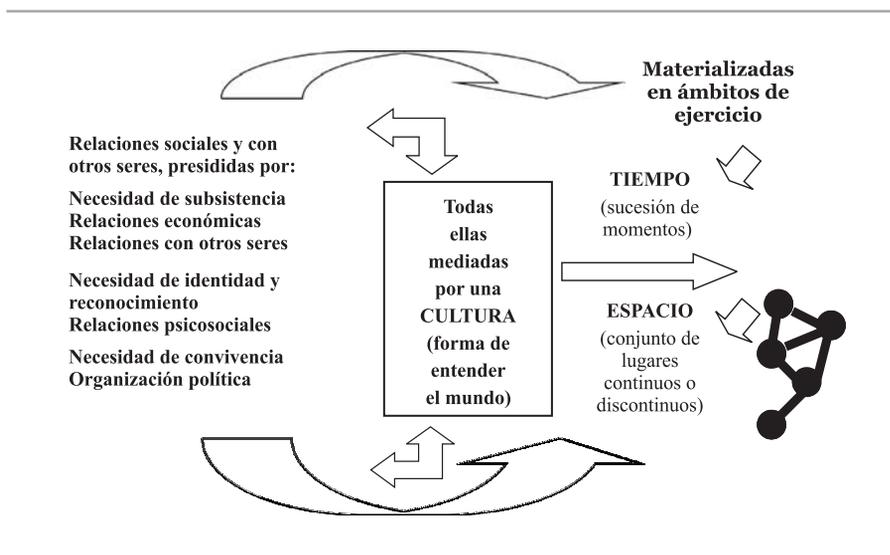
Cuadro 1

Orígenes del proceso de relacionamiento y elementos para su caracterización.

Razones que dan origen a procesos de relación del ser humano	Caracterización del proceso	Relaciones con el entorno humano Tipos de relación	Observaciones
Búsqueda de medios dirigidos a satisfacer necesidades básicas y complementarias para la subsistencia	Las necesidades son satisfechas gracias a un proceso — cooperativo o competitivo— de producción, distribución y consumo de bienes y servicios	Suma de esfuerzos para generar bienes y servicios. Modalidades: cooperación o subordinación (familiar o mediante organización de producción)	Proceso generador de recursos. Atiende algunas necesidades en forma directa Hace posible atender otras. Da lugar a la llamada "actividad económica".
Formación de identidad y búsqueda de reconocimiento por medio de intercambios de distinta naturaleza con otros seres humanos	La formación de la persona obedece a dos factores principales: la herencia genética y las interacciones que establece con otros seres humanos (procesos de socialización primaria, secundaria y terciaria).	Enlace con antepasados Recepción, procesamiento y asimilación de una visión del mundo y un conjunto de valores y actitudes que se despenden de ella. Formación de vínculos basados en afecto, en méritos, temor o interés.	Proceso forjador de identidad: descubre, usa y perfecciona atributos humanos; forma visión del mundo, que genera valores y actitudes. (a partir de cultura dominante). Logra reconocimiento de esa identidad (exigencia psicosocial)
Concertación de reglas dirigidas a garantizar la convivencia entre quienes forman parte de una sociedad.	Pacto social para la organización política de una sociedad.	Derivados del sistema político que se adopte (liberal o absolutista, p.ej.: unipersonal, aristocrático o democrático). Sinérgica. Independiente. Conflictiva. Antagónica. Violenta.	Proceso referido a la organización política y jurídica. Regula la convivencia, la asignación y el ejercicio de un poder que la haga realidad. A él se otorga la potestad de dirimir conflictos y de acudir a la coerción.
Búsqueda de protección contra los riesgos de la naturaleza o de aprovechamiento de los recursos que ésta le ofrece.	Búsqueda a veces de simbiosis con la naturaleza o, en otros casos, de apropiación de ésta y utilización de sus recursos.	Relaciones con otros seres Tipos de relación: conservación, explotación, aprovechamiento, regeneración.	Proceso referido a la relación hombre-naturaleza. Varía según las culturas: en unas la sociedad se siente parte de ésta; en otras busca servirse de ella.

Diagrama 1

Elementos incorporados en los procesos sociales y ámbitos de materialización de éstos.



B. Las dimensiones del desarrollo: ¿marco rígido o categorías analíticas ordenadoras?

La manera como se ha llegado a las dimensiones retenidas, a partir de la consideración de elementos propios de la naturaleza del ser humano examinado en su doble perspectiva, individual y social, se considera adecuada para comprender un proceso esencialmente humano como el desarrollo, pero no pretende ni puede pretender llevar a una perspectiva única para entenderlo y, eventualmente, para guiarlo. Más aún, las dimensiones retenidas no tienen contenidos rígidos, ni siquiera en cuestiones elementales: un “hábitat cómodo” seguramente no es igual en China, en Australia o en Alaska; pero en todos esos sitios su población aspira a tener un hábitat ajustado a lo que entiende por “cómodo”.

Por tal razón, y pese al carácter sistémico del abordaje adoptado, no se está sugiriendo que éste se adopte como marco rígido para entender el desarrollo. Simplemente se están planteando algunas categorías analíticas que, se espera, tengan suficiente solidez por estar ancladas de manera coherente tanto en el concepto de desarrollo como en la naturaleza del ser humano, agente principal y destinatario del proceso. Estas categorías, que este documento identifica con las dimensiones del desarrollo, deberían facilitar el ordenamiento de los distintos elementos interpretativos y normativos que a él se refieren.

1.3. Algunas transformaciones en las relaciones capitalistas de producción

Los procesos propios de la globalización están cambiando profundamente la estructura y la expresión de las relaciones capitalistas de producción.

En particular, la organización *fordista*, con su rígida separación capital-trabajo, sitio de residencia y de actividad, y su forma de trabajo en serie en grandes plantas, se ha venido debilitando. Entre las repercusiones de esto se mencionan dos:

Las relaciones laborales y sus modalidades.

Las formas de ocupación del espacio por las actividades productivas

La vinculación laboral ligada estrictamente al salario, expresión por excelencia de la relación capital-trabajo en el capitalismo, está perdiendo progresivamente peso frente a la expansión-asimilación de otras formas de relación.

Algunas de éstas, hasta hace poco consideradas “precapitalistas” o propias de la “informalidad” (trabajo por cuenta propia, “maquila”, ciertas formas de subcontratación, entre otras), están siendo integradas a la lógica prevaleciente como parte de la llamada “flexibilización laboral”, que reduce formalmente los compromisos del trabajador y del empleador en aras de una real o supuesta mayor libertad y autonomía de ambas partes.

Pero las transformaciones van más allá y cabría afirmar con Castells (2002) que el capitalismo contemporáneo difiere profundamente de sus predecesores históricos:

Como consecuencia de las alteraciones en la relación espacio-tiempo debidas a la revolución de las comunicaciones y a la naturaleza misma de los factores que intervienen en la producción, el capital tiende a ser global, y el trabajo, a ser local. De esta manera, mientras la “sociedad red” concentra y globaliza el capital, gracias, paradójicamente, al poder descentralizador de las redes, el trabajo pierde identidad colectiva, e individualiza las capacidades y condiciones laborales.

Capital y trabajo tienden a existir en espacios y tiempos cada vez más distintos: el espacio de los flujos y el de los lugares, el tiempo inmediato de las redes informáticas y el reloj de la vida cotidiana. El capital tiende a escapar en un espacio de circulación pura; el trabajo disuelve su entidad colectiva en una variación infinita de existencias individuales. (Castells, 2002).

Aunque las transformaciones que vienen dándose en el mundo como consecuencia de la globalización son tan rápidas e impredecibles que no sería extraño que esta

tendencia se invirtiera en un futuro no muy lejano, las implicaciones de ella son, al menos por el momento, enormes desde el punto de vista de los procesos de desarrollo regional. En particular, mientras el capital tiende a fortalecerse como elemento externo a ellos, es el trabajo el componente que de alguna manera continúa aferrado al lugar, al territorio, la localidad y la región.

Sin embargo, dentro de una perspectiva de flujos de inversión internacionales y transnacionales, son las características locales y regionales las llamadas a atraer las inversiones que eventualmente podrían contribuir a impulsar el crecimiento de sus respectivas economías.

En esta forma, la articulación local–global se torna no sólo posible sino necesaria: mejores condiciones locales resultan atractivas para la inversión que fortalece ese desarrollo.

Ahora bien, dada su complejidad, las referidas transformaciones generan nuevos riesgos (inestabilidad, desprotección, por ejemplo), pero crean nuevas oportunidades derivadas de la desconcentración y, eventualmente, de una mayor flexibilidad en la organización del tiempo de los trabajadores, ya que para muchos de ellos surge la posibilidad de horarios flexibles en su sitio de residencia. Superar los riesgos y aprovechar las oportunidades mencionadas es el nuevo desafío en búsqueda de desarrollo regional y local.

En este contexto cabe preguntarse cuál es la mejor forma de abordar los desafíos que los cambios enunciados presentan a las regiones y localidades. La importancia de la definición que se adopte a este respecto reviste singular importancia, en la medida en que una escogencia equivocada puede generar enormes problemas, dada la forma como los procesos globales tienden a avasallar la economía, la cultura y aún la política regional y local. Sólo aquellos ámbitos territoriales que estén preparados para hacerles frente de manera coherente podrán registrar éxitos en sus procesos de desarrollo, y para ello, la decisión estratégica resulta condición indispensable.

Al revisar las propuestas alternativas que se les ofrecen a las regiones y localidades, es posible identificar, *grosso modo*, dos caminos principales para impulsar procesos locales y regionales de desarrollo. Mientras el primero corresponde a la lógica estrictamente neoliberal que tiende a prevalecer en las políticas de la mayor parte de los países occidentales, el segundo, sin enfrentar directamente esta lógica y, lo que es más, tratando de aprovechar en los ámbitos regional y local algunas de las consecuencias de la evolución que recientemente ha tenido el capitalismo bajo la misma lógica, presenta algunas variantes que tienden a diferenciarlo claramente de las políticas del primer grupo. Con el tiempo, estas variantes, eventualmente, podrían llegar a conformar un marco estratégico ver-

daderamente alternativo frente a la práctica neoliberal. Los caminos alternativos son, en consecuencia, los siguientes:

- Solución dominante: facilitar la acción de las fuerzas del mercado. En un mundo global, el desarrollo regional —entendido básicamente como crecimiento económico en la medida en que lo económico condiciona y de alguna manera subordina las otras dimensiones— habrá de ser necesariamente inducido desde afuera, ya que no puede pensarse en un crecimiento considerable basado en mercados puramente locales y regionales. Se trata, en consecuencia, de crear condiciones propicias a la integración de las regiones y localidades a la economía global y particularmente a las inversiones productivas, para que ellas se encarguen de jalonar los procesos conducentes a un mayor bienestar.
- Estrategia de Desarrollo Económico Local: promover el desarrollo endógeno sin cerrarles las puertas a los impulsos externos. Se trata en síntesis de fortalecer las capacidades de los actores locales para avanzar en el perfeccionamiento de las distintas dimensiones del desarrollo humano, mediante una movilización general de sus esfuerzos que les permita enfrentar los desafíos del desarrollo y de la globalización y promover, simultáneamente, que la región o localidad, así fortalecidas, logren una inserción o reinserción adecuadas en estos procesos aprovechando las oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales de bienes, servicios, capitales y, en lo posible, del trabajo. Como puede apreciarse, esta doble perspectiva (interna y externa) requiere el soporte de un proceso de desarrollo endógeno suficientemente sólido, en la medida en que su éxito depende del conjunto de los referidos agentes sociales, cohesionados por una visión común y una voluntad generalizada de convertirla en realidad.

Ahora bien, los dos caminos que acaban de señalarse tienen restricciones importantes que deben ser superadas. El primero principalmente en términos de los beneficiarios reales del proceso, con respecto a lo cual cabe hacer serios interrogantes, dada la experiencia reciente del proceso de globalización (Stiglitz, 2002 y 2003) y el segundo en términos de la compatibilidad de una estrategia, que implica a la vez competencia y solidaridad, con la lógica del mercado en que prevalece ampliamente el primero de estos valores.

1.4. El papel de los seres humanos en los procesos contemporáneos de desarrollo

Volviendo al tema central de esta ponencia, es preciso destacar cómo la estrategia en cuestión pone en primer plano la intervención de las personas como agentes tanto individuales como sociales del desarrollo. Éste resulta no simplemente de la iniciativa de uno o varios empresarios dinámicos en el sentido enunciado por Schumpeter,

ni tan sólo de una intervención decisiva del Estado, sino de una acción sistemática y continua de un conjunto de actores sociales que mantienen entre sí interacciones de diversa índole, que son capaces de generar sinergias y movilizaciones colectivas para el logro de objetivos comunes.

Este enunciado descarta de entrada la posibilidad, explícitamente sostenida por la teoría dominante en la esfera política del desarrollo, según la cual éste es un proceso esencialmente económico, que, en tal virtud, debe limitarse a buscar un máximo ajuste con las leyes del mercado. Éstas son la única guía racional de comportamiento social de los seres humanos y frente a ellas sólo cabe la aquiescencia al margen de dilemas éticos y factores sociales, culturales y políticos que en cierta forma carecen de relevancia, ya que están simplemente subordinados a la racionalidad económica del mercado.

Ahora bien, si no existe ese tal condicionamiento a unas supuestas “leyes” que desconocen la complejidad de la naturaleza humana, corresponde a las personas asumir el papel de actores, esto es, de tomadoras de decisiones y de interventoras de su cumplimiento, actividades en las que involucran ciertamente su racionalidad, que incluye la lógica del mercado, pero también otras facultades y, sobre todo, la libertad que se extiende a ámbitos que van más allá de la libertad de mercado. Dentro de tales actores se encuentran, evidentemente, empresarios y consumidores, pero también las instituciones estatales, como responsables actuales de la convivencia, en función del pacto social que les ha dado origen, los centros académicos y de investigación y otros actores de la llamada “sociedad civil” que actuarían como personas y grupos no directamente vinculados —pero tampoco ajenos— a los intereses puramente empresariales, por una parte⁸, ni, por la otra, a las estrategias de manejo político propias de quienes han sido llamados por el pueblo, mediante los mecanismos propios de la democracia representativa, a orientar las políticas y asumir la gestión directa de la acción estatal.

Desde esta perspectiva, es una combinación de lo individual y de lo colectivo, articulados mediante redes de diversa naturaleza, lo que está llamado a guiar el desarrollo. Desde un punto de vista estratégico, la promoción de este proceso debería emprenderse a partir de los ámbitos regional y, especialmente, local.

Entre las redes que articulan las intervenciones de los diversos actores sociales en el proceso de desarrollo están indudablemente las cadenas productivas y los *clusters*, que brindan sustento económico de la estrategia, pero también las que se derivan

⁸ El concepto de “sociedad civil” ha sido usado en muy diversos sentidos y probablemente por ello ofrece hoy gran ambigüedad (Cohen, 2001, Bresser, Cunill, 1998). Aquí se hace referencia a él en el sentido expuesto, para distinguirlo, en particular de la idea de que se refiere principalmente a las llamadas organizaciones no gubernamentales, ONG.

de la confianza en las demás personas y en las instituciones, mediante las cuales se logra la movilización social en torno al desarrollo, y las que se enlazan mediante los sistemas de información y comunicación que constituyen la savia misma del proceso y el motor de éste en su calidad de canales de transmisión de las innovaciones que le dan dinámica al sistema.

Como puede apreciarse, esta estrategia, aunque le confiere gran importancia a lo económico, dista mucho de concentrarse en él. El desarrollo involucra múltiples dimensiones, y si bien no existe entre los autores que han venido trabajando desde la perspectiva DEL una discusión sistemática del concepto, ni siquiera una plena coincidencia en cuanto a la respectiva definición, sí es claro que participan de esa visión del desarrollo como algo esencialmente humano y, por ende, complejo, como compleja es la naturaleza humana. Lo económico es una puerta de entrada, es un motor de arranque del proceso; pero éste va mucho más allá.

Siguiendo los postulados de los autores que sostienen que el desarrollo es un proceso endógeno a cada sociedad, es decir, que surge del interior de ella, del entendimiento, de la voluntad y de la acción de quienes la integran, la estrategia de desarrollo económico local plantea que es necesario lograr la comprensión, la adhesión y la movilización de las fuerzas sociales de una región o localidad dada, con el fin de avanzar de manera eficiente y eficaz hacia el desarrollo.

Ahora bien, el hecho de que, conforme a los planteamientos que se comentan, el proceso sólo sea sostenible si surge de la base social de la unidad territorial subnacional a la que se refiera —i. e. actores locales, recursos locales y capacidades locales—, y si genera en ella cambios duraderos, no impide reconocer que hoy hay que insertarse en los procesos globales e incluir en éstos el comercio internacional y transnacional. Según esto, el desarrollo endógeno requiere complementación “hacia fuera”, cuya gestión exige una clara conciencia de lo que ella implica en términos de articulación a redes complejas y heterogéneas, de naturaleza similar a las que acaban de mencionarse.

En otros términos: no es posible plantear hoy una economía cerrada, pero una economía abierta puede arrasar con una sociedad si las personas que la componen no tienen capacidad para mantener la especificidad de aquella y voluntad suficiente para preservar los rasgos locales. Por tal razón, y ante la imposibilidad actual de cerrarle las puertas nacionales o locales a la globalización, tiende a aceptarse que ambos procesos, el de desarrollo endógeno y el de articulación al mundo global, deben avanzar de manera simultánea y articulada, lo que no estará exento de tensiones de toda índole para las personas involucradas en ellos, situación que, sin embargo, es preciso manejar de la mejor manera posible. En esto consiste uno de los grandes retos de los procesos de desarrollo económico local.

A continuación se profundizan las anteriores ideas.

2. El elemento humano en la estrategia de desarrollo económico local (DEL)

Este numeral se inicia con un enunciado esquemático de algunos de los procesos de reorganización territorial que se están dando en el ámbito mundial como consecuencia de la globalización; resume en seguida los elementos fundamentales de la estrategia de desarrollo económico local desde el punto de vista de sus actores y concluye con algunas hipótesis sobre la posibilidad y conveniencia de incorporar tales elementos en las estrategias dirigidas a promover el desarrollo de las regiones y localidades del país.

2.1. Consideraciones acerca de la articulación entre niveles territoriales, incluyendo lo global- local desde el punto de vista del elemento humano.

2.1.1. El desarrollo en el contexto de la globalización

Las transformaciones que han venido ocurriendo en la sociedad contemporánea como consecuencia de la reciente aceleración del proceso de globalización, a las que se hizo una breve alusión en la presentación de este artículo, ponen de manifiesto que la noción de desarrollo no puede ser comprendida hoy al margen de los procesos que avanzan a escala mundial que, de manera acelerada y por encima de las tradicionales fronteras culturales, sociales, políticas y económicas, tiende a permear los valores, actitudes y comportamientos de la población mundial en todas las esferas de la vida humana y aún en las regiones y localidades más apartadas.

Ahora bien, al abordar la relación entre lo local y lo global resulta indudable que la expansión del proceso mencionado, que de alguna manera tiende a promover la homogenización cultural, económica, social y política de los pueblos bajo el auspicio de las naciones dominantes en el mundo, genera crecientes tensiones tanto dentro de las naciones como en el plano internacional. En efecto, esta pretensión homogeneizante tiende a chocar con el creciente individualismo que busca preservar las formas de expresión propias y heterogéneas de los distintos lugares, y que se expresa de manera colectiva en la esfera mundial —valga la paradoja— por medio del renacimiento de nacionalismos y regionalismos que en algún momento llegaron a creerse superados.

Esta tensión se manifiesta también en lo institucional, ya que mientras surgen organismos cuya jurisdicción tiende a extenderse sobre todo el planeta, se consolidan en muchos países procesos de descentralización que buscan fortalecer la auto-

mía regional y local en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos disponibles, procesos que implican la transferencia a las instituciones regionales y locales de funciones, atribuciones y recursos que eran anteriormente del resorte de las instancias nacionales.

Cabe destacar que aunque esta tensión está igualmente presente en los procesos de crecimiento y desarrollo social y económico de los distintos países, caracterizados por crecientes disparidades entre los Estados y los grupos sociales en el plano internacional⁹, es indudable que ella ha sido relegada a un nivel secundario en las discusiones, con el argumento, defendido por muchos de los líderes de la globalización económica, de que para resolverla basta con dejar que las fuerzas del mercado actúen libremente en todos los países y regiones, de manera tal que unos y otras se limiten a tratar de articularse con las economías más pujantes, con lo cual podrán recibir de éstas los beneficios derivados de las innovaciones que generan y del dinamismo que las caracteriza, y a buscar nichos de mercado en los que puedan insertarse para competir exitosamente con los productos de otros países y regiones.

Según la interpretación dominante en la práctica política, corresponde a los gobiernos y a las sociedades estar atentos a los mensajes de los mercados internacionales, para que la referida inserción resulte exitosa. Esto exige, en todos los casos, lograr niveles de alta competitividad comparados con los que se registran en los otros países que buscan situarse en los mismos mercados. Esta inserción es susceptible de generarles beneficios económicos y sociales a los países y garantizar procesos nacionales y locales de crecimiento y desarrollo sostenibles en el mediano y el largo plazo. Como puede apreciarse, se trata de procesos claramente orientados desde afuera, que siguen los signos y mensajes de los mercados internacionales, independientemente de las implicaciones que éstos puedan tener a corto plazo, siempre que el respectivo país esté en capacidad de darles una respuesta eficiente.

2.1.2. Aspectos de la inserción de los niveles subnacionales en el mundo globalizado

En este aparte se hará referencia a algunos de los cambios que han venido dándose en las relaciones entre los niveles locales y entre éstos y otros niveles territoriales o, más exactamente, entre los niveles locales y otros ámbitos espaciales, como consecuencia de la globalización. Ahora bien, en la revisión de estas relaciones se

⁹ Tal como se pone de manifiesto en la mayor parte de las estadísticas sobre el desarrollo mundial en sus distintas dimensiones. Limitando las referencias a algunos de los documentos más divulgados, se pueden mencionar los informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial, los de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los relativos a la salud en el mundo, de la Organización Mundial de la Salud.

tendrá en cuenta esencialmente su contenido humano y se subrayarán las relaciones de producción.

Para entender la forma como ellas tienen lugar en el mundo globalizado es necesario entenderlas cada vez más en términos de redes. En tal virtud, las relaciones que una localidad guarda con otras y con otros niveles territoriales dependen de la naturaleza y de la localización de las relaciones que mantengan los actores sociales que realizan su actividad en esa localidad. Hay que tener en cuenta que este tipo de relaciones no son nuevas pero que actualmente, como consecuencia de los cambios en la organización productiva arriba mencionados y de la creciente ampliación de la esfera de relaciones propia de la globalización, su importancia ha venido creciendo hasta el punto de que hoy no es posible concebir adecuadamente un programa de desarrollo sin disponer de un análisis sistemático de las articulaciones relevantes que se manejan desde el respectivo ámbito territorial.

Entre ellas se mencionan, a título puramente enunciativo, las siguientes:

- A. Desde el punto de vista de la actividad económica
 1. Relaciones entre unidades empresariales:
 - Identificación de la red de capitales de donde provienen las inversiones existentes en la localidad.
 - Identificación de cadenas productivas y de la localización de sus distintos eslabones.
 2. Relaciones entre producción, mercados y redes de distribución. En países como Colombia es preciso tener en cuenta que algunos eslabones importantes de estas conexiones pueden tener carácter “informal”¹⁰.
 3. Relaciones derivadas de las formas de organización de la producción
 - Unidad o multiplicidad de establecimientos controlados por una misma empresa.
 - Tipo de relaciones establecidas entre diversos establecimientos que operan bajo un sistema de control unificado.
 - Formas de relación entre capital y trabajo: relación laboral u otras formas de relación.
 - Implicaciones territoriales de las formas de organización de la producción: concentración o dispersión de las plantas o unidades productivas, presencia virtual o real de unidades administrativas de la empresa, sistemas de comunicación entre las personas vinculadas a las empresas, relaciones vivienda-trabajo, horarios de trabajo.

¹⁰ Entendiendo por “informalidad”, sin entrar en discusiones conceptuales por lo demás plenamente justificadas, el incumplimiento por los individuos o establecimientos productivos de alguno o algunos de los requisitos formales exigidos para el ejercicio de su actividad en cada país, región o localidad.

Es indispensable tener en cuenta que este tipo de relaciones condiciona en gran medida procesos que no son de naturaleza económica. Es el caso, para no citar sino un ejemplo, del cambio que puede ocurrir en las relaciones familiares si se fortalece y expande la tendencia aún incipiente a reducir la separación de los lugares de vivienda y trabajo generada por la revolución industrial del siglo XVIII.

B. Desde el punto de vista cultural

1. Características de la cultura local frente al desarrollo: valores, actitudes y comportamientos.
2. Tipo de mensajes dominantes recibidos de los medios de comunicación de carácter nacional, regional o global o de otros fenómenos, como las migraciones, por ejemplo, susceptibles de generar cambios en las referidas características.
3. Reacciones de la cultura local frente a los mensajes provenientes de otras expresiones culturales: rechazo, asimilación, hibridación, por ejemplo, e implicaciones que tales reacciones pueden tener sobre los procesos de desarrollo regional y local.
4. Bienes culturales de la región y de la localidad, susceptibles de generar o apoyar procesos de crecimiento y desarrollo. Dentro de estos bienes cabe incluir la identidad cultural como elemento que tiene un valor per se desde esta perspectiva.

C. Desde el punto de vista político-institucional y de gestión

1. Identificación de los centros de poder que desde distintas esferas (económicas, culturales, políticas, por ejemplo) están presentes directa o indirectamente en los procesos locales de desarrollo y que son susceptibles de influir en la trayectoria de éstos; naturaleza de tales centros, explicación de las razones de su presencia en el ámbito local o regional y de las expectativas referentes a sus actitudes y comportamientos frente a los procesos en cuestión.
2. Localización espacial de los referidos centros, localización dentro de las redes regionales, nacionales o globales de poder y peso relativo tanto de su influencia en los distintos ámbitos y esferas como del interés que pueda tener dentro del conjunto de su influencia, lo que ocurra en la respectiva localidad o región. Esto implica un entendimiento de las estrategias de poder en torno a los procesos locales y regionales de desarrollo.
3. Tipo de influencia actual o potencial que ejercen los referidos centros en la región o localidad, canales a través de los cuales transmiten esa influencia e incidencia de ésta sobre los procesos locales de desarrollo.

4. Capacidad de los centros de poder regional o local y de la sociedad regional o local en su conjunto para controlar las referidas influencias y canalizarla hacia los propósitos de desarrollo en el respectivo ámbito territorial.
5. Características de la institucionalidad pública local y regional, grado de gobernanza y gobernabilidad que se reflejan en su acción; capacidad política y administrativa para desempeñar sus funciones en un complejo entramado de redes.

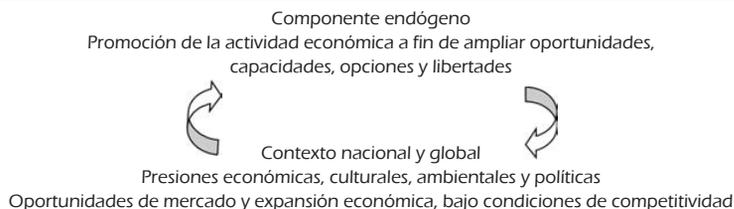
Es necesario tener en cuenta que los elementos anteriores implican una revisión tanto conceptual como metodológica de muchas de las aproximaciones a los procesos sociales, políticos y de gestión del desarrollo en todos los ámbitos territoriales, incluso el local. En efecto, los cambios fundamentales que se aprecian en aspectos tales como la dimensión espacio-temporal de las relaciones, la creciente importancia de las formas no jerárquicas de organización, la consolidación de modalidades no presenciales de gestión y la distorsión generada por la existencia de capitales globalizados frente a una fuerza de trabajo aferrada a un territorio específico obligan a romper la idea de que los procesos de desarrollo local están circunscritos a determinados ámbitos geográficos o institucionales y, por consiguiente, a replantear la forma como se llevan a cabo los procesos de planeación y gestión del desarrollo en tales ámbitos.

En lo expuesto puede apreciarse la importancia de que existan en las regiones y localidades sistemas sociales (económicos, institucionales, culturales) que tengan una solidez suficiente para sortear con éxito la creciente influencia de las múltiples fuerzas que inciden en los respectivos procesos de desarrollo. Esto no implica, en absoluto, un rechazo sistemático a esta influencia; por el contrario, ella es aceptable en la medida en que contribuya a impulsar los procesos locales y regionales de desarrollo en un sentido que se ajuste a la voluntad de sus habitantes, democráticamente expresada. Pero sí implica tener la fuerza necesaria para negarse, en cuanto fuere indispensable, a diferentes presiones que pueden ir en contravía de esa voluntad. Por tanto, retomando un planteamiento anterior, se insiste en la necesidad de abordar los procesos de desarrollo local y regional desde la doble perspectiva de los procesos endógenos (interiores a la región o localidad), dirigidos a fortalecer la identidad, la capacidad y la voluntad de acción de la población en los respectivos ámbitos regionales o locales, y los procesos de contexto, incluso los que se sitúan en ámbitos territoriales superiores a aquel que es objeto de la respectiva intervención.

El diagrama 2 presenta de manera esquemática este planteamiento.

Diagrama 2

Elementos de la articulación local-global.



La observación del diagrama genera de inmediato una pregunta, entre otras: ¿cómo lograr esta doble articulación positiva? La llamada “teoría del desarrollo económico local” ofrece una respuesta que se presenta esquemáticamente en el siguiente numeral.

2.2. La estrategia multidimensional propuesta por el enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL)¹¹

2.2.1. Articular procesos de desarrollo local e inserción en el mundo global

Partiendo de los dos enfoques dominantes en la teoría y la práctica del desarrollo¹², hay que precisar, en primer lugar, que la estrategia de Desarrollo Económico Local adopta como punto de partida una concepción multidimensional de éste. En consecuencia, parte del supuesto de que desarrollo es más que crecimiento económico y, desde este punto de vista, coincide con lo expuesto en la primera parte de este artículo.

A diferencia de los planteamientos de tipo neoliberal, la estrategia de desarrollo económico local (DEL), sin negar la necesidad de buscar y obtener una inserción ventajosa en los mercados mundiales y sin renunciar a aumentar la competitividad para lograr este tipo de inserción, considera que una y otra no son suficientes para generar procesos de desarrollo sostenibles a escala nacional y regional, si no están acompañadas de procesos endógenos de carácter multidimensional en las regiones y localidades.

En efecto, dadas las condiciones de países extremadamente desiguales como Colombia, la inserción en los mercados mundiales puede favorecer apenas a los grupos privilegiados, con lo que se incrementaría la desigualdad social, o, peor

¹¹ Existe ya una amplia bibliografía sobre el tema, parte de la cual, con énfasis en los textos que hacen alusión a América Latina, ha sido recogida en la reseña bibliográfica que se presenta al final de este documento.

¹² Conforme a lo expuesto en la primera parte de este artículo.

aún, sólo a firmas multinacionales que se limiten a la búsqueda de menores costos de producción.

Por esta razón, la estrategia DEL propone un énfasis compartido entre el mejoramiento de las condiciones locales, perfectamente compatible con los planteamientos de Sen y las aproximaciones multidimensionales al desarrollo, y la inserción en los mercados mundiales propia de la globalización. Según la estrategia en cuestión, el fortalecimiento de lo local es condición de éxito de la inserción en lo global. Desde esta perspectiva, el desarrollo económico local es un proceso mediante el cual se realzan las capacidades, la voluntad y la acción de grupos de población territorialmente circunscritos, con el fin de impulsar colectivamente el crecimiento económico en beneficio del conjunto de la población del área en cuestión. Para lograr esto, es cada vez más claro que los productos (bienes o servicios) de tales procesos deben estar en capacidad de competir ventajosamente en los mercados mundiales. Sin embargo, esto sólo es realizable, si se cumplen varias condiciones entre las que se mencionan las siguientes:

- A. Regiones con potencial aprovechable para la organización y ejecución de proyectos económicamente rentables en contextos muy competitivos. Al respecto cabe subrayar que las recientes experiencias de diversos países y regiones ponen de presente que, contrariamente a lo que se aceptó durante muchos años, las ventajas competitivas nacionales, regionales y locales, que determinan en gran medida el éxito en los mercados internacionales, no dependen sino en un grado relativamente bajo de las ventajas comparativas de partida y que, en consecuencia, el referido potencial está cada vez más ligado a la capacidad que tiene una determinada unidad económica (incluidos países y regiones) para “agregar valor”, mientras que la dotación inicial de recursos naturales tiende a pasar a un plano secundario.
- B. Grupos de personas arraigadas en la región o localidad, con voluntad de servicio, capacidad técnica y administrativa y espíritu empresarial, dispuestas a iniciar o fortalecer empresas de producción y distribución de bienes y servicios susceptibles de inducir el crecimiento económico y de generar beneficios para la población regional y local.
- C. Estudios de desarrollo regional y local que, sin desconocer la relevancia del componente puramente económico de ese desarrollo, lo trasciendan a través de la identificación y diseño de procesos endógenos en los que la población en su conjunto, con el apoyo eficaz de las instituciones existentes o que hayan de crearse, defina las grandes orientaciones de las acciones llamadas a promover el desarrollo en sus regiones y localidades y asuma de manera directa o indirecta la gestión de tales acciones, haciendo uso las capacidades

que haya adquirido, sin abandonar por ello los grandes lineamientos de la política nacional.

- D. Estrategias elaboradas con base en los estudios a que se refiere el literal anterior, capaces de transformar a las regiones y localidades en entornos competitivos, bajo el supuesto de que en la economía globalizada el posicionamiento adecuado de los bienes y servicios ofrecidos por una determinada región no depende exclusivamente de los procesos productivos y administrativos de las empresas individualmente consideradas, sino también —y en grado elevado— de un entorno social, cultural, tecnológico, económico y político que sustente adecuadamente la actividad de éstas y contribuya a proyectar sus productos hacia el exterior.
- E. A partir de la transformación a que se refiere el literal precedente, un contexto social, económico e institucional dispuesto a apoyar las acciones que se requieran, ya que comprende la estrategia, se identifica con ella y con sus instrumentos específicos y tiene voluntad para respaldarla y para adoptar medidas que le faciliten el éxito.
- F. Estudios que identifiquen estas acciones, las caractericen, diseñen y programen su realización, mediante proyectos en las distintas dimensiones del desarrollo.
- G. Estudios de factibilidad que demuestren la solidez de los proyectos respectivos, tanto desde un punto de vista técnico y económico como, y sobre todo, desde el punto de vista de un desarrollo integral, en el sentido de que tienda a elevar la calidad humana y las condiciones de vida de los habitantes de la localidad.
- H. Un apoyo técnico y administrativo que tenga la capacidad y el compromiso de contribuir eficazmente al éxito de las acciones que se lleven a cabo dentro de la estrategia.
- I. Infraestructuras de producción y comercialización aptas para facilitar los subprocesos de producción, almacenamiento y transporte de los bienes y servicios resultantes de las actividades efectuadas en el marco de la referida estrategia.
- J. Un conjunto de encadenamientos con otras actividades de producción, distribución y servicios, que aumenten la eficiencia de los procesos que se realizan en cada uno de los establecimientos. Tales encadenamientos pueden tomar la forma de *clusters* si articulan establecimientos situados en la misma localidad o en localidades muy próximas entre sí.

- K. Un conjunto de alianzas con entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales que le permitan a la región, a la localidad y a sus empresas, proyectarse hacia ámbitos de alcance nacional e internacional.

Entendida en estos términos, la estrategia de desarrollo económico local permitiría la conformación de una “competitividad sistémica”, resultante de una movilización general de la sociedad de una región o localidad. Esta movilización tendería a fortalecer los procesos respectivos, mediante la articulación de las diversas dimensiones del desarrollo, y a mejorar las condiciones de la inserción local o regional en el mundo globalizado, sin que ello implique renunciar a riqueza propia de las especificidades nacionales, regionales y locales, aprovechando su potencial en beneficio del conjunto de los habitantes de la región o localidad.

De lo expuesto hasta aquí se desprende claramente que el proceso de desarrollo regional y local propuesto en el marco de la estrategia del Desarrollo Económico Local tiene dos características fundamentales: es esencialmente multidimensional y se sustenta en el entorno humano de la localidad o región de que se trate. Si bien debe tener un fuerte soporte económico, sus posibilidades de éxito dependen en gran medida del contexto social, cultural y político-institucional de las regiones que son objeto de la estrategia, sin olvidar la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales.

2.2.2. Proceso integrado empresa – entorno

La estrategia de desarrollo económico local subraya que el crecimiento y el desarrollo de una región o localidad dependen no sólo de la productividad y competitividad de uno o algunos establecimientos productivos, sino de la articulación de éstos con su entorno económico (cadenas productivas) y de la respuesta del medio social e institucional. En otros términos: la competitividad no puede ser simplemente cuestión de una empresa o de un conjunto de establecimientos vinculados directamente a la actividad económica, sino del conjunto de los elementos que, más allá de lo económico, forman parte de su entorno local o regional.

Esto implica que el entorno humano, entendido como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos individuales y sociales de los seres humanos que guardan relaciones directas o indirectas con los procesos económicos que se llevan a cabo en determinado ámbito territorial, es un factor relevante en las decisiones empresariales de localización y que, desde una perspectiva más amplia, resulta esencial para el éxito de la estrategia de desarrollo económico local en ese ámbito.

Esta calidad del entorno humano es en sí misma una característica fundamental del desarrollo, pero, al mismo tiempo, es un factor determinante del proceso que con-

duce a él. En otras palabras: uno de los rasgos fundamentales que permite valorar las condiciones de desarrollo de cualquier estado, región o localidad es la calidad de su entorno humano, pero, a la vez, esta calidad es una de los principales factores que determinan las modalidades y la velocidad del proceso respectivo.

Dentro de esta misma lógica, hay tres posibilidades, relativamente convencionales, de aproximarse a la calidad del entorno humano desde el punto de vista económico:

Como proveedor de fuerza de trabajo calificada para vinculación salarial.

Como proveedor de fuerza productiva articulada al complejo empresarial (*clusters*, por ejemplo) en forma no laboral.

Como facilitador de procesos económicos propicios a la inversión y al funcionamiento de los establecimientos económicos.

No obstante, estas aproximaciones son insuficientes, aún desde una óptica puramente económica. En efecto, uno de los elementos más importantes para definir la calidad del entorno humano es la capacidad de influir activamente en las decisiones económicas, y esto implica ampliar a lo económico la libertad real de sus habitantes¹³. En otras palabras: se trata de que éstos ejerzan, también en este aspecto, la responsabilidad que les compete en todas las dimensiones del desarrollo.

Ahora bien, por su carácter aún estrechamente aferrado al territorio, el elemento humano constituye uno de los factores básicos para asegurar la persistencia de las especificidades locales frente a un mundo globalizado. A los habitantes de una región o localidad les corresponde justamente contribuir a concebir y a darle forma a la actividad productiva que haya de realizarse en el respectivo ámbito territorial y, de paso, a contribuir a darle a éste una identidad económica que le permita fortalecer su competitividad frente a otros ámbitos territoriales¹⁴.

El tema, sin embargo, no ha sido suficientemente estudiado y resulta particularmente atractivo si se quiere plantear estrategias de desarrollo local para la realidad del mundo contemporáneo.

¹³ En el sentido de Sen, al que ya se hizo referencia.

¹⁴ Esta idea está asociada con el concepto, relativamente reciente, de “mercado territorial”, que tiende a destacar el creciente papel de la imagen local o regional en la búsqueda de mercados para ciertos productos. El ejemplo más clásico es probablemente el de la región de Champaña en Francia, claramente asociado con el vino espumoso que lleva su nombre y del cual tiene la exclusividad de uso.

2.3. Algunas hipótesis sobre la relevancia de la estrategia DEL en Colombia hoy

Esta sección plantea en primer lugar un postulado conforme al cual el fortalecimiento de los niveles regional y local es condición básica para una inserción más ventajosa del país en la globalización; realiza, en segundo lugar, un breve análisis de los logros y restricciones de las estrategias que han involucrado expresamente la dimensión territorial dentro de las grandes orientaciones de la política nacional y termina con una discusión de los aportes posibles de la estrategia de desarrollo económico local al mejoramiento de las condiciones sociales y al logro de una proyección internacional más relevante y ventajosa de Colombia en los mercados mundiales.

2.3.1. Planteamiento básico

El reciente proceso de desarrollo colombiano revela una incapacidad relativa tanto para alcanzar niveles de aceptables de gobernabilidad, mediante el logro de consensos básicos¹⁵ y el cese de actividades de los grupos armados irregulares, como para insertarse de manera satisfactoria en la globalización.

Se estima que más allá de circunstancias específicas, existen razones de fondo que han contribuido a esta debilidad. En efecto, además de las limitaciones inherentes a la lógica del modelo dominante, claramente concentrador e inequitativo, parece claro que, al menos en parte, la incapacidad a que se ha hecho referencia puede atribuirse tanto a la imprecisión de una imagen de futuro capaz de orientar la voluntad y la acción de los colombianos, como a los fenómenos de exclusión social y económica prevaletentes y a fallas en el liderazgo de quienes están llamados a concebir e implementar políticas internacionales y globales fundadas más en las necesidades nacionales y en su potencial que en las iniciativas de organismos, gobiernos y empresas transnacionales cuyos intereses por lo general no son coincidentes con los de Colombia.

Se trata, en consecuencia, al menos en gran medida, de la ausencia de un entorno humano que tenga la capacidad y la voluntad de plantearse un conjunto de propósitos colectivos y de transformarlos en realidad mediante una movilización de los esfuerzos sociales.

La configuración de ese entorno capaz de sustentar y promover un desarrollo en beneficio del conjunto de la sociedad requiere diversas condiciones, entre las cuales

¹⁵ Los altos índices de aceptación del actual presidente de la República abren sin embargo un punto de interrogación acerca de un cambio eventual en las condiciones que sustentan esta parte de la afirmación.

cabe mencionar el fortalecimiento de los procesos de formación técnica y administrativa y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura de las regiones y localidades. Una población consciente y capacitada y una infraestructura adecuada pueden conformar una base sólida para la formulación de propuestas que respondan a las necesidades y posibilidades de la población, que la comprometan en su realización y que puedan hacer uso del potencial técnico y organizativo disponible. En otros términos: se trata de convertir en realidad el ya trajinado aforismo “pensar global, actuar local”, pero fundamentando esta actuación en un conjunto de fortalezas competitivas locales, susceptibles de proyectarse a las esferas nacional y global.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la estrategia DEL pretende darle respuesta a este desafío, resulta pertinente examinar su aplicabilidad en el caso de Colombia. Aunque no está dentro del propósito de este artículo realizar este examen mediante un análisis riguroso de los requisitos para el éxito de una estrategia de esta índole y de las posibilidades de que ellos sean satisfechos en las distintas regiones colombianas, es oportuno proponer algunas respuestas hipotéticas dirigidas a animar el debate sobre las siguientes tres preguntas fundamentales:

- ¿Es la estrategia de Desarrollo Económico Local (DEL) compatible con las características del país y con las condiciones por las que atraviesa actualmente?
- Si la respuesta fuere afirmativa, ¿es adecuada para promover el desarrollo en un país como Colombia? ¿Es beneficiosa para el mejoramiento de sus condiciones internas?
- ¿Contribuye positivamente a su inserción en un mundo globalizado?

Para hacer este análisis conviene adoptar dos perspectivas complementarias:

- ¿Qué se ha ensayado hasta el momento en materia de políticas territoriales en Colombia y qué se ha logrado con ellas?
- ¿Qué aporta y qué no puede aportar la estrategia DEL en Colombia hoy?

2.3.2. *¿Qué se ha ensayado y qué se ha logrado?*

Las políticas de desarrollo territorial en Colombia han sido objeto de trabajos recientes que han abordado su análisis de manera rigurosa. Por tal razón, este documento se limita a retomar de manera absolutamente esquemática algunas conclusiones de tales trabajos, que facilitan la comprensión del contexto en que entrarían a operar las políticas de desarrollo económico local. (Moncayo, 2004 y 2004; DNP, 2002, entre otros textos que se citan en la bibliografía).

- A. En primer lugar, el giro de ciento ochenta grados que se aprecia en las políticas territoriales colombianas desde finales del decenio del cincuenta hasta la

actualidad ha llevado a reemplazar las estrategias globales de ordenamiento del territorio nacional por acciones tendentes a resolver problemas específicos en algunas regiones o localidades, a partir de criterios de necesidad y prioridad centralmente definidos y a trasladar progresivamente a los municipios y, en menor grado, a los departamentos, la responsabilidad de los procesos de desarrollo en los ámbitos territorial y local, por medio del proceso de descentralización puesto efectivamente en marcha a partir de 1983 y que, por lo demás, parece compatible con la tesis predominante de la conveniencia de una menor intervención del Estado en la vida nacional. De manera más específica, la estrategia que prevalece actualmente puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

1. Ausencia de una política de desarrollo espacial a escala nacional. Se considera que una intervención estatal dirigida a promover determinadas ciudades o regiones más allá de las orientaciones del mercado constituye una injerencia indebida en las fuerzas que lo rigen (Moncayo, 2004).
 2. Estrategias de promoción de inversiones o mejoramiento de condiciones de vida focalizadas en regiones críticas definidas desde el centro. La intervención del Estado sobre el territorio mediante orientaciones de política o de gestión directa tiene razón de ser únicamente en casos de ingobernabilidad o de existencia de obstáculos al funcionamiento del mercado que no pueden ser removidos por la sola acción del nivel local, como la presencia de cultivos de uso ilícito, de actores armados irregulares y grandes insuficiencias en las infraestructuras de transporte ligadas al comercio internacional¹⁶.
 3. Profundización de la descentralización en aquellas regiones que no requieren ser objeto de intervenciones directas en los términos del literal anterior¹⁷. No obstante, esta estrategia no ha sido presidida por la idea de que su éxito depende en gran medida del fortalecimiento de la capacidad política, administrativa y técnica del conjunto de los actores municipales y departamentales y, por ello, este fortalecimiento se ha circunscrito casi exclusivamente a los miembros de las administraciones territoriales.
- B. Predominio sectorial en el enfoque del desarrollo. Lo territorial carece de importancia estratégica, salvo en las zonas críticas. Pese a esto, hay algunas experiencias interesantes de coordinación entre gobiernos territoriales que han tratado de aunar esfuerzos en pro del desarrollo económico y social, con participación de diversos grupos sociales y empresariales. Tal es el caso de la llamada Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, que pese a su

¹⁶ Es el caso de programas como el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante, o el llamado Plan Colombia, impulsado por los dos últimos gobiernos con el auspicio de los Estados Unidos.

¹⁷ Esta estrategia parece, sin embargo, estar siendo puesta en tela de juicio por el actual gobierno.

estancamiento reciente trasciende el marco puramente institucional y se acerca así, de alguna manera, a los planteamientos de la estrategia de Desarrollo Económico Local (Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Departamento Nacional de Planeación, 2003).

- C. En el marco de este proceso, el Gobierno nacional ha buscado fortalecer la capacidad administrativa, financiera y, en algunos casos, institucional de los gobiernos municipales y departamentales, pero poco se ha ocupado en impartir directrices conceptuales y estratégicas con respecto a los procesos de desarrollo que tienen lugar en los respectivos ámbitos territoriales, salvo en aspectos de carácter esencialmente formal que se refieren a la preparación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo departamentales y municipales. Más aún, estas orientaciones se han dirigido casi exclusivamente a los funcionarios de las respectivas administraciones y por lo general han dejado de lado a las demás fuerzas sociales que actúan en los municipios y departamentos¹⁸.
- D. A lo largo de estas últimas décadas, el desarrollo territorial colombiano ha exhibido, entre otras, las siguientes características:
1. Una concentración creciente en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca que, según los estimativos más recientes del Departamento Nacional de Planeación, reúnen cerca del treinta y ocho por ciento de la población y un cuarenta y nueve por ciento del PIB y tienen niveles de ingreso muy superiores y de pobreza muy inferiores a los de la mayoría de las restantes regiones. Las cifras en cuestión ponen de presente una progresiva agudización de los desequilibrios regionales¹⁹.
 2. Procesos frágiles de crecimiento en la mayor parte de las regiones distintas de las que acaban de mencionarse, porque no sólo tienden a ser lentos, sino que por lo general son inducidos desde fuera y cuentan con escasa base local.
 3. Escasa *sostenibilidad* de la mayor parte de los programas y proyectos productivos locales y regionales, dada la escasez de los recursos, la insuficiente capacidad de gestión y la inestabilidad de las políticas públicas de apoyo. Hay que reconocer empero que tales programas y proyectos han generado en diversas regiones y localidades un *know how* apreciable en términos de participación y gestión.

¹⁸ Esto pese a que en la concepción inicial del PDI, dirigido a fortalecer la capacidad de las administraciones municipales, se ponía de relieve la participación ciudadana en los procesos decisorios. No obstante, este componente aparece casi totalmente desdibujado en el balance de la descentralización contenido en el estudio del DNP, *op. cit.*; por ejemplo en el tomo I, páginas 118 y siguientes, que se refieren a la capacidad de gestión.

¹⁹ Se puede tener acceso por medio de la línea electrónica del gobierno nacional <http://gobiernoenlinea.gov.co>

4. Algunas iniciativas locales, interesantes pero aisladas y que hasta el momento no han comenzado a mostrar resultados en escala importante, suscitan expectativas favorables en el mediano y el largo plazo²⁰.

Lo expuesto permite afirmar, al menos con carácter de hipótesis, que las experiencias recientes en materia de desarrollo regional y local no han sido satisfactorias en Colombia, si se juzgan bajo criterios de crecimiento acelerado, equidad social y convergencia interregional. Es por ello razonable estudiar y eventualmente promover la aplicación de una estrategia de desarrollo diferente.

2.3.3. *¿Qué aporta y qué no puede aportar la estrategia DEL en Colombia hoy?*

Teniendo en cuenta las características de la estrategia en cuestión y las actuales condiciones del desarrollo colombiano, este numeral plantea brevemente la posible contribución que ella sería susceptible de brindar a este desarrollo, y destaca algunos de los obstáculos que debería superar para este propósito. Este análisis permite de alguna manera acercarse a las posibilidades de una estrategia multidimensional para el desarrollo colombiano.

A. La lógica de la estrategia frente a los problemas nacionales

De la confrontación entre la estrategia DEL y los desafíos que enfrenta el proceso de desarrollo regional en Colombia pueden deducirse las siguientes consideraciones:

1. La estrategia permite abordar los tres elementos básicos requeridos para la ampliación de la esfera de las libertades, dentro de la concepción del desarrollo humano propuesta por Amartya Sen y acogida en este artículo: capacidades, oportunidades y acción.
2. Dentro las dimensiones que forman parte de ese desarrollo según el numeral 1 de este artículo, la estrategia aborda el tema económico de una manera original que tiende a establecer de entrada un puente con las otras dimensiones, lo que justifica hacer un estudio de su adecuación al caso colombiano. En efecto, la estrategia DEL:
 - Le permite a la población local intervenir en los respectivos procesos decisorios, bajo el supuesto de que en esa forma no sólo satisfacen el derecho y el deber

²⁰ Además de la ya citada de Bogotá-Cundinamarca y de planes prospectivos como los del Valle de Cauca, Antioquia y Medellín, cabe destacar el programa de promoción de Agencias de Desarrollo Económico Local, impulsado por el Ministerio de Comercio Exterior con apoyo del PNUD, que busca generar en los entornos regionales y locales condiciones favorables para que los proyectos productivos que en ellos se implanten beneficien al conjunto de los respectivos habitantes.

que como seres humanos les compete de participar en las decisiones que afectan sus condiciones de vida, sino que aumentan la eficiencia y la eficacia de las decisiones, en la medida en que su participación en la adopción de éstas los compromete a trabajar activamente para que su implementación sea exitosa.

- Pretende extender de manera explícita a todos los actores sociales la posibilidad de beneficiarse de las inversiones que se realicen, tanto en términos económicos como de mejoramiento en sus condiciones de bienestar.
3. El Desarrollo Económico Local, desde la perspectiva analizada en estas páginas, busca que los procesos de desarrollo surjan y se consoliden en ámbitos territorialmente definidos, lo que haría necesario el fortalecimiento económico y social de las regiones y localidades. Para lograrlo sería indispensable tomar en consideración tanto el potencial diferente de cada una de ellas, como los requerimientos de la equidad. Estas dos dimensiones no quedarían simplemente subordinadas a las exigencias del crecimiento económico nacional, sino que “dialogarían” en un mismo plano con la dimensión económica en un ámbito regional o local.
 4. La incorporación de la estrategia DEL en el ámbito de la globalización obligaría a tener en cuenta de manera explícita los procesos de “desterritorialización” o más bien de “reterritorialización” que se desprenden de la dinámica de las redes sociales y económicas propias de la globalización, sin olvidar, en ningún momento, que sólo una previa adecuación del entorno respectivo les permitiría a las respectivas regiones y localidades aprovechar el crecimiento derivado de la actividad económica, en beneficio de la mayoría de la población. Estas orientaciones parecen absolutamente pertinentes para lograr este propósito en un país como Colombia²¹.
 5. Como corolario de esto, conviene resaltar tres factores que justamente contribuyen a abrirles posibilidades a las regiones colombianas en una coyuntura de reorganización de los mercados nacionales e internacionales:
 - La diversidad cultural del país, que multiplica las opciones de los actores sociales y económicos interesados en lugares adecuados para implantar sus actividades.
 - La política territorial del Gobierno colombiano, dirigida a extender y homogeneizar la prestación de los servicios básicos en todo el territorio nacional.
 - El proceso de descentralización, que les confiere posibilidades decisorias a los actores locales.

Las experiencias positivas en otros países se limitan a corroborar que la estrategia en cuestión es susceptible de promover el desarrollo en regiones y localidades con

²¹ La discusión acerca de las relaciones entre lo global y lo local ha sido tratada por diversos autores en el curso de los últimos años y no es del caso ampliarla en este artículo. Entre ellos conviene citar a Castells (2002) y a Castells y Borja (1998).

características muy diversas, siempre que las acciones que se emprendan logren una movilización del conjunto de las respectivas fuerzas sociales (Canzanelli, 2005). De esta manera, es posible afirmar que al menos desde sus enunciados, la estrategia de desarrollo económico local subraya el entorno humano como condición cada vez más determinante en el éxito de los procesos de desarrollo en los ámbitos regional y local.

B. Condiciones para una estrategia de desarrollo multidimensional en el ámbito regional vistas desde la perspectiva DEL y obstáculos derivados de la realidad colombiana

1. Condiciones de la estrategia vistas desde la lógica del proceso y de los actores del Desarrollo Económico Local

El éxito de una estrategia de desarrollo económico local requiere cumplir un conjunto de condiciones que deben ser satisfechas a todo lo largo de su gestión. Tales condiciones pueden enunciarse en la siguiente forma:

- Actores sociales informados acerca de los objetivos de la estrategia, de su justificación, sus implicaciones, sus exigencias desde un punto de vista técnico y administrativo, su programación, las responsabilidades que a cada uno le competen, los recursos disponibles y comprometidos y las modalidades de su ejecución, seguimiento y evaluación
- Actores sociales con capacidad para comprender la información que les sea suministrada conforme al punto anterior y para aplicarla a los procesos de decisión en que fuere relevante.
- Actores sociales motivados para comprometerse y participar activamente en los procesos de desarrollo económico local. Esta motivación depende, entre otros, de cuatro factores principales: inclusión de todos los interesados, sin distinciones, en los procesos en cuestión; posibilidad de deliberación previa a las decisiones y de disenso respetuoso, que no se opone a un acatamiento crítico de quienes no comparten la decisión que se adopte; libertad de expresión de todas las ideas y opiniones que se tengan, sin temor a represalias de ninguna índole por parte de las demás personas o entidades; confianza en los restantes actores vinculados a los procesos, bajo el supuesto de que sus objetivos e intervenciones están permanentemente orientados hacia el bien común. Si estos factores no se cumplen, difícilmente se encontrarán personas motivadas para vincularse activamente a los referidos procesos.
- Actores sociales organizados, en la medida en que tienen un propósito común y unos consensos básicos que les permiten aunar esfuerzos con miras a lograr el referido propósito.

El enunciado anterior pone de relieve la importancia del entorno humano, no sólo como destinatario último, sino como facilitador de los procesos de desarrollo económico local.

2. Algunos obstáculos para el logro de esas condiciones

Al analizar las condiciones de los actores colombianos llamados a participar en la estrategia de desarrollo económico local, se aprecia un conjunto de obstáculos que es preciso superar para lograr las condiciones enunciadas. Aunque no es propósito de este artículo examinar estos obstáculos, resulta pertinente hacer alusión a cuatro aspectos que resultan particularmente delicados en su manejo:

- La necesidad de superar la exclusión, las restricciones a la libertad de expresión y la falta de confianza que reducen la legitimidad de las invitaciones dirigidas a poner en marcha una estrategia de desarrollo económico local. Esta superación pasa en el primer caso por una profunda reorganización de las relaciones sociales y en el segundo y el tercer caso por la solución o al menos una reducción sustancial de la intensidad del conflicto armado que atraviesa el país. Evidentemente, estos obstáculos implican un reto adicional para la aplicación de esta estrategia, particularmente en las regiones más afectadas por los fenómenos mencionados.
- La necesidad de que los habitantes de las diferentes regiones y localidades identifiquen propósitos comunes, que logren comprometerlos en un esfuerzo colectivo para lograrlos. Ello supone niveles de confianza que se logran en la medida en que se avance en lo señalado en el *item* anterior.
- La búsqueda y adopción de una solución práctica al dilema competencia-cooperación entre los actores económicos y sociales vinculados a la estrategia de desarrollo económico local. Este dilema, cuya solución teórica probablemente no ha sido satisfactoria, puede ser resuelto puntualmente en la práctica, como lo muestran algunas experiencias exitosas de aplicación de la estrategia en cuestión²².
- La definición del grado de participación de los poderes públicos, indispensable según los planteamientos de la misma estrategia, pero que puede chocar con una política nacional inspirada en la idea de reducir el papel del Estado al ámbito de la regulación, salvo en el caso de situaciones social, económica o políticamente críticas.

²² Al respecto cabe mencionar el fenómeno observado en ciertos *clusters* de cooperación entre empresas que coexiste con situaciones de competencia entre ellas y que ha dado lugar al neologismo “coopetencia”.

C. La estrategia de desarrollo multidimensional frente a los desafíos y paradojas de la realidad colombiana

Lo expuesto permite sostener que la aplicación en Colombia de una estrategia de desarrollo multidimensional que se base en los planteamientos de la estrategia DEL habría de enfrentarse a un conjunto de desafíos y resolver varios dilemas o paradojas.

1. Entre los desafíos se cuentan:

- La superación del conflicto armado, sin lo cual vastas regiones quedarán al margen de la estrategia, por falta de condiciones para su aplicación.
- Las disparidades regionales y locales de partida en términos de disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales.
- Los bajos niveles de competitividad que caracterizan la mayor parte de la actividad productiva colombiana frente a los estándares internacionales.
- La falta de experiencia en la implantación de estrategias similares en Colombia.
- La fuerte competencia entre empresas y países en los mercados mundiales.
- La creciente concentración de los poderes decisorios en estos mercados.
- El manejo excluyente del proceso de globalización (Stiglitz, 2002).

2. Entre los dilemas o paradojas, que en opinión del autor tienen soluciones al menos en la práctica concreta, se mencionan:

- La necesidad de impulsar un desarrollo endógeno (que con frecuencia se confunde de manera errónea con un crecimiento hacia adentro), con la realidad de un país cada vez más abierto hacia el mundo exterior y su influencia en diferentes campos.
- La necesidad de contar con inversiones cuantiosas, que en muchos casos provendrían de fuera de la región y de la localidad, inclusive de compañías multinacionales o transnacionales, en el marco de una estrategia que privilegia el logro de impactos y efectos de carácter regional y local.
- La necesidad de una participación activa del sector público en los procesos de desarrollo económico local, en un momento en que prevalece tanto en el ámbito nacional como en el internacional la tendencia hacia un progresivo retiro del Estado, principalmente en el campo económico.
- La necesidad de realizar un programa absolutamente incluyente y participativo, en un medio caracterizado por fenómenos de marcada exclusión y decisiones autocráticas, particularmente en lo que al aspecto económico se refiere.

- La necesidad de hacer efectivas la cooperación y la solidaridad de los diversos actores sociales y económicos regionales y locales, en un contexto cada vez más individualista y caracterizado por la competitividad a ultranza que frecuentemente culmina con la desaparición del adversario.

3. Conclusión

Este artículo ha buscado destacar la importancia del entorno humano en los procesos de desarrollo económico, particularmente en los ámbitos regional y local. Se trata, en síntesis, de mostrar que tanto el crecimiento económico como el desarrollo que éste puede contribuir a generar tienen más posibilidades de éxito si el medio social en que ocurren está en condiciones de potenciar estos procesos. Se insiste, por tanto, en el hecho de que en el mundo contemporáneo resulta cada vez más difícil pensar en un desarrollo exitoso basado en la acción de establecimientos productivos aislados. Sin un entorno económico (cadenas productivas, por ejemplo), social, cultural, ambiental y político adecuado, resulta prácticamente imposible un crecimiento sostenible en el largo plazo y, sobre todo, un desarrollo que, según los planteamientos de Sen, genere una ampliación de las libertades reales de las personas en los planos individual y social. Un entorno humano favorable es, en síntesis, aquel que involucra la capacidad, la voluntad y la acción conscientes del conjunto de los actores sociales, para contribuir al desarrollo, en la medida de sus posibilidades y superar los conflictos inevitables que habrán de presentarse en el camino hacia éste.

Referencias bibliográficas

- Aghón, G., Albuquerque, F., & Cortés, P. (Eds.). (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL/GTZS, Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Centro de Estudios Regionales Universidad del Bío-Bío, Concepción.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca & Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Un espacio para unir voluntades*. Bogotá.
- Bresser, L. C., & Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser & Cunill, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD, Ed. Paidós, SAICF.
- Canzanelli, G. (2005). *Preguntas acerca del Desarrollo Económico Local. Una guía bibliográfica a las respuestas*. Center for international and regional cooperation for local economics, CERCLE, versión electrónica.
- Castells, M. (2002). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Tres tomos. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M., & Borja, J. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cohen, J.-L., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cuervo, L. M. (1999). *Desarrollo económico local: leyendas y realidades. Territorios*, 1, Universidad de los Andes, CIDER.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. En *Dirección de desarrollo territorial*, 4 tomos, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Garay, L. J. (2002). *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (coord.) (2002). *Talleres del milenio, "Repensar a Colombia"*. Bogotá: ACCI, PNUD, Tercer Mundo Editores.
- Helmsing, B. (2001). Alianzas, instituciones mesoeconómicas y aprendizaje. Nuevas iniciativas de desarrollo económico local y regional en América Latina. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Kohlberg, L. (1992). *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brower.
- Maldonado, A. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Misas, G. (2001). *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Moncayo, É. (2004). *Las políticas regionales en Colombia: de la intervención activa al retraimiento del Estado*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Moncayo, É. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, PNUD, CEPAL.
- Montenegro, A., & Rivas, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá: Taurus.
- Pradilla, E. (1974). La política urbana del Estado colombiano. *Ideología y Sociedad*, (9).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2003). La guerra, un callejón con salida. En *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá.

- PNUD, DNP, & ACCI. (2003). *Diez años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Santa Fe de Bogotá: Planeta Editores.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.
- Stiglitz, J. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Madrid: Santillana, Ediciones Generales SL.
- Vásquez, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vásquez, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vásquez, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, Santiago de Chile
- Zorro, C. (2006). Desarrollo local endógeno en el marco de la globalización: el caso de Colombia. *Economía Marche*, (1/2006), Anno 25. Fondazione Aristide Merloni, Università Politecnica delle Marche. pp. 155-188.
- Zorro, C. (1983). Las políticas regionales en Colombia. *Economía Colombiana*, 151, Bogotá.

Calidad del empleo: comparaciones locales para Colombia

Javier Pineda Duque*¹

Introducción

La atención a los problemas de empleo se ha concentrado en el nivel analítico macroeconómico y en su carácter de variable de manejo del orden nacional. Poca atención se ha dado a su dimensión territorial y al papel del espacio en la configuración económica y política del empleo, a la dinámica de los mercados laborales locales, y, especialmente, a la importancia de este problema para los actores y procesos de desarrollo económico local.

Pocos intentos se han realizado para vincular los fundamentos teóricos del análisis laboral con la literatura que realza el territorio como espacio de interacción social donde se genera y configura el desarrollo. Desde el punto de vista teórico esta tarea no es sencilla, dado que exige partir de premisas metodológicas y conceptuales diferentes, como de distintas tradiciones de pensamiento y grupos de literatura². No obstante, recientemente se han realizado en Colombia importantes estudios económicos sobre las dinámicas diferenciadas del mercado laboral que, con base en los fundamentos teóricos de los enfoques

* El autor es profesor del CIDER en el programa de Desarrollo Económico Local y Regional.

¹ Este trabajo se realizó con la especial colaboración de Carlos Eduardo Acosta, economista, que procesó la ECH para los dos años de estudio, lo cual hizo posible la obtención de los resultados estadísticos.

² Algunas aproximaciones a la geografía y al desarrollo y el interés por relacionarlas, se encuentran especialmente en la obra del economista Paul Krugman (1992, 1997).

estructuralistas y de la segmentación laboral, han demostrado la importancia de los componentes locales, como la informalidad laboral urbana y el nivel de desarrollo industrial, en la dinámica de los mercados laborales y la relación entre el grado de desarrollo de las ciudades y la calidad del empleo. (Galvis, 2000; García Cruz, 2005; Ortiz, 2005). Entre tanto, ha surgido recientemente una preocupación en entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el sentido de vincular estos dos campos, a partir de la cual se han hecho importantes contribuciones tanto en la literatura como en la puesta en práctica de experiencias de empleo y desarrollo local (Rodríguez-Pose, 2002).

En el contexto de la crisis de la deuda externa y de democratización en América Latina, se impulsaron procesos de descentralización fiscal, administrativa y política, que a la postre vinieron a poner en la agenda de investigación el papel de los gobiernos locales y el territorio en el desarrollo (Alburquerque, 2004; Finot, 2001; Vázquez Barquero, 2000). Estas reflexiones fueron nutridas especialmente por la literatura surgida de las experiencias de los países de la Comunidad Europea y de una serie de investigaciones en países en desarrollo en distintos lugares del mundo (Helmsing, 1999, 2001). Así, elementos como la geografía, el territorio, la cultura, el aprendizaje, la innovación y la tecnología, entre otros, comienzan a articularse para cobrar gran importancia en una visión del desarrollo multidimensional (Boisier, 1999; Garofoli, 1998; Vázquez Barquero, 2000).

La relevancia de lo local en un contexto de globalización es ampliamente reconocida frente a los grandes retos que plantea el desarrollo en sus múltiples dimensiones, especialmente frente a las inequidades entre países, regiones y grupos de población, y la permanencia de las diferentes expresiones de la pobreza. De aquí que el concepto de territorio acuñado por esta reciente literatura ha buscado captar la heterogeneidad y complejidad de la interacción de los múltiples elementos que intervienen en el desarrollo, espacial y temporalmente específicos, especialmente el papel de los actores sociales y su movilización en torno a estrategias integradoras, y plantea así el desarrollo desde una base territorial (Bervejillo, 1996; Boisier, 2001).

En América Latina la calidad del empleo ha recibido reciente atención a partir de los cambios introducidos por las reformas laborales, las nuevas formas de organización productiva, las dinámicas de integración comercial y los procesos de globalización, que han causado importantes alteraciones en las formas tradicionales de vinculación laboral, en la estabilidad del empleo, en la composición de éste por actividades económicas y ocupaciones, en la intensidad y duración de las jornadas, en la situación contractual y en las instituciones de protección y los derechos básicos relacionados. El interés por la calidad del empleo ha estado así más claramente asociado a lo que se ha considerado flexibilización de los mercados laborales (Farné, 2003; Infante, 1999; Valenzuela, 2000).

No obstante, este interés ha carecido tanto de una aproximación más compleja y realista al fenómeno de la flexibilización, como de un enfoque teórico más integral y comprensivo de la calidad del empleo. La flexibilización ha tenido por lo general una connotación negativa al asociarse exclusivamente con los factores de deterioro de los derechos de protección y de asociación en el trabajo, los cuales han primado y pesan fuertemente en las nuevas configuraciones laborales, pero ha desconocido algunos elementos que representan ventajas desde el punto de vista de los trabajadores.

Este artículo sustenta dos objetivos relacionados:

En primer lugar, avanzar en la búsqueda de las características locales de los mercados laborales en cuanto a las dinámicas de desarrollo local, específicamente los elementos relacionados con la calidad del empleo. En tal sentido explora elementos de ésta que permitan analizar la dinámica diferenciada de distintas ciudades y los cambios en los años recientes. Con esto se busca destacar elementos menos observados en los análisis corrientes que suelen centrarse en las cantidades y en los indicadores tradicionales de desempleo, participación y ocupación.

En segundo término, situar la definición y discusión de la calidad del trabajo en un marco teórico más amplio que considera las distintas dimensiones que se relacionan con el trabajo dentro del concepto y análisis de la calidad de vida, con base en el enfoque de las capacidades y el desarrollo humanos. En este marco se presenta un panorama más complejo de la flexibilización de los mercados laborales, que parte de considerar que en éstos confluyen tanto elementos de inseguridad laboral y desprotección, como de mayor libertad en la escogencia y combinación de trabajo y estilos de vida. Se argumenta en favor de una visión de la flexibilidad laboral desde la perspectiva de los trabajadores, por medio de una mirada a la calidad del trabajo como fenómeno multidimensional que va mucho más allá del mero salario o ingreso laboral y que constituye un fin en sí mismo y un elemento central para el mejoramiento de la productividad y competitividad de las empresas y la economía.

El documento comienza por hacer una aproximación a un marco conceptual y teórico sobre la calidad del empleo, el cual muestra la amplitud, complejidad y múltiples dimensiones del tema, para luego analizar el comportamiento de algunos indicadores de calidad del empleo en tres ciudades colombianas. Finalmente se presentan algunas sugerencias y retos para la revisión del empleo desde las dinámicas locales y la continuación de una agenda de investigación en este campo.

1. Calidad de empleo y calidad de vida

Preguntarse por la calidad del empleo de manera amplia es indagar sobre la calidad de vida que se deriva de la relación con el trabajo. En tal sentido, se trata de explorar los aspectos del trabajo que inciden en la calidad de vida de las personas, lo cual conduce a considerarlo en sus múltiples expresiones en el ser y hacer de éstas. El trabajo implica participar socialmente en la producción y reproducción de la sociedad, obtener un ingreso que concreta un valor social y proporciona un fundamento de la escogencia y la libertad para ser y actuar, constituye un espacio para la construcción de identidad y sentido de pertenencia, la posibilidad de un reconocimiento y satisfacción social, entre otros aspectos. Esto es, la calidad del empleo, al centrar la atención en la cualidad, remite a conceptos de dignidad, seguridad y libertad.

El fundamento conceptual de la calidad del empleo se encuentra así en las discusiones teóricas sobre calidad de vida y bienestar (Nussbaum, 1998). Esto lleva a preguntarse si la calidad surge del disfrute subjetivo, de la satisfacción de preferencias o del desarrollo de capacidades. Aquí se sitúa entonces un amplio marco conceptual en el que la justicia laboral y de género está llamada a responder a los retos que el tema plantea.

El enfoque de las capacidades ha distinguido entre los conceptos de *funcionamientos* y *capacidad*, al referirse el primero a los aspectos del estado de una persona o las cosas que logra hacer o ser al vivir en sociedad, y el segundo, a las “combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta logra, entre las cuales puede elegir una colección” (Meisenheimer, 1998. p. 56). La importancia y la fuerza de estos conceptos reside en que permiten valorar los aspectos que influyen en la calidad de vida de manera diferente de como lo hacen otros enfoques, especialmente aquellos basados en la utilidad que proporcionan los bienes, y en la jerarquía dada justamente por la generación de capacidades y no de logros de los individuos. Así, el enfoque no les asigna importancia directa a los bienes de la canasta familiar o al ingreso real obtenido del trabajo, como lo hacen otros enfoques, sino a la importancia que éstos tienen en la capacidad de los individuos para decidir y optar por una vida mejor³.

En este sentido, el trabajo le proporciona a una persona, mediante los funcionamientos que obtiene de él (experiencia y calificación, atención en caso de enfermedad y otros riesgos, relaciones con otras personas, poder adquisitivo, posición, etc.), una serie de capacidades específicas de desempeño, de relación, valoración y de posi-

³ La literatura en América Latina sobre el enfoque de las capacidades ha girado en torno a los informes sobre el desarrollo humano adelantados por el PNUD y a los estudios sobre pobreza, en los que aquí ha sido de gran influencia. Véanse, entre otros, Corredor, 1999; Iguiniz, 1996; PNUD, 2003.

bilidad de optar por distintos estilos de vida, es decir, distintos grados de libertad. Estas capacidades no dependen exclusivamente de las características específicas de la persona, o en nuestro caso, de las peculiaridades del empleo que desempeña, sino también de una serie de arreglos y normas sociales, formales e informales, en medio de las cuales se desenvuelve, como, por ejemplo, la normativa laboral sobre protección social o las prácticas discriminatorias⁴.

En los estudios recientes sobre calidad de empleo se ha presentado la denominada polémica entre “malos” y “buenos” empleos, la cual ha girado en torno a los elementos “objetivos” y “subjetivos” que definen la calidad de un empleo. La pregunta que se hacen los estudios es qué es y cómo se define un buen empleo. Meisenheimer, por ejemplo, en el contexto de la economía norteamericana, critica la asociación de malos empleos con el crecimiento del sector servicios en el período de la postguerra, para mostrar la diversidad de calidad de empleos que existen a partir de medir los beneficios laborales, la seguridad en el trabajo, la estructura ocupacional y la protección social, además de los ingresos. No obstante, señala las limitaciones y la falta de consenso en valorar, por ejemplo, el nivel de autonomía y creatividad en el trabajo, ya que esto depende de las preferencias de los trabajadores. Así, las discusiones sobre la calidad del empleo han planteado la dinámica dual en la valoración de elementos subjetivos y objetivos de la calidad, sin avanzar en marcos teóricos para la comprensión del tema (Meisenheimer, 1998).

En el enfoque de las capacidades, las discusiones filosóficas sobre la calidad de vida han abordado esta dualidad en el bienestar, cuyos planteamientos se pueden aplicar al análisis de la calidad del empleo como elemento central del bienestar de una persona. Por una parte, resulta difícil decidir dónde empiezan y dónde terminan los aspectos subjetivos de la calidad frente a los objetivos y, en consecuencia, decidir cuál es el elemento apropiado para valorar la calidad del empleo. Por otra parte, los mismos factores objetivos del empleo, aquellos que se toman con independencia de lo que piensen o sientan las personas, resultan difíciles de valorar como positivos o negativos en un mismo trabajo. Por ejemplo, es difícil decidir si un empleo que se asocia a un ingreso más alto pero en el que se debe cumplir un horario muy estricto es mejor que uno con ingresos menores pero con horario flexible. Así, la valoración de esto dependerá de las preferencias de quien se trate, de sus características sociodemográficas y culturales.

En consecuencia, una estrategia para superar estas limitaciones ha consistido en indagar acerca de las preferencias o factores subjetivos de los trabajadores o en su

⁴ Por ejemplo, prácticas empresariales de no enganchar mujeres embarazadas. Véanse evidencias en (Lemaitre, 2003; Tenjo, 1998).

satisfacción con respecto a las distintas dimensiones del empleo. La satisfacción en el empleo se ha definido como “la percepción de un número de características objetivas de la calidad del empleo, ponderadas por las preferencias, normas y expectativas del trabajador”⁵. Así, una mayor satisfacción en el empleo puede corresponder a bajas expectativas producto de un reajuste de valores. El hecho de que varios estudios hayan reportado que las mujeres expresan mayor nivel de satisfacción en el empleo puede corresponder no a una mejoría histórica de los elementos objetivos de los empleos o a estar en mejor posición frente a los hombres, sino a su mejoramiento frente a generaciones anteriores de mujeres.

Desde el enfoque de las capacidades, el desempeño de un empleo y su disfrute o utilidad, si bien son importantes, no son los únicos elementos reales que importan, dado que no son los estados actuales los que cobran valor por sí mismos, sino la forma como las personas pueden y tienen libertad para alcanzar estos estados. Frente a las dificultades conceptuales en la valoración de los elementos subjetivos y objetivos, el enfoque de las capacidades acierta en proponer no concentrarse en la reacción mental frente al empleo, sino en las capacidades que éste genera en la persona, las cuales incluyen una opción más amplia de posibles reacciones mentales (Meisenheimer, 1998).

Desde la perspectiva de las capacidades, un buen empleo sería aquel cuyos funcionamientos configuraran el desarrollo de mejores capacidades para ser y hacer, para lograr mayores grados de libertad. Desde este punto de vista, defino la calidad del empleo como *todas aquellas dimensiones relacionadas con el trabajo de las personas que le permiten a éstas desarrollar sus capacidades, ampliar sus opciones de vida y obtener mayores grados de libertad.*

Esta definición, al concentrarse en el desarrollo de capacidades, permite valorar aspectos poco explorados de las relaciones de trabajo que van más allá de la simple dualidad entre factores objetivos y subjetivos. Así, por ejemplo, en un reciente estudio sobre trabajadoras informales independientes, se comprobó que la experiencia de trabajo les ampliaba las capacidades personales (perder el temor de hablar y expresarse en público, disponer de espacios y tiempos propios y tomar decisiones sobre salud y bienestar), familiares (redistribución de tareas domésticas y reconocimiento de los demás miembros del hogar) y empresariales (Pineda, 2005). No sólo se hace evidente una opción más amplia de nuevas reacciones mentales a partir de experiencias laborales, sino que éstas resultan decisivas para el *empoderamiento* personal y la calidad de vida.

⁵ Clark (1996), citado en Reinecke, 2000, p. 34.

2. Empleo atípico, modelos hegemónicos y flexibilidad laboral⁶

Un primer concepto con el cual se ha querido expresar la calidad del empleo ha sido el de “empleo atípico”. En general, éste se concibe, por negación o por diferenciación, de aquel que se considera un empleo típico, es decir, aquel que se desarrolla en un lugar de trabajo específico, con jornada y horario establecidos y por cuenta de un único empleador, con contrato indefinido, con régimen de plena dedicación, salario y prestaciones, y que puede ser interrumpido por el empleador sólo por causa justificada.

Esta categoría, basada en estándares surgidos de las economías industrializadas, ciertamente dista mucho de ser lo típico de nuestra realidad. Mirado históricamente, lo típico, al menos en las economías latinoamericanas, ha sido el trabajo independiente artesanal, las mingas indígenas (trabajo colectivo), el trabajo familiar y, de manera importante pero no mayoritaria, el trabajo asalariado a partir de los procesos de industrialización y modernización. Así, difícilmente podemos hablar del surgimiento de empleos atípicos en nuestras economías, cuando lo que ha predominado es la heterogeneidad y no la tipicidad moderna.

Esto no implica desconocer lo que se ha querido entender y lo que se ha señalado con dichos conceptos, y con otros como los de empleo precario y empleo contingente, esto es, los cambios en las condiciones de trabajo y los procesos de deterioro en su calidad. En tal sentido, estas categorías han contribuido a llamar la atención sobre éstos, pero corren el peligro de colonizar la realidad, es decir, de entenderla a partir de estándares preestablecidos que suponen un cierto estado de las cosas, en este caso, por ejemplo, que lo típico es lo positivo y lo atípico, por oposición, lo negativo.

El empleo “típico” corresponde a un modelo de relación laboral que, a pesar de no encontrarse generalizado en las economías latinoamericanas, constituyó el modelo hegemónico: empleo dependiente asalariado, sobre el cual se construyeron las instituciones laborales dentro del paradigma de los discursos sobre el desarrollo y sus correspondientes expresiones normativas en salarios y sistemas de protección y seguridad social. Desde el punto de vista de género, este modelo ha estado asociado a un sistema androcéntrico soportado por el salario familiar del varón (*breadwinner*) y las identidades de los trabajadores asociados a éste. Este modelo surgió históricamen-

⁶ Desde el punto de vista de la teoría económica, el principal determinante de la calidad del empleo en una sociedad está asociado a la productividad de ésta. No obstante, a causa de la extensión de este artículo, no se expondrá aquí dicha discusión, que, entre otras, ha ocupado lugar central desde los estudios de género y economía, pues se refiere a la relación y transferencia de valores entre las actividades reproductivas y productivas.

te de formas de producción industrial en masa, estandarizadas, con características tecnológicas específicas correspondientes a la organización *taylorista-fordista*, y supuso una organización de familia o contrato de género expresado en el modelo familiar del hombre proveedor centrado en el trabajo y la esfera de lo público, y la mujer responsable fundamentalmente de las labores domésticas y de cuidado o aportante secundaria al ingreso familiar.

A causa de los procesos de flexibilización productiva, los nuevos desarrollos tecnológicos, la descentralización organizativa y los procesos de globalización en general, este modelo entra en crisis y el nuevo paradigma demanda su correlato en el mercado laboral, con la erosión de la forma estandarizada del empleo, que se expresa en el incremento de los empleos “atípicos” y las consecutivas reformas laborales. El concepto del salario familiar pierde terreno y la creciente participación laboral de la mujer se hace funcional al nuevo paradigma: la flexibilidad laboral.

Este nuevo paradigma laboral entraña elementos contradictorios. Por un lado, la flexibilización debilita estructuras laborales rígidas que permiten el surgimiento de nuevos estilos de vida y arreglos flexibles entre trabajo y otras actividades, entre vida familiar y laboral; brinda mayor soberanía sobre el tiempo; se ejecuta en lugares diversos y permite el surgimiento de nuevas subjetividades. Por otro lado, la flexibilidad y las formas “atípicas” causaron inseguridad y desprotección de muchos trabajadores, incremento de su inestabilidad y vulnerabilidad económica y social, debilidad de negociación, sobreexplotación y reducción de sus tiempos no laborales. Las nuevas formas “atípicas” entonces plantean el reto de cómo conciliar los dos aspectos en juego: libertad y protección.

Hasta el momento, la flexibilidad laboral, como lo señala Sonia Yáñez (Yáñez, 2004) para Chile, se ha instalado como una construcción teórica, política y social levantada casi exclusivamente desde las necesidades de competitividad de las empresas, que ha privilegiado la libertad frente a la protección. La nueva libertad que hace al trabajador más autónomo se realiza sobre la base de cumplimiento de metas y precios desde las necesidades y lógicas de las empresas, pero poco ha considerado las necesidades de los trabajadores; una libertad que fomenta la participación de éstos en las decisiones dentro de las rígidas metas financieras de los centros de poder. La ampliación de jornadas por el trabajo semiindependiente, el desempeño de varios trabajos, la producción a destajo, la invasión del espacio doméstico por lo laboral, generalmente reduce los tiempos no laborales y sobrecarga el trabajo productivo y reproductivo, especialmente de las mujeres.

La tensión entre estos aspectos en el nuevo modelo empresarial y organizativo en el que se inserta el trabajo plantea la búsqueda e implantación de un paradigma de flexibilidad diferente, que supere el esquema de desregulación neoliberal que ha

dominado las políticas públicas, cuyos resultados no han cumplido las promesas de más y mejores empleos. Un paradigma que a partir de las nuevas tecnologías y formas de organización no revierta los logros que les brindan mayor creatividad y soberanía a los trabajadores, pero que garantice mecanismos de seguridad, protección integral y dignidad en el trabajo⁷. Esta búsqueda descarta por supuesto el retorno al modelo del empleo fijo, en lugar, jornada y contrato, como forma hegemónica o estandarizada normativamente. La búsqueda de este nuevo paradigma debe procurar no sólo mayor equidad social, sino también la articulación de nuevos modelos de familia y relaciones de género que avancen hacia la equidad y la socialización del trabajo reproductivo.

Este panorama señala tendencias generales de cambio en las que se encuentran en juego los derechos que los trabajadores conquistaron durante varios siglos y que fueron consolidados en diferente grado en los modelos de organización productiva y laboral. En general, las prácticas de flexibilización laboral han generado procesos de desmejoramiento de las condiciones de trabajo y de la calidad del empleo, lo cual no necesariamente tendría que ocurrir. Muchos trabajadores pueden encontrar satisfactorio el trabajar medio tiempo, desempeñar dos trabajos diferentes al tiempo o vincularse a actividades independientes de servicios o comercio, bajo condiciones de seguridad y protección. La flexibilización ha suscitado rechazo no en sí misma, sino porque se ha presentado en la corriente generalizante de la globalización neoliberal que en general reduce los derechos laborales o deprime la calidad de vida. Se encuentra así un doble reto: no sólo entender la complejidad del tema, explicar y valorar positiva o negativamente los cambios, sino también, como parte de ello, buscar conceptos apropiados para explicar esos cambios y proponer alternativas.

3. Estudio de caso: dimensiones de la calidad del empleo en tres ciudades colombianas. Elementos metodológicos

El carácter multidimensional de la calidad del empleo exige no sólo definir sus dimensiones más importantes, sino darles un ordenamiento adecuado. Algunos modelos, como el de la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo, sugieren que la promoción de la calidad del trabajo y el empleo se logra por medio de cuatro grandes componentes: asegurar la estabilidad

⁷ Recientemente se ha acuñado el concepto de *Flexicurity*, que vincula flexibilidad y seguridad como alternativa para conciliar las necesidades de las empresas con las de los trabajadores. Algunos países europeos han avanzado en tal sentido. En el caso de Holanda, preocupados por el incremento del empleo obtenido mediante agencias temporales, que llegó a ocupar el 11 por ciento de los ocupados en 1994, en 1998 se aprobó la Ley de Flexibilidad y Seguridad (*Flexibility and Security Act*), que logró darle flexibilidad a la ley de despidos, por una parte, mientras, por la otra, garantizó un mínimo de seguridad para empleados en trabajos temporales. Véase Van het Kaar, 1999.

y la seguridad en el empleo, mantener y promover la salud y el bienestar de los trabajadores, desarrollar destrezas y competencias y reconciliar la vida laboral y no laboral (EFILWC, 2002). Por lo demás, algunas dimensiones fundamentales de la calidad del empleo se encuentran consignadas en las convenciones específicas de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que constituyen Derechos Humanos en el trabajo. Finalmente, cabe señalar que desde el enfoque de las capacidades, cada una de las dimensiones de la calidad del trabajo contribuye a lograr funcionamientos que permiten ampliar capacidades específicas de desempeño, relación, valoración y campos de opciones y libertades.

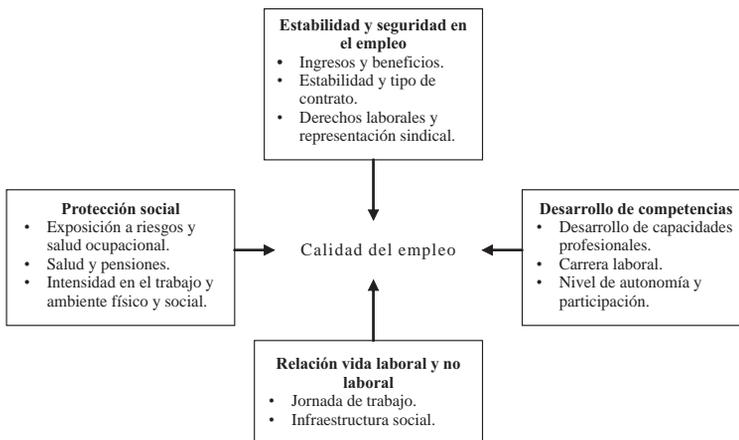
En el marco de esta discusión, este artículo explora elementos de la calidad del empleo en tres ciudades colombianas: Pereira, Cartagena y Pasto. Se analizará la dinámica de cada una de ellas, se examinarán sus semejanzas y diferencias y los cambios que se observan en los años recientes.

Para efectos de ordenamiento metodológico se adoptará, con algunas variaciones, el marco analítico de la Fundación Europea, en el que se destaca un conjunto de dimensiones asociadas con los componentes mencionados y relevantes para el análisis de la calidad del empleo. De acuerdo con Reinecke y Valenzuela (2000), estas dimensiones se relacionarán con los problemas más relevantes desde una perspectiva de género. Es preciso anotar que la gran variedad de elementos que influyen en la calidad del empleo hace difícil desde el punto de vista metodológico valorarlo, no sólo para la medición de cada una de las dimensiones de la calidad, sino de la calidad en conjunto.

Diagrama 1

Componentes de la calidad del empleo.

[Según la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo].



Ahora bien, por razones operativas, se tomarán sólo aquellas dimensiones de la calidad del empleo que han sido objeto de medición estadística en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), aunque no puede olvidarse que dichas dimensiones son captadas mediante variables cuantificables que necesariamente reducen a una expresión simple los conceptos complejos que forman parte del fenómeno descrito. Las variables que proporciona la ECH son: el ingreso, el tipo de contrato, la afiliación a la seguridad social, la jornada laboral y el subempleo. Los trabajadores serán desagregados en dos grandes categorías de acuerdo con sus características de segmentación y dinámica del mercado laboral: asalariados y cuenta propia. A la vez, cada una de estas categorías se presenta para personal calificado y no calificado y para hombres y mujeres, como características personales básicas que contribuyen a determinar los niveles de productividad, remuneración y calidad del empleo.

En desarrollo del estudio empírico, se procesaron los años 2001 y 2005 para las mencionadas ciudades de Pereira, Cartagena y Pasto. Se pretende disponer de la información requerida para analizar el cambio que en términos de calidad de empleo ha ocurrido durante el primer lustro de este siglo. En general, éste ha sido un período de crecimiento económico con una tasa promedio anual de 3,7 por ciento, caída de la inflación y relativa reducción de la tasa de desempleo. Éste constituye igualmente el período de operación de la nueva metodología implementada por el DANE en la ECH, lo cual les brinda solidez a los datos.

3.1. El ingreso

Se tomará el ingreso real por hora observado para cada categoría de trabajador durante el período, comparado con el ingreso estimado de acuerdo con la teoría del capital humano. Por un lado, el ingreso por hora nos permitirá aislar el ingreso del número de horas trabajadas y de la disponibilidad y deseo de trabajar más horas, aspectos que son capturados por medio de la jornada laboral y del subempleo por insuficiencia de horas. La valoración del ingreso en algunos casos se ha llevado a cabo tomando como referente el salario mínimo⁸. Esta valoración presenta serias limitaciones a causa de no considerar el efecto de la jornada laboral y de la importancia del capital humano en la determinación del ingreso, especialmente la educación y la experiencia.

Con todo, el ingreso se valorará aquí de manera diferente para cada categoría de trabajadores a partir de estimar lo que cada grupo debería ganar conforme a su

⁸ Por ejemplo, Farné (2003) toma el ingreso laboral mensual promedio para cada categoría de trabajadores y lo valora de acuerdo con el número de veces que contiene el salario mínimo mensual legal vigente y le otorga un puntaje de 100 cuando es igual o superior a 3, un puntaje de 50 cuando está entre 1,5 y 3, y un puntaje de 0 cuando el ingreso es menor de 1,5 salarios mínimos.

experiencia y nivel educativo. Dicha valoración pone de manifiesto que las diferencias en características propias de los grupos de trabajadores y de los trabajos que desempeñan implica necesariamente ingresos laborales o salarios diferentes. La diferencia de los ingresos observados frente al estimado dará el nivel del eventual deterioro de los ingresos, que será estandarizado a partir de un índice. Para estimar el ingreso esperado en cada categoría de trabajadores se corrieron ecuaciones *mincerianas*, las cuales se calculan corrigiendo el sesgo de selección de Heckman, en el cual se incluye la estimación de una función *probit* de participación laboral, en la que los ingresos dependen del número de años educativos, del número de años de experiencia laboral y de esta experiencia al cuadrado⁹. Los años de educación están dados por la ECH, y los años de experiencia se estiman en forma limitada como “experiencia potencial”, dada por la edad menos los años de educación y seis años no escolares.

El índice de ingreso se calcula entre cero (0) y uno (1) a partir del porcentaje de trabajadores en cada categoría, cuyo ingreso real por hora observado se encuentra por encima del estimado. Es decir, el índice tiende a cero en la medida en que una mayor proporción de trabajadores tengan ingresos por debajo del estimado, y tiende a uno en caso contrario.

3.2. El tipo de contrato

Ésta es una variable que aplica sólo para la categoría de asalariados y será dada por el porcentaje del número de contratos de término fijo con respecto a los contratos de término indefinido. Como variable que refleja la estabilidad del empleo asalariado, se considera negativa si se trata de contrato de término fijo, y positiva si el contrato es indefinido. El índice se obtiene como relación porcentual entre estos tipos de contrato, y tiende a uno en la medida en que el porcentaje de trabajadores asalariados con contrato de término indefinido se incremente y a cero en caso contrario.

3.3. Jornada laboral

Se toma para cada categoría de trabajadores el número de horas promedio trabajadas por semana. Según la normativa laboral, el máximo permitido de la jornada laboral en Colombia es de cuarenta y ocho horas, las cuales se pueden distribuir en diferentes horarios y días según acuerden las partes. Para el sector público pre-

⁹ De acuerdo con la teoría del capital humano, se considera que el ingreso aumenta conforme incrementan los años de educación y de experiencia de un individuo, pero el incremento del ingreso no se da en la misma proporción porque para altos niveles de experiencia el incremento del ingreso es cada vez menor (signo negativo en la relación con la experiencia al cuadrado).

domina la jornada de cuarenta horas semanales y para el sector privado en general ha predominado la jornada de cuarenta y cuatro horas, en su forma tradicional de ocho horas de lunes a viernes y cuatro horas los sábados. Dado que no se dispone de otro criterio, se tomará como referente la jornada de cuarenta y cuatro horas a partir de la cual un número mayor de horas se considera negativo; un número menor de horas es indiferente. Así, si todos los trabajadores de una categoría se encuentran con jornadas iguales o inferiores a cuarenta y cuatro horas, su valoración sería del ciento por ciento, que en términos del índice correspondería a un valor de uno (1). Este índice disminuye conforme el promedio de horas incrementa hasta un límite de referencia de sesenta horas a la semana. Es decir, si una categoría de trabajadores labora en promedio sesenta horas a la semana, su puntaje será de cero (0), o de 0,5 si trabaja cincuenta y dos horas en el mismo lapso.

3.4. Seguridad social

Se valora de acuerdo con los niveles de cobertura en salud y pensiones. En salud se considera el porcentaje de cobertura conjunta del sistema para la fuerza de trabajo, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado para afiliados; no incluye beneficiarios de estos afiliados, dado que éstos generalmente no forman parte de la población trabajadora (denominador de la tasa de cobertura). Para la seguridad social en pensiones se toma igualmente el porcentaje del número de trabajadores con aportes o cobertura de pensiones. Así, si una categoría de trabajadores tiene una cobertura del cincuenta por ciento en salud, el índice de salud tomaría un valor de 0,5; de la misma manera se procede para la valoración de la cobertura en pensiones.

3.5. Subempleo

Esta variable se considera en su cambio porcentual general, es decir, se toma el agregado de las tres dimensiones del subempleo: el empleo con insuficiencia de horas, el inadecuado por competencias y el inadecuado por ingresos. Debe tenerse en cuenta que este tipo de subempleo es el que mayor peso presenta en el subempleo total y, aunque podría reflejarse en el cambio de los ingresos reales, aquí capta el grado de insatisfacción con ellos. La valoración del subempleo estará dada por uno (1) menos la tasa de subempleo. Así, si el subempleo alcanza un nivel del veinticinco por ciento, el índice será igual a 0,75.

Cada una de las anteriores variables debe recibir una valoración propia y una ponderación para el cálculo del índice unificado. En cuanto a la valoración propia, ésta debe reflejarse en una escala de 0 a 1 que permita comparar la variable respectiva entre distintas ciudades o mercados para cualquier lapso. En cuanto a su valoración para la construcción de un índice unificado o compuesto, se requiere una ponderación,

que consiste simplemente en un ejercicio aproximativo, dado que no existen bases estadísticas para definir el peso de cada variable. Aquí se estima sobre supuestos con respecto a la mayor o menor importancia que cada dimensión cuantificable tiene sobre la calidad del empleo como un todo. Una vez ponderada cada variable, se construye el índice, el cual puede ir igualmente de 0 a 1.

La construcción del índice se basará en el peso relativo que se le asigne a cada una de las variables arriba definidas para una valoración general de la calidad del empleo. Esto es, cada variable se ponderará de acuerdo con la importancia que se le asigne en la calidad del empleo, la cual varía según la categoría de trabajador. Para este caso se definirán dos ponderaciones: una para los trabajadores asalariados (públicos, privados y servicio doméstico) y otra para los independientes (cuenta propia, empleadores y otros). En el cuadro 1 se especifican las ponderaciones respectivas para cada categoría de trabajadores.

Cuadro 1

Variable	Asalariados	Independientes
Ingresos	35%	40%
Tipo de contrato	15%	n. a.
Jornada laboral	15%	20%
Seguridad social: salud	10%	10%
pensiones	15%	15%
Subempleo	10%	15%
Total	100%	100%

La asignación de esta ponderación contiene un grado elevado de arbitrariedad, pues al no existir estudios que permitan precisarla, se basa en el peso que hipotéticamente se esperaría que fuera atribuido a cada variable de calidad. Así, el mayor valor lo presenta el ingreso, dada su importancia para la calidad de vida en una economía de mercado; lo sigue la seguridad social, porque la salud y las pensiones resultan fundamentales para el bienestar presente y futuro; y, finalmente, las otras variables se distribuyen el peso restante, si se tiene en cuenta que la jornada laboral tiene mayor peso para los trabajadores independientes. Se espera avanzar hacia el futuro en la definición de criterios sobre los cuales pueda realizarse esta ponderación de manera más rigurosa.

4. Resultados para tres ciudades

4.1. Los ingresos

Si hoy se le pregunta a cualquier trabajador qué es lo que más valora de un empleo, muy seguramente el ingreso no será el único aspecto que señale, pero seguirá

siendo un elemento importante. El ingreso generado por un empleo es sin duda una dimensión de su calidad, como bien intermedio que permite, conforme al enfoque de las capacidades, mayores opciones para ser y hacer, para optar por distintos tipos de vida y para lograr mayor calidad de ésta a partir del trabajo.

¿Qué determina un mayor o menor nivel de ingresos? Ésta es una pregunta sobre la que las teorías incluyen cada vez más elementos explicativos. Sin considerar las diferencias entre los trabajadores, las diferencias en los salarios se han atribuido a los esfuerzos, riesgos, rutina y demás características positivas o negativas de los distintos trabajos. Así, por ejemplo, los trabajos más peligrosos, como el de los periodistas que cubren el conflicto en Colombia o en Irak, los buscaminas, los “obreros del cielo” (de altas construcciones) o los pescadores de cangrejo en los mares del Norte, deben ser compensados con un alto ingreso a causa de los riesgos que asumen. Esta lógica ha dado pie a la teoría de los diferenciales salariales compensados. Pero si frente a trabajos semejantes existen grupos de personas que perciben niveles de salario diferentes, dichas diferencias han sido explicadas por las teorías del capital humano, es decir, básicamente por los distintos niveles de educación y experiencia. Finalmente, si los tipos de trabajo son semejantes y las características del capital humano de los distintos grupos también, las diferencias en los ingresos en el trabajo se explican por medio de teorías de la discriminación¹⁰.

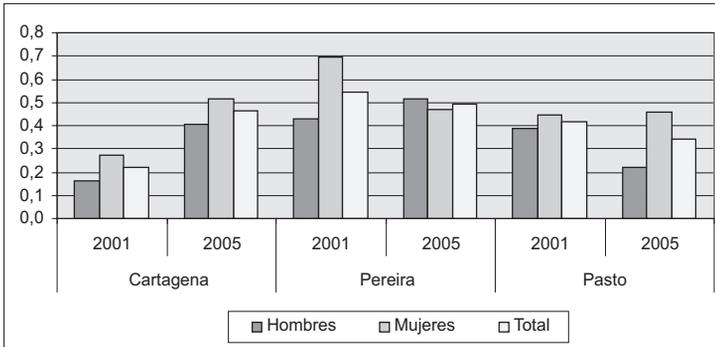
Pero los ingresos ante todo van a depender de la productividad, de las condiciones generales de la actividad económica localizada y de los mercados de trabajo específicos de los territorios; éstos han desempeñado un papel central en la generación de rendimientos crecientes y en las ventajas de la aglomeración de la actividad económica (Krugman, 1992). Sin entrar a explorar las causas de la posible disparidad de ingresos entre distintas ciudades en Colombia, lo que escapa al alcance de esta presentación, sí es posible describir y verificar la existencia de estas disparidades como señal de la existencia de dinámicas territoriales diferenciadas.

En términos de disparidad entre el ingreso real por hora observado y el estimado para cada categoría de trabajadores entre 2001 y 2005, los resultados muestran gran disparidad por ciudades. Mientras los trabajadores asalariados de Cartagena, hombres y mujeres, tuvieron una notable recuperación, Pereira presentó deterioro significativo para las mujeres, y Pasto, para los hombres. En general en 2005, el índice de ingresos no alcanza 0,5, lo que significa que más de la mitad de los trabajadores de estas ciudades no alcanza el ingreso esperado según sus inversiones en educación y su experiencia (gráfico 1).

¹⁰ Para tener un breve resumen de estas teorías y un análisis de la discriminación de género en los salarios, véase el reciente trabajo de Bernat Díaz, 2005.

Gráfico 1

Índice de ingreso para asalariados por sexo.

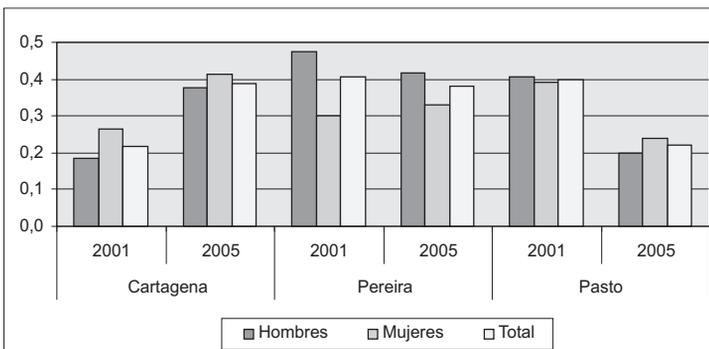


Para los trabajadores independientes, los resultados son semejantes a los de los asalariados en términos de las tendencias en cada ciudad. No obstante, los varones independientes en Pereira vieron deteriorarse sus ingresos, al contrario de los asalariados y las mujeres independientes de Pasto, mientras la proporción de las asalariadas permaneció constante.

En general, Cartagena fue la única ciudad que presentó una mejoría en el índice de ingresos de todos los grupos. Entre tanto, Pereira presentó un leve deterioro y Pasto un significativo detrimento, especialmente para los trabajadores independientes (gráfico 2).

Gráfico 2

Índice de ingresos para independientes por sexo.



4. 2. Estabilidad laboral

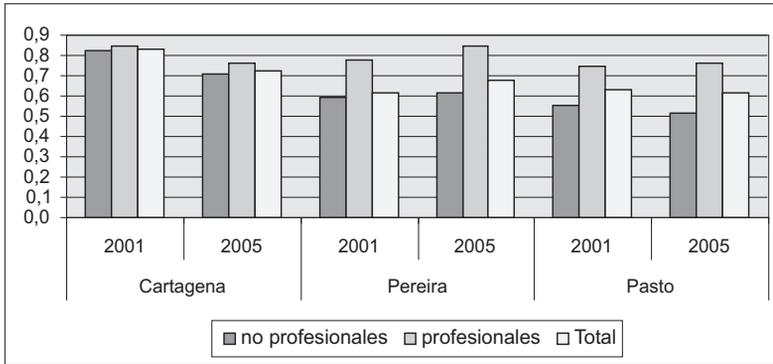
Los esfuerzos de flexibilización del mercado laboral para tratar de incrementar la competitividad de las empresas, especialmente en los mercados internacionales, han afectado de manera directa las formas de contratación y vinculación laboral y, por esta vía, una de las dimensiones centrales de la calidad de los empleos asalariados: la estabilidad laboral. Como lo han advertido diferentes estudios sobre el tema, en América Latina los logros obtenidos en competitividad –más no en productividad, como se señaló en la introducción a este artículo–, sobre la base de una mayor inestabilidad e inseguridad de los trabajadores, causan ineficiencias económicas en el mediano y el largo plazo en el conjunto de los mercados, por el desaliento tanto para la capacitación y calificación laboral de los trabajadores en su lugar de trabajo, como para la acumulación de conocimientos colectivos y la productividad general de las empresas (Tockman, 2004).

La estabilidad laboral se cuantifica por medio del tipo de contrato que regula las relaciones de trabajo, y tal como lo indagan las encuestas de hogares, del carácter permanente (indefinido) o temporal (de término fijo) de tales contratos. Esta clasificación, como cualquiera otra, facilita simplemente una aproximación a una realidad más compleja que, especialmente en este caso, no supone una asociación directa entre mala calidad y trabajo temporal, o al contrario, buena calidad y contrato indefinido. Como lo señalan algunos autores, existen trabajadores que pueden contar voluntariamente con empleos temporales, tener horarios regulares de trabajo, estar bien remunerados y estar cubiertos por la seguridad social (Cohany, 1998; Meisenheimer, 1998; Polivka, 1996); así mismo, existen trabajadores con contratos de término fijo que suelen ser renovados periódicamente y los que siendo contratados por empresas de servicios temporales, trabajan de manera regular en una empresa.

Ahora bien, la inestabilidad en el trabajo ha venido creciendo en diversas formas, y es claro que su temporalidad es un indicador importante de pérdida de estabilidad y de creciente inseguridad en el empleo, porque señala a escala agregada las preferencias de las empresas y la dinámica de cambio en las características de las nuevas vinculaciones laborales. Por ello, para cuantificar la estabilidad, se valora negativamente el incremento del contrato temporal (gráfico 3).

Gráfico 3

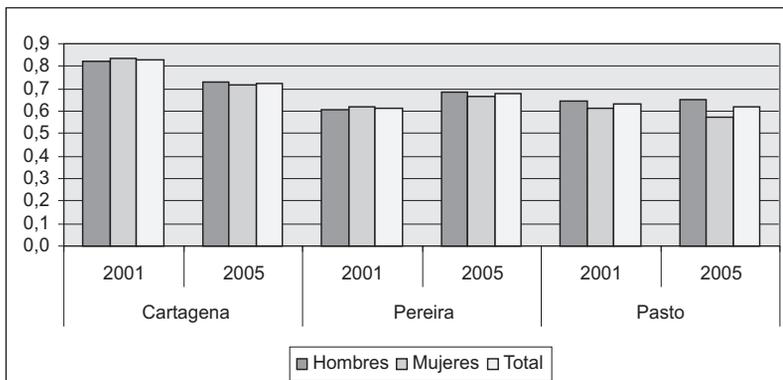
Índice de tipo de contrato por ciudad.



El índice de estabilidad muestra en general que en las tres ciudades la mayoría de los trabajadores asalariados goza de contratos de término indefinido, especialmente los profesionales, que en más de un setenta y cinco por ciento cuentan con este tipo de contrato. Por ciudades se presenta una diferenciación marcada entre profesionales y no profesionales en favor de los primeros. Contrariamente a lo deseado, esta diferencia se profundizó ligeramente en el período considerado. Entre 2001 y 2005 se presenta un deterioro del índice en Cartagena, mientras Pasto y Pereira permanecen relativamente estables. Por sexo no se presentan diferencias significativas (gráfico 4).

Gráfico 4

Índice de tipo de contrato por ciudad.



4.3. Jornada laboral

La jornada laboral, el número de horas trabajadas por una persona, le afecta la salud física y mental y la calidad de vida y la de las demás personas de su hogar. El tiempo dedicado al trabajo remunerado, bien en actividades asalariadas o independientes, determina la disponibilidad para otras actividades y, especialmente en el caso de las mujeres, para las actividades reproductivas de cuidado de los hijos y de trabajo en el hogar. Si bien esta dimensión de la calidad de empleo se encuentra estrechamente relacionada con otras como la intensidad del trabajo, el tipo de empleo, las condiciones de seguridad o el ambiente de trabajo, la información obtenida sobre la jornada de trabajo resulta valiosa por sí misma como indicador de calidad.

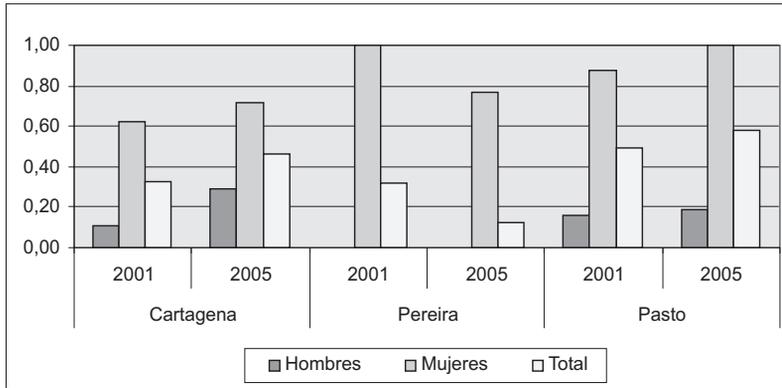
La reciente reforma laboral en Colombia¹¹ introdujo una ampliación y flexibilización de la jornada diaria u ordinaria semanal de trabajo, como respuesta a las demandas por flexibilizar la disponibilidad de personal en las empresas, en busca de mayor competitividad internacional. Esto permitió, por ejemplo, adoptar horarios extendidos en los establecimientos comerciales y abrirlos los fines de semana y festivos, tal como se ha observado recientemente en las ciudades colombianas. El impacto de estos cambios en la calidad de vida de hombres y mujeres está por conocerse, pues la jornada incide en la disponibilidad de tiempo para el ocio y el trabajo doméstico no remunerado.

La jornada laboral de trabajo remunerado ha sufrido importantes cambios durante el período de estudio, porque éste incluye los efectos de la reforma laboral del 2002. La ciudad más afectada negativamente en esta dimensión es Pereira. Para los varones profesionales de esta ciudad, las jornadas laborales son superiores a cuarenta y cuatro horas, por lo cual presentan un índice de cero en ambos años. Entre tanto, las trabajadoras de Pereira incrementaron su jornada promedio por encima de este número de horas, lo que hace caer el índice en más de veinte décimas. En las ciudades de Cartagena y Pasto disminuyeron las jornadas tanto para hombres como para mujeres, y mejoró ligeramente el indicador. El mayor índice para las mujeres resulta, por un lado, de su masiva vinculación con jornadas de medio tiempo y de fines de semana, y, por otro lado, de que las ECH no consideran el tiempo de trabajo no remunerado, especialmente el doméstico, el cual, si fuera considerado, cambiaría este panorama drásticamente. No obstante, aquí se restringe el análisis al trabajo remunerado (gráfico 5).

¹¹ La ley 789 de 2002 amplía la jornada diurna, llamada ahora ordinaria, en cuatro horas, de 6 de la tarde a 10 de la noche, y reduce el recargo por el trabajo dominical y festivo. Aunque el objetivo de la reforma fue generar más empleo, sus evaluaciones en este aspecto han sido contradictorias y sus efectos sobre la calidad poca atención han recibido (Amarante, 2005; Gaviria, 2004; López C., 2005; Núñez, 2005; Observatorio, 2004).

Gráfico 5

Índice de jornada laboral por sexo y ciudad.



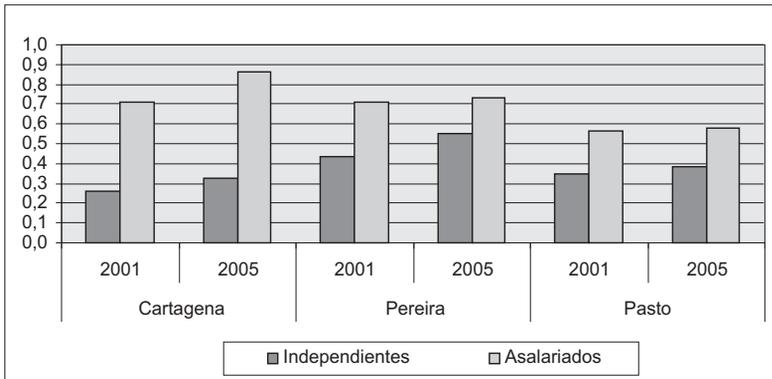
4.4. Seguridad social

El acceso a la seguridad social constituye el elemento más importante en la protección a los trabajadores. Para la sociedad en general, la protección en los distintos riesgos que cubre la normativa en este campo no sólo atiende un derecho central para el bienestar presente y futuro de los trabajadores, sino también de las futuras generaciones. Con la reforma de la seguridad social a mediados del decenio del noventa, Colombia adoptó un modelo combinado de reparto simple y de capitalización individual, en el caso de pensiones, y de régimen contributivo y subsidiado, en el caso de salud, que logró elevar significativamente la cobertura del sistema, pero que aún deja por fuera a porcentajes elevados de población nacional y laboral.

La capacidad del sistema de protección para dar respuesta a las necesidades de una amplia cobertura se ha enfrentado a las nuevas formas de contratación y dinámicas del mercado laboral. Muchas nuevas formas de contratación, especialmente aquellas que surgen de adoptar figuras de contratación civil y no laboral, hacen descansar la cobertura exclusivamente en cabeza del trabajador. No obstante, la puesta en marcha del subsidio cruzado entre el régimen contributivo y el subsidiado y la identificación de los beneficiarios en mayores condiciones de vulnerabilidad social le ha permitido al sistema llegar a sectores que de otra forma estarían excluidos, especialmente a grupos pobres de mujeres y hogares, lo que ha hecho posible que, especialmente en el campo de la seguridad social en salud, se logren tasas de cobertura ligeramente mayores (gráfico 6).

Gráfico 6

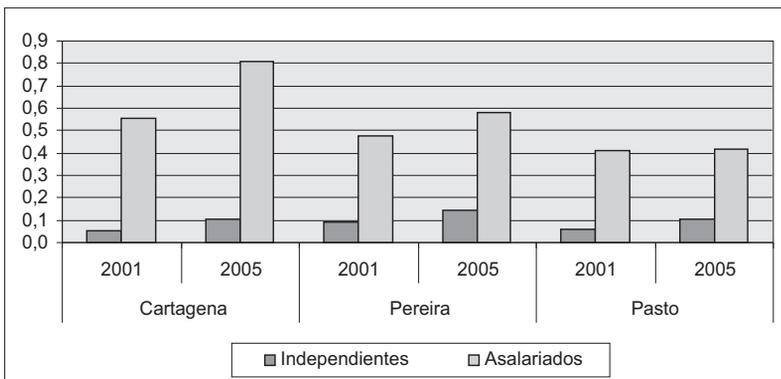
Índice de cobertura en salud por ciudad.



Así, el índice de cobertura en salud para las tres ciudades de la muestra señala una ligera mejoría entre 2001 y 2005. Esta mejoría es significativa para los asalariados de Cartagena, que pasaron de coberturas del 70 al 86 por ciento, y para los independientes de Pereira, que pasaron del 44 al 55 por ciento. En cuanto al índice de cobertura en pensiones, se presenta igualmente una ligera mejoría en las tres ciudades, pero con una contrastante cobertura entre asalariados e independientes. Para los primeros, las coberturas superan el 40 por ciento y, en el caso de Cartagena, donde se presentó una mejoría significativa, ésta llega al 80 por ciento de los trabajadores dependientes. Por el contrario, para los trabajadores independientes la cobertura en pensiones es prácticamente inexistente (gráfico 7).

Gráfico 7

Índice de cobertura en pensiones por ciudad.



En general, en estas ciudades, la cobertura en salud sigue siendo muy baja y está entre el 49 (Pasto) y el 66 por ciento (Cartagena), y las coberturas en pensiones en 42 por ciento (Cartagena), 40 por ciento (Pereira) y 27 por ciento (Pasto). Las disparidades entre profesionales y trabajadores no calificados son semejantes a las que hay entre trabajadores asalariados e independientes.

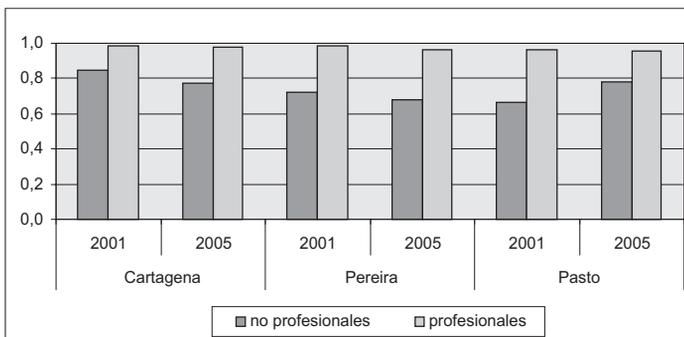
4.5. Subempleo

El subempleo como dimensión de la calidad del empleo en términos de desarrollo humano significa que una persona no puede poner su potencial de trabajo a disposición del desarrollo de sus capacidades. Así, el subempleo limita las capacidades del individuo, en la medida en que sus formas de hacer y ser no logran desarrollarse plenamente.

Para las tres ciudades estudiadas los cambios en el subempleo durante el período se concentran en los trabajadores no profesionales: muy positivos para Pasto y negativos para Pereira y Cartagena, aunque de manera diferenciada para estas dos ciudades. En el caso de los asalariados, el deterioro mayor es para el personal no calificado de Pereira, cuyos niveles de subempleo aumentaron entre 2001 y 2005. Para las mujeres profesionales de esta ciudad se elevó igualmente el subempleo. Por el contrario, los trabajadores no profesionales de Pasto mejoraron significativamente en este aspecto, especialmente los varones. Cartagena registró un leve deterioro general, especialmente para las mujeres no profesionales. En el caso de los trabajadores independientes, Pasto presenta una significativa mejora para los no profesionales. Por el contrario, las condiciones de subempleo en Cartagena se deterioran para este mismo grupo de trabajadores. Pereira no presenta variaciones en este aspecto (gráfico 8).

Gráfico 8

Índice de subempleo por ciudades.

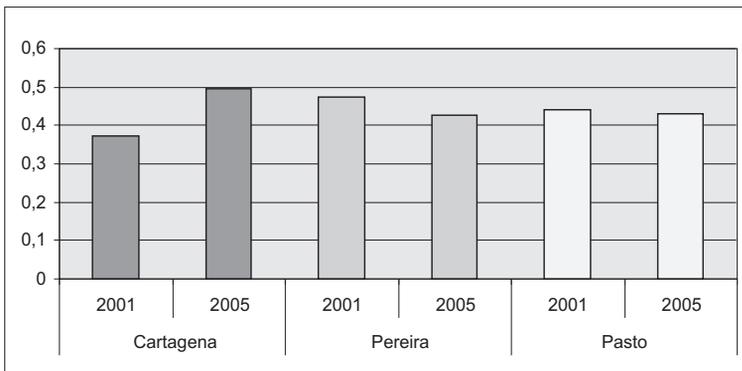


4.6. Índice compuesto de calidad de empleo

De acuerdo con lo señalado en el diseño metodológico, las cinco dimensiones cuantificadas de la calidad del empleo se integran en un indicador compuesto, según la ponderación de cada componente. Este indicador constituye una herramienta valiosa para evaluar periódicamente la calidad del empleo. Así, para las tres ciudades mencionadas, los gráficos 9 a 12 muestran los siguientes resultados:

Gráfico 9

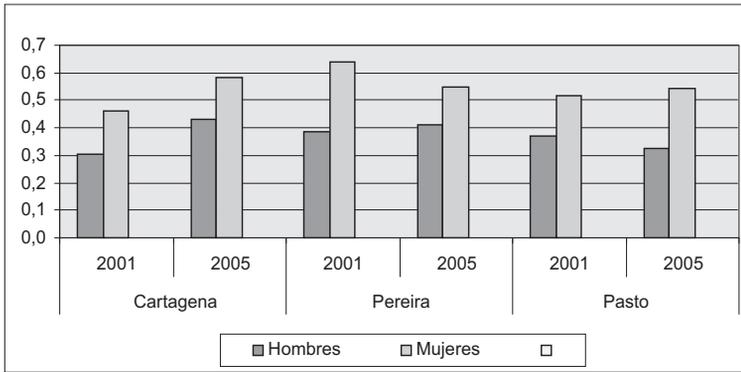
Índice compuesto de calidad de empleo por ciudad.



Ninguna de las tres ciudades logra superar un índice de calidad de 0,5, lo cual muestra el gran déficit de calidad que presenta el empleo en estas sociedades locales. Cartagena mejora significativamente el índice entre los dos años considerados, en Pereira se presenta un leve deterioro y en Pasto permanece estable. Discriminado por sexo, se observan en todos los casos mejores niveles de calidad del empleo en las mujeres a causa especialmente de sus menores jornadas laborales de trabajo remunerado y de su mayor cobertura en servicios de salud.

Gráfico 10

Índice compuesto de calidad de empleo por ciudades según sexo.



Según nivel de calificación, la calidad del empleo es significativamente superior en los profesionales y la brecha con respecto a los no calificados se sostiene en el tiempo. Según la posición ocupacional, el índice compuesto señala una ligera superioridad en los asalariados para Pereira y una brecha significativa frente a los independientes en Cartagena. En Pasto no se presenta mayor diferencia entre estos grupos.

Gráfico 11

Índice compuesto de calidad de empleo por ciudad según calificación.

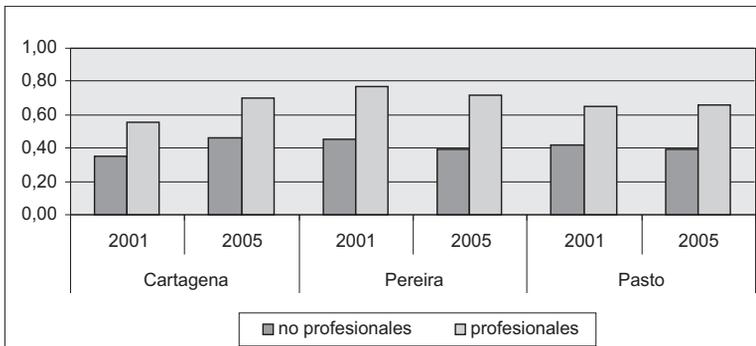
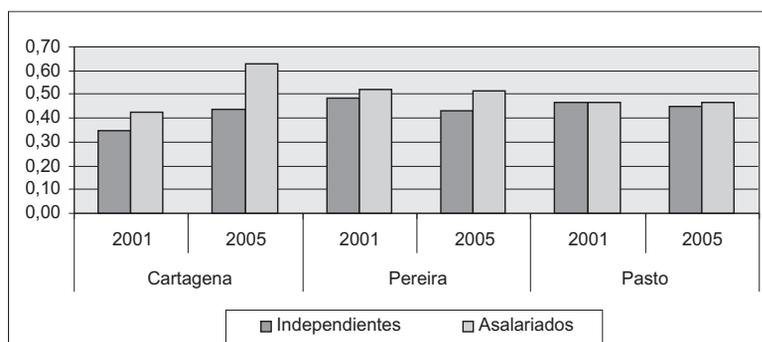


Gráfico 12

Índice compuesto de calidad de empleo por ciudad según posición ocupacional.



5. Conclusiones

Este artículo ha mostrado la importancia teórica y práctica de la calidad del empleo para el análisis de los mercados laborales y para su incorporación en el tratamiento de la calidad de vida de una sociedad. Así mismo, ha avanzado en la propuesta de un índice de medición y evaluación de la calidad del empleo que contribuya a llamar la atención sobre este aspecto frecuentemente olvidado. Al centrarse en los indicadores de la calidad de empleo para tres ciudades colombianas situadas en el norte, el centro y el sur del país, permitió demostrar la disparidad de los cambios acontecidos en los primeros cinco años del nuevo milenio e insinuar que ellos constituyen una expresión de patrones diferentes de desarrollo y de componentes locales de su acontecer socioeconómico.

Mientras Cartagena presenta un avance en los indicadores de calidad del empleo, Pereira presenta un leve deterioro y Pasto no se altera en su conjunto. Cartagena es la ciudad que durante el período ganó en términos del mercado laboral, con una mejora general en los ingresos, en la cobertura de seguridad social y en las jornadas laborales, y una leve pérdida de estabilidad. Pereira, ciudad con un importante dinamismo industrial y sobre todo comercial, que constituye el centro más dinámico del Eje Cafetero, presentó en general un leve deterioro, a causa de una caída en el índice de ingresos y un aumento en la jornada laboral, aunque mejoraron ligeramente la estabilidad laboral y las coberturas de seguridad social. Esto puede ser reflejo de cierto proceso de formalización del mercado laboral jalonado por la apertura de grandes centros comerciales, que a la vez que cambia las relaciones con el componente asalariado, resulta congruente con una caída en los ingresos y una ampliación de las jornadas y el subempleo para el componente de trabajadores independientes. Finalmente, en Pasto, ciudad fronteriza en el suroccidente, aunque

se presentó un deterioro en términos del índice de ingresos, en general se observa una estabilidad en los demás indicadores, lo que hace que el índice compuesto prácticamente no varíe.

Estos resultados se encuentran matizados por las variaciones que experimentan las distintas categorías y grupos de trabajadores. Una de las más importantes es la que confirma las diferencias de género en el mercado laboral, que especialmente muestran una profundización de la división sexual del trabajo, experimentada durante el período de estudio, por la ampliación general de las jornadas laborales de los hombres y la disminución en las mujeres en el grupo de profesionales, como lo señala la ciudad de Pereira. Esto lleva a una mayor identificación de los hombres con el trabajo y menor tiempo dedicado a otras actividades, especialmente las del ámbito doméstico, mientras en las mujeres sucede lo contrario. De esta comprobación surge como posible futuro tema de trabajo verificar si es precisamente en los territorios donde, en un contexto de crecimiento económico y en los sectores más calificados, los procesos de formalización laboral causan una profundización de las inequidades de género.

Esta primera aproximación a la relación entre dinámicas locales y calidad de empleo abre una serie de interrogantes e hipótesis de trabajo para una agenda de investigación fructífera que informe los procesos territoriales y de empleo que se suceden actualmente. Por el momento se apoyan las tesis de segmentación territorial del mercado laboral colombiano y se señala la importancia de lo local en la configuración de la calidad del empleo. Así mismo, se confirma de manera parcial que la influencia que han tenido la última reforma laboral y el desarrollo local en términos de calidad del empleo en estas tres ciudades durante el primer lustro del milenio ha sido contradictoria y, en su balance general, negativa para Pereira y Pasto y positiva para Cartagena. De aquí, dos aspectos en concreto surgen como retos próximos de investigación.

Primero, explorar los aspectos específicos del desarrollo económico local que en cada una de las ciudades permita explicar la dinámica de sus mercados laborales y de la calidad de su empleo. Esto demandará un esfuerzo por consultar las fuentes de información cuantitativa y cualitativa locales, que informen acerca de su propia dinámica y de las características endógenas de sus propias trayectorias de desarrollo. Segundo, consolidar el índice de calidad del empleo como herramienta útil para la evaluación de este componente ineludible de los estudios sobre empleo y ampliar su aplicación a otras ciudades colombianas, de tal manera que contribuya a posicionar el tema de la calidad en el seguimiento a la dinámica local de los mercados laborales.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 82, 157-171.
- Amarante, V., Arim, R., & Santamaría, M. (2005). *Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano*. Banco Mundial.
- Bernat Díaz, L. F. (2005). Análisis de género de las diferencias salariales en las siete principales áreas metropolitanas colombianas: ¿evidencia de discriminación? En C. P. p. I. E. d. I. Mujer (Ed.), *Investigación sobre género y desarrollo en Colombia* (pp. 91-92). Bogotá: Cuadernos PNUD.
- Bervejillo, F. (1996). Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial, *Ensayos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boisier, S. (1999). Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. *Terra Nostra*, 4, 36.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando? En O. y. A. V. B. Madoery (Ed.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cohany, S. R. (1998). Workers in alternative employment arrangements: a second look. *Monthly Labor Review*.
- Corredor, C. (1999). El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. En *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y medición* (pp. 39-68). Santafé de Bogotá: CINEP/GTZ.
- EFILWC. (2002). Quality of work and employment in Europe: Issues and Challenges, *Foundation Paper No. 1*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Farné, S. (2003). *Estudios sobre la calidad de empleo en Colombia*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Gestión pública*, 12.

- Galvis, L. F., & M. R., A. (2000). *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la República.
- García Cruz, G. A. (2005). El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-2000. *Desarrollo y Sociedad*, 56, 43.
- Garofoli, G. (1998). Desarrollo rural e industrialización difusa: Aprendiendo de la experiencia italiana.
- Gaviria, A. (2004). *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Helmsing, B. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, 25(75), 34.
- Helmsing, B. (2001). Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development. *Development & Change*, 32(2), 277-308.
- Iguiniz, J. (1996). *Definiciones de desarrollo y experiencias de género: apuntes desde la teoría de Amartya Sen*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Infante, R. (1999). La Calidad del Empleo. *La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Krugman, P. (Ed.). (1997). *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona.
- Lemaitre, J. (2003). Estudio de caso: Despido injusto de mujer embarazada. En A. M. M. y L. Otero (Ed.), *Estudios Ocasionales CIJUS*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- López C., H., Rhenals M., & Remberto y Castaño V., E. (2005). *Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.

- Meisenheimer, J. R. (1998). The services industry in the 'good' versus 'bad' jobs debate. *Monthly Labor Review*, February.
- Núñez, J. (2005). *Successes and failures of the labor market reform in Colombia*: Universidad de los Andes.
- Nussbaum, M., & S., A. (1998). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio. (2004). *Mitos y realidades de la Reforma laboral colombiana. La Ley 789 dos años después*. Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz, C. H., & Uribe, J. I. (2005). *Características de la Informalidad Urbana en las Diez Principales Áreas Metropolitanas de Colombia: 1988-2000*. Cali: CIDSE, Universidad del Valle.
- Pineda, J. (2005). *Informe final de evaluación, Programa de Gestión Empresarial con Enfoque de Género*. Bogotá: Organización Internacional del Trabajo - Proyecto US/DOL.
- PNUD. (2003). *Diez años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Programa Nacional de Desarrollo Humano.
- Polivka, A. E. (1996). Contingent and alternative work arrangement, defined. *Monthly Labor Review*, October.
- Reinecke, G., & Valenzuela, M. E. (2000). La calidad del empleo: un enfoque de género. En Oficina Internacional del Trabajo (Ed.), *¿Más y mejores empleo para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*. Lima.
- Rodríguez-Pose, A. (2002). El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado [Electronic Version]. OIT from http://www.ilo.org/dyn/empent/empent.portal?p_lang=EN&p_search=20061031171733&p_ignore=171733.
- Tenjo, J., & R. R. (1998). *La situación de la mujer en el mercado laboral urbano colombiano: un diagnóstico preliminar*. Santafé de Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.

- Tockman, V. (2004). *Empleo en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Valenzuela, M. E. (2000). La calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur. En *¿Más y mejores empleo para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo OIT.
- Van het Kaar, R. (1999). Flexicurity Act makes major changes to labour law [Electronic Version]. Hugo Sinzheimer Institute, Faculty of Law, University of Amsterdam.
- Vásquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Eure*, 26(79).
- Vásquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *CEPAL*.
- Yáñez, S. (2004). La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y la reproducción. En R. T. y S. Yáñez (Ed.), *El trabajo se transforma*. Relaciones de producción y relaciones de género. Santiago: Centro Estudios de la Mujer.

Segmentación de escala y segmentación regional en el mercado laboral urbano de Colombia 2000-2005

Carlos Humberto Ortiz, José Ignacio Uribe
y Gustavo Adolfo García*

Introducción

¿Es único e integrado el mercado laboral urbano en Colombia? Esta pregunta ha sido formulada en varias ocasiones y la respuesta ha sido, con reservas y calificaciones, positiva.

En el trabajo de Galvis (2004) se analiza la integración regional de los mercados laborales. En su estudio se utiliza la información trimestral de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) en el período 1984-2000 para las áreas metropolitanas de Bogotá, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga y Pasto. Con la información local se construyen las correspondientes series de salario real promedio por hora. La definición de integración del mercado laboral que se adopta es la de convergencia en los salarios. El análisis se centra en la existencia de raíces unitarias y en la cointegración de las series de salarios de estas áreas.

Los resultados del análisis, cuando se controla por nivel educativo, muestran que existe una integración por segmentos educativos: existe integración del mercado laboral para la fracción de la población con

* Profesores del Departamento de Economía de la Universidad del Valle y miembros del Grupo de Investigación en Economía Laboral y Sociología del Trabajo. Se agradece la asistencia de Erika Raquel Badillo y Milena Valens Upegui.

niveles educativos primarios y secundarios, pero no existe para la población con nivel educativo superior. Los resultados de Galvis indican la existencia de una integración débil de los mercados laborales, pero se argumenta, sin demostración, que si se tuvieran otras variables relevantes, como los costos de transporte y los costos de vida por región, los resultados obtenidos podrían ser más contundentes en favor de la integración regional del mercado laboral colombiano.

En un estudio más reciente, Romero (2006) analiza las diferencias sociales y regionales de los salarios en las principales ciudades utilizando la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de enero de 2001 a junio de 2004. Se analizan doce de las trece principales áreas metropolitanas de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Montería, Cartagena y Villavicencio. Se estiman ecuaciones de ingreso para determinar las diferencias regionales en el ingreso laboral. El trabajo comprende la estimación de cuatro modelos: el primero es una ecuación de ingresos en la que sólo se incorporan como determinantes los efectos regionales; estos efectos son capturados con variables ficticias por región. En el segundo modelo se amplía el conjunto de regresores y se incorporan cinco variables ficticias de nivel educativo. En el tercer modelo se incluyen otras características personales (edad, estratificación de la vivienda, género, posición del individuo en el hogar), variables económicas (tipo de ocupación, rama de actividad económica), y variables laborales (seguridad social en salud, pensión, contrato laboral escrito y empleo de tiempo parcial). El cuarto y último modelo incluye las variables del tercer modelo, pero descuenta del ingreso laboral el efecto del costo de vida por ciudad.

Los resultados del primer modelo muestran grandes diferencias en el ingreso laboral. Se tiene que entre Bogotá y Montería existe una diferencia del 55 por ciento. Entre tanto, los trabajadores de Bogotá y Medellín tienen en promedio un ingreso de 20 a 25 por ciento más alto que los de las doce ciudades estudiadas. Así mismo, se observa que las ciudades de mayor tamaño tienen mayores ingresos. Los resultados del segundo modelo muestran que existe una diferencia en remuneración de aproximadamente un cuarenta por ciento entre los ocupados de Medellín con respecto a los de Pasto, Montería y Barranquilla. Cuando se controla por nivel educativo, la diferencia se sitúa por debajo del veinte por ciento. El efecto tamaño de las ciudades en los diferenciales salariales se mantiene en este modelo. En el tercer modelo se controla por educación, características del individuo, tipo de empleo y actividad económica. Como resultado se identifican tres clubes de convergencia: 1) el primer club está compuesto de Bogotá, Medellín y Cali, ciudades en las cuales los ocupados reciben en promedio un ingreso laboral entre 10 y 15 por ciento más alto que el promedio de ingreso de las doce ciudades analizadas; 2) en el segundo club están Bucaramanga, Villavicencio, Cartagena, Pereira y Cúcuta, y 3) en el tercer club están Manizales, Pasto, Montería y Barranquilla. El cuarto modelo

utiliza como variable dependiente el ingreso laboral de las ciudades deflactado por los índices de precios locales. Los resultados de este modelo muestran que las diferencias regionales llegan a un máximo de 22 por ciento para Barranquilla, mientras que para las otras ciudades las diferencias son mínimas y no significativas. En síntesis, el estudio de Romero (2006) muestra que la hipótesis de segmentación laboral no es muy fuerte. Se argumenta que las diferencias en los ingresos laborales entre ciudades pueden deberse a una combinación de factores no examinados en el estudio: diferencias regionales en la participación laboral, diferencias en el tipo y condiciones de empleo, diferencias en la actividad económica predominante y diferencias en las dotaciones de capital humano. Esto implica que el mercado laboral de Colombia no tiene discrepancias regionales, aunque se presenta algún grado de segmentación regional no siempre significativo. Sin embargo, el sistemático menor nivel de ingresos laborales de Barranquilla es un argumento en favor de la hipótesis de segmentación regional.

El trabajo de Romero es uno de los análisis más completos que se hayan realizado sobre el tema de la integración regional del mercado laboral. Sus primeros tres modelos arrojan evidencia de segmentación laboral regional, hasta que la incorporación del cambio local en el costo de vida la hace desaparecer en el cuarto modelo.

En la investigación que dio pie a este artículo se adopta una aproximación similar a la de Romero, pero se controla por un tipo de segmentación que es interna a las ciudades: la existente entre empresas de diferente tamaño. Se postula, como hipótesis, que las remuneraciones laborales tienden a aumentar con el tamaño de la empresa. A este efecto, al que se hace referencia posteriormente, se lo denomina segmentación de escala. Se postula, además, que tenerlo en cuenta ayuda a verificar el efecto de segmentación regional. Se debe reconocer, sin embargo, que este primer análisis no incorpora el efecto de la variación en el costo de vida local incluido en el cuarto modelo de Romero.

Este trabajo, por tanto, contribuye a sustentar la hipótesis de que la segmentación laboral colombiana tiene dos dimensiones: una sectorial (segmentación de escala), que obedecería fundamentalmente a las restricciones de acceso al capital físico y al capital humano, y otra regional (segmentación regional), que obedecería fundamentalmente a las barreras de movilidad del trabajo y de otros factores entre regiones.

Para las estimaciones de las ecuaciones de ingreso se utilizaron errores estándar robustos a la heteroscedasticidad del tipo Newey-West. Es común en la estimación de estos modelos utilizar la técnica de Heckman (1979) para la corrección del problema de selectividad. Se trabajó con la versión de la metodología de Heckman, en la que se estima de manera simultánea un modelo *Probit* de participación

laboral y la ecuación de ingresos por el método de máxima verosimilitud. En el modelo *Probit* se calcula la probabilidad que tiene cada individuo de participar en el mercado laboral y se incorpora como regresor (el *lambda* de Heckman) dentro de la ecuación de ingresos. En la ecuación de participación laboral se incluyeron variables explicativas relacionadas con la oferta laboral y el costo de oportunidad de no trabajar. Como indicadores de la oferta laboral se incluyeron los años aprobados de educación y la experiencia potencial, y variables de características socioeconómicas: género y jefatura de hogar. Como indicadores del costo de oportunidad de no trabajar se incluyó una variable que mide la tasa de desempleo del hogar, definida como el número de desempleados en el hogar dividido por el número de participantes. Se incluyó además el número de hijos en el hogar de 0 a 6 años y de 7 a 18 años.

1. Primer modelo: regresión minceriana

La propuesta metodológica de este trabajo se basa en la tradición analítica de la teoría del capital humano. Se postula que los ingresos laborales se explican por factores relacionados con la oferta laboral: la acumulación de capital humano (educación y experiencia) y las características socioeconómicas (género y jefatura del hogar). Se supone que el capital humano aumenta la productividad pero de forma decreciente; esto último es particularmente relevante con respecto a la experiencia o el aprendizaje en la práctica. La determinación de las remuneraciones también es definida por las características socioeconómicas de los individuos que inciden en la participación laboral y en la selección de trabajos. Los hombres parecen enfrentar mayor presión social por conseguir remuneraciones mayores; además, la existencia de discriminación laboral femenina puede incidir en mayor remuneración masculina. Se espera encontrar, por tanto, una relación positiva entre la condición masculina y los ingresos. La condición de jefe de hogar también incide en la participación y en la generación de ciertos mínimos de ingreso para enfrentar el problema de la subsistencia del hogar. Se espera, así, que la jefatura del hogar también se relacione positivamente con la remuneración laboral. La especificación funcional de esta concepción se cristaliza en la Regresión de Mincer, cuya forma típica es la siguiente:

$$\begin{aligned} \ln Y_i = & \beta_0 + \beta_1 \text{educación}_i + \beta_2 \text{experiencia}_i + \beta_3 \text{experiencia}_i^2 + \\ & \beta_4 \text{género}_i + \beta_5 \text{jefe}_i + e_i \end{aligned} \quad (1)$$

Donde $\ln Y$ es el logaritmo del salario real por hora, *Educación* es el número de años aprobados de educación formal, *Experiencia* es la experiencia potencial (\equiv edad -

años de educación - 7), *Género* es la variable binaria para el género masculino (1 para hombres y 0 para mujeres), *Jefe* es la variable binaria de la jefatura del hogar (1 para jefes, 0 para otra posición), y *e* es la perturbación aleatoria.

Las regresiones mincerianas se muestran en el cuadro 1. Éstas arrojan los signos esperados de los coeficientes: el ingreso aumenta con la educación; igual sucede con la experiencia. Ésta, al cuadrado, se relaciona negativamente con el ingreso —la rentabilidad de la experiencia es decreciente—; el género masculino se relaciona positivamente con el ingreso, y la jefatura del hogar también. Casi todas las estimaciones son significativas al 1 por ciento.

En estas regresiones el coeficiente lambda de Heckman es siempre significativo. Esto puede mostrar que la exclusión en las regresiones de la población que no participa en el mercado laboral (inactivos) sesga los resultados hacia arriba, pues el signo del coeficiente mencionado es siempre negativo y significativo. También es posible que este resultado indique problemas de especificación por la exclusión de variables explicativas relevantes. Se mostrará posteriormente que ambas explicaciones son válidas.

Cuadro 1

Ecuaciones mincerianas.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sin corrección por selectividad	constante	-6.009 ***	-5.985 ***	-6.044 ***	-6.022 ***	-6.047 ***	-6.077 ***
	educación	0.129 ***	0.113 ***	0.113 ***	0.110 ***	0.109 ***	0.112 ***
	experiencia	0.027 ***	0.026 ***	0.030 ***	0.026 ***	0.029 ***	0.028 ***
	experiencia ²	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***
	género	0.113 ***	0.013	0.020 **	0.067 ***	0.055 ***	0.092 ***
	jefe	0.148 ***	0.156 ***	0.148 ***	0.144 ***	0.149 ***	0.146 ***
	R ²	0.322	0.339	0.350	0.355	0.341	0.365
	Akaike	64663.7	63640.5	59380.4	58715.9	59636.4	64526.7
	Schwarz	64713.1	63690.1	59429.6	58765.2	59685.8	64576.8
	N	27936	28887	27079	27284	27721	30849
Corregidas por selectividad	constante	-5.848 ***	-5.942 ***	-5.943 ***	-5.878 ***	-5.600 ***	-5.910 ***
	educación	0.126 ***	0.114 ***	0.112 ***	0.109 ***	0.104 ***	0.108 ***
	experiencia	0.021 ***	0.027 ***	0.026 ***	0.021 ***	0.015 ***	0.023 ***
	experiencia ²	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0001 *	-0.0002 ***
	género	0.085 ***	0.054 ***	0.019 ***	0.034 ***	-0.010	0.063 ***
	jefe	0.109 ***	0.019 ***	0.128 ***	0.110 ***	0.050 **	0.126 ***
	lambda	-0.112 ***	-5.942 ***	-0.089 ***	-0.122 ***	-0.184 ***	-0.080 ***
	N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 2000 y ECH 2001-2005. Cálculos de los autores.

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

2. Segundo modelo: regresión minceriana con variables de tamaño por rangos

Los estudios de rentabilidad de la educación que utilizan las ecuaciones de Mincer se basan en variables del lado de la oferta, como las regresiones *mincerianas* sencillas que se han presentado. Esta especificación sería adecuada si el mercado laboral fuera único, integrado y competitivo, como supone usualmente la teoría del capital humano. Pero ninguna de las condiciones mencionadas está garantizada. En realidad, una larga tradición teórica ha considerado conveniente suponer que existen estructuras económicas segmentadas para entender el comportamiento de las economías, especialmente el de las economías subdesarrolladas (Lewis, 1954; Doeringer y Piore, 1971 y 1975; Piore, 1975, 1980 y 1983; Taubman y Wachter, 1986; Saint-Paul, 1996; Lang y Dickens, 1984, 1985 y 1987; Solimano, 1988). Y también se verifica que los mercados laborales se caracterizan por evidentes imperfecciones: existencia de sindicatos y otros mercados internos de trabajo, fijación de salarios de eficiencia, existencia de señalización y credencialismo, etc.

En la tradición teórica de la segmentación se supone usualmente que existen dos mercados laborales relativamente independientes: uno moderno o formal, que se caracteriza por “buenos” empleos, y otro atrasado o informal, que ofrece empleos “malos”. Los puestos “buenos” son aquellos que cumplen determinadas características: (a) estabilidad y seguridad, (b) elevados y crecientes salarios, (c) escalas de ocupación, es decir, existencia de oportunidades claramente definidas de mejorar dentro de la ocupación, (d) utilización de tecnologías relativamente avanzadas e intensivas en capital, (e) presencia de una gestión eficiente y, en muchos casos, (f) existencia de un sindicato. Además, existe un racionamiento de estos “buenos” puestos de trabajo. Entre tanto, los mercados de trabajo del sector informal transan puestos de trabajo “malos” y tienen características opuestas a los del sector primario: (a) el empleo es inestable y la rotación laboral es alta, (b) los salarios son bajos y están relativamente estancados, (c) no existen escalas de ascenso o éstas son muy limitadas, (d) la tecnología de producción es relativamente primitiva e intensiva en trabajo y, (e) no hay sindicatos, por lo que la dirección puede utilizar prácticas arcaicas y caprichosas en las relaciones laborales (McConnell y Brue, 1997; Doeringer y Piore, 1975). La persistencia de estos diferenciales se explica por la existencia de fuertes barreras a la movilidad laboral entre los sectores mencionados.

También se piensa que los ajustes de corto plazo son diferentes entre los sectores formal e informal. En los mercados laborales formales el ajuste es fundamentalmente keynesiano, es decir, de cantidades, a causa de la relativa inflexibilidad de los salarios que caracteriza a estos mercados. En consecuencia, el mercado laboral formal es procíclico –el empleo aumenta en los auges y disminuye en las recesiones–. La hipótesis de ajuste de cantidades se confirma con los datos para el sector

formal del mercado laboral urbano de Colombia (Ortiz y Uribe, 2004a). Por lo demás, el ajuste en el mercado informal suele ser predominantemente neoclásico: la remuneración de los trabajadores informales se ajusta para buscar el equilibrio. El ajuste neoclásico implica el carácter “residual” del sector informal, es decir, la expansión del número de empleos informales en las recesiones está acompañada con una disminución de los ingresos medios, y su contracción en las fases de auge del ciclo económico viene con un aumento de los ingresos medios. Por tanto, el sector informal tiene un comportamiento anticíclico. En este sentido, el sector informal actúa como un colchón de seguridad o como refugio: los trabajadores que el sector moderno expulsa durante las recesiones aumentan parcialmente el empleo informal –la alternativa es el desempleo–; cuando la economía se reactiva, el sector moderno reengancha trabajadores y contribuye a reducir el empleo informal. La hipótesis del ajuste de ingresos en el sector informal (relativa flexibilidad de las remuneraciones) se confirma para el sector informal del mercado laboral urbano de Colombia (Ortiz y Uribe, 2004a).

Para contrastar la hipótesis de segmentación desde el punto de vista empírico se tendría que encontrar que las diferencias de ingresos entre los sectores no responden sólo a diferencias en capital humano. Es decir, se debería comprobar que las remuneraciones laborales también se asocian con la pertenencia a un determinado sector. Para realizar esta comprobación usualmente se utilizan ecuaciones de Mincer por sectores o se introducen variables ficticias sectoriales; si las regresiones arrojan diferentes interceptos o los coeficientes asociados con las variables ficticias son significativos, al tiempo que se controla por las variables de capital humano (educación y experiencia), se concluye que el diferencial de remuneraciones es atribuible a factores sectoriales. Ello implicaría, además, barreras a la movilidad del trabajo, pues sólo de esta forma se podría explicar que un profesional, por ejemplo, con un nivel de capital humano dado acepte menor remuneración en un sector que en otro (Bourguignon, 1979, 1983; Fields, 1980; Magnac, 1991; Lang y Dickens, 1984; Maloney, 1998a, 1998b).

Este tipo de análisis tiene por supuesto limitaciones, pues algunas variables relacionadas con la productividad no necesariamente son observables o medibles (habilidad del trabajador, inteligencia, preferencia por la independencia, calidad de la educación, ambiente familiar, capital social, etc.). Este recurso conceptual ha sido muy útil para descalificar los análisis que encuentran alguna evidencia de segmentación (Bourguignon, 1979; Fields, 1980; Maloney, 1998). No obstante, en este trabajo seguimos el procedimiento usual porque la imposibilidad de capturar algunas variables relevantes no necesariamente anula las evidencias de segmentación que las variables sectoriales arrojan, especialmente si no se conoce qué tan relevantes son las variables excluidas. Cabe anotar que la evidencia de segmentación que se

obtiene con el procedimiento usual debe ser seriamente considerada si las variables que se incluyen tienen un soporte teórico y, además, la evidencia de segmentación es temporalmente consistente.

La introducción de variables sectoriales en el análisis de segmentación se ha llevado a cabo de varias formas: clasificando a los trabajadores por sectores económicos o por nivel de ingreso. Siguiendo la propuesta estructuralista que se plantea en Uribe, Ortiz y García (2006), en este trabajo se supone que los ingresos dependen del tamaño de la empresa. Un modelo de equilibrio económico general que genera segmentación laboral de escala se encuentra en Ortiz y Uribe (2004b). Este enfoque implica entonces abandonar el supuesto simple de que sólo la oferta laboral determina las remuneraciones.

La hipótesis central del trabajo de Uribe *et al* (2006) es que la tecnología de las empresas se caracteriza por rendimientos crecientes a escala tanto en capital humano como en capital físico. Además, se postula que existen fuertes complementariedades productivas entre estas formas de capital (Griliches, 1969). Ambos supuestos implican que los ingresos de las empresas y de sus trabajadores aumentan con el tamaño de planta (Reilly, 1995).

La mayor remuneración de los trabajadores en las empresas grandes también se puede explicar por el mayor poder de mercado de éstas. La generación de rentas asociada al poder de mercado les permite a los trabajadores asociados en sindicatos negociar mejores remuneraciones (Mellow, 1982). Otra explicación microeconómica de los mayores salarios se encuentra en la teoría de los salarios de eficiencia: Rebitzer y Robinson (1991) y Saint-Paul (1996) argumentan que las mayores remuneraciones en las empresas grandes responden a la mayor dificultad de monitoreo y control del trabajo, lo cual obliga a las empresas a ofrecer mayores salarios para inducir el esfuerzo y la dedicación. Para explicar los mayores ingresos de las empresas grandes también es posible postular que éstas se benefician de *externalidades* productivas de las cuales no se pueden beneficiar las empresas pequeñas. Algunos argumentos señalados por la teoría económica para sustentar esta última visión son los siguientes: 1) las empresas pequeñas pueden sufrir restricciones crediticias por asimetrías de información y por su incapacidad de garantizar los préstamos con garantías reales (colateral); 2) las empresas pequeñas pueden no tener acceso a ciertos servicios públicos en razón de su informalidad; entre estos servicios se encuentran la protección a los derechos de propiedad, el apoyo legal para el cumplimiento de contratos y la disponibilidad de información sobre oportunidades económicas, que se canaliza a través de fuentes oficiales (De Soto, 1987; Loayza, 1997).

La hipótesis de segmentación por tamaño de planta implica postular que existen fuertes restricciones para acceder al mercado de capitales, de tal manera que la

inversión en capital físico y en capital humano está restringida. Por tanto, la movilidad laboral de una empresa pequeña a una grande está también relativamente restringida por la dificultad de acumular los mínimos requeridos de capital físico y capital humano. En consecuencia, los trabajadores encuentran escasas posibilidades de entrar a competir en las empresas con mayor acumulación y se deben conformar con permanecer en las empresas pequeñas, trabajar con tecnología poco óptima, y devengar menores remuneraciones.

No es ésta una hipótesis recientemente postulada ni mucho menos desconocida. En realidad, uno de los patrones típicos de los mercados de trabajo es que la remuneración de trabajadores iguales tiende a aumentar con el tamaño de la firma. Brown y Medoff (1989) identifican un diferencial significativo de ingresos entre empresas grandes y pequeñas de los Estados Unidos. Albæk *et al* (1998) encuentran resultados similares para los países nórdicos de Europa. Brunello y Colussi (1998) también encuentran evidencia significativa de la relación salario-tamaño para Italia. Main y Reilly (1993) presentan evidencia significativa de esta relación para el caso de la Gran Bretaña. Oosterbek y Van Praag (1995) la reportan para el caso de Holanda. Incluso se encuentra evidencia significativa para países hispanoamericanos: Huguet y Sánchez (2001) muestran la relación remuneración-tamaño para el caso español y Perlbach y Calderón (1998) muestran evidencia de que las remuneraciones salariales en Mendoza (Argentina) se relacionan positiva y significativamente con el tamaño de la planta. A pesar de la ya larga tradición teórica y empírica al respecto, la relación salario-tamaño ha sido relativamente ignorada o descartada en el medio académico colombiano.

Para captar el efecto sobre las remuneraciones laborales del tamaño de las empresas sería conveniente disponer de esta última información. Infortunadamente, las encuestas de hogares (ENH y ECH) sólo le preguntan al trabajador por el rango de la planta de la empresa donde trabaja. Los rangos que las encuestas consideran son los siguientes: trabajador solo, entre 2 y 5 trabajadores, entre 6 y 10 trabajadores y más de 10 trabajadores. Cabe mencionar que los patrones se cuentan como trabajadores. Se procedió entonces a definir cinco tipos de empresas:

- 1) Unipersonal: este grupo está conformado fundamentalmente por trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y por trabajadores domésticos. Se caracterizan por trabajar solos y tener una escasa formación educativa.
- 2) Famiempresa: negocio con una planta entre 2 y 5 trabajadores.
- 3) Microempresa: negocio con una planta entre 6 y 10 trabajadores.

En la clasificación del Dane se consideran informales las siguientes categorías ocupacionales: trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores domésticos, trabajadores por cuenta propia, no profesionales ni técnicos y trabajadores y patrones

en empresas de hasta diez trabajadores. Por consiguiente, los primeros tres tipos de empresas arriba definidos simplemente reorganizan a los informales según el tamaño de planta. Los siguientes dos tipos de empresas pertenecen al sector formal:

- 4) Formal Pequeña: empresa de hasta 10 trabajadores que incluye profesionales o técnicos (la mayoría está conformada por profesionales o técnicos por cuenta propia).
- 5) Formal Grande: empresa con más de diez trabajadores.

Hubiera sido conveniente dividir aún más a las empresas formales para diferenciar entre mediana y gran empresa, pero las encuestas de hogares no lo permiten.

Para cada uno de los tipos de empresas arriba definidos se crea una variable binaria que adopta el valor 1 cuando el trabajador pertenece a una empresa del tipo de que se trate, y el valor 0 en los demás casos. Esta clasificación sólo se puede realizar cuando la encuesta de hogares incluye el módulo de informalidad. Ante la imposibilidad de medir directamente el tamaño de las empresas, se incluyen en las regresiones *mincerianas* las variables binarias de tamaño por rango. El supuesto heroico de este procedimiento es que el mayor tamaño de planta implica mayor disponibilidad de capital físico y de capital humano. Es éste, obviamente, un supuesto burdo, pero es el único posible, dadas las restricciones que plantea la información disponible. Así, la especificación de las regresiones *mincerianas* modificada por las variables de escala, es la siguiente:

$$\begin{aligned} \ln Y_i = & \beta_0 + \beta_1 \text{educación}_i + \beta_2 \text{experiencia}_i + \beta_3 \text{experiencia}_i^2 + \\ & \beta_4 \text{género}_i + \beta_5 \text{jefe}_i + \beta_6 \text{unipersonal}_i + \beta_7 \text{famiempres}_i + \\ & \beta_8 \text{microempres}_i + \beta_9 \text{formal_pequeña}_i + e_i \end{aligned} \quad (2)$$

Nótese que se toma la planta de los formales grandes como referencia. Los resultados de estas regresiones junto con la correspondiente corrección por el sesgo de selección se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2

Ecuaciones mincerianas por tamaño.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Constante	-5.558 ***	-5.632 ***	-5.677 ***	-5.674 ***	-5.748 ***	-5.758 ***
	Educación	0.108 ***	0.099 ***	0.099 ***	0.097 ***	0.098 ***	0.100 ***
	Experiencia	0.027 ***	0.026 ***	0.030 ***	0.026 ***	0.030 ***	0.029 ***
	Experiencia ²	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***
	Género	0.082 ***	-0.003	-0.011	0.037 ***	0.026 ***	0.066 ***
	Jefe	0.131 ***	0.139 ***	0.138 ***	0.129 ***	0.138 ***	0.131 ***
Sin							
corrección	Unipersonal	-0.520 ***	-0.412 ***	-0.419 ***	-0.426 ***	-0.408 ***	-0.417 ***
por	Famiempresa	-0.278 ***	-0.302 ***	-0.305 ***	-0.286 ***	-0.246 ***	-0.257 ***
selectividad	Microempresa	-0.151 ***	-0.151 ***	-0.138 ***	-0.169 ***	-0.116 ***	-0.153 ***
	Formal						
	pequeña	0.022	-0.330 ***	-0.299 ***	-0.337 ***	-0.421 ***	-0.348 ***
	R ²	0.368	0.371	0.381	0.388	0.375	0.398
	Akaike	62303.0	62248.8	58048.6	57302.7	58178.6	62902.1
	Schwarz	62385.4	62331.6	58130.7	57384.8	58260.9	62985.5
	N	27936	28887	27079	27284	27721	30849
	Constante	-5.456 ***	5.575 ***	-5.658 ***	-5.501 ***	5.574 ***	-5.724 ***
	Educación	0.106 ***	0.098 ***	0.099 ***	0.094 ***	0.096 ***	0.099 ***
	Experiencia	0.023 ***	0.024 ***	0.029 ***	0.020 ***	0.024 ***	0.028 ***
	Experiencia ²	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0003 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***
	Género	0.064 ***	-0.011	-0.014	0.014	0.002	0.061 ***
	Jefe	0.106 ***	0.127 ***	0.134 ***	0.092 ***	0.102 ***	0.125 ***
Corregidas							
por	Unipersonal	-0.519 ***	-0.412 ***	-0.419 ***	-0.425 ***	-0.407 ***	-0.416 ***
selectividad	Famiempresa	-0.278 ***	-0.302 ***	-0.305 ***	-0.286 ***	-0.245 ***	-0.257 ***
	Microempresa	-0.151 ***	-0.151 ***	-0.138 ***	-0.170 ***	-0.116 ***	-0.153 ***
	Formalpequeña	0.022	-0.329 ***	-0.299 ***	-0.336 ***	-0.419 ***	-0.347 ***
	Lambda	-0.071 *	-0.035	-0.012	-0.105 ***	-0.105 ***	-0.021
	N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 2000 y ECH 2001-2005. Cálculos de los autores.

* p < .1; ** p < .05; *** p < .01.

La comparación de los cuadros 1 y 2 permite deducir que la inclusión de las variables de tamaño no cambia los signos de los coeficientes asociados a las variables de capital humano y de características socioeconómicas, ni su significación estadística (casi todos los coeficientes estimados son significativos al 1%). Las nuevas regresiones arrojan coeficientes negativos y significativos para las variables de tamaño (la única excepción es la del sector formal pequeño en el 2000; esta excepción se explica posteriormente). Ello implica que los trabajadores de estas empresas reciben menores remuneraciones que los trabajadores de las empresas formales grandes. Como los coeficientes son negativos y significativos de forma consistente, esto se interpreta como evidencia de segmentación laboral. Más aún, desde 2001, cuando se aplica la nueva ECH, la estabilidad de los coeficientes estimados es notable.

El efecto tamaño sobre la remuneración laboral en 2005 se ordena de la siguiente forma: Unipersonal (-0.416), Formal Pequeña (-0.347), Famiempresa (-0.257), y Microempresa (-0.153). Este resultado es consistente con la hipótesis de segmentación de escala: a mayor tamaño, mayor remuneración laboral.

Si bien la introducción de las variables de escala no cambia los signos de los coeficientes asociados al capital humano ni su significación estadística (*cfr.* cuadros 1 y 2), sí cambia su módulo, especialmente el de los coeficientes asociados con la educación, los cuales aparecen sobreestimados en las regresiones *mincerianas* simples (cuadro 1). Se deduce que no incluir las variables de tamaño “infla” la rentabilidad de la educación en 1 ó 2 puntos porcentuales. La explicación de este sesgo de escala es sencilla: dada la complementariedad entre capital físico y humano, el coeficiente asociado al capital humano refleja no sólo su propia productividad, sino también la del capital físico.

A diferencia de las regresiones del cuadro 1, las cuales parecen estar afectadas en general por el sesgo de selección, el coeficiente lambda de Heckman (1979) en el nuevo conjunto de regresiones es significativo al 1% sólo en los años 2003 y 2004. Esto se puede interpretar como una mejora en la especificación del modelo econométrico.

La sorpresa de estos resultados con respecto a los análisis realizados en estudios anteriores para el decenio del noventa la dan los formales pequeños. Las regresiones *mincerianas* que se habían corrido hasta 2000 incorporando el tamaño de planta como variable explicativa, arrojaban estimaciones positivas pero no significativas para los coeficientes asociados a la variable *Formalpequeña* (Uribe, Ortiz y García, 2006). Esto implicaba que no existía segmentación laboral entre los formales grandes y los formales pequeños. En realidad, en la regresión del 2000 que se presenta en el cuadro 2 el coeficiente asociado a la variable *Formalpequeña* se estima en 0,022, el cual es positivo pero no significativo. Pero de 2001 a 2005 el coeficiente estimado se torna negativo y significativo: -0,329, -0,299, -0,336, -0,419, -0,347.

Dos explicaciones se pueden postular para este cambio. En primer lugar, se presenta un efecto contable derivado de la nueva metodología de la ECH: el número de trabajadores en las empresas formales pequeñas aumentó de 169.253 a 329.127 entre 2000 y 2001 (véase cuadro 3). Los formales pequeños casi se doblan de 2000 a 2001: su crecimiento fue del 94,5 por ciento. Es evidente que la nueva contabilidad de los formales pequeños incluye muchos profesionales y técnicos que trabajan pocas horas a la semana y tienen bajos niveles de ingreso. Pero esta explicación del deterioro de las remuneraciones de los formales pequeños se queda corta, pues un examen de la evolución de estos trabajadores revela que no sólo aumentaron de 2000 a 2001, sino también de 2001 a 2005: su número pasa de 329.127 a 437.189.

Más aún, su tasa de crecimiento anual en el período 2001-2005, 7,4 por ciento, es la más alta de todos los subgrupos (cuadro 3).

Cuadro 3

Trabajadores por tamaño de planta y sector. Diez áreas metropolitanas: 2000-2001-2005.

Tamaño\Año	2000	2001	2005	Crecimiento Promedio Anual	
				2000-2001	2001-2005
Unipersonal	2.133.504	2.159.913	2.253.145	1.2%	1.1%
Famiempresa	1.381.094	1.579.673	1.796.202	14.4%	3.3%
Microempresa	394.373	440.081	532.349	11.6%	4.9%
Formal pequeña	169.253	329.127	437.189	94.5%	7.4%
Formal grande	2.309.624	2.628.198	3.110.751	13.8%	4.3%
Total	6.387.848	7.136.992	8.129.636	11.7%	3.3%

Fuente: ENH y ECH (DANE).

Así pues, el gran crecimiento de los informales pequeños no se puede explicar únicamente por los cambios de metodología en la encuesta de hogares. Debe haber algo más. Al respecto se pueden lanzar dos hipótesis: 1) las empresas formales grandes están quedándose cortas en la absorción de trabajadores calificados (hipótesis estructuralista); 2) las condiciones laborales y económicas están dándose para que los profesionales y los técnicos decidan establecerse por su propia cuenta y gocen así de las ventajas de la autonomía laboral (hipótesis institucionalista). La única desventaja de la última hipótesis es que la remuneración de los formales pequeños parece estar deteriorándose relativamente: en 2001, 2002 y 2003 los impactos estimados de la variable *Formalpequeña* son comparables a los de la variable *Famiempresa*, pero en 2004 y 2005 este impacto se parece más al impacto de la variable *Unipersonal* (véase cuadro 2). Es decir, el impacto negativo sobre los ingresos de los formales pequeños parece estar aumentando. Es probable que este comportamiento se haya agudizado con la última reforma laboral (ley 789 de 2002), pues ésta se orientó primordialmente a aumentar la flexibilización del mercado laboral. Una forma alternativa de mostrar el deterioro de la remuneración de profesionales y técnicos después del 2001 se presenta en el Anexo 1: los gráficos de la relación remuneración-educación por tamaño de planta para años 1988 a 2005 muestran que la remuneración relativa de los trabajadores en las empresas formales pequeñas ha caído con respecto a la remuneración de los formales grandes.

El Anexo 1 muestra que desde 1988 hasta 1998 los trabajadores formales pequeños ganaban en promedio más que los formales grandes; en 2000 los ingresos de los trabajadores formales pequeños se igualan con los de los grandes; pero después los ingresos de los formales pequeños se deterioran aún más. ¡Y eso que ahora los formales pequeños son más educados! Cabe advertir, sin embargo, que los datos

hasta el 2000 corresponden a la ENH, mientras que los posteriores corresponden a la ECH, por lo cual no son comparables.

El análisis revela que el deterioro de los ingresos laborales del sector formal pequeño después del 2001 no es compatible con la hipótesis de una escogencia “voluntaria” hecha por los agentes (no se escoge ganar menos), sino con la hipótesis de que las fuentes de empleo formal en la economía colombiana se están contrayendo. En consecuencia, en el primer lustro del siglo XXI la segmentación laboral ha aumentado, de tal manera que el grupo de los desfavorecidos ya no sólo incluye a los unipersonales, las famiempresas y las microempresas –grupos que componen el sector informal–, sino también a los formales pequeños. Cabe hacer aquí la siguiente aclaración: aunque los formales pequeños siguen siendo considerados “formales” en la clasificación del Dane, desde el punto de vista económico han pasado al sector atrasado.

3. Tercer modelo: segundo modelo con efectos locales

Se admite hoy día que en los últimos años se ha venido presentando un efecto de divergencia en términos del ingreso *per cápita* entre las ciudades grandes y el resto de las ciudades. Esta divergencia es más marcada cuando se compara a Bogotá con el resto de las áreas metropolitanas (Bonet y Meisel, 2006). Es válido, por tanto, formular la siguiente pregunta: ¿es posible que la informalización del mercado laboral en el siglo XXI se explique, aunque sea parcialmente, por este proceso de divergencia regional? Después de todo, se han identificado relaciones estables entre informalidad y tamaño de las ciudades: a mayor tamaño de la ciudad, menor tasa de informalidad (Henaó, Rojas y Parra, 1999, Ortiz y Uribe, 2000).

Para investigar la pregunta formulada se introducen en nuestro modelo variables ficticias correspondientes a las áreas metropolitanas y se toma a Bogotá como referencia. El análisis se centra en las diez principales áreas metropolitanas de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Pereira, Villavicencio, Pasto, Cúcuta y Bucaramanga. El efecto local se incorpora con variables binarias que toman el valor 1 cuando representa a una ciudad y 0 en otro caso. Se tiene así la ecuación de Mincer ampliada con los efectos locales:

$$\begin{aligned}
 \ln Y_i &= \alpha + \beta \text{educación}_i + \gamma \text{experiencia}_i + \delta \text{experiencia}_i^2 + \phi \text{género}_i + \lambda \text{jefe}_i \\
 \text{Variables de tamaño} &\rightarrow \left\{ \begin{aligned} &+ \theta_1 \text{Unipersona}_i + \theta_2 \text{Famiempres}_i + \theta_3 \text{Microempres}_i + \theta_4 \text{Formal_Pequeño}_i \\ &+ \phi_1 \text{Medellín}_i + \phi_2 \text{B/quilla}_i + \phi_3 \text{Manizales}_i + \phi_4 \text{V/cencio}_i + \phi_5 \text{Pasto}_i + \phi_6 \text{Cúcuta}_i \\ &+ \phi_7 \text{Pereira}_i + \phi_8 \text{B/manga}_i + \phi_9 \text{Cali}_i + u_i \end{aligned} \right. \quad (3)
 \end{aligned}$$

Los resultados se muestran en el cuadro 4, sin corrección y con corrección por sesgo de selección. Se comprueba, en general, que las demás áreas metropolitanas tienen una desventaja en la generación de ingresos con respecto a Bogotá. Sin embargo, este fenómeno sólo parece ser significativo y sistemático en los casos de Pasto, Barranquilla y Manizales.

Ser ciudad de frontera (Pasto), o ser puerto (Barranquilla), o ser ciudad intermedia (Manizales) son características que podrían contribuir a explicar la gran participación de actividades comerciales informales de estas ciudades (García, 2005). En realidad, descontando a Cúcuta, las mayores participaciones del empleo unipersonal entre las diez áreas metropolitanas se encuentran en Barranquilla, Manizales y Pasto (ver el Anexo 2). El caso de Manizales es muy especial porque es la tercera ciudad entre las diez con mayor generación relativa de empleo unipersonal, y es también la tercera ciudad en generación relativa de empleo formal grande (véase Anexo 2). Ello indica un grado elevado de polarización laboral y, posiblemente, social. Una explicación del mercado laboral de estas ciudades exigiría hacer investigaciones más específicas y aplicadas.

Cuadro 4

Ecuaciones mincerianas por tamaño y ciudad.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Constante	-5.486 ***	-5.627 ***	-5.636 ***	-5.665 ***	-5.724 ***	-5.691 ***
Educación	0.109 ***	0.099 ***	0.100 ***	0.098 ***	0.099 ***	0.100 ***
Experiencia	0.027 ***	0.027 ***	0.030 ***	0.027 ***	0.031 ***	0.029 ***
Experiencia2	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***
Género	0.083 ***	-0.001	-0.003	0.044 ***	0.035 ***	0.066 ***
Jefe	0.124 ***	0.135 ***	0.130 ***	0.123 ***	0.131 ***	0.134 ***
Unipersonal	-0.506 ***	-0.405 ***	-0.411 ***	-0.407 ***	-0.387 ***	-0.401 ***
Famiempresa	-0.266 ***	-0.295 ***	-0.302 ***	-0.280 ***	-0.240 ***	-0.245 ***
Microempresa	-0.145 ***	-0.148 ***	-0.141 ***	-0.166 ***	-0.113 ***	-0.144 ***
Formal pequeña	0.035	-0.327 ***	-0.299 ***	-0.326 ***	-0.403 ***	-0.343 ***
Sin corrección por selectividad						
Medellín	-0.049 **	-0.025	-0.055 ***	0.045 **	-0.001	-0.019
Barranquilla	-0.162 ***	-0.041 **	-0.142 ***	-0.172 ***	-0.190 ***	-0.066 ***
Manizales	-0.177 ***	-0.036 **	-0.173 ***	-0.075 ***	-0.122 ***	-0.217 ***
Villavicencio	-0.017	0.022	-0.080 ***	-0.017	-0.012	-0.132 ***
Pasto	-0.291 ***	-0.196 ***	-0.151 ***	-0.152 ***	-0.154 ***	-0.251 ***
Cúcuta	-0.027	-0.014	0.028	-0.011	-0.075 ***	-0.125 ***
Pereira	-0.045 **	-0.015	0.023	0.042 **	0.028	-0.021
Bucaramanga	-0.064 ***	0.049 ***	-0.056 ***	-0.010	-0.010	-0.040 **
Cali	-0.074 ***	0.011	-0.038 *	-0.044 **	-0.011	-0.008
R2	0.377	0.376	0.387	0.395	0.382	0.406
Akaike	61938.69	62037.4	57803.8	57024.0	57893.3	62470.8
Schwarz	62095.21	62194.5	57959.8	57180.1	58049.7	62629.2
N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

(Continúa...)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Constante	-5.407 ***	-5.608 ***	-5.627 ***	-5.498 ***	-5.562 ***	-5.677 ***
Educación	0.108 ***	0.099 ***	0.100 ***	0.096 ***	0.097 ***	0.099 ***
Experiencia	0.024 ***	0.026 ***	0.030 ***	0.021 ***	0.025 ***	0.028 ***
Experiencia ²	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0003 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0003 ***
Género	0.069 ***	-0.004	-0.005	0.022 *	0.012	0.064 ***
Jefe	0.105 ***	0.131 ***	0.128 ***	0.088 ***	0.099 ***	0.131 ***
Unipersonal	-0.505 ***	-0.405 ***	-0.411 ***	-0.407 ***	-0.386 ***	-0.401 ***
Famiempresa	-0.266 ***	-0.295 ***	-0.302 ***	-0.280 ***	-0.240 ***	-0.245 ***
Microempresa	-0.145 ***	-0.148 ***	-0.141 ***	-0.167 ***	-0.113 ***	-0.144 ***
Formal						
pequeña	0.035	-0.327 ***	-0.299 ***	-0.325 ***	-0.402 ***	-0.343 ***
Medellín	-0.050 ***	-0.025	-0.055 ***	0.045 **	-0.002	-0.019
Barranquilla	-0.162 ***	-0.041 **	-0.142 ***	-0.172 ***	-0.190 ***	-0.066 ***
Manizales	-0.177 ***	-0.036 **	-0.173 ***	-0.076 ***	-0.123 ***	-0.217 ***
Villavicencio	-0.017	0.022	-0.080 ***	-0.018	-0.012	-0.132 ***
Pasto	-0.290 ***	-0.196 ***	-0.151 ***	-0.151 ***	-0.153 ***	-0.250 ***
Cúcuta	-0.027	-0.014	0.028	-0.010	-0.073 ***	-0.125 ***
Pereira	-0.045 **	-0.015	0.023	0.042 **	0.027	-0.021
Bucaramanga	-0.064 ***	0.049 ***	-0.056 ***	-0.010	-0.010	-0.040 **
Cali	-0.074 ***	0.011	-0.038 *	-0.045 **	-0.011	-0.008
Lambda	-0.055	-0.012	-0.006	-0.101 ***	-0.098 ***	-0.009
N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 2000 y ECH 2001-2005. Cálculos de los autores.

* p < .1; ** p < .05; *** p < .01

4. Cuarto modelo: tercer modelo con efectos locales por nivel educativo

Para efectos de esta investigación interesa verificar si la aparente segmentación regional del mercado laboral urbano de Colombia opera simultáneamente con la segmentación de escala. Los resultados anteriores parecen ser compatibles con esta hipótesis. Sin embargo, debe verificarse si las remuneraciones cambian con la localidad cuando se controla por el nivel educativo. Por tanto, en esta sección se modifica el modelo anterior introduciendo una variable interactiva de educación y localidad. Se tiene así la siguiente ecuación de remuneraciones:

$$\begin{aligned}
 \ln Y_i = & \alpha + \beta \text{educación}_i + \gamma \text{experiencia}_i + \delta \text{experiencia}_i^2 + \phi \text{género}_i + \lambda \text{jefe}_i \\
 & + \theta_1 \text{Unipersona}_i + \theta_2 \text{Famiempres}_i + \theta_3 \text{Microempres}_i + \theta_4 \text{Formal_Pequeño}_i \\
 & + \varphi_1 \text{Medellín}_i + \varphi_2 \text{B/quilla}_i + \varphi_3 \text{Manizales}_i + \varphi_4 \text{V/cencio}_i + \varphi_5 \text{Pasto}_i + \varphi_6 \text{Cúcuta}_i \\
 & + \varphi_7 \text{Pereira}_i + \varphi_8 \text{B/manga}_i + \varphi_9 \text{Cali}_i \\
 & + \pi_1 \text{Medellín} * \text{educación}_i + \pi_2 \text{B/quilla} * \text{educación}_i + \pi_3 \text{Manizales} * \text{educación}_i \\
 & + \pi_4 \text{V/cencio} * \text{educación}_i + \pi_5 \text{Pasto} * \text{educación}_i + \pi_6 \text{Cúcuta} * \text{educación}_i \\
 & + \pi_7 \text{Pereira} * \text{educación}_i + \pi_8 \text{B/manga} * \text{educación}_i + \pi_9 \text{Cali} * \text{educación}_i + u_i
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

VARIABLES DE TAMAÑO

VARIABLES DE CIUDAD

VARIABLES DE CIUDAD POR EDUCACIÓN

Los resultados se muestran en el cuadro. 5.

Se ve, en general, que los coeficientes asociados a las variables interactivas son negativos y significativos de forma consistente. La regresión para 2000 no arroja este mismo resultado; ello puede deberse a la diferente forma de contabilizar los grupos laborales en 2000. En cualquier caso, el patrón mencionado sí se verifica de 2001 a 2005 (con la ECH), lo cual implica que un año adicional de educación en cualquier área metropolitana tiene menor remuneración que en Bogotá. Nótese, además, que las variables de tamaño siguen siendo negativas y significativas. Por tanto, la hipótesis de la coexistencia de segmentación de escala y segmentación regional no es rechazada por los datos.

En estas regresiones del cuadro 5 se observa que, a partir de 2001, los coeficientes asociados a las variables de localidad (sin interacción con la variable de educación) tienden a ser positivos y significativos en algunas áreas metropolitanas: Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y, en menor medida, Villavicencio, Cali, Barranquilla y Medellín. Estos coeficientes se pueden interpretar como el nivel de ingreso mínimo que se obtiene sin educación en cada área metropolitana. El cuadro 5 implica entonces que una persona no educada puede obtener una remuneración mayor en algunas de las áreas metropolitanas que en Bogotá. Es posible por tanto que existan actividades locales poco intensivas en calificación que pagan mejor que en la capital. En cambio, parece que en Pasto y en Manizales no es buen negocio trabajar en actividades que no requieren educación, pues los coeficientes asociados a las variables locales tienden a ser negativos, aunque debe anotarse que estos resultados no son consistentemente significativos.

Cuadro 5

Ecuaciones mincerianas por tamaño y controlando la educación por ciudad.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Constante	-5.447 ***	-5.755 ***	-5.781 ***	-5.797 ***	-5.855 ***	-5.792 ***
Educación	0.105 ***	0.112 ***	0.114 ***	0.110 ***	0.111 ***	0.109 ***
Experiencia	0.027 ***	0.027 ***	0.030 ***	0.027 ***	0.031 ***	0.029 ***
Experiencia ²	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***
Género	0.082 ***	-0.004	-0.006	0.042 ***	0.033 ***	0.065 ***
Jefe	0.123 ***	0.135 ***	0.131 ***	0.125 ***	0.133 ***	0.134 ***
Unipersonal	-0.506 ***	-0.404 ***	-0.412 ***	-0.408 ***	-0.389 ***	-0.401 ***
Famiempresa	-0.264 ***	-0.294 ***	-0.300 ***	-0.280 ***	-0.240 ***	-0.244 ***
Microempresa	-0.144 ***	-0.150 ***	-0.141 ***	-0.166 ***	-0.114 ***	-0.143 ***
Formal						
Sin corrección						
pequeña	0.033	-0.328 ***	-0.299 ***	-0.326 ***	-0.401 ***	-0.337 ***
por						
selectividad						
Medellín	-0.170 ***	0.078 *	0.101 **	0.116 ***	0.076 *	0.107 ***
Barranquilla	-0.128 ***	0.202 ***	0.064	0.022	-0.009	0.166 ***
Manizales	-0.260 ***	0.021	-0.037	-0.004	-0.021	-0.279 ***
Villavicencio	-0.014	0.171 ***	0.035	0.136 ***	0.131 ***	-0.011
Pasto	-0.410 ***	-0.169 ***	-0.053	-0.060	-0.073 *	-0.165 ***

(Continúa...)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005							
Cúcuta	0.075	*	0.206	***	0.292	***	0.205	***	0.138	***	0.060		
Pereira	-0.099	**	0.151	***	0.217	***	0.220	***	0.241	***	0.097	***	
Bucaramanga	-0.125	***	0.284	***	0.145	***	0.187	***	0.140	***	0.102	***	
Cali	-0.208	***	0.106	**	0.083	*	0.151	***	0.148	***	0.065	*	
Medellín x educación	0.013	***	-0.010	**	-0.015	***	-0.006	*	-0.007	*	-0.012	***	
B/quilla x educación	-0.004		-0.024	***	-0.020	***	-0.018	***	-0.017	***	-0.022	***	
M/zales x educación	0.009	*	-0.005		-0.012	***	-0.006	*	-0.009	**	0.007	**	
V/cio x educación	-0.001		-0.015	***	-0.010	***	-0.014	***	-0.013	***	-0.011	***	
Pasto x educación	0.013	***	-0.001		-0.009	**	-0.008	**	-0.007	*	-0.007	**	
Cúcuta x educación	-0.015	***	-0.024	***	-0.029	***	-0.022	***	-0.022	***	-0.019	***	
Pereira x educación	0.006		-0.017	***	-0.019	***	-0.017	***	-0.021	***	-0.011	***	
B/manga x educación	0.007		-0.024	***	-0.020	***	-0.019	***	-0.014	***	-0.013	***	
Cali x educación	0.015	***	-0.009	**	-0.011	***	-0.019	***	-0.015	***	-0.006	*	
R2	0.379		0.378		0.389		0.396		0.384		0.408		
Akaike	61874.5		61934.3		57746.7		56966.8		57850.0		62384.7		
Schwarz	62105.2		62165.9		57976.5		57196.8		58080.4		62618.1		
N	27936		28887		27079		27284		27721		30849		
Constante	-5.376	***	-5.741	***	-5.769	***	-5.627	***	-5.689	***	-5.772	***	
Educación	0.103	***	0.112	***	0.114	***	0.108	***	0.109	***	0.109	***	
Experiencia	0.025	***	0.026	***	0.030	***	0.021	***	0.025	***	0.028	***	
Experiencia2	-0.0002	***	-0.0002	***	-0.0003	***	-0.0002	***	-0.0002	***	-0.0002	***	
Género	0.070	***	-0.006		-0.007		0.019		0.010		0.061	***	
Jefe	0.106	***	0.132	***	0.128	***	0.089	***	0.099	***	0.130	***	
Unipersonal	-0.505	***	-0.404	***	-0.412	***	-0.408	***	-0.388	***	-0.401	***	
Famiempresa	-0.264	***	-0.294	***	-0.300	***	-0.281	***	-0.240	***	-0.244	***	
Microempresa	-0.144	***	-0.150	***	-0.141	***	-0.167	***	-0.114	***	-0.143	***	
Formal pequeña	0.033		-0.328	***	-0.299	***	-0.325	***	-0.400	***	-0.337	***	
Corregidas por selectividad	Medellín	-0.170	***	0.078	*	0.101	**	0.116	***	0.075	*	0.107	***
Barranquilla	-0.129	***	0.202	***	0.064		0.020		-0.011		0.166	***	
Manizales	-0.260	***	0.021		-0.037		-0.005		-0.022		-0.279	***	
Villavicencio	-0.015		0.171	***	0.035		0.135	***	0.130	***	-0.012		
Pasto	-0.409	***	-0.169	***	-0.053		-0.059		-0.071		-0.165	***	
Cúcuta	0.074	*	0.207	***	0.292	***	0.207	***	0.143	***	0.061		
Pereira	-0.100	**	0.151	***	0.216	***	0.219	***	0.241	***	0.097	***	
Bucaramanga	-0.124	***	0.284	***	0.145	***	0.189	***	0.141	***	0.103	***	
Cali	-0.208	***	0.106	**	0.083	*	0.152	***	0.149	***	0.065	*	
Medellín X educación	0.013	***	-0.010	**	-0.015	***	-0.006	*	-0.006	*	-0.012	***	
B/quilla X educación	-0.004		-0.024	***	-0.020	***	-0.018	***	-0.016	***	-0.022	***	
M/zales X educación	0.009	*	-0.005		-0.012	***	-0.006	*	-0.009	**	0.007	**	

(Continúa...)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
V/cio X educación	0.000	-0.015 ***	-0.010 **	-0.014 ***	-0.013 ***	-0.011 ***
Pasto X educación	0.013 ***	-0.002	-0.009 **	-0.008 **	-0.007 *	-0.007 **
Cúcuta X educación	-0.015 ***	-0.024 ***	-0.029 ***	-0.022 ***	-0.022 ***	-0.019 ***
Pereira X educación	0.006	-0.017 ***	-0.019 ***	-0.017 ***	-0.021 ***	-0.011 ***
B/manga X educación	0.007	-0.024 ***	-0.020 ***	-0.019 ***	-0.014 ***	-0.013 ***
Cali X educación	0.015 ***	-0.009 **	-0.011 ***	-0.019 ***	-0.015 ***	-0.006 *
Lambda	-0.049	-0.009	-0.007	-0.103 ***	-0.100 ***	-0.012
N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 2000 y ECH 2001-2005. Cálculos de los autores.
 * p < .1; ** p < .05; *** p < .01.

Conviene resaltar que tanto en Manizales como en Pasto los coeficientes asociados a la variable local y a la variable interactiva arrojan resultados negativos. De nuevo, una explicación más detallada de esta desventaja de Pasto y Manizales requeriría investigaciones locales más aplicadas.

5. Quinto modelo: tercer modelo con variables *spline* de educación

El efecto diferencial de la educación por regiones permite preguntarse si la informalización del sector formal pequeño podría explicarse por la menor remuneración de la educación. Para contrastar esta hipótesis se corre la misma regresión minceriana con variables de tamaño y variables *spline* del nivel educativo. Se definen así las siguientes variables falsas (Castellar y Uribe, 2003; Greene, 2003):

$$D1_i = \begin{cases} 1 & \text{si educación}_i > 5 \text{ Secundaria y Universitaria} \\ 0 & \text{si educación}_i \leq 5 \text{ Primaria} \end{cases}$$

$$D2_i = \begin{cases} 1 & \text{si educación}_i > 11 \text{ Universitaria} \\ 0 & \text{si educación}_i \leq 11 \text{ Primaria y Secundaria} \end{cases}$$

El modelo que garantiza continuidad de los niveles es:

$$\begin{aligned}
 \text{Variables de tamaño} & \rightarrow \left\{ \begin{aligned} & \text{Ln}Y_i = \alpha + \beta \text{educación}_i + \gamma \text{experiencia}_i + \delta \text{experiencia}_i^2 + \phi \text{género}_i + \lambda \text{jefe}_i \\ & + \theta_1 \text{Unipersona}_i + \theta_2 \text{Famiempres}_i + \theta_3 \text{Microempres}_i + \theta_4 \text{Formal_Pequeño}_i \end{aligned} \right. \\
 \text{Variables de ciudad} & \rightarrow \left\{ \begin{aligned} & + \phi_1 \text{Medellín}_i + \phi_2 \text{B / quilla}_i + \phi_3 \text{Manizales}_i + \phi_4 \text{V / cencio}_i + \phi_5 \text{Pasto}_i + \phi_6 \text{Cúcuta}_i \\ & + \phi_7 \text{Pereira}_i + \phi_8 \text{B / manga}_i + \phi_9 \text{Cali}_i \end{aligned} \right. \\
 \text{Variables de spline de educación} & \rightarrow \left\{ \begin{aligned} & + \omega_1 D1_i (\text{educación}_i - 5) + \omega_2 D2_i (\text{educación}_i - 11) + u_i \end{aligned} \right.
 \end{aligned} \tag{5}$$

Con $D1_i(\text{educación}_i = 5) = \text{spline secundaria}_i$
 $D2_i(\text{educación}_i = 11) = \text{spline Universitaria}_i$

β : Tasa de retorno de la educación primaria

ω_1 : Cambio en β por educación secundaria

ω_2 : Cambio en β por educación universitaria

Las tasas de retorno de la educación secundaria y universitaria son:

$\beta + \omega_1$: Tasa de retorno de la educación secundaria

$\beta + \omega_2$: Tasa de retorno de la educación universitaria

Los resultados se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6

Ecuaciones mincerianas con spline para educación.

		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Constante	-5.195	***	-5.377	***	-5.336	***	-5.402	***	-5.472	***	-5.432	***
	Educación	0.060	***	0.062	***	0.049	***	0.060	***	0.063	***	0.064	***
	Experiencia	0.027	***	0.028	***	0.031	***	0.027	***	0.031	***	0.029	***
	Experiencia ²	-0.0003	***	-0.0003	***	-0.0004	***	-0.0003	***	-0.0004	***	-0.0003	***
	Género	0.090	***	0.005		0.003		0.049	***	0.044	***	0.074	***
	Jefe	0.122	***	0.128	***	0.127	***	0.116	***	0.125	***	0.125	***
	Unipersonal	-0.489	***	-0.391	***	-0.393	***	-0.392	***	-0.372	***	-0.381	***
	Famiempresa	-0.243	***	-0.278	***	-0.282	***	-0.265	***	-0.220	***	-0.225	***
	Microempresa	-0.128	***	-0.133	***	-0.122	***	-0.152	***	-0.102	***	-0.127	***
	Formal												
	pequeña	-0.059	*	-0.434	***	-0.405	***	-0.411	***	-0.493	***	-0.438	***
Sin corrección por selectividad	Medellín	-0.045	**	-0.024		-0.050	***	0.048	***	-0.002		-0.009	
	Barranquilla	-0.166	***	-0.040	**	-0.132	***	-0.165	***	-0.182	***	-0.054	***
	Manizales	-0.171	***	-0.030		-0.164	***	-0.070	***	-0.106	***	-0.205	***
	Villavicencio	-0.010		0.023		-0.072	***	-0.016		-0.005		-0.124	***
	Pasto	-0.315	***	-0.220	***	-0.170	***	-0.160	***	-0.178	***	-0.270	***
	Cúcuta	-0.048	**	-0.034	*	0.009		-0.027		-0.095	***	-0.139	***
	Pereira	-0.044	**	-0.017		0.027		0.043	**	0.021		-0.021	
	Bucaramanga	-0.073	***	0.038	**	-0.057	***	-0.012		-0.016		-0.049	***
	Cali	-0.071	***	0.009		-0.035	*	-0.038	*	-0.013		-0.001	
	Spline												
Secundaria	0.022	***	0.007		0.024	***	0.005		0.004		0.001		
Spline													
Universitaria	0.090	***	0.072	***	0.066	***	0.071	***	0.068	***	0.072	***	
R2	0.394		0.391		0.403		0.410		0.397		0.422		
Akaike	61190.0		61346.3		57122.6		56322.0		57246.3		61637.4		
Schwarz	61363.0		61519.9		57294.9		56494.5		57419.1		61812.5		
N	27936		28887		27079		27284		27721		30849		

(Continúa...)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Constante	-5.056 ***	-5.320 ***	-5.256 ***	-5.161 ***	-5.242 ***	-5.354 ***
Educación	0.057 ***	0.061 ***	0.047 ***	0.056 ***	0.059 ***	0.063 ***
Experiencia	0.022 ***	0.026 ***	0.028 ***	0.019 ***	0.024 ***	0.027 ***
Experiencia ²	-0.0002 ***	-0.0003 ***	-0.0003 ***	-0.0002 ***	-0.0002 ***	-0.0003 ***
Género	0.066 ***	-0.003	-0.008	0.017	0.012	0.062 ***
Jefe	0.090 ***	0.116 ***	0.111 ***	0.066 ***	0.079 ***	0.110 ***
Unipersonal	-0.488 ***	-0.390 ***	-0.392 ***	-0.391 ***	-0.371 ***	-0.381 ***
Famiempresa	-0.243 ***	-0.278 ***	-0.282 ***	-0.265 ***	-0.220 ***	-0.225 ***
Microempresa	-0.129 ***	-0.133 ***	-0.122 ***	-0.153 ***	-0.102 ***	-0.126 ***
Formalpequeña	-0.059 *	-0.434 ***	-0.405 ***	-0.410 ***	-0.492 ***	-0.437 ***
Corregidas por selectividad						
Medellín	-0.045 **	-0.024	-0.050 ***	0.048 ***	-0.002	-0.009
Barranquilla	-0.166 ***	-0.040 *	-0.132 ***	-0.166 ***	-0.182 ***	-0.054 ***
Manizales	-0.171 ***	-0.030 *	-0.164 ***	-0.070 ***	-0.107 ***	-0.205 ***
Villavicencio	-0.010	0.023	-0.072 ***	-0.017	-0.005	-0.124 ***
Pasto	-0.314 ***	-0.219 ***	-0.170 ***	-0.160 ***	-0.176 ***	-0.269 ***
Cúcuta	-0.048 **	-0.033 *	0.009	-0.025	-0.091 ***	-0.138 ***
Pereira	-0.045 **	-0.017	0.026	0.042 **	0.021	-0.021
Bucaramanga	-0.073 ***	0.038 **	-0.056 ***	-0.011	-0.016	-0.048 ***
Cali	-0.071 ***	0.009	-0.035 *	-0.038 **	-0.013	-0.001
Spline secundaria	0.023 ***	0.007	0.024 ***	0.006	0.005	0.002
Spline universitaria	0.090 ***	0.072 ***	0.066 ***	0.071 ***	0.069 ***	0.072 ***
Lambda	-0.095 ***	-0.035	-0.047	-0.143 ***	-0.136 ***	-0.048 *
N	27936	28887	27079	27284	27721	30849

Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 2000 y ECH 2001-2005. Cálculos de los autores.

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$.

Los resultados revelan que las variables de tamaño siguen siendo negativas y significativas. También muestran que la educación primaria (variable Educación) así como la educación profesional (variable *Spline* Universitaria) tienen efectos positivos y significativos sobre la rentabilidad de la educación, pero la educación secundaria (variable *Spline* Secundaria) no le aporta prácticamente nada a esa rentabilidad: su coeficiente estimado es positivo, pero generalmente no es significativo. Así pues, el modelo permite postular que no es rentable abandonar los estudios en la secundaria. Además, se puede concluir que el deterioro del ingreso de los formales pequeños no se relaciona con su carácter profesional o técnico –la formación universitaria no se ha desvalorizado–, sino con su condición de trabajadores independientes. Se encuentra de nuevo la hipótesis de que el mercado laboral colombiano se está informalizando en el sentido económico del término.

6. Conclusiones

En este trabajo se ha considerado un modelo reducido de determinación de las remuneraciones laborales que incorpora variables relevantes de la oferta laboral (capital humano y características socioeconómicas del individuo), variables relevantes de la demanda laboral (efecto del tamaño o de escala de las firmas) y variables regionales (variables ficticias por áreas metropolitanas). En una versión del modelo se considera la interacción de las variables de educación con las regionales. En otra, se examina el efecto acumulativo del capital humano sobre la productividad.

En general, los modelos son consistentes con la hipótesis de segmentación laboral por efectos de escala y por regiones: la remuneración laboral es mayor en las empresas formales grandes y en Bogotá. Del modelo con variables interactivas entre área metropolitana y educación se deduce que un año adicional de educación en cualquier área metropolitana tiene menor remuneración que en Bogotá. Del modelo con variables *spline* de educación se deduce que la rentabilidad agregada de la educación se explica por los aportes de la educación primaria y de la educación universitaria, y que la última es más importante –la educación secundaria le aporta poco o nada a la rentabilidad agregada de la educación–.

Es posible argumentar que la inclusión del efecto de escala corrige dos posibles sesgos en las regresiones mincerianas simples. Por una parte, se corrige lo que se ha denominado el sesgo de escala: la falta de inclusión de las variables de tamaño de las empresas induce a una sobreestimación de la rentabilidad de la educación; por otra parte, la significación estadística del sesgo de selección en las regresiones mincerianas simples se asocia parcialmente con la falta de inclusión de las variables de tamaño.

Se ha argumentado que la remuneración de los profesionales ha disminuido mucho en los últimos años. En este trabajo se muestra que lo que se está deteriorando considerablemente en el primer lustro del siglo XXI es el ingreso relativo de los trabajadores independientes con formación técnica o profesional (los que en este trabajo se agrupan en el sector formal pequeño). Y que, además, el deterioro de sus ingresos no se relaciona tanto con su carácter profesional o técnico –la formación universitaria no se ha desvalorizado–, sino con su condición de trabajadores independientes. Por consiguiente, se concluye que el grado de segmentación laboral en Colombia ha aumentado en este período.

A manera de hipótesis, y como motivación para investigaciones futuras, se puede plantear que la profundización de la segmentación laboral se asocia con tres eventos: 1) el cambio de la metodología de la encuesta de hogares a partir de 2001: la ECH relajó los requisitos para ser considerado ocupado (basta con trabajar una hora a la

semana, con remuneración laboral o sin ella); esto, como se ve en el cuadro 3, infló el tamaño del sector formal pequeño, e implicó mayor composición de profesionales o técnicos que trabajan pocas horas y devengan bajos ingresos; 2) la reforma laboral de 2002 aumentó la flexibilidad del mercado laboral e incentivó la contratación temporal, indirecta (*outsourcing*), y con menor pago por trabajo nocturno y festivo, lo cual afectó en mayor medida a los trabajadores independientes; y 3) la profunda recesión de finales del siglo XX puede haber ocasionado cambios estructurales en la demanda laboral en perjuicio del trabajo permanente.

Referencias bibliográficas

- Albæk, K., Arai, M., Asplund, R., Barth, E., & Madsen, E. (1998). Measuring wage effects of plant size. *Labour Economics*, 5, 425-448.
- Bonet, J., & Meisel, A. (2006). Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000. En *Documento de Trabajo*, 76. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Bourguignon, F. (1979). Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 1, 37-72. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Bourguignon, F. (1983). El papel de la educación en el mercado de trabajo urbano en el proceso de desarrollo: el caso de Colombia. En V. L. Urquidí & S. Trejo, *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina* (cap. 13). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, Lecturas No. 51*, *El Trimestre Económico*.
- Brown, C., & Medoff J. L. (1989). The employer size-wage effect. *Journal of Political Economy*, 97, 1027-1059.
- Brunello, G., & Colussi, A. (1998). The employer size-wage effect: Evidence from Italy. *Labour Economics*, 5, 217-230.
- Castellar C. & Uribe, J. (2003). Capital humano y señalización: evidencia para el área metropolitana de Cali 1988-2000. *Documentos de Trabajo*, 65, CIDSE, Universidad del Valle.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero, la revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Doeringer, P., & Piore, M. (1971). *Internal labour markets and manpower analysis*. Lexington, Mass.: Lexington Books. Versión española en Toharia, L. (1983). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones* (pp. 341-368). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Fields, G. (1980). How segmented is the Bogotá Labor Market? *World Bank Staff Working Paper*, 434.

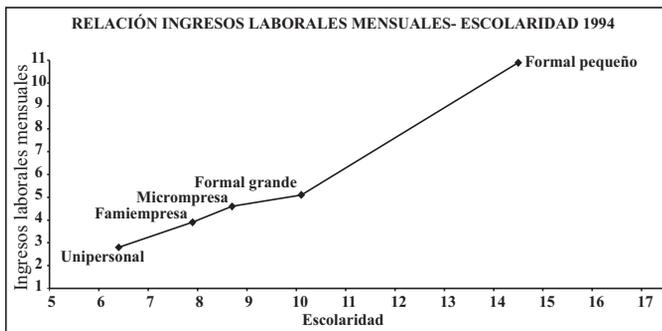
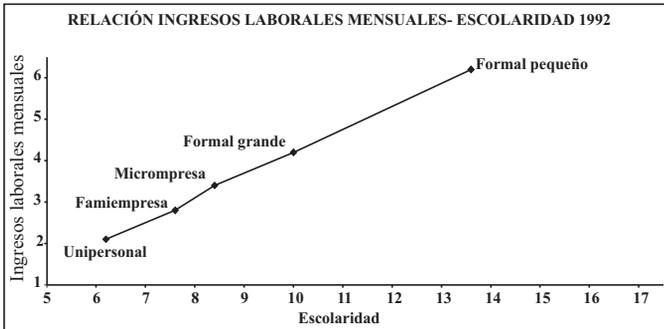
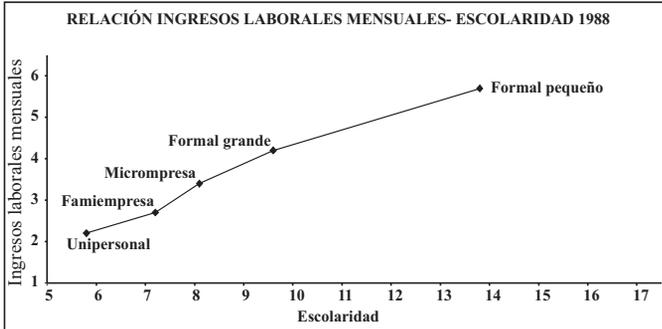
- Galvis, L. A. (2004). Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000. En A. Meisel (Ed.), *Macroeconomía y regiones en Colombia*. Colección de Economía Regional. Cartagena: Banco de la República.
- García, G. A. (2005). El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-2000. *Desarrollo y Sociedad*, 56, 103-146.
- Greene, W. (2003). *Econometrics analysis*. New Jersey: Prentice Hall. Fifth Edition.
- Griliches, Z. (1969). Capital-Skill complementarity. *Review of Economics and Statistics*, 51, 465-468.
- Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47(1), 152-161.
- Henao, M., Rojas, N., & Parra, A. (1999). El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia: evolución reciente. *Planeación y Desarrollo*, XXX(2).
- Huguet, A., & Sánchez, M. (2001). Efectos selección e impacto del tamaño del empleador sobre los salarios: el caso español. *Documento de Trabajo*, 6.
- Lang, K., & Dickens, W. T. (1984). A test of dual labor market theory. *National Bureau of Economic Research NBER, Working Paper*, 1314.
- Lang, K., & Dickens, W. T. (1985). Testing dual labor market theory: A reconsideration of the evidence. *National Bureau of Economic Research, NBER, Working Paper Series*, 1670.
- Lang, K., & Dickens, W. T. (1987). Neoclassical and sociological perspectives on segmented labor markets. *National Bureau of Economic Research NBER, Working Paper Series*, 2127.
- Lewis, A. (1954). Economic Development with unlimited supplies of labor, *The Manchester School of Economic and Social Studies*.
- Loayza, N. (1997). The economics of the informal sector. A simple model and empirical evidence from Latin America. *Policy Research Working Paper*, 1727.

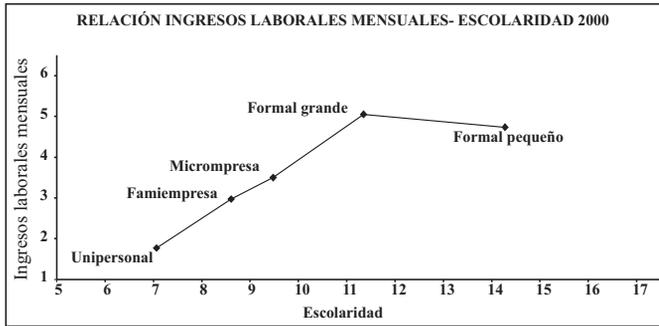
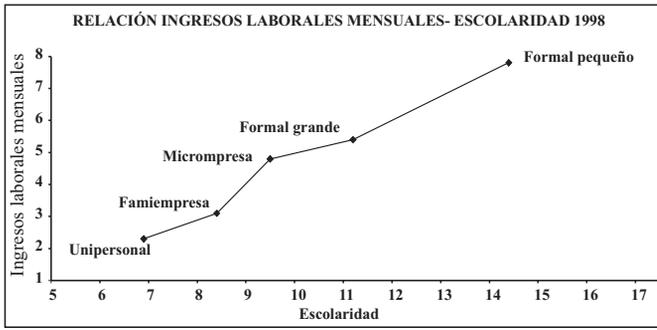
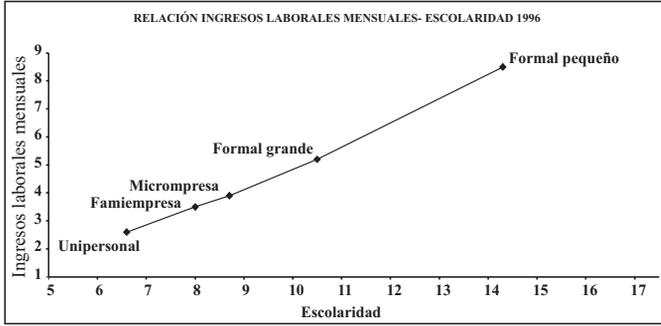
- Magnac, T. (1991). Segmented or competitive labor markets. *Econometrica*, (59), 165- 187.
- Main, B., & Reilly, B. (1993). The employer size-wage gap: Evidence for Britain. *Económica*, 60, 125-142.
- Maloney, W. (1998a). The structure of labor markets in developing countries, time series evidence on competing views, World Bank. *Policy Research Working Paper*, 1940.
- Maloney, W. (1998b). Are labor markets in development countries dualistic? *World Bank. Policy Research Working Paper*, 1941.
- Mellow, W. (1982). Employer size and wages. *Review of Economics and Statistics*, 64, 495-501.
- McConnell, C.R., & Brue, S.L. (1997). *Economía laboral*, traducido de *Contemporary Labor Economics*. McGraw-Hill..
- Oosterbeek H., & Van Praag M. (1995). Firm-size wage differentials in the Netherlands. *Small Business Economics*, 7, 173-182.
- Ortiz, C., & Uribe, J. (2000). Mercado laboral en el área metropolitana de Cali. En *La economía del Valle del Cauca* (pp. 71-83). Observatorio Económico del Valle del Cauca, 2.
- Ortiz C., & Uribe J. (2004a). Características de la informalidad urbana en las diez principales áreas metropolitanas de Colombia: 1988-2000. *Documentos de Trabajo*, 80, CIDSE, Universidad del Valle.
- Ortiz C., & Uribe J. (2004b). Industrialización, informalidad y comercio internacional". *Documento de Trabajo*, 75, CIDSE, Universidad del Valle.
- Perlbach, I., & Calderón, M. (1998). Estimación del sesgo de selección para el mercado laboral de Mendoza. En www.aaep.org.ar/espa/anales/, referenciado como: *pdf_98/perlbach-de-maradona_calderon.pdf*
- Piore, M. (1975). Notes for a theory of labor market stratification. En *R Edwards, M. Reich, & D. Gordon* (Eds.), *Labor market segmentation*, (pp. 125-149). Lexington, Mass, Existe traducción al español en Luis Toharia (Comp.). (1983). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Lectura 8, Alianza Universidad, Textos.

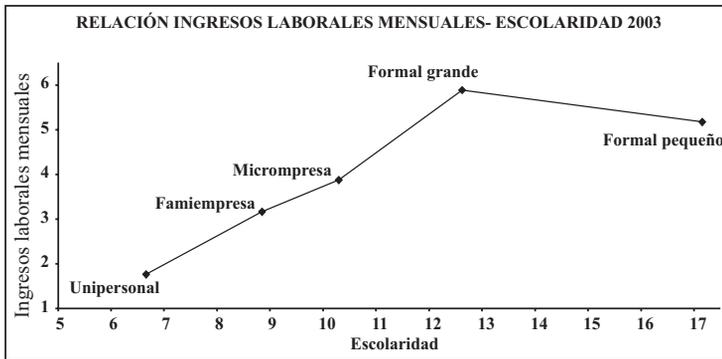
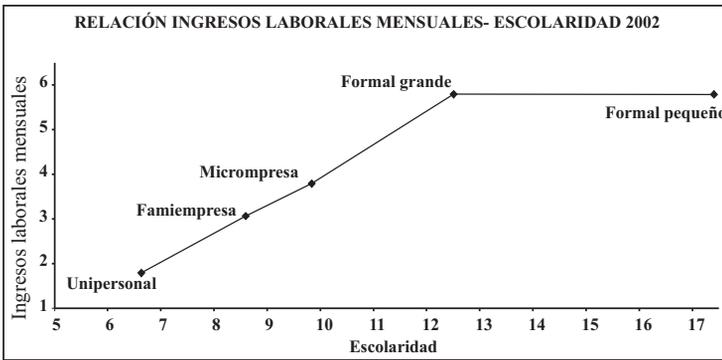
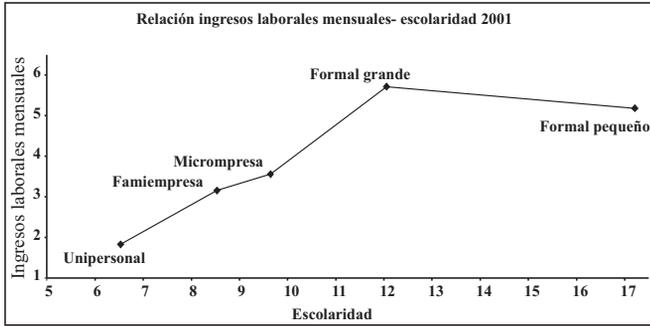
- Piore, M. (1980). The technological foundations of dualism and discontinuity. En *Dualism and discontinuity in industrial societies* (pp. 55-81). Cambridge University Press, Existe traducción al español en la lectura 10 de Luis Toharia (Comp.) *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones, op. cit.*
- Piore, M. (1983). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En L. Toharia (Comp.), *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones, op. cit.*
- Rebitzer, J., & Robinson, M. (1991). Employer size and dual labor markets. *Review of Economics and Statistics*, 73, 710-715.
- Reilly, K. (1995). Human capital and information: The employer size-wage effect. *Journal of Human Resources*, 30, 1-18.
- Romero, J. (2006). Diferencias sociales y regionales en el ingreso laboral de las principales ciudades de Colombia, 2001-2004. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 67. Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Saint-Paul, G. (1996). *Dual labor markets. A macroeconomic perspective*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press.
- Solimano, A. (1988). Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evolución teórica. *Revista de Análisis Económico*, 3(2).
- Taubman, P., & Wachter, M. (1986). Segmented labor markets. En *Handbook of labor economics* (T. II). Traducido al español como Mercados de trabajo segmentados. En Ashenfelter, & Layard, *Manual de economía del trabajo* (T. II, pp. 1519-1564), Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Toharia, L. (Traductor y compilador) (1983). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones* (pp. 307-320). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Uribe, J., Ortiz, C., & García, G. (2006). La segmentación del mercado laboral colombiano en la década de los noventa. *Archivos de Economía*, 301.

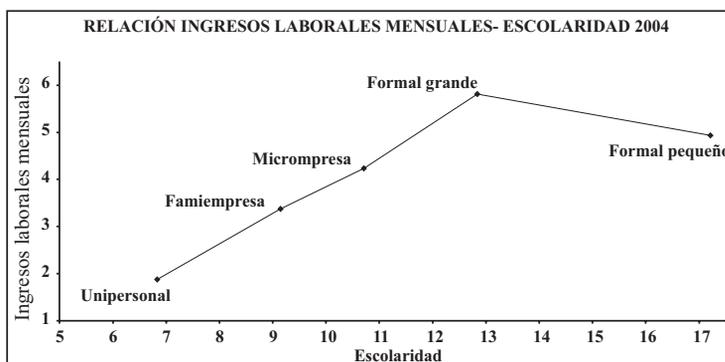
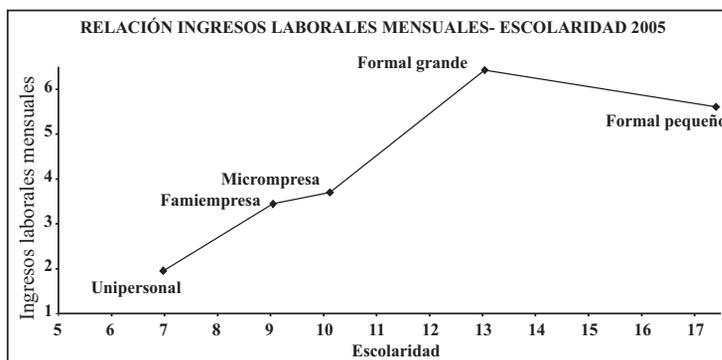
Anexo 1

Remuneración laboral y escolaridad por tamaño de planta Diez áreas metropolitanas de Colombia 1988-2005









Fuente: Procesamiento en STATA 9.1 de la ENH 1988-2000 y ECH 2001-2005. Nota: los ingresos laborales mensuales promedio están medidos en miles de pesos de 1998; la escolaridad promedio se mide en años de educación aprobada. Cálculos de los autores.

Anexo 2

Distribución de la ocupación por tamaño Diez áreas metropolitanas 2005

Área Metropolitana	Unipersonal %	Famiempresa %	Microempresa %	Formal Pequeño %	Formal Grande %	Total %
Barranquilla	37.83 (1)	18.89 (10)	4.76 (10)	6.57 (2)	31.95 (7)	100
Cúcuta	37.24 (2)	26.20 (5)	10.01 (1)	2.94 (10)	23.61 (10)	100
Manizales	31.15 (3)	21.44 (7)	5.80 (9)	3.48 (7)	38.12 (3)	100
Pasto	30.80 (4)	30.03 (2)	7.13 (3)	4.61 (4)	27.44 (8)	100
Villavicencio	30.19 (5)	34.72 (1)	6.11 (8)	3.82 (6)	25.15 (9)	100
Bucaramanga	27.86 (6)	26.65 (3)	8.35 (2)	5.15 (3)	32.00 (6)	100
Cali	27.47 (7)	25.61 (6)	6.86 (5)	4.08 (5)	35.98 (4)	100
Pereira	27.42 (8)	26.64 (4)	6.89 (4)	3.28 (8)	35.77 (5)	100
Medellín	25.57 (9)	20.86 (8)	6.70 (6)	3.28 (9)	43.59 (1)	100
Bogotá	22.88 (10)	20.42 (9)	6.37 (7)	7.00 (1)	43.34 (2)	100

Fuente: ECH DANE.

Trayectoria del desarrollo económico local y mercado laboral en Ibagué 2000 – 2005

Jorge Humberto Renza M.*

Introducción

La forma como se relacionan trabajadores, empresas e instituciones se expresa en el mercado laboral. Las personas se mueven de la actividad a la inactividad, en buena medida según la evolución de variables demográficas y del ciclo económico, entre otros factores. Se trata de un mercado muy particular.

La venta de su trabajo o de su fuerza de trabajo es para muchas personas y hogares en Ibagué la única fuente de ingreso. Los éxitos o fracasos del mercado laboral significan algo más que cambios en los ritmos de crecimiento económico local (BID, 2004). Son una fuente de posibles problemas sociales y de una constante presión sobre los gobiernos locales, en la medida en que aumentan las exigencias sobre el presupuesto local y regional de aquellos que no logran vincularse al mercado laboral o que lo hacen en precarias condiciones. Es un hecho que los altos índices de desempleo y de subempleo van de la mano con los de pobreza.

Durante los seis primeros años del decenio actual, Ibagué, de manera persistente, presenta los mayores niveles de desempleo y subempleo entre las trece ciudades que incluye la Encuesta Continua de Hogares

* Docente del programa de Economía e investigador del Colectivo Interdisciplinario sobre Conflictos de Género de la Universidad del Tolima.

(ECH) del Dane. La ocupación crece pero de manera insuficiente para absorber la constante presión sobre el mercado laboral, que se expresa en las elevadas tasas locales de participación. Infortunadamente, a partir de 2003 comienza a caer la ocupación, lo que deteriora aún más la situación laboral, afectada además por un desmejoramiento en las condiciones de inserción de la mano de obra que se expresa en varios indicadores de *precarización*.

En este artículo se intenta reflexionar sobre el porqué de las altas tasas de desempleo y subempleo en Ibagué, a partir de algunos antecedentes sobre el desarrollo local que aportan elementos explicativos de importancia. Se toma como hipótesis que los altos niveles de desempleo se pueden explicar por el proceso de industrialización inducida en la ciudad y por la presión que ejercen en el mercado laboral las altas tasas de participación global, sobre todo de la población femenina.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se presenta la estrategia de industrialización inducida que vivió Ibagué desde finales del decenio del ochenta hasta el 2000 y su relación con el desarrollo económico local. En la segunda se describe el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral local; así mismo, se precisa y presenta la evolución de algunos índices de *precarización* que muestran el desmejoramiento de algunos de tales indicadores y la evolución de la calidad del empleo. En la tercera se relacionan las altas tasas de participación global en el mercado laboral con el deterioro de éste y por último se presentan algunas conclusiones del análisis.

En la elaboración de este documento se trabaja con la información proporcionada por el DANE en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), para el período comprendido entre 2000 y 2005. Es importante aclarar que sólo a partir del año 2000 Ibagué se incluye en la muestra mensual de la ECH. Por ello no se toman para el análisis datos del decenio del noventa, lo que impide hacer un análisis de largo plazo.

1. Estrategia de industrialización inducida: algunos antecedentes

A pesar de la gravedad del fenómeno del desempleo en Ibagué son escasos los estudios que intentan explicarlo. Los trabajos realizados sobre el mercado laboral en Ibagué se han quedado en el plano descriptivo (Renza, 1997; Blandón, 2001; CID, 2003); por tanto, es necesario avanzar en la explicación de las posibles causas de un problema tan complejo que refleja las condiciones de relativo atraso del desarrollo local.

El comportamiento del desempleo en Ibagué, por un lado, responde a los cambios en la política macroeconómica y a los ciclos económicos nacionales y, por el otro,

está vinculado a elementos endógenos del desarrollo local. A pesar de las dificultades que implica la inexistencia de información sobre el PIB local e inclusive departamental, actualizado y confiable, se plantean algunas hipótesis sobre las causas del comportamiento del mercado laboral ibaguereño.

La primera hipótesis hace referencia al intento de industrialización inducida que no cumplió el objetivo de generar desarrollo económico y social en los ámbitos local y regional. Este intento respondió a las condiciones generadas y asociadas a un fenómeno natural: la tragedia de Armero ocurrida en noviembre de 1985. En diciembre del mismo año se expidió el decreto 3830, en el cual se establecieron algunas medidas para la reactivación económica de la zona afectada por este desastre. Según Campos (2004) el propósito inicial de incentivar la inversión en el área damnificada no cumplió su objetivo, en parte a causa de las dificultades generadas por la falta de infraestructura de servicios y la poco favorable localización geográfica de la región, entre otros factores.

El 1º de diciembre de 1988 se expidió la ley 44, que modificó al decreto 3830 y amplió el plazo sobre las exenciones tributarias y de fomento a la inversión. La FAO creó un Banco de Maquinaria de 400.000 dólares y el gobierno de la antigua Yugoslavia donó cien millones de pesos para maquinaria y equipo. Se crearon catorce empresas comunitarias, de las cuales dos existían previamente y tenían alguna trayectoria organizativa. La Universidad La Gran Colombia apoyó y asesoró las empresas comunitarias. Éstas tienen carácter de responsabilidad limitada y se rigen por el derecho privado. Se repartieron 2600 hectáreas de tierra y se estableció una línea especial de crédito del Banco de la República. El Comité de Cafeteros brindó asistencia técnica.

Se creó el Fondo para la Reconstrucción (Resurgir), organismo que coordinaba y captaba las donaciones. En 1988 se repartió la tierra, pero muy temprano se creó una contrarreforma que revirtió este proceso y unos pocos propietarios de la tierra, valiéndose de la figura de compraventa, concentraron nuevamente la tierra.

Se impulsó la construcción como eje principal de generación de empleo en la región y se instauró una estructura de subsidios que incluyó la posibilidad de otorgarles más de un subsidio por familia a las personas que no estuvieran vinculadas laboralmente. Para enfrentar la construcción de infraestructura, se importó mano de obra de zonas aledañas del departamento de Caldas, entre otros. En la zona directamente afectada se construyeron “zonas industriales” en los municipios de Guayabal, Léri-da y Chinchiná, pero no arrancó ninguno de estos proyectos, salvo la Cooperativa Léri-da, que después se convirtió en proyecto fallido.

Se incluyó a Ibagué en la ley 44, mediante la expedición del decreto 78 de enero de 1988. El Concejo de Ibagué, a tono con la política nacional y como medida

complementaria, decretó para los nuevos inversionistas la exención de impuestos predial y complementarios, industria y comercio y avisos y tableros. La ampliación de la zona de influencia a Ibagué respondía a la presión de la clase política local y a la relativa dotación de servicios de infraestructura, a su situación geográfica equidistante de los grandes centros de desarrollo del país y a la existencia previa de algún desarrollo industrial vinculado al sector de las confecciones. Con estas medidas se esperaba la generación de cinco mil nuevos empleos y la creación de cuarenta y cinco nuevos establecimientos industriales.

En Ibagué se presenta un proceso de industrialización tardía. Pese a que se aprovecharon las medidas del Gobierno que impulsaron la industrialización a escala nacional y regional durante los decenios del setenta y del ochenta, ésta se centró en la producción de bienes primarios provenientes del sector agropecuario y de bienes de consumo como las confecciones, muy sensibles a los cambios en el comercio internacional y a la competencia. A ello se suman problemas particulares de disponibilidad de materias primas, como el de la empresa Gradinsa, que enfrenta serias dificultades ante el desplazamiento de la producción de aceite de la semilla de algodón a la palma africana.

En 1991 la Administración de Impuestos Nacionales pudo determinar que del total de sociedades inscritas en el marco de la ley 44 sólo se encontraban activas 267, es decir, el 32 por ciento de las creadas, y que de éstas, 171 estaban en su etapa productiva (Campos, 2004, p. 21).

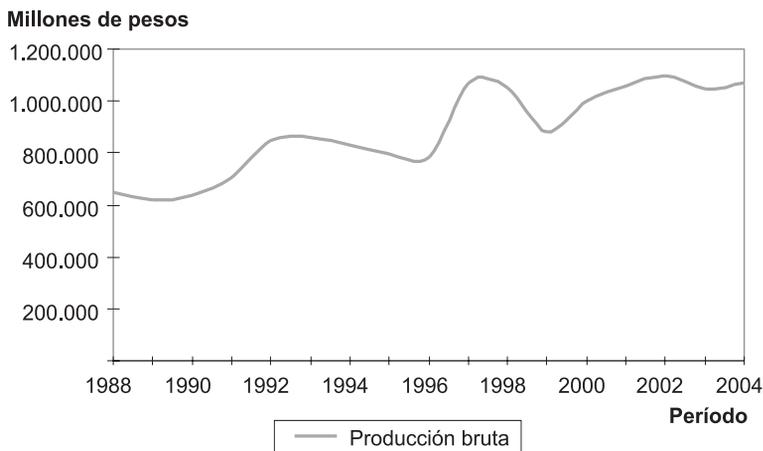
En 1990 el DANE registró la existencia de 121 establecimientos manufactureros en el departamento del Tolima, que representan aproximadamente el 1,6 por ciento del número de establecimientos en la Nación. Emplean a 6.201 personas y se orientan en lo fundamental a la producción de bienes de consumo, como alimentos y bebidas, textiles y prendas de vestir, que en términos de empleo explican el 76,7 por ciento del personal empleado en ese año. Los textiles y prendas de vestir constituyen el sector más dinámico en el período de auge de la industria en el Tolima (1990-1993). Si bien es cierto que son sectores intensivos en la utilización de mano de obra no calificada, lo que puede aparecer como una ventaja para esta región con los mayores índices de desempleo del país, es su exposición a la competencia internacional y al contrabando, para el caso de los textiles, su mayor debilidad. Las importaciones nacionales registradas de textiles crecieron a una tasa promedio del 57 por ciento anual entre 1992 y 1994. La tasa de apertura exportadora en el caso de las confecciones fue del 68 por ciento en 1994 (Chica, 1996, p. 346).

En el período de auge del proceso inducido de industrialización en el Tolima ocurrido entre 1989 y 1993 (véase gráfica 1) se generaron 4.600 nuevos empleos en el sector industrial y se crearon 30 nuevos establecimientos industriales. Ahora bien, si se toma el período largo de la ley 44, ampliada hasta 2000, se generaron

solamente 2.476 nuevos empleos y se mantuvieron los mismos 30 establecimientos manufactureros. En esta evaluación es muy difícil explicar si este comportamiento se debe exclusivamente a las exenciones de la ley o a factores diferentes. De todas maneras según información extraoficial de la Cámara de Comercio, hasta septiembre de 2006 sólo dos establecimientos industriales sobrevivieron a esta ley, y uno de ellos se encuentra en proceso de concordato.

Gráfica 1

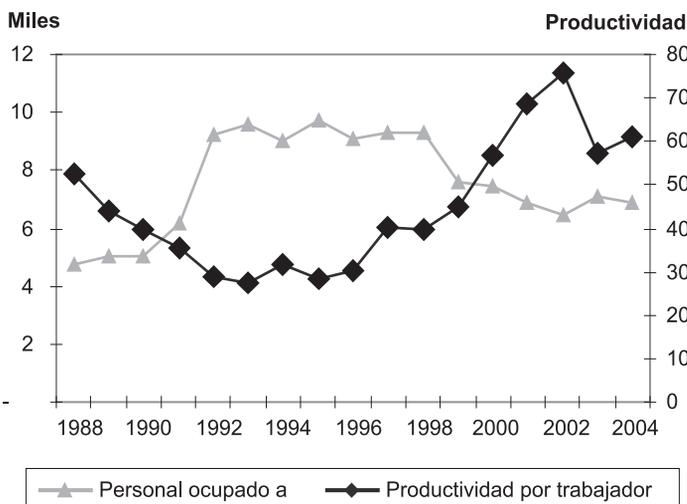
Tolima, Producción bruta industrial. 1988-2004. Pesos de 1998.



Fuente: Cálculo del autor con base en Encuesta Anual manufacturera, DANE.

Gráfica 2

Tolima, Personal ocupado y productividad en la industria 1988-2004.



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, DANE. Eje izquierdo personal ocupado.

La evolución de las principales variables de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE permite señalar que el proceso de industrialización inducido en el Tolima fue “flor de un día”. El empleo industrial, por ejemplo, aumentó entre 1990 y 1993 a una tasa promedio del 16,4 por ciento anual, que superó con creces el nacional de 10,2 por ciento, para luego crecer a tasas negativas y convertirse el sector en un expulsor de mano de obra. Los incrementos en la producción que también suceden en el mismo período no se acompañaron de una mejoría en la productividad del trabajo; por el contrario, la productividad disminuyó de manera persistente y tan sólo en los albores del decenio del 2000 volvió a recuperarse (*véase* gráfica 2). En realidad, como lo señala Zerda (1992), la industria tolimense para el período señalado no ha incorporado los nuevos desarrollos en los campos de administración, capital, productos y procesos, sobre todo en el caso de las confecciones.

2. Caracterización del mercado laboral en Ibagué: tendencias generales

El análisis del mercado laboral es importante ya que permite relacionar fenómenos económicos, como el comportamiento de los procesos de acumulación de capital, con el de los procesos sociales y de distribución del ingreso y la pobreza, si se tiene en cuenta que, en un alto porcentaje, los ingresos de las personas provienen de su trabajo en un territorio concreto.

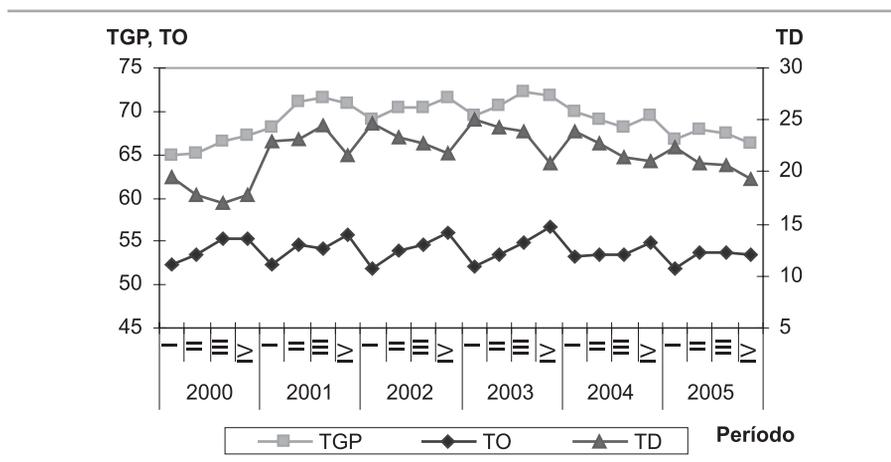
A pesar de las dificultades prácticas y teóricas que esconde la tasa de desempleo —entre las que se puede señalar el que el Dane considere ocupada a toda persona que trabaje por lo menos una hora en la semana de referencia, lo que sobre todo en las áreas rurales esconde el desempleo, o que la tasa respectiva encubra el desempleo oculto del trabajador desalentado, que se presenta cuando éste, cansado de buscar empleo, abandona el mercado laboral, o esconda, también, la *precarización* e informalidad del mercado laboral— ésta es un buen indicador del desajuste en el mercado laboral y permite no sólo hacer una aproximación al desarrollo local, sino establecer comparaciones con realidades similares.

La primera característica del desempleo en Ibagué es su tendencia persistente al alza. A pesar de su relativa mejoría a partir del segundo trimestre de 2003, sigue superando los niveles de principios de la década y el umbral del 20 por ciento, como puede observarse en la gráfica 3.

El comportamiento de las tasas de desempleo se acompaña de altas tasas globales de participación que siguen muy de cerca los ciclos de comportamiento del desempleo. La ocupación, a pesar de que se recupera durante el período 2000-2003, cae a partir de esta fecha, lo cual agrava el panorama.

Gráfica 3

Ibagué, tasa global de participación, tasa de desempleo y tasa de ocupación 2000-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

Entre el primer trimestre de 2000 y su equivalente de 2005, la tasa de desempleo se incrementó en 2,8 puntos, y la de ocupación cayó levemente. El subempleo aumentó en 4,9 puntos, pero llama la atención el alza en el subempleo por ingresos, que pasó del 25 al 29,7 por ciento. Esto refleja el deterioro del mercado laboral en estos cinco años y constituye una paradoja dado que, como se señala más adelante, la mano de obra presenta mejores niveles de calificación (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Ibagué, Indicadores del empleo 2000-2005.

Tasa/ año	2000	2005
Desempleo	19,6	22,4
Ocupación	52,3	51,9
Subempleo	32,6	37,5
Subempleo por ingreso	25,0	29,7
Inactividad	34,9	33,1

Fuente: Observatorio del Empleo del Tolima, con base en ECH, DANE.

Aunque el desempleo aumenta para todos los grupos de edad entre el primer trimestre de 2000 e igual trimestre de 2003, es crítico para el grupo de los jóvenes adultos situados entre 18 y 25 años, que pasa del 33,8 por ciento a principios de 2000 al 43 por ciento en 2003 para luego caer al 36 por ciento en 2005. Este grupo presenta además altas tasas de participación que oscilan alrededor del 76 por ciento (véase cuadro 2). Ahora bien, en medio de este preocupante panorama de desempleo juvenil, es en el grupo situado entre 26 y 35 años, en el que menos crece el desempleo de ambos sexos a lo largo del período, al pasar del 16,9 por ciento al inicio de 2000

al 18,6 por ciento en 2005; además, es el grupo con la tasa global de participación más alta: 89 por ciento en 2005.

Cuadro 2

Ibagué, Tasa de desempleo por grupos de edad 2000-2005.

Edad/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
12-17	33,2	46,8	41,1	42,9	36,9	38,2
18-25	33,8	37,8	38,8	43,0	37,8	36
26-35	16,9	18,2	21,2	21,3	20,4	18,6
36-45	13,2	17	17,8	16,4	18,1	17,8
46-55	11,6	13,9	16	18,3	18,4	14
56-65	10,5	14,3	19,9	14,9	16,5	19,5
66 ó más	9,5	14,6	20,2	15,9	20,1	14
Total general	19,6	23	24,7	25,1	23,8	22,4

Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

Por posición en el hogar y por sexo, el desempleo afecta a los hijos y a los “otros miembros del hogar”. En la categoría “esposas”, el desempleo crece y pasa del 18 a 24,4 por ciento entre 2000 y 2005. Es normal que a causa de la crisis las mujeres casadas tengan que salir a enfrentar el mercado laboral para poder completar los ingresos del hogar. Los hogares con jefatura femenina enfrentan mayores tasas de desempleo que los de jefatura masculina, aunque el desempleo en estos últimos aumenta de manera considerable. En 2000, por cada jefe de hogar había 1,7 jefas de hogar desempleadas. En 2005 esta cifra fue de 2,06.

La mano de obra desempleada (cesante) tiene un aceptable nivel de escolaridad: en promedio, el 31 por ciento de los desempleados tiene secundaria completa, seguido de los cesantes con secundaria incompleta y estudios superiores incompletos, que representan en promedio el 11 por ciento de los desempleados. Esto expresa el deterioro del mercado laboral ibaguereño y marca los retos del aparato educativo: el 56 por ciento de los cesantes, en promedio, entre 2000 y 2005 tienen secundaria completa o incompleta, y este perfil no sufre cambios a lo largo del periodo. El desempleo golpea más a las personas con educación superior incompleta y secundaria completa. Las personas con estudios superiores completos presentan menores niveles de desempleo; pese a eso, el desempleo para ellas aumenta hasta 2004, tal como puede observarse en el cuadro 3.

Cuadro 3

Ibagué, Tasa de desempleo por nivel educativo 2000-2005.

Nivel educativo/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ninguno	16	17,7	17,7	11,9	15,3	23,3
Primaria incompleta	13	17	20,3	19,1	16,4	17
Primaria	14	16,2	20,8	15,6	16,4	17,2
Secundaria incompleta	21	25,6	24,2	22,5	23,1	17,6
Secundaria	20	25,8	23,7	23,8	23,8	23,2
Superior	10	10,9	12,8	14,2	15	13,8
Superior incompleta	25	21,2	24,7	29	26,7	21,7
Total general	18	21,5	21,8	20,8	20,9	19,3

Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

El subempleo en Ibagué acompaña al desempleo y supera la tasa respectiva de las trece ciudades. Este subempleo crece entre 2000 y 2003 para luego ceder ligeramente. Tiene rostro masculino. Es posible que el subempleo femenino esté subestimado y que sea cierta la hipótesis que señala que ello se podría explicar por la subjetividad que encierra la pregunta de la ECH para captar esta información. El subempleo golpea más a las personas de cierta trayectoria laboral, en especial a aquellas que se encuentran en el rango de entre 26 y 35 años. No se observan diferencias significativas por sexo en este sentido (*véase* cuadro 4).

Cuadro 4

Ibagué, Tasa de subempleo por sexo 2000-2005.

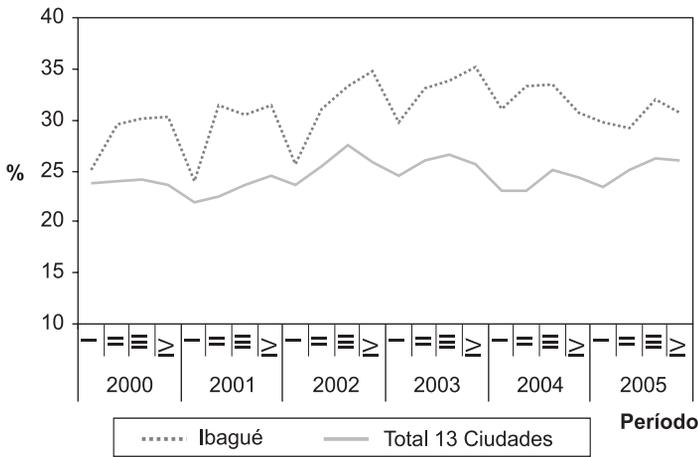
Sexo/ Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hombres	38,5	40,24	41,98	42,2	39,01	38,01
Mujeres	37,18	40,62	42,48	40,87	39,02	36,41
Total	38,86	40,42	42,23	41,52	39,02	37,22

Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

El mercado laboral ibaguereño se caracteriza, además, porque los niveles de subempleo por ingresos superan el de las trece ciudades, brecha que ha tendido a crecer a lo largo del período de análisis; este tipo de subempleo se ha mantenido alrededor del 36 por ciento (*véase* gráfica 4). La otra categoría de alguna importancia en la explicación del subempleo es la insuficiencia por horas trabajadas, la cual, como factor explicativo, tiende a disminuir. El subempleo por competencias es casi despreciable.

Gráfica 4

Ibagué – Trece ciudades. Tasa de subempleo por ingresos 2000-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

El subempleo por ingresos golpea más a los hombres que a las mujeres. El subempleo por ingresos afecta de manera particular a los jóvenes de ambos sexos, lo cual, posiblemente, se debe a las condiciones en que ellos se vinculan al mercado laboral en Ibagué. Por sexo, afecta más al grupo de mujeres cuyas edades oscilan entre 26 y 55 años. Se puede esbozar, a manera de hipótesis, que, gracias a la flexibilización laboral, se está afrontando un proceso de vinculación de mujeres al mercado de trabajo de tiempo parcial, porque deben asumir los cuidados y tareas del hogar. Además, lo hacen en condiciones de *precarización* por el lado de los ingresos¹.

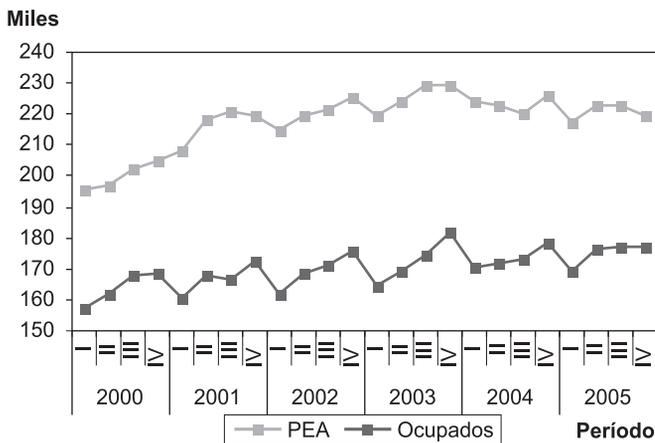
La ocupación y su evolución permiten aproximarnos al comportamiento de la demanda de mano de obra. Entre 2000 y 2005 el número de ocupados en Ibagué crece en tan sólo 8.660 personas, mientras la población económicamente activa lo hace en 18.000. La tasa de crecimiento promedio de la ocupación es del uno por ciento anual, y desde 2003 se hace negativa, lo cual refleja las dificultades de absorción de mano de obra del aparato productivo local. La ocupación crece más para las mujeres que para los hombres: mientras que para éstos aumenta en un 0,7 por ciento, para las mujeres lo hace en un promedio anual de 1,4 por ciento.

La mayoría de los nuevos ocupados son personas maduras que, se supone, tienen cierta trayectoria laboral y se encuentran, principalmente, entre los 26 y los 35 años de edad. En el año 2000 representaban el 26 por ciento de los ocupados, y en 2005, el 24,5 por ciento. Hay que resaltar que la cohorte de edades entre 36 y

¹ Hipótesis que se podría someter a consideración en otro estudio.

45 años supera en crecimiento a los demás grupos de edades, y esto es válido para los dos sexos.

Gráfica 5
Ibagué, Población económicamente activa y ocupada 2000-2005.



Fuente: Calculos del autor con base en ECH, DANE.

3. Evolución de la calidad del empleo

En este acápite del trabajo se pretende mostrar que el gran problema en Ibagué no es solamente el comportamiento atípico de los principales indicadores del mercado laboral sino que, entre otros factores, a pesar de la mejoría en los niveles de calificación de la mano de obra, la ocupación generada se puede considerar de muy baja calidad.

3.1. ¿Qué tan capacitada está la fuerza de trabajo en Ibagué?

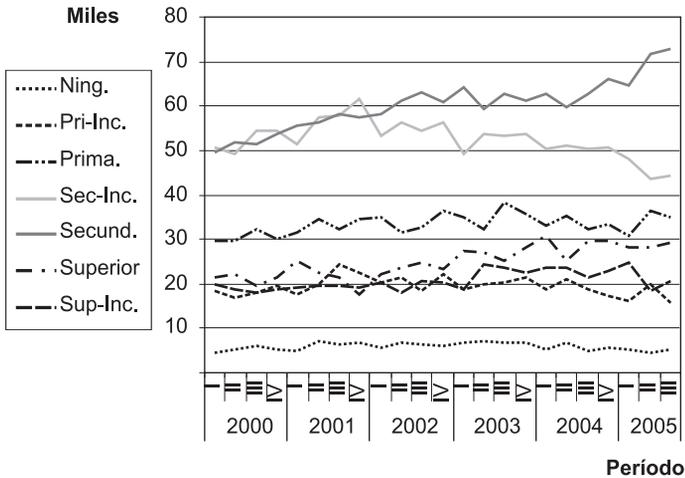
La fuerza de trabajo alcanza en el municipio niveles educativos relativamente elevados; así lo confirma la información contenida en la gráfica 6. Hay que resaltar que el rango de secundaria completa representa en promedio un 27,9 por ciento de la fuerza de trabajo. Se cuenta así con una mano de obra relativamente calificada, que le impone al mercado laboral retos para absorberla en condiciones satisfactorias.

Pero si bien es evidente el avance en los niveles de capacitación de la población en general, llama la atención que la fuerza de trabajo sin ningún tipo de educación no sólo no disminuye como se esperaría según la experiencia de otros países, sino que presenta un crecimiento positivo, mientras su participación en la fuerza de trabajo tiende a permanecer. Una hipótesis posible para explicar esta situación es la vincu-

lación de las mujeres con escasa o nula educación a la fuerza de trabajo. Entre 2000 y 2005 la fuerza de trabajo femenina analfabeta crece al 2 por ciento en promedio anual, mientras que la masculina se reduce en un 3,2 por ciento anual.

Gráfica 6

Ibagué, Población económicamente activa por nivel educativo, 2000-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

La relativa mejoría en los niveles educativos en Ibagué debería ir acompañada de una reubicación de la mano de obra en actividades económicas de mayor desarrollo tecnológico relativo; sin embargo, en el período 2000-2005 la nueva mano de obra con educación superior completa o incompleta se sitúa fundamentalmente en construcción, electricidad-gas-agua², transporte, comunicaciones y en la industria manufacturera, de los cuales el primero tiene poco desarrollo tecnológico. La mano de obra con educación superior creció al 25 por ciento anual en promedio en el período de estudio. Entre 2002 y 2003, la construcción muestra signos de recuperación importantes. El número de trabajadores con educación universitaria ocupados en este sector pasa de 394 a 1387: esto evidencia un cambio en la composición de la mano de obra con algún grado de calificación, que sube del 5,2 por ciento de la población ocupada con grado universitario al 14,1 por ciento en tan sólo un año. Se debe señalar que en este rango se incluye a las personas que presentan algún grado de educación universitaria. Pese a este dinamismo del sector en la absorción de mano de obra con grado universitario, es la industria manufacturera la actividad intensiva por excelencia en mano de obra calificada, junto con el sector llamado “servicios comunales”, en el que se incluyen los profesionales independientes. (Cuadro 5).

² Este sector ocupa una proporción relativamente baja de fuerza de trabajo. En 2005 era solamente el cinco por ciento de la población ocupada.

Cuadro 5

Ibagué, Población ocupada según nivel educativo. 2000-2005.

Nivel educativo / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ninguno	4.574	5.536	4.855	5.824	4.626	4.099
Bajo	70.548	78.079	74.268	76.151	68.157	68.341
Medio	66.031	65.392	68.323	67.167	72.156	70.352
Alto	26.095	23.233	28.625	32.567	33.507	34.255

Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

Al redefinir la clasificación de la escolaridad³ de la mano de obra ocupada y afinar el análisis año por año entre 2000 y 2005, las conclusiones a las que se llega son muy similares a las expuestas. La mano de obra ocupada que más crece es la de escolaridad alta: es así como entre el 2001 y 2002, por ejemplo, aumenta en un 23,2 por ciento, seguida del nivel de escolaridad medio. En el nivel educativo alto se destacan en 2000 y 2005 la construcción, electricidad-gas y agua y la industria seguida muy de cerca por el sector del transporte. Con ningún nivel de escolaridad, las más dinámicas siguen siendo electricidad-gas y agua, minas y canteras y construcción. La industria sigue empleando a 350 personas sin ningún nivel educativo y 13.185 con un bajo nivel al finalizar 2005. Las mujeres con alto nivel de escolaridad se vinculan a los servicios comunales principalmente, al comercio y, en menor proporción, a la industria. Entre tanto, la mano de obra femenina sin ningún nivel de escolaridad se incorpora laboralmente a sectores como el comercio, que emplea en promedio el 38 por ciento de la mano de obra femenina ocupada, a los servicios comunales y a la industria. Ésta pasa de absorber el 18 por ciento de la mano de obra femenina en el 2000 al 24,1 por ciento en 2005. La industria ibaguereña es dinámica en la vinculación de mano de obra femenina sin ninguna calificación.

3.2. ¿Qué tan precario es el empleo en Ibagué?

La discusión sobre la calidad del empleo se vincula a la influencia de la reforma laboral y a la aparición de nuevas formas de producción.

El debate sobre *precarización* y calidad del empleo no está acotado y el concepto de *precario* está aún en discusión, tal como los de informalidad y género, entre otros. Esta falta de acuerdo sobre la definición de trabajo precario es reconocida (Todaro, 2000). Al respecto Leiva (2000) realiza una pesquisa sobre los aportes de investigadores como Rodger y Guerra, que se han aproximado a este concepto desde diferentes perspectivas. Primero, un empleo es precario cuando tiene un

³ En dicha redefinición se considera bajo el nivel de ocho o menos años. Medio entre ocho y trece y alto más de trece años de escolaridad.

reducido horizonte de tiempo o cuando existe un gran riesgo de pérdida; el tipo de contrato es un factor determinante. Segundo, cuando existen pocas posibilidades para los trabajadores de controlar las condiciones de empleo. Tercero, cuando no existe protección o la seguridad social no está garantizada y, por último, cuando los bajos ingresos están relacionados con condiciones de pobreza. En este sentido, el concepto de precariedad está definido por las dimensiones de inestabilidad, carencia de protección, inseguridad, insuficiencia y debilidades sociales y económicas. Estas características se encuentran en un tipo de relación laboral no permanente, en la inexistencia de contrato, en la falta de acceso al sistema de previsión y en el trabajo por cuenta propia con muy bajo salario. Por tanto, la combinación de diversos factores determina la precariedad de un empleo.

Para efectos de este artículo y ante la dificultad que existe para construir un índice que sintetice el comportamiento de las diferentes variables y dé cuenta del concepto de precario (Farné y Carrasco, 2002), se utilizan algunos sencillos indicadores empíricos como “la tasa de empleo precario”, que incluye, por un lado, a aquellas personas de la población económicamente activa que trabajan menos de 15 horas a la semana, y por el otro, a aquellas que trabajando más de 35 horas semanales devengan menos de un salario mínimo (Puyana y Romero, 2005); otros indicadores son el tipo o modalidad de contrato y la inexistencia de protección social, que incluye salud y pensión.

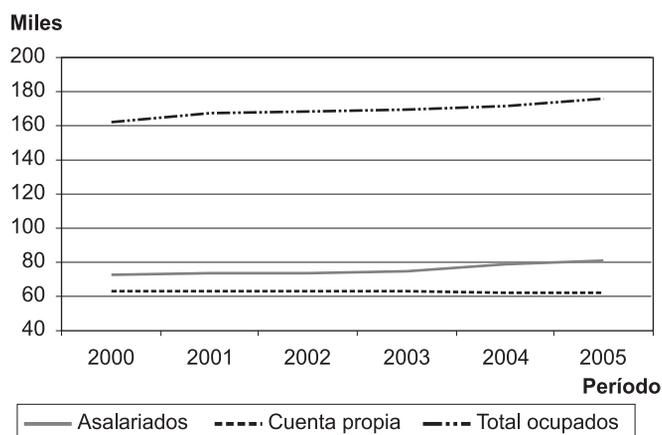
Según el número de horas trabajadas (menos de 15 por semana), el indicador “tasa de empleo precario” alcanzó en Ibagué un 8,5 por ciento en 2005, mientras que en 2000 era del 9 por ciento. Ahora bien, medido de acuerdo con la segunda forma (personas que trabajan más de 35 horas y devengan menos de un salario mínimo), llegaba al 17,7 por ciento en 2005. Esta *precarización* por insuficiencia del número de horas trabajadas y por niveles de ingreso va de la mano con el comportamiento de los salarios. El 30 por ciento de la fuerza de trabajo devengó menos de un salario mínimo legal vigente en 2005.

El trabajo asalariado ha aumentado muy lentamente en Ibagué y la ocupación decae en los últimos trimestres de la serie (2000–2005). Existe una diferencia en el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia entre Ibagué y las trece ciudades de la muestra de la ECH del DANE. En Ibagué esta categoría no crece al mismo ritmo que en el nivel nacional.

De acuerdo con el tipo o modalidad de contrato, se tiende a generalizar la contratación de término fijo, sin que ello por sí sólo implique precariedad; sin embargo, pese a esta aclaración, se acepta esta modalidad como una aproximación al concepto de *precario* (cuadro 6).

Gráfica 7

Ibagué, Población ocupada, asalariada y por cuenta propia 2000-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

Cuadro 6

Ibagué, Porcentaje de ocupados según tipo de contrato 2000-2005.

Tipo de Contrato / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Término fijo	7,7	6,6	9,3	7,7	8,4	9,2
Indefinido	18,5	17,1	16,1	18,8	16,7	16,6
Total ocupados con contrato	26,2	23,7	25,3	26,5	25,1	25,8

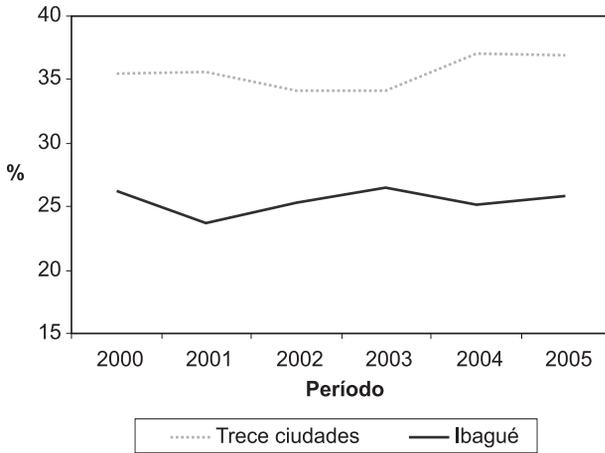
Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

El total de personas ocupadas con algún tipo de contrato disminuye y los que tienen contrato a término indefinido pierden importancia en términos porcentuales. En 2005 sólo el 16,6 por ciento del total de ocupados tenía este tipo de contrato y un cuarto de la población ocupada (25,8 por ciento) tenía contrato de trabajo (véase gráfica 8). Esta situación puede estar reflejando la flexibilización del mercado laboral de Ibagué, que sufre un deterioro a partir de 2003, sin desconocer que en este último año y en 2002 mejoró la contratación por encima de lo registrado en el conjunto de las trece ciudades.

Calculados los indicadores anteriores, se estima como empleo precario la suma de los ocupados que trabajan menos de treinta y cinco horas a la semana que no tienen salud, pensión ni contrato de trabajo. Esta definición recoge tanto las condiciones objetivas de vinculación al mercado laboral, como la relación trabajador-patrón mediante la existencia de contrato de trabajo y el cumplimiento de las condiciones legales, expresadas en la jornada de trabajo y en la existencia de seguridad social.

Gráfica 8

Ibagué – Trece ciudades, Porcentaje de población ocupada con contrato de trabajo 2000-2005.

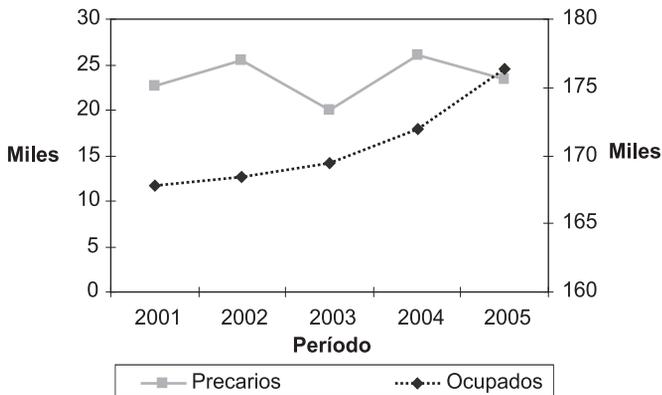


Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

La precarización así medida permanece casi constante entre 2001 y 2005 (véase gráfica 9); ella crece menos que la ocupación y es mayor en las mujeres, para las que pasa del 14,8 por ciento en 2001 al 16,7 por ciento en 2005. Los mayores índices de precarización femenina se dan en los sectores de la construcción, agropecuario e industria, lo que podría explicarse, posiblemente, por el incremento de la vinculación de mujeres con bajos niveles educativos y peores condiciones laborales.

Gráfica 9

Ibagué, Personal ocupado y precario 2001-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE. Eje izquierdo precarios.

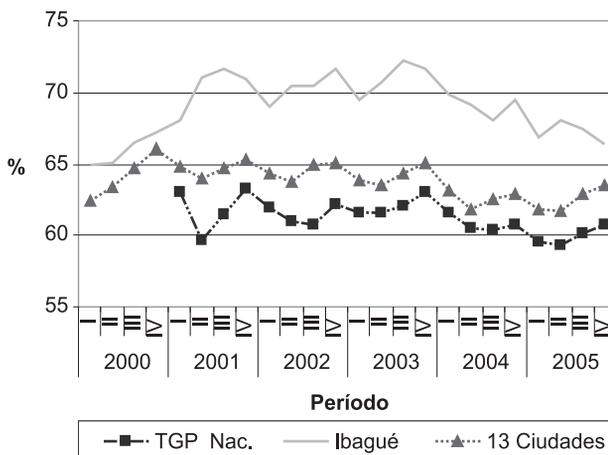
El perfil de las ramas de actividad más *precarizadas* cambia entre 2001 y 2005. La industria, el comercio y los servicios comunales surgen como los sectores en los que crece la *precarización*. El índice de *precarización* en Ibagué es mayor al de las trece ciudades de la muestra de la ECH del DANE y avanza algo más rápidamente que para el conjunto nacional.

4. Altas tasas de participación global en el mercado laboral en Ibagué: 2000 – 2005

Otra posible hipótesis que se aproxima a la explicación del fenómeno del desempleo en Ibagué son las altas tasas de participación observadas a lo largo del período 2000-2005, como lo muestra la gráfica 10.

Gráfica 10

Tasa global de participación, Ibagué, Total nacional y trece ciudades 2000-2005.

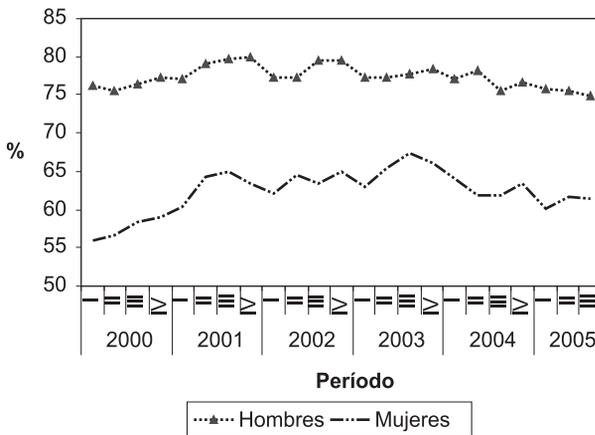


Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

El principal rasgo distintivo del incremento de las tasas globales de participación en Ibagué ha sido la vinculación masiva de las mujeres al mercado laboral. Aunque en los últimos años un porcentaje significativo de ellas se haya retirado para volver a algunas actividades no remuneradas, otras mujeres se quedaron buscando empleo u ocupándose en actividades que, en la mayoría de los casos, no brindan las mejores condiciones laborales en términos de estabilidad y remuneración (Ariza y Calderón, 2006).

Gráfica 11

Ibagué, Tasa global de participación por sexo 2000-2005.



Fuente: Cálculos del autor con base en ECH, DANE.

Las mayores variaciones porcentuales en las tasas específicas de participación se presentan en las mujeres que tienen entre 26 y 35 años de edad, quienes incrementaron en 13 puntos porcentuales su participación durante el mismo período, seguidas de las que tienen entre 36 y 45 años y 18 y 25 años. Estas mujeres se caracterizan igualmente, en su gran mayoría, por vivir en unión libre y en menor proporción por ser casadas, además por presentar una relación directa entre su participación laboral y la tasa de desempleo de su compañero (jefe de hogar). Por niveles de escolaridad, las tasas específicas para las mujeres aumentaron en todas las categorías consideradas, aunque el mayor incremento se observa en las de menores niveles de escolaridad.

De acuerdo con Ariza y Calderón (2006), los resultados del modelo de participación laboral tipo Logit para Ibagué muestran que para los hombres la experiencia, la tasa de desempleo del hogar, los ingresos no laborales, el hecho de ser jefes de hogar, estar en unión libre o ser solteros, tener entre 36 y 45, 18 y 25 ó 56 y 65 años de edad, fueron fuertes determinantes de la participación masculina. El ingreso per cápita y la presencia de niños menores de 6 años en el hogar sólo fueron determinantes para algunos períodos. Llama la atención de igual manera que según esos resultados, la escolaridad no constituye en ningún período una variable determinante de la participación masculina.

5. Conclusiones

Ibagué no sólo presenta las mayores tasas de desempleo entre las trece ciudades de la muestra de la ECH en el período 2000-2005, sino que también enfrenta una

de las mayores tasas de subempleo nacional. Este fenómeno se acompaña de una considerable elevación en los niveles de escolaridad local, lo que, como se demuestra a lo largo del trabajo, no se traduce en una mejora en la inserción laboral y los ingresos de los ocupados. Por el contrario, se presentan altos niveles de subempleo por ingresos y alta *precarización* de las condiciones de la mano de obra.

La *precarización* de la mano de obra, principalmente femenina, se vincula en buena medida a sectores de relativo desarrollo tecnológico, como la industria. No existe evidencia que demuestre que los trabajadores con menores niveles de educación no se estén vinculando a sectores productivos. En realidad, y en contra de lo que se podría esperar, sectores como la industria, a pesar de ser intensivos en mano de obra calificada, siguen absorbiendo de manera importante mano de obra no calificada, es más, sin ningún nivel educativo. Se puede plantear la hipótesis de una selección perversa de las empresas que les permite reemplazar mano de obra no calificada por calificada y mantener los bajos niveles salariales.

El departamento del Tolima vivió un proceso de industrialización inducido en el decenio del noventa que duró muy poco, que estuvo fincado en actividades muy sensibles a la competencia extranjera y a fenómenos como el contrabando y que no implicó un incremento de la productividad media de la fuerza de trabajo. Se acompañó esto con un aumento en la tasa global de participación, que posiblemente permitió sostener el ingreso promedio y con una vinculación de trabajadores con bajos niveles salariales.

Por niveles de escolaridad, las tasas de participación laboral para las mujeres aumentaron en todas las categorías consideradas entre 2000 y 2003, aunque en realidad el mayor incremento se presentó en los niveles de escolaridad más bajos.

La clase dirigente regional le ha apostado a la situación geográfica equidistante de los grandes centros nacionales como si fuese la principal ventaja comparativa de Ibagué. La posibilidad de mejorar el acceso a estos centros y, sobre todo, la infraestructura vial, serían la garantía del despegue al desarrollo regional. Pero se olvida que, en ausencia de una estrategia diseñada con base en la realidad de la inserción regional en los procesos nacionales de desarrollo, la competencia entre varios polos, de los cuales uno está en condiciones de inferioridad relativa, como en el caso de Ibagué frente a las tres principales ciudades del país, es posible que no sólo no revierta, sino que agrave la situación de la ciudad menos fuerte.

Referencias bibliográficas

- Ariza, J., & Calderón, L. (2006). *La participación laboral en Ibagué: un análisis de su evolución y determinantes por sexo, 2000-2005*. Tesis de grado no publicada. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social*. Washington D.C.
- Blandón A. (2001). *Estructura y dinámica del mercado laboral en Ibagué (1986-1995) y tendencias recientes (1996-1999)*. Ibagué: Observatorio del Empleo del Tolima, Universidad del Tolima, Cámara de Comercio de Ibagué.
- Campos, Á. (2004). El sector industrial del Tolima: aproximación histórica, estructura y dinámica. *Ensayos sobre economía regional de Estudios Económicos*. Ibagué: Banco de la República.
- Chica, R. (1996). El crecimiento de la productividad en Colombia. En *Resultados sobre el estudio nacional sobre los determinantes, el crecimiento de la productividad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, Fondo Nacional de Desarrollo.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. (2003). Documento sobre el mercado laboral en Ibagué. En Proyecto *Observatorios regionales de empleo. Convenio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Farné, S. & Carrasco, E. (2002). *La calidad del empleo en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Departamento de seguridad social y mercado de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. Cuadernos de trabajo 3.
- Leiva, S. (2000). *El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Puyana, A & Romero, J. (2005). *¿Es posible el desarrollo económico sin necesidad de aumentar la productividad del trabajo?* Investigación

presentada en el seminario ESCR: El capital humano, la formación y mercado laboral en América Latina. Londres: Instituto de Estudio para las Américas.

Renza, J., Galvez, R., & Millan, N. (1997). El mercado laboral en Ibagué: tendencias y desafíos. *Serie de Estudios de Trabajo Regionales EMTR*, 2. Ibagué: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Universidad del Tolima.

Todaro, R. (2000). Aspectos de género de la globalización y la pobreza. Documento presentado en el panel *Outlook on Gender Equality Development and Peace Beyond the Year 2000, 44th Session of de Commission of Status of Women*. Nueva York, 28 de febrero–17 de marzo.

Zerda, Á. (1992). *Funcionamiento del mercado de trabajo industrial. Análisis de una encuesta a establecimientos*. Proyecto Col./90/007. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo.

TERCERA PARTE

Perspectivas ambientales

Entre conservación y desarrollo: ventajas, limitaciones conceptuales y prácticas de un enfoque interdisciplinario para abordar esta relación

Ambiente y desarrollo, el reto de la sostenibilidad

Julio Carrizosa Umaña*

Presentación

En la ponencia se trata de aclarar el estado actual de la discusión sobre el desarrollo y el ambiente destacando el caso colombiano. Especialmente se discute la posibilidad de comprender a *posteriori* el desarrollo y el reto cognitivo implícito en la planificación y, por tanto, en la predicción de los cambios en los procesos complejos humanos-no humanos, que constituyen las diferentes versiones de las relaciones entre desarrollo y ambiente. La ponencia recuerda las raíces de los conceptos de desarrollo y de ambiente sin proporcionar mayores detalles de los textos ya existentes sobre el tema, pero subrayando la necesidad de apelar abiertamente a varias aproximaciones científicas y apoyarse tanto en las ciencias físicas y naturales como en las ciencias humanas y sociales. Para aclarar la necesidad de un tratamiento multidisciplinario se ilustran discusiones recientes desde las teorías de desarrollo endógeno, el desarrollo regional, el institucionalismo histórico, el postmodernismo y la ecología política y se tienen en cuenta las aproximaciones generales a los factores que influyen en el comportamiento colectivo. Luego se hace una síntesis de la situación actual con breves referencias a algunas de las polémicas sobre el papel de la globalización y el comercio exterior, el problema de los indicadores, el proceso de inversión extranjera, la industrialización y la validez de los instrumentos educativos y de desarrollo tecnoló-

* Docente e investigador especial, del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia.

gico. En ese contexto se reflexiona sobre la génesis, la variedad y la validez de los conceptos de manejo sostenible de los recursos naturales, de desarrollo sostenible y de *sostenibilidad* fuerte y *sostenibilidad* débil y se profundiza el concepto de *sostenibilidad* territorial potencial. Finalmente, la ponencia enfoca la situación actual en Colombia y las propuestas del documento Visión Colombia 2019, relacionadas con el tema ambiente-desarrollo. Sobre textos recientes se plantean algunas posibles líneas de estudio en cuanto a la influencia de factores como la geografía física, la cultura, la ayuda externa, el narcotráfico, la subversión, la corrupción y la complejidad del territorio en el desarrollo de las regiones.

1. Cuál ambiente y cuál desarrollo

El estudio de las relaciones entre ambiente y desarrollo se dificulta por la falta de unidad en sus definiciones y por la carga ideológica que soporta cada una. Para iniciar esta ponencia, es necesario recordar estas definiciones, aunque sea brevemente. La definición más común de ambiente se refiere a la realidad no humana en la que actuamos los humanos, definición muy cercana al siguiente texto de Ernesto Medina: “Entendemos por medio ambiente el conjunto de todas las fuerzas o condiciones externas que actúan sobre un organismo, una población o una comunidad. Clásicamente podemos distinguir dentro del medio ambiente elementos de tipo climático (temperatura, humedad, radiación solar), elementos de naturaleza química, como serían las características del sustrato, suelo o agua, donde los organismos ocurren naturalmente, (contenido de nutrientes minerales, pH de la solución, concentración de gases O₂ y CO₂ etc.). Pero también debemos diferenciar elementos de tipo biótico, pues la presencia de seres vivos significa también la modificación de las características ambientales para un organismo dado. Interacciones bióticas típicas corresponden a los fenómenos de competencia, predación [*sic*], parasitismo y mutualismo. Los elementos físico-químicos (clima y sustrato) constituyen los determinantes primarios para el comportamiento de los seres vivos en condiciones naturales”. Podríamos afirmar que ésta, o variaciones menos refinadas de esta definición, son las más usadas en los países anglosajones y las más aceptadas en los medios de comunicación, mientras que en países con tradiciones latinas las definiciones se guían por lo que han escrito varios tratadistas franceses y que se resume en lo incluido en uno de sus diccionarios: “[...] el conjunto, en un momento dado, de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de causar un efecto directo o indirecto, inmediato o a plazo, sobre los seres vivientes y las actividades humanas”.

Encontramos otras diferencias en las definiciones que se basan en el análisis epistemológico de la teoría general de sistemas y que se han construido en la práctica de la gestión ambiental.

Un análisis epistemológico profundo conduce a formular definiciones como las que ha propuesto Patricia Noguera (2006) “[...] una totalidad compleja, diversa, en permanente transformación y autoorganización”. De la teoría general de sistemas Gallopin extrae su propuesta en la cual “el ambiente de un sistema es otro sistema que influye en el ambiente considerado y recibe la influencia de éste”. Siguiendo la misma línea, un grupo de trabajo del Proyecto Hombre y Biosfera propuso en 1973 que “los medios ambientes son sistemas multidimensionales de interrelaciones complejas en continuo estado de cambio”. Del tratamiento filosófico del tema y de sus conexiones con la antropología surgen las definiciones que aluden a interrelaciones entre naturaleza y cultura o entre sociedad y naturaleza. Como escribe Francisco González (1999): el ambiente es “la forma de representarnos el resultado de las interacciones entre el sistema biofísico y el sistema cultural que han implicado históricamente diferentes tipos de configuración estructural”. En la práctica de la gestión ambiental y en la conformación de equipos que hacen estudios multidisciplinarios del ambiente han surgido definiciones más sencillas, como las que dividen el ambiente en construido, natural y humano y las que prefieren hablar del conjunto “problemática ambiental” como concepto usado y comprendido por la sociedad, sobre el cual hay pocas discusiones¹.

En Colombia, aunque nuestros textos legales no contienen una definición formal de ambiente, sí podemos deducirla indirectamente del tratamiento que se le ha dado en la Constitución, en el Código de Recursos Naturales y en la ley 99, textos en los cuales siempre se han incluido variables humanas y no humanas. Ahora bien, en el documento *Visión Colombia 2019*, producido por la Presidencia de la República y el DNP como propuesta de desarrollo en el largo plazo, aparece una variación muy significativa al introducir el concepto de *medio ambiente* separado del “territorio”, de la “población” y de la “geografía” como “ese riquísimo patrimonio de biodiversidad, bosques, páramos, el agua y el aire” (p. 114) o como “un conjunto de recursos que debe ser analizado desde dos puntos de vista: su disponibilidad y sus flujos... tratando de entender los procesos de desarrollo que determinan unos y otros” (p. 191).

En esas definiciones de ambiente y de medio ambiente dialogan diferentes visiones de la realidad, orientadas por líneas específicas del pensamiento filosófico en una verdadera “ecología de la mente”, como definió Bateson la confrontación entre ideas que se realiza en los cerebros humanos hasta conformar modelos mentales, como define Van Dijk el conjunto de lentes y filtros que cada individuo construye, como una interfaz entre lo individual y lo colectivo.

¹ Véase Gonzalez, F. (2006). La problemática ambiental más allá de la modernidad, en busca de caminos para su comprensión. Ponencia presentada en el *Foro sobre Ciencias Ambientales*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente, Red de Formación Ambiental.

Cosa semejante sucede en la construcción del concepto de desarrollo, como lo explica detalladamente Escobar (1998). Esta ponencia no es el lugar para sintetizar el exhaustivo estudio de Escobar; basta reafirmar algunos puntos que parecen de mayor actualidad en Colombia. En primer lugar la génesis del concepto en los textos que escribió Marx, luego su relación con el período transcurrido entre 1911 y 1949, cuando se afirma el concepto de desarrollo económico sobre el de desarrollo cultural propuesto por Freud y, finalmente, la situación actual.

Muy posiblemente fue Marx (1967) el primero que utilizó la palabra alemana traducida al inglés como *development* y que la relacionó con una de las interpretaciones de ambiente. En el prólogo de la edición alemana de *El Capital* se lee: “El desarrollo de la formación económica de la sociedad es asimilable a la marcha de la naturaleza y a su historia”. También Engels afirmó que la dialéctica era la ciencia de las leyes generales de desarrollo y movimiento de la naturaleza, la sociedad humana y el pensamiento. En una reciente interpretación de la filosofía marxista se recuerda que, según Marx, el último fin de la historia es el afán de *desarrollar sus poderes humanos esenciales, su poder de producción*. Indagar cómo es posible aumentar la producción es una de las preguntas principales del marxismo y en ese intento de responder repetidamente surgen los conceptos de desarrollo y subdesarrollo. Al analizar la ley de rendimientos decrecientes del capital, Marx expresa su primera comparación entre los países desarrollados y los subdesarrollados: “En un país subdesarrollado [...] la tasa de rendimiento debería ser 66,7 por ciento mientras en otro, en mayor estado de desarrollo, la tasa de promedio de rendimiento debería ser 20 por ciento”. Esto lo escribió en *El Capital*, texto que podría considerarse precursor de uno de los argumentos más utilizados por el actual gobierno colombiano para promover la inversión extranjera en nuestro país.

Cuando los discípulos de Marx se aproximan al poder resurge el concepto de desarrollo. En el texto titulado *Movimientos de Liberación Nacional y la Revolución Socialista*, Lenin (1962) escribió: “El socialismo se logrará gracias a la acción unificada de los proletariados, no de todos los países, sino de una minoría de países, de los países que habrán logrado el estado de desarrollo del capitalismo avanzado [...] En los países subdesarrollados, en la totalidad de Europa Oriental, en todos los países coloniales y semicoloniales, la situación es completamente diferente. En estos países, como regla general, todavía tenemos naciones oprimidas y subdesarrolladas en el sentido capitalista. Objetivamente, estas naciones todavía tienen fines nacionales que cumplir, tareas democráticas, las tareas de eliminar la opresión extranjera”.

No se restringen los marxistas del siglo XX a recomendar los papeles de cada grupo de países; también se arriesgan a describir cómo será la situación cuando esto se logre, como lo escribe Trotsky (1962) en el texto titulado *Vida en el futuro socia-*

lista: “Por medio de las máquinas el hombre en la sociedad socialista controlará la naturaleza, con sus gansos y sus esturiones. Establecerá sitios para montañas y para boquerones, cambiará el curso de los ríos y establecerá normas para los océanos [...] esto no quiere decir que el mundo entero estará organizado en cajas, que los bosques se convertirán en parques y jardines. Lo más probable es que matorrales, bosques, gansos y tigres permanezcan, pero solo en donde lo ordene el hombre. Y el hombre lo hará tan bien, que el tigre no se dará cuenta de la máquina ni sentirá los cambios, sino vivirá como vivió en los primeros tiempos. La máquina no se opone a la tierra [...] Después de racionalizar su sistema económico, habiendo saturado con conciencia y reflexión, el hombre no dejará huella de la actual vida doméstica, estancada y comida por gusanos. La preocupación por la comida y la educación desaparecerá. La mujer se liberará al fin de su condición semiservil [...] La vida dejará de ser elemental y, por lo tanto estancada. El hombre que aprendería a mover ríos y montañas, como construir palacios del pueblo en las cimas del Monte Blanco y en fondo del Atlántico [...] no sólo será capaz de agregar a su propia riqueza brillo e intensidad sino también una cálida dinámica del más alto grado [...] La vida en el futuro no será monótona [...]”. Difícil encontrar un texto que coincida más con las promesas que harían los economistas neoclásicos y los políticos-neoliberales durante los años siguientes. Esta visión positiva de Trotsky sobre las relaciones entre “ambiente” y “desarrollo” anticipa buena parte de las ilusiones soviéticas en sus acciones sobre Siberia y, paradójicamente, coincide con los presupuestos de los modelos de desarrollo sostenible débil propuestos por el neoliberalismo.

El segundo gran paso tiene estrecha relación con los procesos principales que se realizaron en Europa entre 1911 y 1949, antes y después de la primera y de la segunda guerras mundiales. En 1911, cuando tenía 27 años, Schumpeter, súbdito del Imperio Austro-Húngaro, que se derrumbó siete años después, rescató el concepto de desarrollo y lo puso en el título de su libro sobre el desarrollo de la economía capitalista. *On the theory of economic development*. Las ideas de Schumpeter, que sólo fueron traducidas al inglés 23 años después, son las que hoy sostienen la mayor parte de las políticas de desarrollo promovidas por el gobierno norteamericano y por los bancos internacionales. Su gran virtud es su sinceridad y su percepción de la realidad de los intereses económicos. Algunos de sus textos tienen calidad dramática, como aquellos en los que predice el gran número de agentes perdedores que deja la práctica de su concepto de “destrucción creativa”. Sin Schumpeter, la deificación actual del comportamiento empresarial habría sido menos hegemónica y las recetas para alcanzar el desarrollo económico perderían mucho de su contenido. Sin embargo, la profundidad de sus juicios puede fundar algo más que la sencillez del modelo neoliberal. Según él, por ejemplo, “Por desarrollo... entenderemos aquellos cambios en la vida económica que no se fuerzan desde afuera sino surgen de su propia iniciativa, desde adentro [...] no solamente el mero crecimiento de la economía, mostrado por el crecimiento de la población

y de la riqueza, será designado aquí como proceso de desarrollo. Ya que esto no incluye ningún fenómeno nuevo cualitativamente sino sólo procesos de adaptación de la misma clase que los cambios en los datos naturales”. En este texto están las semillas de dos ideas importantes: una, que el desarrollo es un proceso que surge del resto de la actividad económica y, por tanto, se realiza dentro de un *ambiente económico* en el cual están, entre otros, los perdedores y las industrias destruidas, y la segunda, que estas actividades sólo pueden ser caracterizadas como “desarrollo” si surgen desde dentro. Así, Schumpeter, además de constituirse en el precursor del desarrollo endógeno, diferencia un ambiente externo y se aísla de buena parte del pensamiento neoclásico.

Escobar (1998, pp. 94 y 108) recuerda cómo la palabra ‘desarrollo’ ya aparecía en su significado actual en el Acta Británica de desarrollo colonial de 1929 cuando en Inglaterra coincidió la crisis bursátil internacional con la petición de independencia de la India y fue necesario que el primer gobierno laborista, en inusitada alianza con los conservadores, afrontara la situación. No se ha estudiado cuánto influyeron en este proceso los primeros textos marxistas y bolcheviques y cuánto el libro de Schumpeter, aunque éste todavía no estaba traducido al inglés. Esas coincidencias fortalecen las tesis de Escobar, que insiste, probablemente con razón, en que “El desarrollo era y sigue siendo un enfoque de arriba abajo, etnocéntrico y tecnográfico que trataba a la gente y a las culturas como entes abstractos [...] el desarrollo alimentó una manera de concebir el mundo como problema técnico, como objeto de manejo racional que debía confiarse a un grupo de personas, los profesionales del desarrollo, cuyo conocimiento técnico debía capacitarlos para la tarea”.

Meses antes de iniciarse la segunda guerra mundial apareció un documento inusitado, la respuesta de Freud a la carta en la que Einstein le demandó una solución a la guerra inminente. Freud le recordó al genio de las ciencias físicas que los seres humanos obedecían a razones más complejas y lanzó el concepto de desarrollo cultural, el cual desapareció en medio de la catástrofe en la que triunfaron versiones diferentes de ambiente y de desarrollo: el ambiente, como espacio vital para el crecimiento de la población de Alemania, y el desarrollo, como su dominio sobre el resto de las razas y de los pueblos. Una historia poco conocida es la del desarrollo económico de Alemania durante los primeros años del régimen nazi, cuando se eliminó por completo el desempleo, se redujo la tasa de interés, se construyó la primera red de autopistas, se ordenaron y limpiaron las ciudades y se logró integrar al pueblo alemán. Tampoco es muy conocido el enorme interés de Hitler por algunas cuestiones ecológicas, como la protección de los animales y la arborización masiva de Berlín con especies de clara estirpe germánica. Este fenómeno de coexistencia de los conceptos de desarrollo y ambiente obedeció, más que al interés económico, a otras líneas de pensamiento más cercanas a Hobbes, a Kant y a Nietzsche que a Smith, Locke o Hume, pero con grandes influencias de

Schumpeter y de Keynes, cuyas teorías influyeron para que el Estado nazi hiciera una alianza con los grandes empresarios alemanes y les asegurara la compra de toda la producción para el ejército. No se podría negar que el desarrollo alemán tuvo en ese entonces componente cultural, pero lo que perseguía era el fortalecimiento de la cultura heredada de los pensadores racistas, no exactamente lo que le insinuaba Freud en su carta a Einstein.

Estos procesos, de los cuales se ha tratado de hacer una breve y atrevida síntesis, ilustran un punto de gran importancia en el análisis de las relaciones ambiente-desarrollo: la intervención de la filosofía y de los filósofos en estos estudios. Escobar (1998, p 371) ha sustentado detalladamente cómo el pensamiento de los economistas y los intereses político-financieros han determinado el significado y el poder de la palabra ‘desarrollo’. El mismo autor ha subrayado cómo el desarrollo sostenible y el concepto de medio ambiente están determinados por ese mismo pensamiento. “Al racionalizar la defensa de la naturaleza en términos económicos, escribe, *los economistas verdes continúan esparciendo la sombra que la economía proyecta sobre la vida y la historia*”. Escobar se refiere, principalmente, a la línea de pensamiento que parte de Smith y se convierte en neoclasicismo y en neoliberalismo. Pero es posible encontrar algunas otras raíces en este largo proceso de construcción de ambas palabras, ‘ambiente’ y ‘desarrollo’. En la noción de ambiente interviene la también larga línea que se inicia con Platón, pasa por Kant y hoy es importante en los conceptos de responsabilidad, precaución, respeto y tolerancia, fundamentos de la ética de la *sustentabilidad*. En esa misma palabra pueden rastrearse el estoicismo de Zenón, traducido en el animismo de San Francisco y de Spinoza, convertido en el romanticismo de Rousseau y consolidado en la fenomenología de Bachelard, multiplicado en la mente y los textos de los románticos alemanes y anglosajones. La actual ecología política se construye en una larga línea ideológica iniciada por Heráclito y continuada por Hegel, afirmada en el productivismo marxista y ampliada al ámbito científico por Engels. La *sostenibilidad* fuerte tiene raíces tanto en el animismo como en el puritanismo, en el malthusianismo y en el determinismo geográfico. Si alguna disciplina es indispensable agregar a la economía para el estudio del desarrollo y el ambiente, esa debería ser la filosofía².

La historia del empleo de la palabra ‘desarrollo’ en el marxismo-leninismo teórico y de la utilización de ambos conceptos, ambiente y desarrollo, en el nacional socialismo real, nos obliga a considerar una faceta interesante y alarmante de sus significados: su enfoque hacia el *manejo de la totalidad*. Tanto en la extrema izquierda como en la extrema derecha ese fue el gran objetivo, y en el contenido de las palabras ‘desarrollo’ y ‘ambiente’ se encontraron bases teóricas para fundar

² Véase Carrizosa, J. (2006, p.41).

ese manejo del todo. Al ser derrotados en el campo armado y en el político, esos enfoques totalitarios de ambiente y desarrollo tienen que restringirse a lo cognitivo, especialmente a la teoría del desarrollo neoclásica neoliberal y a la ecología profunda y, paradójicamente, la primera asciende durante los siguientes decenios nuevamente al ámbito del poder.

Las discusiones actuales relacionadas con desarrollo y ambiente y las soluciones que se les dan a las posibles contradicciones llevan implícitas estas raíces ideológicas, en ocasiones transformadas en aproximaciones disciplinares. Los postmodernistas consideran el desarrollo y el ambientalismo como dos de los “grandes relatos” contruidos por los pensadores occidentales desde el siglo XVII, en las cuales ya no se cree. Welsch (1997) escribe que “Postmodernidad significa exactamente que uno no les otorga más crédito a los metarrelatos”. Lyotard citado por Fischer (1997, p. 15), afirma que lo característico de su posición es “la pérdida de la creencia”.

Esta desconfianza general y la aplicación del análisis foucaultiano son el fundamento de la acerba crítica de Arturo Escobar. Esta crítica refuerza algunas otras que habían surgido desde el inicio del extraordinario proceso en el que menos de treinta economistas, la mayoría anglosajones, construyen en un poco más de diez años, con el apoyo de las Naciones Unidas, la teoría ortodoxa del desarrollo económico. Son dudas que provienen de varias disciplinas que se sintieron deformadas o, por lo menos “tocadas” por ese proceso; entre ellas no sólo la filosofía, también la psicología, la geografía, la historia, la sociología, la ecología, la biología, la antropología y las ciencias políticas.

2. ¿Cuáles disciplinas?

Las principales y más actuales dudas provienen de la psicología, en sus variantes sociales y cognitivas. Estas dudas se han tratado de solucionar desde diferentes puntos de vista mediante la teoría de la decisión, la teoría de juegos y la teoría general de la elección racional. El punto más débil radica en el concepto de racionalidad económica y su tesis de que la maximización constante del ingreso es el factor principal del comportamiento humano. En algunos textos se atribuye este sesgo a la aceptación que hicieron los clásicos, de las ideas de los primeros pensadores que se ocuparon en el asunto. Cuando Herbert Simon (1966) empieza a preocuparse sobre el tema, se pregunta: ¿Cómo es que la economía y la psicología han tenido tan pocas relaciones en el pasado? Hirschman (1999) da un poco después una respuesta brillante y desconcertante en su libro *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*. Un minucioso recuento histórico lo lleva a concluir que se trató de un proyecto político para acentuar en la teoría y más tarde en la práctica el influjo de los intereses económicos sobre el comportamiento, con el fin de debilitar la acción de las pasiones destructivas,

como el sexo y la violencia, y facilitar la conducción ordenada de las naciones. Según Hirschman, en este increíble proceso participaron Maquiavelo, un grupo de economistas escoceses y nadie menos que Adam Smith, Hume y Montesquieu. La concepción del hombre económico fue el último paso en este ejercicio intelectual cuya metodología consistía en compensar las pasiones negativas con las positivas. Al dar ese paso, la economía clásica comenzó a construir un *ambiente ideológico*, esto es, un conjunto de ideas diferentes de su propio accionar pero con las cuales era imposible evitar interrelaciones; las pasiones fueron excluidas de lo económico y pasaron a formar parte de su ambiente.

Paradójicamente, a comienzos del siglo XX todo el esquema racionalista tuvo que reforzarse desde el hedonismo para poder formalizar con matemáticas las teorías de la utilidad y del bienestar. El placer como fin último del hombre y el dinero como medio principal para lograrlo, todo presentado en elegantes fórmulas, ocultaron casi completamente la discusión anterior y, de paso, separaron totalmente, por buen número de años, la psicología en formación de una economía ya consolidada. Sin embargo, este placer domesticado, racionalista, dista mucho del placer incluido como una de las pasiones negativas que habían sido extirpadas del pensamiento económico por los pensadores del XVII; en el ambiente ideológico del neoclasicismo, pasiones como las suscitadas por la sexualidad, el odio, la ira y la venganza continúan formando parte de esas otras cosas que hay que mantener iguales para construir los modelos matemáticos. El *ceteris paribus* asegura un absurdo; todo el ambiente permanece igual, es estático. En ese *ceteris* se incluyen todos los procesos que no se desean estudiar en lo que se considera el desarrollo. Se trata de un ambiente no dinámico, existente sólo en la mente de los diseñadores de la teoría.

En la actualidad, las relaciones entre la economía y la psicología comienzan a activarse en tres líneas principales: las de los economistas que construyen la teoría de la conducta o la elección racional y que profundizan el comportamiento de los consumidores y de los inversionistas; la de aquellos que se embarcan en la definición de una “economía conductual” o de una economía psicológica, incluso los economistas “girardianos”, que se enfocan en el comportamiento mimético, la imitación como explicación de las grandes crisis³; y una tercera, compuesta de una interesante mezcla de biólogos, filósofos y matemáticos que parten de la teoría de juegos y, como Elster (1997), al reflexionar en torno a las debilidades que introducen el costo y la ausencia de información en las decisiones aparentemente racionales, vuelven a considerar la totalidad del espectro de los factores que influyen en el comportamiento humano y ahora hablan no de leyes, sino de mecanismos que se pueden identificar dentro de la complejidad de los procesos cerebrales.

³ Véase Girard, R. (1997). *Literatura, mimesis y antropología*. Barcelona: Gedisa.

Sin embargo, todos aceptan ya que el cerebro no está aislado y que el comportamiento humano es tan colectivo como individual. El modelo mental de cada cual es una *interface* entre lo individual y lo social, dice Teun van Dijk (1999). Hay, pues, un ambiente social no necesariamente signado por el concepto de desarrollo, cuyas características han sido el objeto de estudio de la sociología, ciencia cuyos aportes son hoy fundamentales en la comprensión de las relaciones entre ambiente y desarrollo, que soporta elementos para la comprensión de dinámicas y de límites. La preocupación de los sociólogos se inició muy temprano en la historia de la teoría del desarrollo. En Colombia, como se detallará más tarde, a las propuestas iniciales de Currie y de Hirschman se unió en 1958 el *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia* elaborado por Louis Joseph Lebet, “humanista, sociólogo y economista” en el cual se preveía que: “[...] Colombia podría fracasar si no se efectúan grandes cambios de costumbres y mentalidad”⁴. En los textos iniciales de Hozelitz se habla ya de marginalidad social como uno de los componentes del “ambiente” en que se debe realizar el “despegue” propuesto por Rostow. El gran movimiento del PNUD hacia el “desarrollo humano” surge de las preocupaciones de científicos sociales sobre la ausencia de lo humano no económico en las teorías y en los indicadores de desarrollo.

En esos nuevos contactos entre la economía, la psicología, la biología y la sociología es posible encontrar otros puntos comunes al desarrollo y al ambiente. Es decir, las razones estrictamente biológicas, las líneas de psicología ambiental y ecopsicología y el azar. Cuando se amplía el estudio de la conducta humana, sin duda el motor del desarrollo en todos los modelos, aparecen nuevamente como objetos de estudio todos los componentes del ambiente en que estamos inmersos los humanos y es necesario tener en cuenta que el ambiente no es estático, como lo establece el *ceteris paribus*, sino que tiene un gran dinamismo y, que, por tanto, la conducta del ser humano no se entiende bien si no se tiene en cuenta como una cadena de reacciones frente a los continuos cambios en todo lo que lo rodea, todo que es también parte de su ser. En los últimos años los avances en la fisiología del sistema nervioso y, específicamente, en el estudio del cerebro, refuerzan la existencia de multitud de interrelaciones entre los humanos y el ambiente del cual forman parte, interrelaciones que, como la alimentación, la respiración, el oído, el tacto, no solamente influyen en la forma como funciona el cerebro, sino que le modifican la estructura⁵. Las líneas de psicología ambiental profundizan estos tipos de interrelaciones, incluso las que existen con el ambiente construido —el interior de los espacios de trabajo y de esparcimiento— y la conducta de los seres

⁴ Misión Economía y Humanismo (1958). *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República, Cromos.

⁵ Véase una síntesis de estos estudios en Carrizosa, J. (2003, cap. IV).

humanos. La ecopsicología está reviviendo algunas aproximaciones que, durante el siglo XIX, estudiaron la influencia de paisajes específicos o de algunos elementos de estos paisajes en la conducta de individuos y de comunidades, revaluando mediante estudios empíricos la identificación de conductas afectadas por cambios drásticos, como vivir junto al mar, en las montañas o en un ambiente selvático. Todas estas interrelaciones inducen a que en los estudios sobre desarrollo y ambiente se torne imprescindible estudiar la dinámica de éste.

La dinámica del ambiente, los cambios en lo biológico y en lo físico no humano, en sus interrelaciones con lo humano o en la totalidad, están escondidos por las ideas de equilibrio, por los deseos de estabilidad y por las dificultades inherentes a su estudio. La insistencia en preservar el equilibrio del ecosistema o en no alterar el patrimonio ecológico, la angustia ante los continuos cambios en la naturaleza y el insuficiente avance de las metodologías de estudio de una totalidad cambiante han originado situaciones en las que el ambiente se percibe como un estado de un sistema, susceptible de ser estudiado sólo mediante las diferentes formas de la estática. Monod (1971) abre una salida en su libro sobre el azar y la necesidad, en el cual reafirma estos dos argumentos en contra de una naturaleza teleológica que evoluciona cósmicamente de acuerdo con un proyecto trascendental, animismo que, según él, se encuentra tanto en Bergson como en Teilhart de Chardin y en Marx.

El comportamiento de animales y plantas se convierte, entonces, en un problema cognitivo fundamental que es imposible olvidar cuando se estudian el ambiente y el desarrollo. Los aportes de la etología y de la fisiología animal y vegetal, junto con los modelos ecológicos, se convierten en temas obligados. Pero más allá del azar y de la necesidad, aparecen preguntas avanzadas que tienen que ver con la posibilidad de algún tipo de racionalidad o, inclusive, de conciencia en todos los organismos. De esta manera, la discusión se torna más compleja.

El estudio de la interrelación entre comportamientos humanos y animales es de tal complejidad que sólo en la literatura podemos hoy encontrar algunas respuestas. Se habla, por ejemplo, de novelas como *Moby Dick*, en la que Melville se sale, al mismo tiempo, de los límites establecidos por la racionalidad económica y por el azar y la necesidad animal. El capitán que persigue la ballena hasta destruirse no busca su utilidad: busca la satisfacción de su odio y de su venganza, y en los movimientos del animal se percibe algo más que su necesidad de subsistir, algo que tiene que ver también con la pasión.

Al azar y a la necesidad y al animismo hay que agregarles, cuando se trata de estudiar las relaciones entre ambiente y desarrollo, las diferentes soluciones que las ciencias de la tierra han aportado como explicación de las modificaciones en los

componentes no orgánicos del planeta: cómo se modifican la corteza terrestre, el clima, los suelos y las aguas, el geoestrato.

Aquí la geografía física y sus ciencias auxiliares —climatología, geología, edafología, hidrología, hidráulica, etc.— entran a ser indispensables en los estudios de desarrollo y ambiente. Ninguna de las definiciones de ambiente excluye a estas ciencias, y sin embargo su presencia en ocasiones es negada por algunos tratadistas ambientales y es casi universalmente omitida en las teorías que tratan de explicar el desarrollo, en lo cual la economía ha olvidado a sus padres clásicos y se aproxima a la sociología clásica en su desdén por todas las categorías espaciales.

Ese desdén de la sociología y esos olvidos de la economía han tenido que ser equilibrados por fusiones de una y otra con los conceptos de ecología y de ambiente. Se construye ya una sociología ambiental y se consolidan las economías de los recursos naturales, las ambientales y ecológicas: las ambientales introducen en los textos clásicos las preocupaciones sobre el mal manejo de los recursos naturales y sobre la contaminación del entorno, y las ecológicas van más allá, ligando la estructura humana de la economía a la infraestructura del ecosistema, subrayando que el mercado se surte de cosas materiales que son extraídas del planeta, que pueden ser contabilizadas y que, a pesar del mercado y de la tecnología, pueden agotarse y deben ser contabilizadas.

La desaparición de las categorías espaciales se compensó en las teorías del desarrollo con las líneas de desarrollo regional y recientemente con el cuerpo teórico que sustenta los modelos de desarrollo endógeno. En un principio, ambas líneas introdujeron consideraciones espaciales mediante su enfoque en los territorios definidos administrativa y políticamente. Se trataba de evitar la concentración de la riqueza en los centros de los territorios y de encontrar las formas de crecimiento económico en las regiones atrasadas. En Europa, especialmente en Francia⁶, Holanda y España, fueron múltiples los esfuerzos teóricos y operativos para tratar de evitar el exceso de concentración de poder y de dinero en sus capitales. En América Latina surgió una versión continental de estos esfuerzos en la teoría de la dependencia de Prebisch. Recientemente, en estos esfuerzos el espacio aparece bajo formas más detalladas: la planificación regional y los intentos de ordenamiento o de organización del territorio han aprendido de la ecología ecosistémica y de la geografía física para trabajar sobre categorías espaciales que no solamente se definen por sus límites sino por todo lo que las diferencia en lo físico y en lo biótico.

⁶ Véase Noin, D. (1998). *Le nouvel espace français*. Paris: Armand Colin.

Estos esfuerzos condujeron nuevamente a la discusión sobre la influencia de las culturas en el desarrollo y en la definición del ambiente. Los sociólogos weberianos habían ya identificado las diferencias entre las éticas protestantes y católicas en el desarrollo del capitalismo; ahora fueron los antropólogos quienes profundizaron el concepto de cultura y anotaron las diferentes formas que el progreso había tomado sobre la superficie del globo. Una de las primeras fusiones del desarrollo y el ambiente, el concepto de ecodesarrollo, surge de la observación de las culturas consideradas marginales o atrasadas y es acogida por las contraculturas del decenio del setenta. La economía institucional resurge en los textos de North (1990) y en el análisis ambicioso de Landes (1998), que apoyados en sociólogos y antropólogos y enfocados históricamente hacen valer de nuevo la importancia de las ciencias sociales en el estudio de desarrollo y ambiente. North (1990, p.138), al reflexionar sobre Inglaterra, su cultura y sus instituciones, concluye que “tradiciones efectivas de trabajo duro, honestidad e integridad simplemente disminuyen los costos de transacción y hacen posibles intercambios productivos complejos”. Landes (1998, p. 523), después de examinar la historia universal, dice cosas semejantes: “No, lo que cuenta es trabajo, frugalidad, honestidad, paciencia, tenacidad [...]”.

Finalmente las ciencias políticas retornan a la discusión iniciada por Marx: los análisis de la economía ecológica y las discusiones sobre la posibilidad de un desarrollo sostenible hacen indispensable considerar un ambiente político, construido desde las ideologías y desde la realidad de las sociedades. Los neomarxistas proponen, entonces, una ecología política, en la cual se tenga en cuenta quiénes son los poseedores de los ecosistemas y quiénes los transforman y los deterioran, y en la que se reexaminen las contradicciones del capitalismo⁷.

3. ¿Qué ha sucedido?

¿A qué ha conducido este enorme esfuerzo teórico, legal, retórico y operativo, intenso durante los últimos sesenta años en todas las universidades y en todos los gobiernos y con antecedentes académicos identificables desde el siglo XVII? Las respuestas recientes no son muy entusiastas. Landes (1998, p. 525) escribió: “La lección que emerge es la necesidad de seguir ensayando. No hay milagros. No hay perfección. No hay milenio. No hay Apocalipsis. Debemos cultivar una fe escéptica, evitar el dogma, escuchar y mirar bien, tratar de clarificar y definir los fines más que escoger medios”. Sachs (1996, p. 486) escribió: “La afirmación del progreso es correcta siempre que no se entienda como una afirmación de perfección. El progreso es posible pero no inevitable”.

⁷ O'Connor, M. (1994). *¿Is capitalism sustainable?* New York: Gulford. Véase también Martínez, J., & Rocca J. (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: FCE.

A pesar de que la palabra ‘desarrollo’ ya no es tan común en los programas de las universidades europeas y norteamericanas y de que la palabra ‘ambiente’ apenas se encuentra en los medios como sinónimo de naturaleza no humana, en las noticias sobre la actualidad mundial aparece claramente la vigencia de los problemas reales que se han tratado de estudiar bajo ambos conceptos. La India se presenta ahora como paradigma de los beneficios que puede producir el desarrollo global, pero se evita mencionar que los cambios en el ingreso y en el empleo apenas benefician a menos del veinte por ciento de su población. Corea ya lleva varias décadas como ejemplo del desarrollo industrial y de aprovechamiento de los mercados internacionales, y sólo este año se empieza a hablar de la bomba social implícita en las bajas condiciones de vida de sus trabajadores; la riqueza petrolera de Venezuela empieza a ser considerada uno de los factores de sus crisis políticas y sociales; en la Argentina la globalización y la aplicación de las tesis neoliberales produjeron la mayor crisis social de toda su historia. La diferencia entre el ingreso de Suiza y el de Mozambique, escribe Landes (1998, p.XXI), era en 1998 de 400 a 1, mientras que hace 250 años la diferencia entre el país más rico y el más pobre era, posiblemente, de 5 a 1. Los pobres de África, Asia y América Latina luchan hasta la muerte para tratar de vivir en Europa o en los Estados Unidos.

Nada ha dejado de ensayarse para lograr el progreso de todas las naciones. En los primeros años se trató de cerrar las fronteras para proteger a las industrias nuevas, se otorgaron ayudas para abrir la frontera agrícola y se desarrollaron y difundieron nuevas tecnologías, se montaron minuciosos programas integrales para desarrollar regiones enteras y se dieron concesiones de extensos territorios a los grandes empresarios. Luego se reconocieron los errores y se aceptó el retorno al libre comercio, el debilitamiento del Estado, la apertura a las finanzas internacionales y se concentraron los países en darles buena educación y seguridad absoluta a los inversionistas. Se ha tratado de transformar culturalmente a continentes enteros, se ha enfrentado a las viejas religiones, todo en nombre del desarrollo.

Uno de los primeros indicios de la dificultad de la tarea vino de un latinoamericano, Furtado (1975), que escribió: “Ahora sabemos de manera irrefutable que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas, en el sentido de ser semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista. Pero ¿cómo negar que esa idea ha sido de gran utilidad para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de vida arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo?”.

La denuncia de Furtado tenía dos orígenes: uno, su interés en la posición de extrema izquierda sostenida por la antigua Unión Soviética desde el final de la segunda

guerra mundial, por China desde 1949 y desde 1959 reforzada por la revolución cubana, y otro, más científico-técnico, su reacción a la publicación de *Los Límites al desarrollo*.

El apoyo público del presidente Truman a la teoría del desarrollo en 1949 y su consiguiente ofrecimiento de ayuda externa a los países pobres, y el lanzamiento del Plan Marshall en Europa, formalizaron la introducción de la teoría del desarrollo como instrumento político en los inicios de la guerra fría. El paraíso comunista ya había sido ofrecido y era necesario equilibrarlo con un ofrecimiento de las potencias occidentales. La oposición comunista a la teoría del desarrollo y a los intentos de aplicarla en el llamado Tercer Mundo formó parte de los eventos de la Guerra Fría y se había radicalizado cuando los Estados Unidos plantearon la Alianza para el Progreso como respuesta a la introducción del socialismo en el hemisferio. El posterior fortalecimiento de los movimientos subversivos izquierdistas en varios países del Tercer Mundo sin duda influyó en las dificultades que tuvo de ahí en adelante la aplicación de la teoría.

Las preocupaciones acerca de la *sostenibilidad* del desarrollo surgieron en un principio desde el corazón de los constructores de la teoría. Timbergen (1958, p. 4) lo dijo claramente en su manual para diseñar el desarrollo: “Para que el desarrollo sostenido pueda tener lugar una economía debe poseer ciertas características básicas [...] mínimo de seguridad y estabilidad [...] mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y las propiedades [...] mínimo de instrumentos de política económica [...] evitar eventos serios de deflación e inflación [...] proveer un mínimo de seguridad social [...] corregir las inequidades más extremas [...] proveer educación y entrenamiento a todos los niveles [...]”. Sin embargo, las preocupaciones de tipo ecológico sólo se iniciaron cuando se identificaron eventos alarmantes en Inglaterra y en los Estados Unidos. En Londres, cuando el humo proveniente de la reactivación de la industria se unió a la niebla tradicional de la ciudad para ocasionar varias muertes, y en los Estados Unidos, cuando una joven bióloga, Rachel Carson, se dio cuenta de la disminución de los pájaros en el campo y publicó el libro *La Primavera silenciosa*. Poco después, Paul Ehrlich publicó la visión neomalthusiana de la situación en *The Population Bomb* y Barry Communer introdujo las preocupaciones políticas y sociales en *The Closing Circle*. En las Naciones Unidas, la FAO produjo las primeras estadísticas globales sobre la situación de los bosques, de la pesca y de la producción de alimentos, todo lo cual conformó el movimiento internacional conducente a la convocatoria de la Conferencia de Estocolmo sobre ambiente y desarrollo.

La reacción de los países considerados subdesarrollados no fue tan clara como la de Furtado. Su propio país, el Brasil, fue líder del llamado derecho al desarrollo, grupo que se opuso a las propuestas más ecologistas en Estocolmo. La publicación de *Los*

Límites al desarrollo causó que en la Argentina la Fundación Bariloche hiciera sus propios cálculos y publicara su versión de la situación, según la cual los límites al desarrollo no eran ecológicos sino sociales.

Buena parte de la discusión de principios del decenio del setenta fue estimulada por la debilidad en los indicadores de lo que estaba sucediendo. A pesar de que la construcción de las cuentas nacionales formaba parte del corazón de la teoría del desarrollo económico, ya en 1958 Timbergen apuntaba que la programación del desarrollo sufriría a causa de la calidad y la naturaleza de los datos disponibles, los cuales dependerían siempre del nivel educativo y de las capacidades estadísticas de cada uno de los países. Otros analistas ya habían empezado a criticar la estructura de las cuentas desde el pensamiento ambiental, anotando que errores ecológicos se convertirían en avances hacia el desarrollo al ser interpretados por las cuentas nacionales, lo que sería el caso de la deforestación de los bosques tropicales para establecer ganaderías, y que los costos producidos por la contaminación industrial no podrían introducirse en las metodologías propuestas por las Naciones Unidas.

Desde finales del decenio del cincuenta varios países comenzaron a elaborar planes anuales de desarrollo que seguían, en general, las metodologías utilizadas por los soviéticos en sus planes quinquenales. Posteriormente, la consolidación de la econometría permitió que los datos recolectados para elaborar las cuentas nacionales se utilizaran para diseñar ecuaciones que aspiraban a predecir el valor futuro de las principales variables. Uno de los primeros intentos se enfocó a la construcción de una función de producción fundada en los factores trabajo y capital, ejercicio en el cual se presentó un residuo que fue objeto de diversas interpretaciones y dio lugar a la identificación de la tecnología y de otras variables, algunas de ellas pertenecientes al conjunto denominado ya “ambiente”.

Durante el séptimo decenio del siglo veinte en Europa comenzaron a utilizarse modelos completos de la economía de un país como instrumento de planificación, y se propusieron en los Estados Unidos modelos monetarios para orientar las actividades de los bancos centrales. Paralelamente, los ecólogos sistémicos avanzaron en la construcción de modelos de los ecosistemas en los que introdujeron el concepto de modelo adaptativo, en el cual los parámetros deberían ser actualizados periódicamente, a medida que se disminuyera la incertidumbre, para que el modelo pudiera ser utilizado como guía de la gestión ambiental.

Al iniciarse el siguiente decenio, el Banco Mundial convocó a los grandes economistas supervivientes de los fundadores de la teoría del desarrollo económico para que hicieran una reflexión conjunta sobre la validez *a posteriori* de sus propuestas. Un grupo de jóvenes profesores fue encargado de criticar sus reflexiones y el resultado fue un buen indicador de lo que había sucedido antes que se iniciara la crisis de los

mercados financieros. Algunos de ellos, como Rostow (1984), escribieron textos muy positivos: “Después de 1945 prácticamente toda Asia, el medio oriente [sic], África y América Latina se dirigieron apasionadamente pero no siempre con éxito hacia los objetivos de la modernización [...] Es, tal vez, el evento más memorable desde el advenimiento de la Primera Revolución Industrial en Inglaterra”. El entusiasmo de Rostow suscitó que su comentarista, un economista árabe, anotara: “Uno busca en vano en los escritos de Rostow la percepción de la complejidad de los roces sociales, la erosión de una clase por otra, los a menudo destructivos conflictos políticos”. Otros, como Bauer, subrayaron los cambios originados en las nuevas plantaciones realizadas por los malayos, los indonesios y los africanos, y recordaron que casi todos los autores habían ignorado el capital natural, a lo cual su comentarista anotó que las variaciones más importantes se encontraban en países específicos como Costa Rica y Sri Lanka y en algunos estados de la India, o en Corea del Sur y en Taiwán, gracias a la ayuda masiva de los Estados Unidos. Paul Streeten hizo el comentario final; entre sus recomendaciones está el punto de la multidiscipliniedad, la cual considera necesaria a su “*más profundo nivel*, en donde variables no convencionales pero relevantes puedan ser incorporadas a los modelos”, para lo cual “las maneras específicas de hacerlo son mucho más difíciles de especificar [...]”. Cabe agregar que a pesar de que el trabajo se publicó en 1984, no aparece en ninguno de los textos el concepto de desarrollo sostenible.

Ya en el Informe del Banco Mundial de 1991, titulado *El reto del desarrollo* (p. 4), se había dicho que la brecha entre los países industrializados se había ampliado, con excepción de algunos del Asia Oriental y que en algunos países, como Nicaragua, Uganda, Zambia y Zaire, el ingreso per cápita se había reducido. Sin embargo el Informe era entusiasta: Europa Oriental había salido de la “órbita Soviética” y parecía existir una respuesta adecuada: “Gradualmente se está conformando un consenso a favor de una aproximación de mercado al desarrollo [...] antes se creía que el clima, la cultura y los recursos naturales eran las llaves para el desarrollo económico. La industrialización rápida mediante la imposición de impuestos a la agricultura fue durante muchos años una estrategia preferida. Después de la Gran Depresión y a través de la década de 1960 la mayoría de los diseñadores de políticas favorecieron la sustitución de importaciones combinada con la protección de industrias que se iniciaban. Estos puntos de vista no han resistido el paso del tiempo. Ahora hay una evidencia clara [...] de que es mejor no pedirle[s] a los gobiernos que manejen detalladamente el desarrollo”⁸. Las recomendaciones para lograr el desarrollo eran ahora muy concretas: invertir en la gente, como lo hacen Bangladesh, Bolivia y el Sahel; hacer que funcionen los mercados, imitando a Nigeria, India, Ghana y Europa Oriental; abrirse al comercio y a la tecnología, como lo han hecho el Pa-

⁸ The World Bank. (1991). *World development report 1991. The Challenge of development*. Washington.

kistán y Tailandia; asegurar la estabilidad macroeconómica, igual a lo que hacen Indonesia y México.

En 1994 The Brookings Institution publicó un libro titulado *Rethinking the development experience*, en cual varios de los grandes economistas del momento revisaron el trabajo de Albert Hirschman. Un año después, en 1995, se publicaron el libro de Mahbud ul Haq sobre desarrollo humano y el de Paul Krugman *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Los tres documentan quiebres importantes en la teoría y la práctica relacionadas con desarrollo y ambiente. Lo importante, según el editor del primer libro, es “El proceso de aprendizaje social”⁹. Krugman (1994, p. 48), el autor principal, recuerda que la teoría del desarrollo en el decenio del setenta no sólo parecía equivocada, sino que era incomprensible, y reflexiona que “[...] los problemas de las ciencias sociales y económicas son [sic] parte de un problema metodológico más amplio que aflige a muchos campos: cómo manejar sistemas complejos”. Taylor sigue una línea semejante: “Una razón de por qué las recetas simples de política fallan está implícita en la visión compleja del universo de Hirschman. Lo que es posible en las circunstancias de un país depende principalmente de su historia y de la tecnología y las instituciones que posee”¹⁰.

Ya han pasado dos años desde la Conferencia de Río sobre Ambiente y Desarrollo y en el libro aparecen algunos comentarios sobre el tema ambiental: Lisa R. Peattie escribe que, al contrario de muchos opositores del pasado, el movimiento ecológico moderno no acepta que el desarrollo económico sea racional: “[...] trata el desarrollo económico como una especie de locura colectiva... estos movimientos están diciendo que el progreso es irracional [...]”.

Krugman (1997) expone claramente su pensamiento alrededor del tema de las relaciones entre geografía y desarrollo. Según él, muchas de las ideas de los constructores de la teoría del desarrollo, como el gran empujón de Rosenstein Rodan, la causalidad circular de Myrdal, los vínculos hacia atrás y hacia delante de Hirschman eran buenas, pero se olvidaron porque no se presentaron en formas matemáticas. Otras ideas anteriores de los geógrafos, como la de emplazamiento central, aunque eran ciertas, tampoco tuvieron éxito por las mismas razones. Una de las dificultades, según Krugman, fue la construcción de modelos de competencia imperfecta que incluyeran un supuesto de rentabilidad creciente y él mismo lo construye en el libro citado. La conclusión afecta la mayor parte de la teoría del desarrollo y explica muchas de las dificultades actuales. Al *modelizar* matemáticamente las viejas ideas, se ve claramente una tendencia imposible de evitar en las circunstancias actuales:

⁹ Timbergen, (1958, p. 34).

¹⁰ En Rodwin. *op.cit.* (pp.64, 125).

la concentración de las actividades económicas en unos pocos lugares. Esta conclusión hace comprender las causas de los repetidos fracasos en los proyectos de desarrollo regional e, inclusive, de desarrollo endógeno.

El libro de Mahbud ul Haq, economista árabe de larga trayectoria en entidades internacionales, es uno de los pocos autores provenientes de países pobres que han logrado una buena distribución internacional. Ul Haq fue el gran promotor del concepto de desarrollo humano y fue quien logró que las Naciones Unidas construyeran anualmente, desde 1990, un Índice de Desarrollo Humano como complemento a las cuentas nacionales de cada país. La definición de desarrollo humano parte de una preocupación alrededor de cómo los beneficios económicos del desarrollo se distribuían entre los seres humanos. Por eso el Índice de Desarrollo Humano incluye variables no económicas, como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la tasa de analfabetismo. En este libro, escrito cinco años después de la primera publicación del nuevo índice, Ul Haq (1995) presenta su preocupación por el auge que en ese momento tiene el nuevo enfoque hacia el mercado inducido cinco años atrás: “Un punto importante, dice, es que los mercados no son muy amistosos hacia los pobres, hacia los débiles o hacia los vulnerables. Tampoco los mercados son libres. A menudo son las criadas de intereses poderosos [...]”. Con estadísticas, el autor comprueba el sesgo de los bancos internacionales hacia esos poderosos y propone reformas. Es uno de los primeros gritos de alarma después del aparente consenso que se creó tras la desaparición del bloque soviético. La complejidad del problema, la fuerza de opiniones opuestas que parecían haber desaparecido, la fortaleza de las tendencias hacia la concentración del poder y del dinero y la continuidad en las dificultades encontradas para solucionar los problemas sociales, son los nuevos puntos de quiebre.

Al iniciarse el tercer milenio, el BID publica su habitual informe anual con un título escandaloso, fruto de los estudios estadísticos de lo que está sucediendo. Parece que los pensamientos de Malthus, Weber y Ratzel estuvieran detrás de *Desarrollo más allá de la economía*¹¹. La demografía, las instituciones y la geografía aparecen como los nuevos conjuntos de factores que explican el atraso general de la región. Coincide este diagnóstico con lo que vienen encontrando los estudiosos del desarrollo regional, del desarrollo endógeno y del desarrollo local. En Francia, Benko y Lipietz (2000) se han concentrado en los factores económicos, geográficos y culturales que explican por qué unas regiones ganan y otras pierden y, en general, por qué han fracasado los intentos para desarrollar las regiones periféricas. Las características de las elites que presiden tales regiones son estudiadas detalladamente por Inglehart (1997) y caracterizadas como elites coherentes e incoherentes. Se acuñan nuevos

¹¹ BID. (2000). *Desarrollo más allá de la economía*. Washington, D.C.

conceptos: medios innovadores, *clusters*, economía de proximidades, y se reviven otros como distrito industrial y cadenas de producción. Educación, construcción de instituciones y desarrollo tecnológico se estudian con mayor profundidad, al mismo tiempo que en la China y en la India los gobiernos hacen enormes inversiones y logran súbitos aumentos en las tasas de crecimiento del producto.

El primer quinquenio del nuevo milenio se cierra con dos libros que parecen empezar un retorno a las preocupaciones iniciales. Jeffrey Sachs, economista y geógrafo, publica en 2005 *El fin de la pobreza* y Thomas Friedman, periodista, *La Tierra es plana*. Según Sachs, que ha sido asesor en Bolivia, Polonia, la India, Rusia y en varios países africanos, la pobreza podría eliminarse antes de 2025 si se siguen algunas estrategias locales, pero siempre y cuando los países ricos aumenten extraordinariamente sus donaciones a los países pobres para eliminar “las trampas de la pobreza”. Friedman es más optimista; en su opinión, la globalización esta haciendo su tarea y en el planeta no existen ahora obstáculos para que en los países pobres se instalen las grandes industrias y aumente inmediatamente el nivel de vida. Basta “fijarse en cuatro aspectos claves [sic] de la sociedad: infraestructuras, organismos reguladores, enseñanza y cultura”. Algunos países, como México, parecen tener problemas con lo que él denomina “la naturaleza de la clase dirigente”, pero, según él, las grandes dificultades empiezan ahora en los países ricos y esos problemas tienen que ver con el crecimiento de China y con el enfrentamiento con el Islam.

4. El desarrollo sostenible y la sostenibilidad

La tesis principal que refleja el libro de Friedman es la negación del espacio y de sus características; ¡si el mundo es plano se debe olvidar gran parte del tema ambiental! Pero en pocas páginas, Friedman se sale de su argumento al encontrar indicios alarmantes de las diferencias planetarias: los niveles de consumo de petróleo y de materias primas en la China y la India, demandas “cuyas implicaciones para la energía no tienen parangón en la historia del Planeta [sic] Tierra, redondo o plano”.

Volvemos así a las discusiones sobre desarrollo sostenible. También Sachs dedica media página al tema. Según él, “promover el desarrollo sostenible” es uno de los nueve pasos que hay que dar para eliminar la pobreza. De acuerdo con Sachs (2006, p. 505), el desarrollo sostenible se logra cuando la pobreza desaparezca, pero, aún si esto ocurriera, habría que “afrontar estos desafíos medioambientales sin renunciar a la prosperidad por medio de desarrollos tecnológicos” e “invirtiendo en la sostenibilidad de los ecosistemas del mundo”.

Estas dos breves y simplificadas aproximaciones al desarrollo sostenible en dos de los libros más vendidos nos proporcionan un indicio sobre la validez actual del

tema en los países ricos y contrasta con el gran esfuerzo por construirlo durante los últimos veinte años y con la importancia que se le da en algunas legislaciones y en algunos discursos políticos. Parece que el tema hubiera regresado a la preocupación inicial sobre la *sostenibilidad* de los recursos naturales.

Como se mencionó en el punto anterior, la preocupación por la *sostenibilidad* es antigua, pero el concepto sólo surgió con suficiente fuerza cuando la FAO publicó las primeras series sobre extracción de madera y de peces comparadas con las existencias de ambos recursos y cuando el Club de Roma construyó con el Instituto Tecnológico de Massachussets el modelo de límites al crecimiento¹². Las respuestas a ambos problemas se dirigieron a tranquilizar a los consumidores proponiendo soluciones. En lo referente a la pesca y a la extracción de madera, los ingenieros pesqueros y los ingenieros forestales propusieron modelos de manejo sostenible de sus recursos mediante investigaciones que descubrieran las tasas de crecimiento de las especies utilizadas, cálculo de las tasas de explotación para que el recurso no se extinguiera y establecimiento de normas nacionales e internacionales que forzaran a los extractores a cumplir con las tasas de extracción.

Teóricamente el modelo no tenía fallas, pero en la práctica los tres conjuntos de acciones tuvieron dificultades. No es fácil conocer las tasas de crecimiento en un ecosistema en que influyen las interrelaciones con otras especies y con las condiciones cambiantes del sustrato; no era fácil acordar con los productores tasas de extracción que disminuyeran sus ingresos y fue imposible imponer el cumplimiento de estas tasas en los océanos y en las selvas tropicales. El resultado es bastante angustioso: en estos días la FAO ha denunciado que la cuarta parte de las especies marinas está en vías de extinción y cientos de especies de tortugas, camarones y peces están siendo sobreexplotadas en un 17 por ciento¹³. A pesar de que formalmente el concepto de manejo sostenible de los bosques ha sido aceptado por las grandes compañías madereras, la intensificación de la explotación ha sido tal que ya no existen bosques naturales explotables en muchos países y las compañías han tenido que emigrar a sitios menos rentables y menos homogéneos como Brasil y, eventualmente, Colombia.

En el caso de los minerales y el petróleo, el modelo de límites al crecimiento fue contestado desde el punto de vista de la economía neoclásica de manejo de recursos naturales, que insistió en que antes del completo agotamiento de las reservas, el precio de cada recurso tendería a aumentar, bajaría su consumo y ello incentivaría a científicos y tecnólogos a encontrar soluciones alternativas, con lo que se evitaría

¹² Meadows, Meadows, Randers, & Behrens (1972).

¹³ El Espectador. (octubre 8, 2006, p. 11A). Bogotá.

la completa desaparición del mineral. Otras soluciones se plantearon desde el nuevo campo de la economía ecológica, que propuso que una parte de los rendimientos producidos por la extracción de materias escasas fuera dedicado a la investigación de alternativas, como aporte de los consumidores a la solución. En la práctica, parte de esto ha sucedido, pero el proceso no ha resultado tan claro. En el caso del petróleo, el aumento de los precios se ha dado por razones geopolíticas y por enfrentamientos culturales. No ha sido posible lograr acuerdos sobre el tamaño de las reservas y subsiste una discusión profunda sobre la incidencia real de los precios en la identificación de nuevas reservas o el proceso de desarrollo tecnológico, el cual ha sido necesario subsidiar. El consumo de combustibles continúa aumentando a pesar de los acuerdos internacionales sobre cambio climático y produce pequeñas bonanzas económicas en los países productores sin que se vislumbre todavía la aparición de alternativas a los acuerdos que no fueron firmados por los Estados Unidos. El aumento acelerado del consumo en la India y en la China afecta las existencias y los precios de todas las materias primas.

La UICN propuso a principios del decenio del ochenta introducir el concepto “desarrollo sostenible” como estrategia para defender la totalidad de los ecosistemas y las partes de éstos no consideradas “recursos”, sin entrar en conflicto total con los defensores del “derecho al desarrollo”. El proceso de construcción del concepto ha sido largo y no hay consenso ni en su definición ni en la forma de realizarlo. Sin embargo, estas dos palabras unidas sirven actualmente para afrontar las críticas de los grupos ambientalistas y en algunos casos han sido utilizadas para forzar modificaciones en proyectos de gran “impacto” ambiental. Las mayores críticas y diferencias surgen cuando se trata de especificar cuáles son los objetivos, los límites y los factores de esta nueva forma de desarrollo: durante los primeros años se produjeron más de cien definiciones alternativas y todavía no hay consenso académico sobre varios temas importantes.

Un primer problema se refiere a la noción de *sostenibilidad*, que podría entenderse como si implicara procesos o estructuras que no sufrirían ningún cambio en el tiempo, lo que contradice la realidad histórica. La experiencia de la humanidad y lo observado por la ciencia nos dice, por el contrario, que tanto lo que llamamos estructuras —la corteza terrestre, por ejemplo— como lo que llamamos procesos son dinámicos. Para que el concepto de desarrollo sostenible sea operativo como parte de una política estatal, es necesario acotarlo en el tiempo o en el espacio, pero esto exigiría un estudio que todavía no ha sido adelantado por las universidades.

De ese problema surge una polémica entre los ecólogos radicales, que insisten en que el desarrollo no debe modificar ni las especies ni sus poblaciones, y los ambientalistas superficiales, que están dispuestos a aceptar modificaciones en las características de la naturaleza no humana, siempre y cuando sean compensadas por

aportes de dinero o por mejoras en la situación social. Buena parte de la actividad académica de los estudiosos del desarrollo sostenible se ha dedicado a intervenir en esta polémica o a diseñar los mecanismos de compensación y a calcular el monto de las transferencias necesarias, labores de gran complejidad.

Ambos temas tienen raíces en los conceptos cristianos de eternidad y de providencia y en la noción ilustrada de progreso, convertida actualmente en crecimiento del PNB. Se trata de ilusiones humanas muy antiguas que al traducirse en términos matemáticos y en un contexto espacial, el aumento del producto en un país, empiezan a verse con mayor claridad. Las dudas se generan cuando se consideran las especificidades de cada territorio o de cada localidad. ¿Es posible que el producto económico de un municipio o de una región crezca indefinidamente a un tanto por ciento? ¿Es deseable que esto suceda? ¿Debería esto suceder? El concepto de producto, el valor de los nuevos bienes y servicios, es responsable de muchas de estas dudas. ¿Por qué se trata el producto como fin último? Uno de los grandes escritores clásicos, John Stuart Mill, al darse cuenta de la relatividad de este supuesto objetivo universal, escribió: “Solamente en los países atrasados es importante el aumento de la producción: en los más avanzados lo necesario es una mejor distribución [...]”. Él mismo propuso el “estado estacionario” en donde sólo existiría un pequeño grupo de trabajadores bien pagados, y un grupo mucho más grande de personas dedicadas al ocio y a cultivar “las gracias de la vida”¹⁴. Utopía más cercana a la realidad que la que está implícita al proponer que todo un país crezca al seis por ciento anual.

Otros grupos académicos han optado por dedicarse a encontrar alternativas tecnológicas que modifiquen las actividades clasificadas como de desarrollo para disminuir sus efectos negativos en la naturaleza y otros, más refinados, proponen versiones diferentes de lo que se llama comúnmente desarrollo, como el modelo de desarrollo a escala humana¹⁵ o el concepto de Plan de Vida sugerido desde la antropología.

El campo es, entonces, de una variedad grande y presenta escenarios para muy diferentes disciplinas. En la mayoría de estos estudios surge la necesidad de elaborar indicadores matemáticos del cumplimiento de los objetivos o de la modificación de estructuras y procesos planteada en los modelos. Estos trabajos han hecho notar nuevamente la complejidad de la realidad y lo limitado de los instrumentos científicos que tratan de predecir el futuro. Algunos de los estudiosos resuelven el problema reduciendo su campo de acción; otros regresan a tratar de comprender o de predecir la totalidad.

¹⁴ Véase Stuart, J. (s.f.). Economic progress and the stationary state En Okun, B., & Richardson, R (1965). Studies in economic development (pp 60-70). Princeton: Holy, Rinehart & Wiston.

¹⁵ Véase Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn (1986).

Para tratar de equilibrar todas estas aproximaciones, la Comisión Bruntland de las Naciones Unidas propuso la siguiente definición: “Para hacer que el desarrollo sea sostenible es necesario asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias [...] el concepto de desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos sino limitaciones que imponen los recursos del medio ambiente, el estado de la tecnología y la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas”. En mi libro sobre Colombia hago un análisis detallado del proceso de construcción conceptual que prosiguió al lanzamiento de esta definición¹⁶. En esta ocasión se abordará la situación actual del concepto en el país.

No hay ningún país que se haya acercado a lograr el desarrollo sostenible, a pesar de que varios de ellos, como Costa Rica¹⁷, Colombia y Bolivia lo incluyeron rápidamente en sus legislaciones sin tener en cuenta las polémicas internacionales en las que se discutían objetivos, factores y límites. Temas como las contradicciones entre el aumento del ingreso per cápita y la equidad, como la debilidad del concepto de necesidad y la relatividad de la noción de calidad de vida, la diferencia entre *sostenibilidad* débil y fuerte, que todavía son motivo de discordia entre ambientalistas superficiales y ecologistas radicales, o como la necesidad de darles la misma importancia a los factores sociales, ecológicos y económicos, no constituyeron obstáculo para que éstos y otros países incluyeran el concepto en sus políticas de gobierno y modificaran sus instituciones de gestión ambiental.

La definición que acogió Colombia en la Constitución de 1991 se refirió al manejo sostenible de los recursos, como lo dice el artículo 80: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. En la ley 91 de 1993 se incluyeron dos artículos que hablan del desarrollo sostenible. El primero establece: “La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1 El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios generales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”. El otro prescribe: “*Del Concepto de Desarrollo Sostenible*. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de las propias necesidades”.

¹⁶ Carrizosa, J. (2003).

¹⁷ A pesar del interés que han puesto varios gobiernos costarricenses en la protección y en la conservación de los ecosistemas y en la aplicación de un modelo de desarrollo sostenible, el calentamiento global ha originado procesos de extinción dentro de sus parques nacionales. Véase *Newsweek* October 16 2006.

Al establecer el “crecimiento económico” como el primer objetivo del desarrollo sostenible y al no mencionar factores diferentes de los económicos, esta definición se ciñe a las versiones de desarrollo sostenible que han sido construidas desde el pensamiento neoclásico y que no contradicen las políticas neoliberales. Cuando se pone el “crecimiento económico” al mismo nivel que la calidad de vida y el bienestar social, se le otorga el carácter de fin y se oculta que es un medio. Al emplear el verbo ‘deteriorar’ se opta por un modelo de “sostenibilidad débil” que no permite tomar medidas proteccionistas fuertes. Al no definir la calidad de vida o el bienestar social, se debilita la necesidad de equidad intrageneracional.

La Declaración de Río de Janeiro consta de 27 principios en los que no falta ninguno de los puntos que en ese momento eran objeto de discusión entre los diferentes grupos que se ocupaban en el tema; en esta forma, aunque la definición del artículo 3º es errónea por su sesgo economicista y por su olvido de la equidad intrageneracional, la introducción de la Declaración de Río en la legislación colombiana la debería asegurar contra cualquier confusión. Sin embargo, la definición dada por el artículo en mención es la más usada en el gobierno actual, porque al establecer el crecimiento como primer objetivo no adopta ninguna limitación significativa a lo planteado en el consenso de Washington.

Esta orientación legal, consolidada por la ideología dominante, tiene consecuencias en la forma como los temas de desarrollo y ambiente son tratados ahora en lo institucional, en lo programático y en lo operativo. El logro de un desarrollo sostenible que busca en primera instancia el crecimiento económico, justifica considerar al ambiente como un conjunto de recursos naturales e implica la necesidad de realizar modificaciones fundamentales en la gestión ambiental. En lo institucional, el Gobierno ha iniciado varios procesos de modificación de la legislación ambiental en los cuales disgrega el ecosistema en los componentes que pueden formar parte de las funciones de producción y ha reformado las organizaciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental y la estructura del antiguo Ministerio del Medio Ambiente, pues ha incluido en ellos la vivienda y el desarrollo territorial para que gradualmente se conviertan en agentes del desarrollo sostenible aceptado, esto es, el que en primer término debe obtener el crecimiento. En lo programático, el concepto de ambiente está siendo reemplazado por un subcapítulo de desarrollo sostenible localizado dentro de las consideraciones económicas. En lo operativo se ha aceptado la responsabilidad y buena fe del empresariado y se ha disminuido el número de funcionarios que ejercen la autoridad ambiental.

Todos estos cambios han causado problemas reales en la situación de la población colombiana y de la naturaleza no humana de nuestro país, problemas que se tratarán en el punto siguiente.

¿Cómo evitar estos procesos de contaminación ideológica en los que se altera implícitamente el significado de los conceptos para cooptarlos y ponerlos al servicio de otras ideas y de otros intereses? ¿Cómo reevaluar nuevamente la importancia del ambiente frente a un desarrollo que sigue ilusionando a los pobres y sirviendo de instrumento a los poderosos?

La alternativa puede estar en devolverles a sus dueños la palabra ‘desarrollo’ y en profundizar y explicar mejor el concepto de *sostenibilidad* como un instrumento informativo que ayude a equilibrar la situación de territorios específicos. Al abandonar la palabra ‘desarrollo’, el *ambientalismo* y los académicos especializados en lo ambiental se pueden acercar nuevamente a la realidad y retornar al concepto de límites que la caracteriza. Las mayores ventajas del concepto de *sostenibilidad* son su alusión al esfuerzo que significa sostener algo y la presunción de existencia de lo insostenible. Esas ventajas se ven con mayor claridad cuando se enfocan los estudios hacia lo territorial. ¿Por qué en algunos territorios no es sostenido el aumento de la población? ¿Por qué en algunos territorios se ha sostenido la naturaleza no humana?

Un concepto de *sostenibilidad* territorial potencial, enfocado al estudio de los procesos integrales, en el que el concepto ecológico de capacidad de carga se amplíe hacia lo socioeconómico, podría mejorar la calidad y la cantidad de información que individuos, comunidades, empresas y gobiernos necesitan para localizar sus actividades, y evitaría así gran parte de la destrucción de la naturaleza no humana y de la destrucción de aquellos proyectos humanos que nunca logran competir exitosamente por la existencia previa de obstáculos estructurales y funcionales¹⁸.

Las universidades interesadas en el tema podrían cooperar en la construcción de ese concepto y en el diseño de métodos para medirlo, si logran unir los conceptos de algunas disciplinas y romper las cadenas que imponen algunas otras, es decir, si alcanzaran al mismo tiempo la *transdisciplina* y la *indisciplina*.

5. La actualidad colombiana

La característica principal de lo que pudiera llamarse el pensamiento ilustrado colombiano, más específicamente el pensamiento de los doctores colombianos, es nuestra obsesión por las ideas y las organizaciones, en un contexto de afán de actualidad, de mantenernos al día, de no quedarnos atrás en el mundo de la ideología. En esa angustia, los doctores colombianos arriesgamos todo en pro del reconocimiento y

¹⁸ Véanse los avances en ese sentido en Carrizosa, J. (2006).

la aceptación de las ideas que, concebidas en otras partes, son adoptadas y tenidas como propias. Por eso nuestra primera guerra civil, cuando todavía no controlábamos el territorio, la ocasionó la discusión entre el federalismo y el centralismo; por eso tuvimos varias otras alrededor del libre comercio; por eso no hemos logrado solucionar el conflicto actual.

En Colombia las ideologías se convierten rápidamente en dogmas y por esos dogmas se lucha hasta la muerte, pero al mismo tiempo, y afortunadamente, somos capaces de cambiar rápidamente de dogma, siempre y cuando haya alguno disponible, patrocinado adecuadamente por alguna autoridad, por un *paper*, por una “literatura”, por una política o por un viejo pensador de los que hablaba Keynes.

Pero es preciso tener en cuenta que el pensamiento y las acciones de los doctores colombianos constituye la característica de una pequeña minoría, inmersa en un contexto mucho más grande de legos no doctorados, muchos de ellos con casi ninguna educación formal, cuyas ideas y acciones están construidas sobre la necesidad de sobrevivir y la ilusión de ascender.

En mi mencionado libro sobre Colombia¹⁹ se afirma que esta característica colombiana, unida al entusiasmo con que se sostiene, a su simplicidad y a su necesario enfrentamiento con un territorio de gran complejidad física y biótica, es una de las causas mayores de las dificultades que afrontamos continuamente. Las teorías relativas a desarrollo y ambiente también forman parte de este proceso.

Es probable que en ningún otro país hayan sido tan aceptados los diferentes modelos planteados, desde las recomendaciones de Currie hasta las normas del consenso de Washington y el Plan Colombia. Estos modelos pasan por el profundo diagnóstico de la misión del padre Le Bret y sus detalladas recomendaciones sobre planificación regional y reforma a la educación, por las muy creativas sugerencias de Hirschman y, naturalmente, por las sistemáticas evaluaciones de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Son muy pocos los países, si es que hay alguno, que por Constitución estén obligados a elaborar anualmente un plan de desarrollo y que hayan cumplido con esa obligación. Son pocos los que ya han introducido en su Carta Política la orden de manejo sostenible de los recursos naturales, y menos aún los que impusieron por ley los 27 principios de desarrollo sostenible acordados en la Conferencia de Río de Janeiro.

Esa obsesión por estar al día en lo ideológico y en lo institucional ha propiciado que hoy nadie pueda alegar que haya algo que no se haya estudiado y ensayado, con la excepción afortunada de los modelos marxistas-leninistas. Los libros más

¹⁹ Carrizosa, (2003).

recientes sobre el tema del desarrollo y el ambiente en Colombia recitan nuevamente diagnósticos y soluciones. En la síntesis de José Antonio Ocampo²⁰ se detallan siete grupos de acciones: “Educación y conocimiento, protección social integral y lucha contra la pobreza, acceso de la población pobre a activos productivos y programas de desarrollo rural campesino, estabilidad y crecimiento económico, política de desarrollo productivo, desarrollo de una institucionalidad económica más democrática y participación en la construcción de la agenda económica y social internacional”. Juan Carlos Echeverry, al terminar el gobierno de Pastrana, se hace las siguientes preguntas: “¿Cuáles son los motores de una sociedad? ¿Qué motiva su laboriosidad y su capacidad de empresa? ¿Cómo debe premiar a quienes toman riesgos para obtener mejor futuro y trabajan más horas al día por traer un mejor pan para los suyos? ¿Cómo descubrir y desarrollar nuestros mejores talentos, que hoy se pierden tras el timón de un taxi o la puerta de un parqueadero? ¿Cómo darle[s] perspectiva a los extranjeros que quieren traer capital para complementar el nuestro?”²¹. El mismo autor participa en un libro que al final recomienda: dejar de utilizar el concepto de modelo de desarrollo y concentrarse en discutir tres temáticas: “el crecimiento de largo plazo, el ciclo de corto plazo y las políticas distributivas”. Otras opiniones disienten de estas simplificaciones: Garay (2005), después de dedicar varios textos a la gravedad del fenómeno del *rentismo* y a la debilidad de lo público, se concentra ahora en las dificultades inherentes a la construcción de un Estado social de derecho como punto inicial para lograr la paz. Sarmiento (2005) no ha descansado durante los últimos veinte años en su denuncia del modelo enfocado hacia el mercado externo y aboga, cada vez con mayor fuerza argumentativa, tanto por la necesidad de modelos propios en los que sea la industria, y no el comercio, la que lidere la economía, como por la posibilidad de generar nuevos paradigmas en los cuales el Estado intervenga para “movilizar el capital físico y el capital humano y para ampliar la demanda”.

Al finalizar el primer gobierno del presidente Uribe, la Presidencia de la República y el DNP publicaron el documento titulado *2019 Visión Colombia II Centenario* como una propuesta de discusión sobre el futuro del país. Se proponen allí “dos principios rectores y cuatro grandes objetivos”. Los principios se refieren a la consolidación de un modelo democrático de libertad, tolerancia y fraternidad, y un modelo socioeconómico de igualdad de oportunidades y equidad social. Y los objetivos se concretan en una economía que garantice mayor bienestar, una sociedad más igualitaria, una sociedad de libres y responsables y un Estado al servicio de los ciudadanos. El documento identifica un camino histórico institucional que interpreta como algo muy diferente de “una historia de fracasos y desastres” y

²⁰ Ocampo, J. (2001). *Un futuro económico para Colombia*. Bogotá: Alfaomega-Cambio.

²¹ Echeverry, J. (2002). *Las claves del futuro*. Bogotá: Oveja Negra.

reconoce “tres condiciones determinantes [...] Un mundo en transformación, un territorio privilegiado y una población en transición”. En el documento, la segunda condición se describe en forma menos optimista como “una de las geografías más abruptas del planeta”. En lo económico el documento 2019 retorna a los clásicos en un amplio análisis de las ventajas comparativas de Colombia, pero adopta principios existentes en el Consenso de Washington y en la teoría del desarrollo endógeno, al recomendar la conversión de estas ventajas comparativas en ventajas competitivas mediante el montaje de *nuevas empresas fundamentadas en la innovación y en la existencia de recursos naturales*. Justifica esta pluralidad afirmando: “[...] hoy es claro que la economía del mercado y la democracia son condiciones necesarias más no suficientes para lograr resultados sociales”.

Imposible discutir en esta ponencia un documento tan amplio, pero para el objeto del Seminario, esto es, para el estudio de la interdisciplinaridad en el desarrollo y el ambiente, conviene anotar tres características de la propuesta del Gobierno: su entusiasmo sin límites, el dominio de lo económico y su obsesión por seducir a los inversionistas extranjeros; las tres no son nuevas, corresponden a ideas tan antiguas como la teoría del desarrollo. En el libro de Santiago Montenegro, autor principal del anterior documento, titulado *Sociedad abierta, geografía y desarrollo*, se declaran unas y se vislumbran otras raíces de estas posiciones: Kant, Smith, Ricardo, Weber, Popper, Buchanan y North son confesados como fuentes de esta “nueva” aproximación; otros como Bentham, Schumpeter, Rostow, Kuznets, Hirschman, y Sachs permanecen ocultos.

En especial las ideas de Schumpeter, más que las de los otros citados, están detrás de todo este entusiasmo por el inversionista extranjero y por la posibilidad de encontrar muchos ganadores innovadores en Colombia que conviertan ventajas comparativas en ventajas competitivas. Ricardo, naturalmente, está presente en la insistencia en que todo debe estar ligado a las ventajas que el país tenga, pero sin la presencia del idealismo de Kant sería difícil entender la visión de un país que cuenta “con recursos gigantescos e inexplorados” o de un “territorio privilegiado”. La conversión utilitarista de los ecosistemas en conjuntos de recursos está apoyada tanto en Ricardo como en Bentham. La obsesión por el crecimiento del producto nacional bruto es kuznetsiana²². No es exacto hablar de un *nuevo* modelo que tiene en cuenta los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, conceptos presentados en los textos de Hirschman desde el decenio del cincuenta. Hay exageraciones y contradicciones graves: después de afirmar, en la página 12, acertadamente, que: “el territorio que tenemos, con una de las geografías más abruptas... genera dificultades enormes para la provisión de bienes y servicios públicos [...]”, en la página 136, la

²² Kuznets, S. (1966). *Modern economic growth. Rate, structure and spread*. New Haven: Yale University.

obsesión por las ideas neoclásicas obliga a escribir: “Es falsa la noción de que hay factores culturales, geográficos, climáticos, étnicos, o religiosos que predisponen a que unos pueblos crezcan y otros se estancuen o decaigan”.

Esto no es intrínsecamente malo; cada cual tiene el derecho de tener sus padrinos espirituales, y en los otros lados hay constelaciones semejantes: la de Keynes-Prebisch, la de Marx-Guevara. En esta última línea podemos encontrar textos como la llamada Plataforma para un Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional en el que se propone que “el énfasis de la política económica será la ampliación del mercado interno, la autosuficiencia alimentaria y el estímulo permanente a la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, la microempresa y la economía solidaria [...] una política agraria que democratice el crédito, la asistencia técnica y el mercadeo”²³. En el fondo, la diversidad de pensamientos puede ayudar a encontrar soluciones, siempre y cuando no se trate de adoptar posiciones dogmáticas y sea posible mantener el pluralismo. Si es imposible establecer quién tiene la verdad no debería ser imposible alcanzar acuerdos en las polémicas entre mercado o industria o entre Estado y mercado o entre mercado internacional y mercado interno.

Lo que realmente sorprende es la ausencia del ambiente en la mayoría de los documentos citados y su deformación en el documento *2019*. En éste no sólo el ambiente se convierte en geografía y en recursos naturales, sino que éstos son más que exagerados, falsificados para proporcionar fuerza a la convocatoria al capital extranjero. El ambiente como totalidad, el que caracteriza al país, aquel en el que tiene que sumergirse todo inversionista, está ausente. Está ausente su clima irregular, la pobreza de sus suelos, la energía que hay que malgastar para construir algo en las cordilleras, el deterioro secular de los ecosistemas, la historia que señala surcos de difícil salida, la corrupción que todo lo corroe, el racismo y el amiguismo que impiden el ascenso social y, sobre todo, en su pretendido examen de la realidad actual y en sus propuestas para el futuro, el narcotráfico y la insurrección, condiciones claves del ambiente sociopolítico, se esfuman, se resuelven fácilmente estableciendo fechas para su desaparición, como si éstas no estuvieran determinadas y forzadas por el ambiente global.

Estas ausencias tienen graves consecuencias: sesgan los diagnósticos y deforman las políticas. Se insiste en preferir instrumentos que ya han demostrado su ineficiencia y ni siquiera se menciona la necesidad de remover obstáculos sociales como el racismo. Se promueven falsas ilusiones, como la de que tenemos un país rico en recursos naturales, se fijan metas inalcanzables, como la de “desarrollar” todo el territorio, sin reconocer que algunas regiones pueden competir y otras no

²³ Farc. (2001). *El país que proponemos construir*. Bogotá: Oveja Negra.

por razones estructurales. No se advierte que la demanda creciente de cocaína continuará destruyendo la sociedad colombiana mientras los países consumidores no modifiquen sus políticas.

¿Cómo reaccionar ante la situación actual de la discusión sobre el desarrollo y el ambiente? Es fácil establecer que una de las responsabilidades de las universidades y de todo centro de estudios debería ser constituirse en memoria ilustrada adonde se pueda acudir para conocer, por lo menos, los antecedentes de la discusión y poder así eliminar las pretensiones sobre “nuevos modelos” o pensamientos innovadores. Estas memorias deberían tener, también, la información suficiente para poder conocer los éxitos y los fracasos de la aplicación de cada conjunto ideológico. Una segunda responsabilidad, no menos importante, es ayudar a aproximarse a la realidad del contexto en que se tratan de aplicar estas teorías, del contexto total, sin simplificaciones disciplinarias. Gran parte de esta realidad es territorial y corresponde al conocimiento de la totalidad que llamamos Colombia. Aproximarse a la realidad del país implica, por ejemplo, que quienes establezcan las políticas de manejo de los recursos naturales tengan conciencia sobre las relaciones *ecosistémicas* de estos conjuntos con otros elementos que no pueden ser considerados recursos y que conozcan lo que dicen las ciencias de la tierra y las ingenierías sobre la realidad de la situación. Por ejemplo: que sepan que no es realista pensar en un aumento significativo de la pesca, dadas las condiciones ecológicas de las costas colombianas y el estado actual de los recursos pesqueros en todo el planeta, y que conozcan que tampoco se puede hablar de grandes posibilidades de producción agraria, dado lo que se conoce sobre las restricciones físico-químicas de nuestros suelos y la incertidumbre de los climas en Colombia.

Sólo aproximarse a las ciencias de la tierra y a las ingenierías que han estudiado la producción pesquera y agrícola podría ayudar a disminuir el enorme entusiasmo que se presenta en los discursos de uno y otro lado cuando se trata de hacer propuestas sobre el futuro del país. Pero el entusiasmo es tan grande y tan atractivo que habría que ayudar a contenerlo, no a desaparecerlo, con reflexiones desde el concepto de límites y desde consideraciones sobre el papel del azar y de la multitud de otros factores que intervienen en el comportamiento humano, individual y colectivo. Es relativamente fácil infundir un entusiasmo intenso y breve, pero es casi imposible sostenerlo cuando ese entusiasmo rebasa los límites impuestos por la realidad o se enfrenta a las debilidades y tropiezos que se encuentran en el camino de los humanos. En ese sentido, la academia puede también desempeñar un papel importante: recordar la historia y reconocer la complejidad del cerebro humano.

Referencias bibliográficas

- Baquero, A. (2002). *Modelos de desarrollo económico Colombia 1960- 2002*. Bogotá: Oveja Negra.
- Benko, G., & Lipietz, A. (2000). *La Richesse des regions. La nouvelle geographie socio-economique*. Paris: PUF.
- BID. (2000). *Desarrollo más allá de la economía*. Washington D.C.
- Carrizosa, J. (2001). *Que es ambientalismo. La visión ambiental compleja*. Bogotá: PNUMA, Universidad Nacional.
- Carrizosa, J. (2003). *Colombia de lo imaginario a lo complejo*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Carrizosa, J. (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Elster, J. (1997). *Economics*. Barcelona: Gedisa.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Fisher Hans Rudi (1997). *Hacia el final de los grandes proyectos*. En Fisher, H.R. Reuter A., Schwiezer, J. (Comp.) *El final de los grandes proyectos*. Gedisa, Barcelona. p. 15.
- Friedman, T. (2006). *La Tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado*. Madrid: Martinez Roca.
- Furtado, C. (1975). *El desarrollo económico: un mito*. México: Siglo Veintiuno.
- Garay, L., & Rodríguez, A. (2005). *Colombia: dialogo pendiente*. Bogotá: Planeta Paz.
- Hirschman, A. (1999). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*. Barcelona: Península (1977)

- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University.
- Krugman, P. (1994). The fall and rise of development economics. En Rodwin op.cit.
- Krugman, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Bosch.
- Landes, D. (1998). *The wealth and poverty of nations*. New York: Norton.
- Lenin N. (1962). A caricature of marxism. En C. Wrigth Millis, *The marxists* (p.263). New York: Dell.
- Marx, K. (1967). *El Capital*. Libro I (p.4). Barcelona: Orbis.
- Max-Neef, M, Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. CEPAAUR , Medellín,
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *The limits to growth*. New York: Potomac.
- Monod, J. (1971). *El azar y la necesidad*. Barcelona: Monte Avila.
- Montenegro, S. (2006). Sociedad abierta, geografía y desarrollo. Bogotá: Norma.
- Noguera. A. (2006). Las ciencias ambientales como un área del conocimiento. Bases epistemológicas. Ponencia presentada en el *Foro sobre Ciencias Ambientales*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente, Red de Formación Ambiental.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University.
- Rostow, W. (1984). Development: the political economy of the marshallian long periodo. En G. Meier & D. Seers, *Pioners in development*. Washington.
- Sachs, J. (2006). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Bogotá: Debate.

- Sarmiento, E. (2005). *El nuevo paradigma de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso*. Bogotá: Norma.
- Schumpeter, J. (1965). On the theory of economic development. En Okun & Richardson. *Studies in economic development* (pp. 90-91). New York: Holt Rinehart, Wiston.
- Simon, H. (1966). Theories of decision making in economics and behavioral science. *American Economic Association*. Royal Economic Society. Surveys of Economic Theory, volume III, Ressource allocations. St. Martin Press, New York.
- Stuart Mill, J. (s.f). Economic progress and the stationary state. En B. Okun & R. Richardson (1965). *Studies in economic development* (pp. 60-70). Princeton: Holy, Rinehart & Wiston.
- Timbergen, J. (1958). *The design of development*. Washington: IBRS.
- Trotsky, L. En Wright, C. (1962). The Marxists (pp. 286,287).New York: Dell.
- Ul Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. New Cork: Oxford U.P.
- Van Dijk, T. (1999). *Ideología Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- Welsch, W. (1997). Topoi de la modernidad. En H. Fisher, A. Retzer, & J. Schweizer (Comp.), *El final de los grandes proyectos*. Barcelona: Gedisa.

Balancear “conservación” y “desarrollo” para lograr “conservación para el desarrollo”

Andrés Guhl*

Introducción

La especie humana, como los demás organismos que habitan la Tierra, depende del ecosistema planetario para su subsistencia y bienestar. A pesar de esta relación tan estrecha entre ecosistemas y bienestar, el manejo inadecuado del medio natural ha sido uno de los factores importantes para el colapso de diversas sociedades a lo largo de la historia (Ponting, 1991). Uno de los factores determinantes de la desaparición de muchos grupos sociales es la percepción del entorno como un depósito ilimitado de materias primas, porque desconoce que no bien las demandas de la sociedad traspasan cierto umbral, el medio natural no es capaz de proveer las necesidades humanas ni las del ecosistema, y eso causa eventualmente el derrumbamiento de ambos (Goodland, 1994). Durante los últimos doscientos años, la especie humana, al convertirse en la de mayor influencia sobre la Tierra, ha causado la degradación de múltiples ecosistemas, la extinción de especies, la destrucción de hábitat naturales, la apropiación de la productividad de los ecosistemas del planeta y la aceleración, sin precedente en el pasado geológico, del proceso natural de cambio global, entre otros desastres (Imhoff et al., 2004; MA 2005b, 2005a; Mannion, 2002; McKenzie, 1998; Turner et al., 1995; Vitousek et al., 1997). Hoy día, tal como lo muestran los resultados de la evaluación

* Profesor Asistente, CIDER – Universidad de los Andes.

de ecosistemas del Milenio (MA, 2005b, 2005a) y el Global Environmental Outlook 3 (PNUMA, 2002), la crisis ambiental global ha alcanzado dimensiones alarmantes que ponen en entredicho la supervivencia de nuestra sociedad actual y del ecosistema planetario. Aunque algunos autores cuestionan la magnitud de la crisis ambiental planetaria por problemas en la interpretación y en la enorme incertidumbre de la evidencia científica (Lomborg, 2001), es evidente es que solo tenemos un planeta y que cualquier pérdida de capital natural redundaría en el bienestar de toda la humanidad y el estado de los ecosistemas, y que ir más allá de ciertos límites reduce la capacidad del ecosistema para absorber distintos tipos de perturbaciones, lo que aumenta la vulnerabilidad de los ecosistemas y, por ende, de la sociedad (Berkes & Folke, 1998; Turner, Gardner, & O'Neill, 2001). El propósito de este artículo es explorar las relaciones entre sociedad y desarrollo, para identificar cómo se ha abordado el problema de las relaciones entre conservación y desarrollo, entendiendo estos conceptos como objetivos excluyentes, y cómo lograr que se conviertan en objetivos complementarios para tener conservación para el desarrollo y de esta manera asegurar el bienestar de la sociedad y el de los ecosistemas.

1. El ambientalismo como respuesta a la crisis global

La evidente situación de degradación ambiental causada por el progreso y el desarrollo del siglo XX hizo que en el decenio del sesenta surgiera el movimiento ambientalista. La publicación en 1962 del libro *Silent Spring* de Rachel Carson fue uno de los hitos históricos en el surgimiento de este movimiento. Carson hizo uno de los primeros llamados para revisar la forma de aprovechamiento de recursos naturales por la humanidad, que aún hoy sigue siendo depredadora (Salwasser, 1995), y contribuyó en gran medida al surgimiento y consolidación del movimiento ambientalista anglosajón, que ha sido uno de los movimientos académicos, políticos y de la sociedad civil que más ha jalonado la agenda internacional sobre el tema. La importancia de la degradación ambiental y su relación con el bienestar y el nivel de desarrollo de la sociedad ha sido tal que las Naciones Unidas han promovido actividades tales como la Conferencia del Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), el reporte de la Comisión Brundtland (1987), la cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) para tratar el tema de la degradación ambiental y su relación con el desarrollo. En estos escenarios el objetivo primordial ha sido buscar la voluntad política internacional para tratar de reconciliar las necesidades sociales y las del ecosistema planetario por medio de cambios políticos, económicos y sociales en el plano global. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de diversos medios académicos y de algunas esferas políticas internacionales por revertir estas tendencias de degradación, los promotores de los procesos de crecimiento y progreso económico siguen creyendo ciegamente en la capacidad ilimitada del mundo natural para proveer recursos y no tienen en cuenta la existencia de límites. La evidencia sobre degradación ambiental

muestra claramente que la escala del sistema económico internacional ha superado la capacidad del ecosistema planetario para proveer bienes y servicios ambientales y asimilar los desechos que generan las actividades propias del desarrollo de una sociedad (Goodland, 1994).

2. La necesidad de la conservación

Históricamente, todas las sociedades han tenido algún mecanismo para proteger ciertas zonas y servicios ambientales (Margules & Pressey, 2000). Por ejemplo, en muchas culturas existen bosques sagrados que sirven como refugio para muchas especies, o períodos de veda para el uso de ciertos recursos que permiten la regeneración de aquéllos. Sin embargo, a medida que el modelo de desarrollo dominante en Occidente se expande por todo el planeta, la visión *economicista* del ecosistema como depósito de bienes para el uso y aprovechamiento de la humanidad prevalece, y las formas tradicionales de manejo y control de la oferta y demanda de bienes y servicios ambientales son reemplazadas por la visión "racional" occidental. En esta visión el único control para el manejo y uso de los recursos naturales es aquel definido por el mercado, y lo ambiental, que involucra muchas dimensiones y racionalidades, es concebido únicamente como el valor económico de los bienes y servicios ambientales y se desconoce su valor ético y estético (Carrizosa, 2001). Esta relación netamente utilitarista entre sociedad y naturaleza, que desconoce en gran medida el valor intrínseco de los componentes del ecosistema, puede ser conceptualizada como una serie de etapas no necesariamente secuenciales, en las cuales la necesidad de uso y de protección se combinan de diferentes formas (Salwasser, 1995):

- Etapa de subsistencia: la sociedad depende muy directamente de los recursos de la tierra. Las necesidades básicas son resueltas de manera diaria a partir de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas.
- Etapa de desarrollo: la sociedad manipula los ecosistemas para aumentar la producción de algunos bienes y servicios ambientales que la producción natural de los ecosistemas no puede mantener.
- Etapa de protección: la sociedad trata de evitar o reducir los impactos negativos de la depredación de las fases de subsistencia y desarrollo, y trata de restaurar ecosistemas para mantenerles la productividad a largo plazo.
- Etapa de síntesis: se busca balancear las necesidades de subsistencia, desarrollo y protección para aumentar el bienestar de la sociedad y el estado de los ecosistemas que proveen los bienes y servicios necesarios para sustentar toda la vida en este planeta.

Estas cuatro etapas tienen implícita la escala de las actividades humanas relacionadas con la del ecosistema. En la etapa de subsistencia la incidencia de la sociedad sobre el ecosistema es relativamente pequeña, y a medida que el desarrollo aumenta,

también se incrementa la necesidad de protección de ciertos bienes y servicios ambientales críticos. La etapa de síntesis reconoce la importancia del “bienestar” de los ecosistemas para la sociedad, y aunque de esta manera admite su valor intrínseco, lo hace desde una perspectiva muy utilitarista y antropocéntrica: el bienestar de los ecosistemas para el bienestar humano.

3. El estado actual del planeta: desarrollo o ambiente

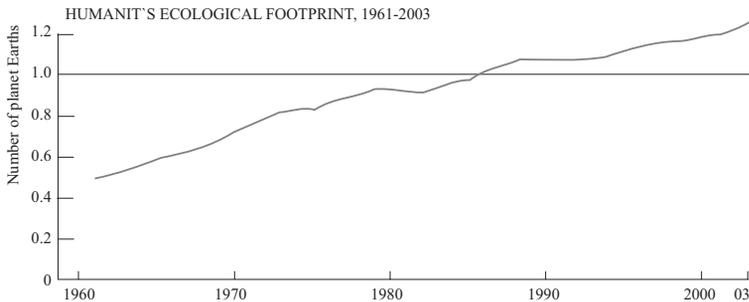
Aunque es evidente que la etapa de síntesis permite balancear las necesidades de la sociedad y las del ecosistema, la forma como la sociedad aprovecha actualmente los recursos limitados del planeta no tiene futuro y no es sostenible, y el modelo de desarrollo imperante sigue igualando bienestar con consumismo. En muchas circunstancias se simplifica el problema de degradación ambiental como el resultado de la sobrepoblación mundial (Brown, 2001). Sin embargo, aunque el aumento de población sin duda contribuye de manera importante a la demanda exagerada de ciertos recursos naturales, también lo es el consumismo rampante en los modelos de desarrollo imperantes (Carrizosa, 2001). Estos modelos, a la vez, han obligado a hacer uso no sostenible de ciertos recursos, a la pérdida de hábitat y a adoptar políticas económicas inadecuadas que no tienen en cuenta los valores reales de los servicios ambientales (Filion, 1995; MA, 2005a). Los resultados de la evaluación de ecosistemas del milenio (MA, 2005b), el análisis más reciente de la relación entre bienestar humano y el de los ecosistemas, señala que de los veinticuatro servicios ambientales evaluados, quince se continúan degradando. Aunque no todos los servicios ambientales presentan tendencias negativas, los que han aumentado su oferta, como la producción de alimentos, lo hacen a expensas de la reducción de otros. Por ejemplo, el aumento de la producción agrícola ha estado atado a la transformación de hábitat naturales en zonas de uso agropecuario y eso ha incrementando la producción de alimentos (servicio ambiental de aprovisionamiento) a expensas de todos los servicios que ofrecían los ecosistemas naturales o con poca intervención (servicios ambientales de regulación, de soporte y recreativos, entre otros).

Otra evidencia contundente de la relación inversa entre desarrollo y ambiente es la huella ecológica. Este indicador mide la cantidad de tierra ecológicamente productiva (recursos renovables y no renovables) necesaria para proveer la demanda de recursos y asimilar los desechos de una población o sitio específico (RP, 2007). Si la huella ecológica es mayor que el área disponible para obtener los recursos y asimilar los desechos, las comunidades asociadas a ese espacio geográfico no están llevando a cabo un estilo de vida sostenible, o en otras palabras, la demanda de servicios ambientales es mayor que la oferta. Los resultados presentados por WWF indican que a finales del decenio del ochenta las demandas de la humanidad sobrepasaron la oferta de servicios ambientales del planeta, y para el 2003 se es-

tima que la humanidad demandaba un 25 por ciento más de lo que el ecosistema planetario podía ofrecer (WWF, 2006, figura 1). Estas dos evaluaciones muestran claramente que el uso y manejo de recursos naturales no es sostenible, y que si no se toman medidas en el corto plazo, el futuro de la humanidad conducirá a la destrucción del planeta.

Figura 1

Evolución histórica de la huella ecológica.



Tomado del "Living Planet Report 2006", WWF.

4. Ecosistemas y bienestar, el pilar del desarrollo

Aunque no todos los servicios ambientales son generados por la biodiversidad, gran porcentaje si lo es y, por tanto, la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica es un aspecto fundamental para mejorar el bienestar de la sociedad en general (Alcamo et al., 2003; CBD, 1992; Fillion, 1995). También es ampliamente aceptado que la pérdida de biodiversidad está íntimamente asociada a la pobreza (Adams et al., 2004). Según esta visión, a mayor pobreza, hay mayor pérdida de biodiversidad. Además, ya que los pobres son quienes dependen más directamente de los servicios ambientales ofrecidos por los ecosistemas, también son los más interesados en mantener la oferta ambiental lo más alta posible (Alcamo et al., 2003). Estas dos razones sugieren buscar estrategias conjuntas para aliviar la pobreza y conservar los recursos biológicos del planeta. Según Adams y sus coautores (2004), hay una tipología de la relación entre pobreza y conservación:

- Superación de la pobreza y conservación son objetivos separados: como son problemas diferentes, requieren estrategias distintas. Las estrategias más importantes de conservación son la creación de áreas protegidas y pagos directos por conservación.
- La pobreza es una limitante para la conservación: las poblaciones pobres y vulnerables sobreexplotan los recursos naturales. Las estrategias de conservación frente a situaciones de esta índole son la generación de ingresos y la educación de las poblaciones en las cercanías de las áreas protegidas.

- La conservación no debe interferir en la reducción de la pobreza. Las estrategias de conservación no pueden aumentar la pobreza de los grupos vulnerables.
- La erradicación de la pobreza depende de la conservación. Esta posición resume el punto expuesto anteriormente sobre los medios de vida de las poblaciones más vulnerables, que dependen directamente de los servicios ambientales de los ecosistemas. Busca articular las necesidades de la población con las de los ecosistemas. Éstas son las estrategias que tratan de armonizar conservación y desarrollo.

Es evidente que la última posición es la que pone más de presente la relación entre naturaleza y sociedad y la importancia de los ecosistemas para el desarrollo. Este tipo de enfoque se incluye en la Convención para la Diversidad Biológica (CBD, 1992), y también se encuentra implícito en muchas de las definiciones de *sostenibilidad* (Munier, 2005). La relación entre biodiversidad y pobreza también está presente en cuatro de los objetivos de desarrollo del milenio (Roe & Elliot, 2004). A pesar de este vínculo tan cercano entre biodiversidad y pobreza, y por ende, entre biodiversidad y desarrollo, el éxito de estrategias integradas de reducción de la pobreza y conservación sigue siendo elusivo (Adams et al., 2004; Wilshusen et al., 2002). Ante este escenario tan pesimista tanto para la biodiversidad como para la erradicación de la pobreza, algunos autores han sugerido volver al paradigma de conservación estricta, en el que las actividades humanas no tienen cabida (Wilshusen et al., 2002). Sin embargo, como se verá más adelante, estas fallas se deben más a la forma simplista como se caracterizan las comunidades involucradas en actividades de conservación y desarrollo (Balint, 2006; Brown, 2002) y a las diferencias de visión del capital natural de los países del Norte y del Sur, donde para aquéllos es un capital para conservación y para éstos es un instrumento para el desarrollo y la erradicación de la pobreza (Agrawal et al., 1990; Soto, 1990).

5. El ambiente desde distintas aproximaciones al desarrollo

La forma de uso y manejo de los recursos naturales ha estado íntimamente ligada a la visión del desarrollo. En principio puede pensarse en cuatro tipos básicos de desarrollo (Tabla 1) que están asociados a la evolución histórica de este concepto (Grainger, 2004; UNDP, 2007).

Los primeros enfoques simplemente igualan crecimiento económico con desarrollo. La generación de más ingreso se presume como condición suficiente para su redistribución en la sociedad y un aumento generalizado de la capacidad adquisitiva. Al aumentar el ingreso, se supone que también aumenta la calidad de vida. Los recursos naturales son el medio por el que se genera más producción e ingreso, y como tal, se supone que el capital financiero y económico reemplaza al capital natural.

Tabla 1

Enfoques del desarrollo y su relación con el uso y manejo de recursos naturales (elaborado a partir de (Grainger, 2004) y (UNDP, 2007)).

Enfoque de desarrollo	Descripción corta	Relación con el uso y manejo de recursos naturales
Crecimiento económico.	Aumento de la producción e ingreso; se iguala a "desarrollo".	Depredación de los recursos naturales para lograr la maximización de la producción. Cuando un recurso se agota se reemplaza por otro.
Desarrollo económico.	Aumento del bienestar de una sociedad (aumento del estándar de vida).	El entorno como un depósito de materiales para lograr el aumento de bienestar. La racionalidad económica genera la degradación del entorno al no considerar los límites de la disponibilidad de recursos.
Desarrollo sostenible.	Lograr el desarrollo económico para esta generación y las generaciones futuras sin comprometer la base natural sobre la que se sustenta el bienestar.	Una aproximación para reconciliar conservación y desarrollo. Desarrollo sin amenazar el sistema de soporte del planeta.
Desarrollo humano.	Aumento de las opciones de cada individuo para lograr sus potencialidades. Implica mayor acceso al conocimiento, un mejor estándar de vida y el ejercicio de la libertad. Crear un ambiente propicio para que cada individuo viva una vida plena.	El entorno no tiene un protagonismo tan importante como en el desarrollo sostenible. Sin embargo, un entorno saludable es necesario para llevar una vida plena. La oferta de bienes y servicios ambientales como prerequisite del ejercicio de las libertades individuales.

Ante las deficiencias del crecimiento económico, ya que el aumento de los ingresos y de la producción no asegura la equidad de la distribución de los beneficios y costos ambientales asociados, surge el enfoque de desarrollo económico, para el que la idea es mejorar el bienestar de la sociedad. Este esquema establece una diferencia cualitativa entre desarrollo y crecimiento, en el sentido de que éste es una condición necesaria pero no suficiente para lograr aquél, ya que si no hay redistribución del ingreso ni mejora de la calidad de vida, no hay desarrollo. Sin embargo, el entorno biofísico sigue siendo conceptualizado como un medio para mejorar la calidad de vida. En este sentido, la noción de desarrollo económico no se diferencia mucho de la de crecimiento económico en cuanto a la percepción del ambiente biofísico, ya que éste es percibido como un medio para lograr aquél, y los bienes y servicios ambientales siguen siendo vistos como ilimitados y al servicio de la humanidad. Además, y al igual que en la perspectiva de crecimiento económico, tampoco se tiene en cuenta el deterioro ambiental como uno de los impactos del desarrollo, y se supone que el entorno será capaz de asimilar la degradación ambiental asociada con éste.

El desarrollo sostenible surge como una alternativa para lograr el bienestar de la sociedad sin comprometer el capital natural. En otras palabras, es una versión del desarrollo económico en la que sí se tienen en cuenta los límites del ecosistema y, además, se añade el componente de equidad intergeneracional, según el cual, tal

como lo cita el informe de la Comisión Brundtland, el desarrollo de las generaciones presentes no debe comprometer el de las generaciones futuras. Esto claramente significa que las generaciones presentes y futuras deben tener acceso a la misma base natural. Ésta es la primera definición de desarrollo en que el bienestar de la sociedad y el del entorno están íntimamente ligados. La conservación y el uso sostenible de recursos son estrategias fundamentales para lograr el aumento de bienestar sin destruir o disminuir el capital natural. Este enfoque ha sido fuertemente criticado por incorporar las nociones de crecimiento y de límites en la misma definición, conceptos que para muchos teóricos son incompatibles (Carrizosa, 2005). A pesar de todas las críticas, el desarrollo sostenible contribuye a los debates sobre bienestar de la sociedad, al incorporar claramente la idea de límites y sobre la necesidad de tener en cuenta el estado de los ecosistemas, ya que de ellos dependen el presente y el futuro de la humanidad. Aunque sigue siendo una visión muy utilitarista del entorno biofísico, también tiene implícita la necesidad de mantener el ecosistema, tanto por consideraciones de equidad intergeneracional como por el hecho de que el estado del ambiente se considera vital para la sociedad y para el ecosistema mismo. Aunque la aproximación de la relación sociedad-naturaleza es netamente antropocéntrica, es suficiente para dejar claramente establecido que la naturaleza desempeña un papel fundamental, sin el cual la sociedad no tendría ningún futuro.

Finalmente, el enfoque más reciente es el de desarrollo humano. Esta definición tiene una enorme diferencia con las otras presentadas hasta el momento: ella se centra en la sociedad y en el individuo y en sus posibilidades para vivir una vida plena. Evidentemente, el ecosistema es uno de los elementos por medio de los cuales los individuos de una sociedad pueden lograr este objetivo. También resalta el carácter multidimensional del desarrollo, ya que hay muchas facetas distintas necesarias para lograr una vida plena. Aunque considerar la libertad de elección, el acceso al conocimiento y los derechos humanos, entre otros aspectos, significa un enorme avance, la importancia que esta visión del desarrollo les da al individuo y a los elementos necesarios para lograr una vida plena hace que de cierta forma se vuelva a una visión netamente antropocéntrica y se pierda un poco el protagonismo que habían ganado el entorno y la consideración de los límites con la noción de desarrollo sostenible.

6. Estrategias de conservación: áreas protegidas

Ante los problemas de degradación ambiental y pérdida de biodiversidad, entre otros, asociados al proceso de desarrollo, la estrategia más generalizada ha sido la creación de áreas protegidas bajo la presunción de que es la mejor manera de conservar (Roe & Elliot, 2004) y mantener ciertos servicios ambientales vitales que sólo pueden ser generados en ambientes con poca intervención humana (Alcamo et al., 2003). Sin embargo, y tal como lo presentan Wilshusen y otros (2002), la importancia

que se les da a las zonas protegidas desconoce que hay otras formas de manejo de la biodiversidad, que adicionalmente la mayoría de ésta se encuentra fuera de las áreas de conservación y, finalmente, que existen zonas que no son protegidas con una oferta amplia de servicios ambientales y potencial de conservación por uso de esos recursos biológicos. Además, las zonas protegidas no siempre se encuentran en áreas que promuevan la conservación de la biodiversidad y su persistencia, y muchas de ellas están en zonas inaccesibles y poco atractivas para actividades del mercado (Margules & Pressey, 2000).

Otro factor que debe tenerse en cuenta con la creación y mantenimiento de áreas protegidas como estrategia dominante de conservación es la insuficiencia de conocimientos sobre la biodiversidad y la falta de claridad sobre el estado, distribución y tendencias de los organismos vivos que presiden la definición de estas áreas (Filion, 1995; Margules & Pressey, 2000). Además, en muchas ocasiones, éstas son impuestas en territorios de comunidades a las cuales se les restringe el uso de recursos que históricamente habían utilizado como medio de vida, y esta imposición desde arriba, sin tener en cuenta las necesidades locales, genera conflictos socioambientales que amenazan la conservación de esos recursos biológicos que la reserva busca proteger (Brown, 2002).

A pesar de todas las limitaciones señaladas, el establecimiento de áreas protegidas es y continuará siendo la estrategia dominante de conservación. En el plano global, el área bajo algún tipo de protección ha venido en aumento continuo (Figura 2). Para 2006, las zonas protegidas representaban el 9,86 y el 1,36 por ciento, de los ecosistemas terrestres y acuáticos, respectivamente.

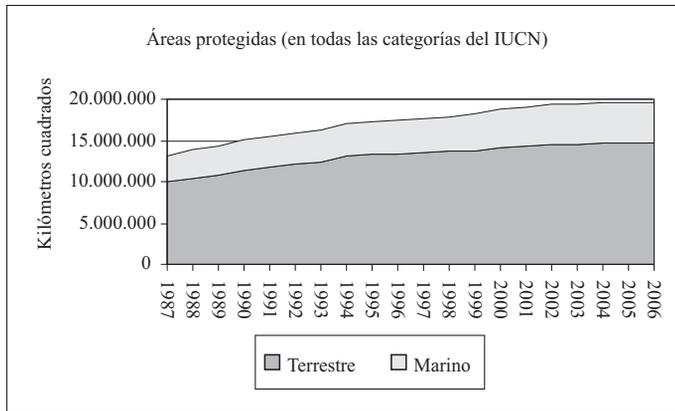
Aunque es indudable que potencialmente más zonas protegidas podrían estar asociadas con más conservación de recursos ambientales, el problema no es sólo de cantidad, sino de calidad de esas áreas de conservación (Roe & Elliot, 2004). Muchos parques se encuentran sólo demarcados en el papel, y las autoridades competentes no necesariamente tienen los recursos suficientes para ejercer el control necesario para su conservación.

La selección de lo que se quiere conservar también determina el manejo y gestión de una zona protegida. La pregunta de qué se quiere conservar básicamente se refiere a lo que la literatura científica denomina un objeto de conservación. De acuerdo con Redford y otros (2003), un objeto de conservación se refiere a las entidades cuya subsistencia en el largo plazo se está tratando de asegurar con la zona de conservación. Estos objetos pueden ser especies, ecosistemas, escenografía, paisajes, biodiversidad, o seres humanos y sus actividades (Tabla 2). Sin embargo, no todos estos objetos de conservación son igualmente populares, lo que tiene implicaciones muy grandes en la gestión y manejo del área protegida. De acuerdo con los

mismos autores (2003), entre las veintiuna estrategias de conservación analizadas, que son utilizadas por diferentes ONG conservacionistas, cerca de la mitad tienen por objeto diversas especies.

Figura 2

Evolución de la extensión de áreas protegidas (PNUMA, 2006).



Sin embargo, la pregunta de qué se quiere conservar no es suficiente para crear un área protegida. La definición de un área de conservación se sustenta en una serie de preguntas, de objetivos, de motivos (Redford et al., 2003). En primer lugar, la definición del objeto de conservación, que especifica qué se quiere conservar, está asociada a dos preguntas cruciales (Margules & Pressey, 2000; Redford et al., 2003):

- Dónde conservarlo
- Cómo conservarlo

También es necesario considerar si la estrategia y la región seleccionadas a partir de estas preguntas cumplen con los dos objetivos fundamentales de la conservación: representatividad y persistencia. Para que un área de conservación sea efectiva, sus objetos de conservación deben ser representativos y, además, el diseño y manejo del área protegida deben asegurar la persistencia de dicho objeto en el tiempo y en el espacio (Margules & Pressey, 2000).

Finalmente, el último aspecto por considerar en la definición de un área de conservación es el motivo que subyace en su creación. De acuerdo con Redford y otros (2003), hay dos motivos fundamentales asociados a la conservación. El primero corresponde a una motivación utilitaria, en la que la estrategia de conservación se funda en la generación de una serie de servicios ambientales. La designación de una zona de conservación trata de mantener esa oferta de servicios ambientales

hacia el futuro. Un segundo motivo corresponde a áreas protegidas cuyo motivo primordial está asociado al valor intrínseco de la naturaleza y al derecho de todos los organismos a existir.

Tabla 2

Tipología de objetos de conservación (Redford et al., 2003).

Especies	Explotación sostenible ha sido reemplazada por el valor intrínseco de la especie.
Ecosistemas	Conservados por sus servicios ambientales y representatividad.
"Escenografía"	Paisajes conservados por su belleza. Primeros parques. Especies y ecosistemas de forma integrada. Fue la aproximación para declarar los primeros parques naturales.
Biodiversidad	Difícil de implantar por la misma ambigüedad en la definición del concepto. ¿Qué nivel de biodiversidad se protege? ¿Genes? ¿Poblaciones? ¿Especies? ¿Ecosistemas? ¿Todos estos niveles?
Paisajes	Procesos ecológicos ocurren a distintas escalas. Conservar función ecológica.
Humanos y sus actividades	En algunas circunstancias los humanos forman parte del paisaje. Incluye a la sociedad y su interacción con lo no humano del ecosistema.

7. Por qué fallan las estrategias de conservación

Como ya se mencionó, aunque existe un vínculo estrecho entre pobreza y pérdida de biodiversidad, en general, el establecimiento de zonas protegidas no ha logrado abordar estos dos objetivos de manera conjunta. Las investigaciones de Brown (2002) sugieren que las causas de esas fallas radican en que la mayoría de las estrategias de conservación están basadas más en criterios biológicos y ecológicos que en criterios socioeconómicos, y que de esa manera simplifican los procesos sociales, económicos y políticos que ocurren en las áreas protegidas y su vecindad. Además, no siempre se tienen en cuenta las necesidades de las comunidades locales, y el área protegida se establece como si conservación y bienestar fueran objetivos excluyentes en vez de socios potenciales para la conservación (Brown, 2002). También es importante anotar que las estrategias de conservación suponen que las comunidades locales son homogéneas y que no existen diferencias entre sus miembros en aspectos tales como acceso a recursos, influencia y poder sobre otros miembros de la comunidad (Balint, 2006; Berkes & Folke, 1998). Usualmente, hay unos costos enormes para las comunidades locales alrededor de las áreas protegidas tales como la pérdida de acceso a recursos, la reducción de autonomía y el posible aumento de las amenazas de animales salvajes (Balint, 2006). La imposición de estrategias de conservación desde arriba aliena a las comunidades locales, y los usos tradicionales de recursos en la zona que se declara como protegida se convierten en comportamientos fuera de la ley, lo que genera conflictos entre las autoridades del parque y las comunidades locales (Brown, 2002).

Ante estos problemas, se han buscado nuevas alternativas como el manejo *adaptativo* y el *comanejo*, en las que el nivel de participación de las comunidades locales

umenta y sus intereses y necesidades son tenidos en cuenta en el diseño y manejo del área protegida (Balint, 2006; Brown, 2002). Existen varios enfoques que sintetizan la relación entre el área protegida y las comunidades que habitan la zona circundante (Tabla 3):

Tabla 3

Relación entre áreas de conservación y comunidades locales. (Adaptado de Brown 2002).

Enfoque	Características
Clásico	La gente es una amenaza directa para la biodiversidad. Conservación y desarrollo como objetivos excluyentes.
Populista	Participación y empoderamiento de comunidades locales son fundamentales para encontrar maneras más sostenibles de usar la biodiversidad.
Neoliberal	Fallas en las instituciones, en el mercado y en las políticas amenazan la biodiversidad. La solución es darle valor económico a la biodiversidad.
Nueva conservación	Incorpora cambios recientes en la ecología (múltiples equilibrios, en todas partes hay influencia humana, escalas), cambio de énfasis del Estado a lo local, se cambia de conservación por protección a conservación por uso.

El esquema clásico de conservación no admite que ésta y el bienestar de la población sean objetivos compatibles. Ésta es la manera como se establecieron la mayoría de los parques naturales alrededor del mundo, lo que se refleja en “parques sin gente”, donde solo hay espacio para la vida salvaje, sin tener en cuenta que en muchas circunstancias el entorno aparentemente natural es el resultado del cuidadoso manejo que hacen las comunidades de la zona (Hecht & Cockburn, 1990; Smith, 1999). Éste es el fundamento más problemático de las estrategias de conservación, ya que desde su misma concepción aliena a las poblaciones locales. Ante estas dificultades surgen los enfoques neoliberal y populista. En éste, la participación de las comunidades locales es fundamental en el establecimiento y manejo de las zonas protegidas, y los intereses locales son tenidos en cuenta. El enfoque neoliberal se sustenta en darle valor económico a la biodiversidad. Aunque es fundamental llevar a cabo este ejercicio de valoración para poder saber el costo de los bienes y servicios ambientales, hay servicios que no son claramente cuantificables (como, por ejemplo, el valor espiritual del bosque para una tribu en la Amazonia). Por lo demás, este enfoque, aparte la dimensión biológica de lo ambiental, reduce esta dimensión a lo exclusivamente económico y deja de lado lo social y lo político, que también son facetas fundamentales del entorno. Las estrategias basadas en la nueva conservación buscan compatibilizar todas estas dimensiones y las necesidades de las comunidades locales con los avances más recientes en la ecología (Gunderson & Holling, 2002; Zimmerer, 1996). Esto se traduce en estrategias flexibles, que tratan de aumentar la resiliencia del sistema socioecológico y asegurar la conservación mediante usos sostenibles.

A pesar de estos avances conceptuales, el éxito de las estrategias que subrayan las necesidades locales ha sido esquivo, pese a algunas excepciones. Esto ha llevado a algunos conservacionistas a plantear un regreso al conservacionismo extremo, lo

que es fuertemente criticado por algunos autores (Wilshusen et al., 2002), en cuya opinión las fallas se deben al hecho de no haber tenido en cuenta las condiciones locales (sociales, económicas y políticas), con suficiente profundidad.

8. Qué hacer para que la conservación y el desarrollo sean objetivos complementarios

Aunque conceptualmente existe claridad sobre la necesidad de integrar estrategias de conservación y desarrollo, todavía hay vacíos en cuanto a la forma de llevar estas recomendaciones teóricas a la práctica. Un primer elemento para tratar de subsanarlos en el diseño de la estrategia de conservación es la consideración del contexto local. Por lo demás, además de definir claramente los objetos de conservación, sus objetivos y motivos, es indispensable considerar la relación entre estos tres elementos y otras variables asociadas al desarrollo. Por ejemplo, en el caso colombiano, en la zona circundante al santuario de flora y fauna Galeras se logró articular de manera exitosa la conservación con el desarrollo de las comunidades del área circundante (Rojas et al., 2001). Otros autores recomiendan tener en cuenta para las estrategias de conservación algunos elementos que usualmente están asociados al proceso de desarrollo. Entre ellos están la promoción del *empoderamiento*, la protección de los derechos humanos, el aumento de las capacidades y la generación de ingreso (Balint, 2006; Brown, 2002). Estos puntos, relacionados con la definición de desarrollo humano presentada antes, brindan algunas orientaciones acerca de cómo articular desarrollo y conservación para que sean objetivos complementarios. Además, hay que tener en cuenta que las comunidades son diversas, con diferentes actores y círculos de poder; la comprensión de esta diversidad de actores es necesaria para adoptar estrategias efectivas de conservación que incorporen además las particularidades y necesidades de las comunidades locales (Brown, 2002, Wilshusen et al., 2002).

Sin embargo, no sólo es importante tener en cuenta las condiciones locales. Según Carrizosa (2005), para un desarrollo efectivo es necesario articular la *sostenibilidad* local con la regional y la global. En este sentido, para que conservación y desarrollo sean objetivos complementarios, no sólo deben estar articulados con las necesidades locales, sino entender cómo se articulan éstas con los otros niveles del mundo global. Finalmente, es necesario reconocer que cualquier estrategia de conservación que llene esos requerimientos va a generar también una serie de cambios en las instituciones y normas de las comunidades implicadas, lo que afectará tanto a éstas como a la estrategia de conservación (Balint, 2006). Es importante subrayar que muchas de las variables asociadas al desarrollo y que formarían parte de una estrategia de conservación exitosa se aproximan a las ideas de Sen (2000) sobre el particular.

Otro elemento fundamental para la articulación entre conservación y desarrollo, más allá de la consideración explícita del contexto local, es la del objeto de conservación.

Algunos de ellos proveen servicios ambientales tan vitales que requieren estrategias de conservación más estrictas. En el caso colombiano, por ejemplo, los páramos son fuente de agua para la mayoría del país. Dada su fragilidad ante cualquier tipo de uso, es necesario mantenerlos con el menor grado de intervención posible, pese a lo cual se han venido ampliando, entre otros usos, las extensiones dedicadas al cultivo de papa, lo que está amenazando este servicio ambiental de importancia fundamental para todo el país.

De esta discusión se concluye que no puede haber una sola clase de estrategia de conservación que se adapte a todas las circunstancias. La selección del tipo de área protegida depende tanto del contexto como del objeto de conservación. Pero una estrategia de conservación basada únicamente en áreas protegidas no puede ser exitosa (Wilshusen et al., 2002). En primer lugar, la biodiversidad se encuentra en todas partes, y protegerla y conservarla sólo en áreas protegidas dejaría por fuera a la mayoría de los organismos vivos. Además, la biodiversidad tiene un carácter dinámico que entra en las zonas de conservación y sale de ellas, por lo que es necesario pensar en estrategias que articulen su conservación y uso más allá de estas zonas.

9. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con lo presentado en este artículo, debe resultar evidente para el lector que, para ser efectiva, la conservación ha de tener en cuenta factores sociales, económicos, políticos e institucionales que se combinen con argumentos biológicos y ecológicos, de manera que sea posible diseñar estrategias que permitan que la conservación y el desarrollo sean objetivos complementarios en vez de metas excluyentes. Sin embargo, lograr esta articulación no es sencillo, ya que los procesos locales son afectados por procesos regionales, nacionales e internacionales, y por tanto, el objetivo conjunto de conservación y desarrollo requiere aproximarse a múltiples escalas. Pero el problema es más complejo aún, ya que los factores interactúan entre sí y su importancia relativa cambia con el tiempo. Esto significa que las estrategias de conservación y desarrollo, que en el fondo son esquemas de manejo de un sistema social-ecológico integrado, deben ser flexibles y adaptarse a lo largo del tiempo mediante instrumentos tales como el *comanejo* y el *manejo adaptativo* (Berkes & Folke, 1998; Gunderson & Holling, 2002). Las estrategias tradicionales de diseño y gestión de áreas protegidas usualmente no contemplan el cambio y la adaptación a él como algo cotidiano.

Pero los cambios en la forma de aproximarse a la relación entre conservación y desarrollo no sólo deben ocurrir en los niveles local, regional, nacional o internacional. También han de involucrar cambios en los comportamientos individuales (Munier, 2005). Aunque para muchos habitantes del planeta es evidente que éste tiene límites,

y que existe una relación intrínseca entre el estado de los ecosistemas y el nivel de bienestar, es necesario concienciar y educar al grueso de la población mundial en el sentido de que sus acciones en determinada escala pueden tener repercusiones serias en otras escalas espaciales y temporales. En otras palabras: hay que tomar conciencia de que las acciones humanas tienen influencia en el ecosistema, y que, por tanto, el bienestar no puede simplemente equipararse con la acumulación de bienes materiales promovida por la cultura occidental, sino que es un proceso que está más en sintonía con las ideas del desarrollo humano pero que no deja de reconocer la importancia de lo ambiental.

Otro aspecto fundamental de la relación entre conservación y desarrollo es su carácter multidimensional. Esto significa que cualquier análisis puramente disciplinario de la relación entre conservación y desarrollo ofrece una visión incompleta y que, por esta razón, es recomendable abordar el estudio respectivo desde una perspectiva interdisciplinaria. De esta manera resulta más factible buscar alternativas que, desde la interacción entre las ciencias físicas y naturales, las ciencias humanas y el conocimiento tradicional, permitan compatibilizar los objetivos de conservación con los de la sociedad y tener en cuenta las especificidades locales que determinan que se cumplan los objetivos tanto de conservación como de desarrollo. Con esta articulación es posible garantizar simultáneamente el bienestar de los ecosistemas y de la sociedad y lograr así que conservación y desarrollo dejen de ser objetivos excluyentes y que, por el contrario, se conviertan en objetivos complementarios que desemboquen en la conservación para el desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Adams, W., Aveling, D., Brockington, D., Barney, J., Elliot, M., Roe, B., & Wolmer, W. (2004). Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science*, 306(5699), 1146-1149.
- Agrawal, A., Carabias, J., Khor Kok Peng, M., Mascarenhas, A., Mkandawire, T., Soto, A., & Witolear, E. (1990). Replantear el debate: una perspectiva del Sur sobre la crisis ambiental mundial. En A. Agrawal et. al. (eds.), *Por el bien de la Tierra. Informe de la Comisión sobre países en Desarrollo y Cambio Mundial* (pp. 33-125). Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.
- Alcamo, J., Ash, N., Butler, C., Callicott, J., Capistrano, D., Carpenter, S. Castilla, J. Chambers, R., Chopra, K., Cropper, A., Daily, G., Dasgupta, P., De Groot, R., Dietz, T., Duraiappah, A., Gadgil, M., Hamilton, K., Hassan, R., Lambin, E., Lebel, L., Leemans, R., Jiyuan, L., Malingreau, J., May, R., McCalla, A., McMichael, A., Moldan, B., Mooney, H., Naeem, S., Nelson, G., Wen-Yuan, N., Noble, I., Zhiyun, O., Piagola, S., Pauly, D., Percy, S., Pingali, P., Prescott-Allen, R., Reid, W., Ricketts, T., Samper, H., Scholes, C., Simons, H., Toth, F., Turpie, J., Watson, R., Wilbanks, T., Williams, M., Wood, S., Shidong, Z., & Zurek, M. (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A framework for Assessment*. Washington: Island Press.
- Balint, P. (2006). Improving community-based conservation near protected areas: the importance of development variables. *Environmental Management*, 38(1), 137-148.
- Berkes, F. & Folke C. (Eds). (1998). *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, K. (2002). Innovations for conservation and development. *The Geographical Journal*, 168(1), 6-17.
- Brown, L. (2001). *Eco-economy: Building an economy for the Earth* (1st. ed). New York: Earth Policy Institute, W.W. Norton & Company.
- Carrizosa, J. (2001). *¿Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá: PNUMA-IDEA-CEREC.

- Carrizosa, J. (2005). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local. Conceptos, Metodologías y realidades*. Bogotá: IDEA-Universidad Nacional de Colombia.
- CBD. (2007). *The Convention on Biological Diversity 1992* [cited February 10 2007]. Available from www.biodiv.org.
- Filion, F. (1995). A socio-economic context and rationale for integrating biodiversity conservation and sustainable uses of natural resources. En J. Bissonette, & P. Krausman (Eds.), *Integrating people and wildlife for a sustainable future* (pp.103-106). Bethesda, MA: The Wildlife Society.
- Goodland, R. (1994). El argumento según el cual el mundo ha llegado a sus límites. En R. Goodland, H. Daly, S. Serafy, & B. Droste (Eds), *Desarrollo económico sostenible. Avances sobre el Informe Bruntland* (pp. 23-49). Bogotá: Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores.
- Grainger, A. (2004). Introduction. En M. Purvis & A. Grainger (Eds.), *Exploring sustainable development: geographical perspectives* (pp. 3-30). Londres: EarthScan.
- Gunderson, L., & Holling C. (Eds). (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington, D.C.: Island Press.
- Hecht, S., & Cockburn, A. (1990). *The fate of the forest: developers, destroyers, and defenders of the Amazon* (1st. ed.). New York: Harper Perennial.
- Imhoff, M., Bounoua, L., Ricketts, T., Loucks, C., Harriss, R., & Lawrence, W. (2004). Global patterns in human consumption of net primary production. *Nature* 429, (24 de junio de 2004), 870-873.
- Lomborg, B. (2001). *The skeptical environmentalist. Measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MA. (2005a). *Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis*. Washington DC: Millennium Ecosystem Assessment (MA), Island Press.
- MA. (2005b). *Living beyond our means. Natural Assets and human well-being*. Washington DC: Millennium Ecosystem Assessment (MA), Island Press.

- Mannion, A. (2002). *Dynamic world. Land-cover and land-use change*. New York: Arnold Press.
- Margules, C., & Pressey, R. (2000). Systematic conservation planning. *Nature* 405, (11 de mayo de 2000), 243-253.
- McKenzie, F. (1998). *Our changing planet: an introduction to earth system science and global environmental change*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Munier, A. (2005). *Introduction to sustainability: road to a better future*. Nueva York: Springer.
- PNUMA. (2002). *Global environmental outlook 3*. Nueva York: EarthPrint.
- PNUMA. (2006). *The GEO data portal*. United Nations Environment Programme 2006 [cited August 2006]. Available from <http://geodata.grid.unep.ch>.
- Ponting, C. (1991). *A green history of the world*. Nueva York: Penguin Books.
- Redford, K., Coppolillo, E., Sanderson, W., Da Fonseca, G., Dinerstein, E., Groves, C., Mace, G., Magginis, S., Mittermeier, R., Noss, R., Olson, D., Robinson, G., Vedder, A., & Wright, M. (2003). Mapping the conservation landscape. *Conservation Biology*, 17(1), 116-131.
- Roe, D., & Elliot, J., (2004). Poverty reduction and biodiversity conservation: rebuilding the bridges. *Oryx*, 38(2), 137-139.
- Rojas, A., García, A., Lopez de Viles, N., Naydu, G., Revelo, M. & Muñoz, J. (2001). La experiencia del proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino en el SFF Galeras. En P. N. D. (Ed.), *Parques con la gente II* (pp. 229-252). Bogota: Parques Nacionales de Colombia,GTZ.
- RP. (2007). *Redefining progress: Ecological footprint*. Redefining Progress 2007 [cited February 2007]. Available from <http://www.redefiningprogress.org/newprojects/ecolFoot.shtml>.

- Salwasser, H. (1995). The role of wildlife management in sustainable development. En J. Bissonette, & P. Krausman (Eds.) *Integrating people and wildlife for a sustainable future* (pp. XXV-XXIX). Bethesda, MA: The Wildlife Society.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor.
- Smith, N. (1999). Biodiversity and agroforestry along the Amazon floodplain. En F. Pichón, J. Uquillas & J. Frechione (Eds.), *Traditional and Modern natural resource management in Latin America* (pp. 233-250). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Soto, A. (1990). Las dimensiones humanas del cambio global. En E. Guhl (Ed.), *Medio ambiente y desarrollo*, (pp. 75-86). Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.
- Turner, B., Skole, D., Sanderson, G., Fisher, G., Fresco, L., & Leemans, R. (1995). *Land-Use and Land-Cover Change: Science/Research Plan*. Stockholm and Geneva: International Congress of Scientific Unions and International Science Council.
- Turner, M., Gardner, R., & O'Neill, R. (2001). *Landscape ecology in theory and practice. Pattern and process*. New York: Springer-Verlag.
- UNDP. (2007). *Human Development Reports* [URL] 2007 [cited February 1 2007]. Available from <http://hdr.undp.org/hd/>.
- Vitousek, P., Mooney, H., Lubchenco, J., & Melillo, J. (1997). Human Domination of Earth's Ecosystems. *Science* 277 (25 July 1997), 494-499.
- Wilshusen, P., Brechin, S., Fortwangler, C., & West, P. (2002). Reinventing a squarewheel: Critique of a resurgent "Protection Paradigm" in International Biodiversity Conservation. *Society and Natural Resources* 15, 17-40.
- WWF. (2006). *Living Planet Report 2006*. Gland: WWF.
- Zimmerer, K. (1996). Human Geography and the 'new ecology'. *Annals of the Association of American Geographers*, 84 (1), 108-125.

Dimensión ambiental y estudios interdisciplinarios sobre desarrollo. Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad

Adolfo Izquierdo Uribe*

Presentación

Este artículo ha sido elaborado a partir de la exposición hecha en el panel “Entre conservación y desarrollo ¿Objetivos compatibles?”, correspondiente al Programa de Investigación sobre Medio Ambiente y Desarrollo dentro del Seminario Nacional CIDER 30 Años convocado en torno a los “Estudios interdisciplinarios sobre desarrollo: características y retos” y con base en el trabajo de investigación presentado por el autor dentro del programa de doctorado en urbanismo que realiza actualmente (Izquierdo, 2006).

En el artículo se hacen siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo, como respuesta a la pregunta general y a las preguntas específicas planteadas a los panelistas. La pregunta general indagó por la compatibilidad entre los objetivos de conservación y de desarrollo, mientras que las tres preguntas específicas indagaron, en primer lugar, por la posibilidad de su cumplimiento simultáneo, en segundo término, por la posibilidad de incorporar conocimiento científico y no científico para lograr simultáneamente dichos objetivos y, finalmente, por las ventajas y por los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar su relación.

Los referidos aportes epistemológicos se inician recordando la importancia de tematizar metafóricamente nuestros conceptos operatorios

* Profesor asociado de la Universidad de los Andes en Bogotá, vinculado al CIDER, programa de Medio Ambiente y Desarrollo.

(Husserl, 1962, 1985, 1986; Fink, 1968; Izquierdo, 2001) para rescatar el poder cocreador de la palabra (San Juan 1:1-4¹; Kikuchi, 1999; Carroll, 2003) acerca de la pregunta por la vida (Dyson, 1991; Varela, 2000; Sarmiento, 2001, 2002). Esta pregunta ha sido formulada desde una perspectiva de ecología profunda (Capra, 1985, 1992, 1998, 2003; Boff, 1996) que permite superar la relación dual entre los conceptos de “hábitat” y de “habitante” mediante la alusión al sentido trascendente (Jolif, 1969) y al contenido *triunitario* (Kikuchi, 1980, 1994; *Libro de Urantia*, 1993) y no antropocéntrico de los infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado entretejiendo la trama de la vida (Capra, 1998) en cualquier aquí y ahora.

Este recordatorio permite señalar la falta de imaginación de la sociedad contemporánea para cocrear nuevos y mejores mundos, en razón del efecto paralizante (Borradori, 2003) y escotósico (Lonergan, 1999)² del trauma colectivo producido

¹ “Al principio era el Verbo, y el Verbo estaba con Dios, y el Verbo era Dios. Él estaba al principio en Dios. Todas las cosas fueron hechas por Él y sin Él no se hizo nada de cuanto ha sido hecho. En Él estaba la vida, y la vida era la luz de los hombres”. *Sagrada Biblia* (p.1166). Versión directa de las lenguas originales por Eloino Nacar Fuster y Alberto Colunga Cueto, O.P. (MCMLXVIII). Revisión por Maximiliano García Cordero, O.P. U. de Salamanca. 3º Ed. Madrid, España: Biblioteca de Autores Cristianos.

² El término ‘escotosis’ se refiere a la aberración dramática del campo subjetivo del sentido común a propósito de la cual Lonergan afirma que: “Igual que podemos desear el acto de intelección, podemos también rechazarlo. Además de un amor a la luz, puede haber un amor a las tinieblas. Si las concepciones manidas y los prejuicios vician notoriamente las investigaciones teóricas, las pasiones primarias pueden pervertir de manera mucho más expedita el acto de comprensión en asuntos prácticos y personales. Tal aberración no tiene un efecto único y aislado. Excluir un acto de intelección es excluir también las nuevas preguntas que surgirían de éste. [...] Carecer de esa visión más completa redundará en un comportamiento que engendra incompreensión tanto en nosotros como en los demás. [...] Tal aberración de la comprensión es una *escotosis* y [...] el punto ciego que resulta de ella es un escotoma. [...] La *escotosis* es un proceso inconsciente. Se presenta no en los actos conscientes, sino en la función de censura que gobierna el surgimiento de los contenidos psíquicos. [...] este rechazo tiende a vincularse con la racionalización de la *escotosis* y con un esfuerzo por allegar evidencias a su favor. [...] La *escotosis* es una aberración no sólo de la comprensión, sino también de la función de censura. Así como desear un acto de intelección penetra a través de la superficie para gestar ciertas imágenes esquemáticas que propician el surgimiento del acto de intelección, así mismo no desear una intelección tiene el efecto contrario de suprimir de la conciencia un esquema que propiciaría el acto de intelección. [...] Los actos de intelección son indeseables, no porque confirman nuestros puntos de vista y nuestra conducta actuales, sino porque nos llevan a corregirlos y revisarlos. [...] Cuando las situaciones adversas se vuelven la norma para la mayoría de los miembros de una sociedad, entonces tal sociedad no puede sobrevivir sino procurándose un remedo público permanente de los sueños. [...] La invención de tal terapia en una cultura primitiva no es más difícil que la invención de la organización cultural misma. [...] La gente puede darse cuenta de que los sueños procuran alivio; esta advertencia puede plasmarse en una expresión dramática que vendría a satisfacer de forma solapada las necesidades inconscientes de la comunidad, y si la expresión dramática no es incluida en la organización cultural, entonces la cultura no sobrevivirá. [...] El contenido latente de los sueños, lejos de revelar al hombre ‘real’, exhibe ciertas potencialidades que son rechazadas. Lo perturbador o repulsivo [...] es la afirmación de que, bajo el disfraz de una conciencia fenoménica, acecha un monstruo que es la realidad de cada uno de nosotros y el dueño efectivo de nuestras vidas”. (Lonergan, 1999 pp. 243-246, 251, 561).

por la guerra y por los demás tipos de conflictos y violencias que se presentan cuando el poder del conocimiento ha sido puesto al servicio del poder de la riqueza mediante el poder de la fuerza a nombre del “desarrollo”.

Además, dicho recordatorio permite señalar que ni “conservación” ni “desarrollo” son objetivos en sí mismos, sino que son categorías que convergen en torno a la denominación contemporánea de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad, expresada en términos de “desarrollo humano sostenible”.

En el marco de ese mismo recordatorio, también se plantea que la expresión “alternativas de desarrollo” (Corragio, 1991; Dieterich, 1999; Nederven, 2000; Houtart, 2001; Dierckxsens, 2003; De Souza Santos, 2003, 2005; Dierckxsens & Tablada 2004) se diferencia de la de “alternatividad al desarrollo” en la medida en que ésta designa la probabilidad emergente (Loneragan, 1999) de procesos de elevación de niveles de conciencia respecto al sentido trascendente y al contenido *triunitario* de infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado entretejiendo la trama de la vida en cualquier aquí y ahora. En virtud de esto, se resalta la ventaja del reto cognitivo que plantean la recurrencia y la recursividad (Hofstadter, 1995; Rebetz, 1997) entre las operaciones de nuestra estructura de conocimiento (Loneragan, 1994) respecto a la pregunta por la vida, y se señala el obstáculo teórico-metodológico reduccionista y fragmentador que para el diálogo entre saberes presenta la rigidez científica de los protocolos disciplinarios establecidos (Ulrich, 1983; Gell-Mann, 1995; Morin, 1997; Izquierdo, 1999). De ahí que los aportes epistemológicos aquí presentados terminen sugiriendo la necesidad de aprovechar dicha ventaja y de superar dicho obstáculo como condiciones simultáneas para la construcción colectiva de un metalenguaje a partir de juegos de lenguaje (Wittgenstein, 1967, 1973; Ricoeur, 1980; Dijk, 1989, 2004) mediante un metamétodo (Loneragan, 1994) que permita plantear la diferencia y establecer la relación de subsumción *categorial* entre las expresiones “desarrollo”, “desarrollo humano sostenible”, “alternativas de desarrollo” y “alternatividad al desarrollo”. Esta sugerencia se hace con miras a la denominación y cocreación de imaginarios que denoten niveles de conciencia siempre trascendentes y *triunitarios*.

El artículo consta de tres partes: en la primera se reflexiona sobre los principales supuestos, la perspectiva predominante y el tema central de la pregunta general y sobre los supuestos de las preguntas específicas. En la segunda se responde a las mencionadas preguntas mediante siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo. En la tercera se formulan nuevas preguntas que orientarán el trabajo del autor dentro del programa de investigación sobre ambiente y desarrollo, en el marco de una plataforma de investigación cuya red *categorial* permita la caracterización

epistemológica de la propuesta de un enfoque regional para la alternatividad al desarrollo.

1. Reflexiones sobre las preguntas

- Entre conservación y desarrollo: ¿Objetivos compatibles?

Con respecto a la pregunta general acerca de la compatibilidad entre los objetivos de conservación y de desarrollo, se reflexiona a continuación sobre los principales supuestos, la perspectiva predominante y el tema central que permiten su formulación.

En la primera reflexión se destacan los siguientes como los principales supuestos que soportan la formulación de esta pregunta: el primer supuesto tiene que ver con la concepción según la cual tanto “conservación” como “desarrollo” son conceptos distintos que refieren a objetivos cuya compatibilidad resulta pertinente estimar para poder advertir si se presenta convergencia o divergencia entre los procesos que cada uno de tales objetivos implica, puesto que tal advertencia permite indicar los grados de entropía y de sinergia que caracterizan a la dimensión ambiental. El segundo supuesto tiene que ver con la concepción según la cual “naturaleza” y “humanidad” también son dos conceptos distintos cuya diferencia permite pensar que la naturaleza es el medio ambiente y que lo que se desarrolla es la humanidad. El tercer supuesto tiene que ver con la concepción según la cual conservación y desarrollo, en tanto objetivos distintos, permiten referirse al “impacto” ambiental del desarrollo de la humanidad en la conservación de la naturaleza (Goudie, 2001, 2005).

En la segunda reflexión se recuerda que los rasgos que caracterizan la perspectiva predominante desde la que se formula esta pregunta tienen que ver con la concepción según la cual la relación entre medio ambiente y desarrollo es dual y antropocéntrica, en la medida en que se concibe que el ambiente natural es la condición de posibilidad del desarrollo de la humanidad y que su aprovechamiento está regido por la racionalidad instrumental del ser humano (Sweder, 1991, Izquierdo, 1999; Medina & Espinosa (sf.), Marcuse, 1968, 1969), considerado centro y expresión máxima de la creación (Génesis, 26-27)³.

La tercera y última reflexión sobre la pregunta general tiene que ver con que el tema central en torno al cual gira esta pregunta es el uso sostenible que de la naturaleza

³ “Díjose entonces Dios: ‘Hagamos al hombre a nuestra imagen y a nuestra semejanza para que domine sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo, sobre los ganados y sobre todas las bestias de la tierra y sobre cuantos animales se mueven sobre ella’. Y creó Dios al hombre a imagen suya, a imagen de Dios lo creó, y los creó macho y hembra”. *Sagrada Biblia* (p. 3).

hacen la actual y las futuras generaciones (Escobar, 1994; Capra, 1995; Sachs, 1996; Elizalde, 2003). Éste es el tema central desde la perspectiva predominante, en la medida en que “desarrollo humano sostenible” (Ramírez, 1996; Elizalde, 2003) se convirtió en la denominación ineludible de la estrategia de las principales políticas, planes, programas y proyectos implementados durante el último decenio del siglo pasado y de los objetivos de desarrollo del milenio (ONU 2000, 2005) que han venido siendo promovidos en el marco de la globalización neoliberal contemporánea desde los albores de este siglo XXI.

- ¿Son conservación y desarrollo objetivos que no se pueden cumplir simultáneamente? ¿O es posible tener conservación y desarrollo?

A propósito de la primera pregunta específica, se reflexiona a continuación sobre el supuesto ambiguo que permite formularla, dada la posibilidad de cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y desarrollo.

A este propósito se señala que la formulación de esta pregunta reposa sobre el supuesto ambiguo según el cual conservación y desarrollo (Utría, 1986a, 1986b; Sachs, 1996; Elizalde, 2003, Fukuda & Shiva, 2003)⁴, en tanto objetivos distintos, sí pueden cumplirse simultáneamente en algunos casos por ser compatibles, mientras que en otros se presenta secuencialidad y exclusión entre sí por ser incompatibles. En esta reflexión se resalta la importancia de tener presente que la temporalidad del objetivo de conservación connota permanencia, mientras que la del objetivo de desarrollo connota cambio y que estas connotaciones temporales distintas explican la ambigüedad del supuesto que permite la formulación de esta pregunta. Dicha ambigüedad se explica complementariamente si además se tiene en cuenta que la connotación temporal distinta de cada uno de dichos objetivos va acompañada de connotaciones espaciales también distintas. Esto significa que la posibilidad del cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y de desarrollo depende de su espacio-temporalidad y que por ello es una posibilidad que varía contextualmente.

- ¿Es posible incorporar conocimiento científico y no científico para lograr simultáneamente conservación y desarrollo?

Con respecto a la segunda pregunta específica, se reflexiona a continuación sobre el doble supuesto que refiere tanto a la existencia como a la relación entre distintos tipos de conocimiento y que permite formular la pregunta por la posibilidad de incorporar conocimiento científico y no científico para lograr simultáneamente los objetivos de conservación y de desarrollo.

⁴ *Evaluación de los ecosistemas del milenio.* <http://www.unep.org/geo/>

La formulación de esta pregunta reposa sobre el doble supuesto según el cual para lograr simultaneidad en el cumplimiento de objetivos distintos se requiere, por un lado, incorporar distintos tipos de conocimiento y, por otro lado, admitir que el conocimiento de la simultaneidad de la diferencia es posible relacionando el conocimiento científico, el metacientífico y el paracientífico (Piaget, 1970) en torno a una unidad de sentido emergente. Este doble supuesto pone de presente que el logro simultáneo de objetivos distintos es una exigencia teleológica que está implícita en la posibilidad de la incorporación de conocimientos provenientes de verdades científicas, de sabidurías filosóficas y de revelaciones *religiosas* (Tagore & Einstein, 1983; Talbot, 1986; Capra & Steindl-Rast 1990; Gellner, 1994; Gil & Nistal, 1994, Krishnamurti & Bhom, 1995; Revel & Ricard, 1998; Izquierdo, 1998). Esta posibilidad también pone de presente la necesidad de un metaconocimiento que trascienda el conocimiento científico respecto a “conservación” y a “desarrollo”.

- ¿Cuáles son las ventajas y los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre conservación y desarrollo?

Para finalizar esta primera parte, se reflexiona a continuación sobre los supuestos que permiten la formulación de la pregunta. A este propósito se señala que la formulación de esta pregunta reposa sobre el supuesto ambiguo según el cual conservación y desarrollo (Utría, 1986a, 1986b; Sachs, 1996; Elizalde, 2003, Fukuda & Shiva, 2003)⁵, en tanto objetivos distintos, sí pueden cumplirse simultáneamente en algunos casos por ser compatibles, mientras que en otros se presenta secuencia y exclusión entre ellos por ser incompatibles. En esta reflexión se resalta la importancia de tener presente que la temporalidad del objetivo de conservación connota permanencia, mientras que la del objetivo de desarrollo connota cambio y que estas connotaciones temporales distintas explican la ambigüedad del supuesto que permite la formulación de esta pregunta. Dicha ambigüedad se explica complementariamente si además se tiene en cuenta que la connotación temporal, distinta de cada uno de dichos objetivos, va acompañada de connotaciones espaciales también distintas, correlativas a las ventajas y los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y desarrollo.

Esta pregunta reposa sobre un primer supuesto, según el cual existe una relación entre los objetivos de conservación y desarrollo cuyo abordaje requiere un enfoque interdisciplinario, y reposa también sobre un segundo supuesto según el cual, mientras se aborden por separado cada uno de dichos objetivos, ellos pueden seguir siendo enfocados disciplinariamente. Esto último ocurre en la versión predominante del objetivo de conservación que ha sido enfocado preferencialmente desde la biología o desde la ecología (Ballesteros, 1995; Boff, 1996; Mires, 1996; Ulloa, 2005) y

⁵ Evaluación de los ecosistemas del milenio. <http://www.unep.org/geo/>

también ocurre con respecto al objetivo de desarrollo que, en su versión predominante, ha sido enfocado prioritariamente desde la economía o, en el mejor de los casos, desde la economía política (Rostow, 1967, 1971; Perroux, 1973; González de Olarte, 1982; Helmsing, 1999, 2001; Peet & Hartwick, 1999; Meier & Stiglitz, 2002; Easterly, 2003; Friedman, 2005; Chambers, 2005).

En virtud de la anterior reflexión, la principal ventaja de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y de desarrollo es de orden cognitivo, pues tal tipo de enfoque obliga a relacionar saberes distintos con respecto a un mismo fenómeno que de suyo varía dependiendo del arreglo entre la lógica, la ética y la estética de los patrones culturales prevalecientes en un contexto dado.

A su vez, bajo esta misma reflexión, el principal obstáculo de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y desarrollo es de orden teórico-metodológico, a causa de la dificultad teórica que para el diálogo entre saberes plantea la rigidez de los protocolos disciplinarios establecidos con la pretensión de un conocimiento científico, y también del reto metodológico que implica la construcción colectiva de un metalenguaje a partir de juegos de lenguaje mediante un metamétodo.

La superación de dicho obstáculo teórico-metodológico exige no sólo asumir las diferencias contextuales de la recurrencia y de la recursividad entre las operaciones sensorial, imaginativa, conceptual, valorativa, *decisional* y praxiológica de nuestra estructura de conocimiento (Lonergan, 1994; Morin, 1981; García, 2001), sino que también demanda reconocer la naturaleza *interdimensional*, facilitar el abordaje interdisciplinario y sugerir el ámbito de gestión interinstitucional implicados en la relación entre los mencionados objetivos.

Hasta acá las reflexiones sobre la pregunta general y sobre las preguntas específicas formuladas en los términos de referencia para el mencionado panel.

2. Respuestas a las preguntas

A continuación se responde a las preguntas formuladas en la primera parte, con el propósito de que, al asumir en ellas las implicaciones conceptuales de las anteriores reflexiones, estas respuestas recojan el estado del arte de los aportes epistemológicos del autor a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo desde teorías de complejidad.

Con respecto a la pregunta general acerca de la compatibilidad entre los objetivos de conservación y de desarrollo, se responde a continuación en términos de tema-

tización metafórica de conceptos operatorios, de poder cocreador de la palabra y de escotosis respecto a la redenominación de imaginarios.

- Tematización de conceptos operatorios:

En la primera respuesta a la pregunta general se destaca que “vida” es el concepto operatorio que subyace a la formulación de la pregunta por la compatibilidad entre los objetivos de conservación y de desarrollo. Ello es así en la medida en que la pregunta recurrente por la recursividad de la vida ha venido poniendo en cuestión el sesgo tecno-económico que está presente en la denominación de la estrategia del imaginario de la modernidad expresado en términos de “desarrollo”, porque en su nombre se ha venido comprometiendo crecientemente la supervivencia de la diversidad de las manifestaciones de la vida (Goudie, 2001 2005; Lyotard, 1995; De Souza Silva, 2004a, 2004b)⁶, tal como las hemos venido conociendo en algunos contextos durante la historia reciente de nuestro planeta.

En este sentido, el primer aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo consiste en sugerir la importancia de tematizar metafóricamente nuestros conceptos operatorios⁷, tal como ocurre a propósito de “vida”, en tanto concepto operatorio de la pregunta general por la compatibilidad entre los objetivos de conservación y de desarrollo.

- Poder cocreador de la palabra:

En la segunda respuesta a la pregunta general se destaca que el concepto de “desarrollo ecológico” es el central de la estrategia de desarrollo humano sostenible, en la medida en que etimológicamente se refiere al desarrollo de la sociedad moderna, en términos de discurso sobre la casa de la vida.

En este sentido, el segundo aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo consiste en recordar la importancia del poder cocreador de la palabra, particularmente cuando el discurso predominante sobre la casa de la vida se ha referido hasta el momento a la relación entre ambiente y desarrollo desde una perspectiva dual y antropocéntrica según la cual el medio natural es la condición de posibilidad del entorno construido para el desarrollo de la humanidad (Ramírez, 1996; Searle, 1997; Elizalde, 2003). De ahí la importancia de sugerir que el discurso sobre la casa de la vida sea enunciado

⁶ PNUMA *Global environmental outlook*. <http://www.unep.org/geo/>

⁷ Conceptos operatorios son aquellos sin los cuales no podríamos decir lo que decimos pero de los cuales no somos conscientes cuando nos expresamos en nuestra cotidianidad. Interpretación del autor a partir del texto de Fink (1968).

desde niveles de conciencia con sentido trascendente y con contenido *triunitario* y no antropocéntrico, que permita superar la relación dual entre los conceptos de “hábitat” y de “habitante”, aludiendo a los infinitos y simultáneos intercambios de energía entre las manifestaciones del ser que entretejen la trama de la vida en cualquier aquí y ahora desde una perspectiva de ecología profunda.

- Escotosis respecto a la red denominación de imaginarios:

En la tercera respuesta a la pregunta general se plantea que “desarrollo” es la denominación de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad que ha ido reemplazando a la de “progreso” y que se ha asociado crecientemente, aunque no de forma exclusiva, a distintas “alternativas de desarrollo”, surgidas particularmente desde el período de la postguerra mundial de mediados del siglo XX. Tales alternativas de desarrollo han sido expresadas en términos de i) crecimiento tecnoc-económico con Estado benefactor desde los decenios del cincuenta y del sesenta (Hayek, 1950; Rostow 1967; Keynes, 1972 1991; Weber, 1983, 2004); ii) desarrollo sostenible como respuesta a los límites del crecimiento tecnoc-económico desde el decenio del setenta (Meadows, 1972; ONU, 1987); iii) desarrollo a escala humana y local con desmonte selectivo, descentralizante y privatizador del Estado benefactor mediante ONG y fundaciones privadas desde el octavo decenio (Nohlen, 1991; Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn, 1997; Jolly, 2001; Boisier, 2003); iv) desarrollo humano sostenible con indicadores de género desde el decenio del noventa (Sen, 2000; Lomera, 1999; Ministerio del Ambiente, Colombia, 1995; Bonilla, 1998; Sen, 2005) y v) objetivos de desarrollo del milenio formulados en el marco de la globalización neoliberal contemporánea desde los albores de este siglo XXI (ONU 2000, 2005). Esta secuencia en la denominación de las alternativas de desarrollo muestra que éste es la denominación de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad cuyo contenido ha venido adicionándose adaptativamente en cada contexto y ha venido siendo presentado como lo nuevo pero reproduciendo siempre más de lo mismo (Nietzsche, 1972; Picó, 1988; Touraine, 1993; Jameson, 1996; Margot, 1998; De Souza Silva, 2004a, 2004b).

En este sentido, el tercer aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo consiste en señalar que la falta de imaginación de la sociedad contemporánea para cocrear nuevos y mejores mundos, comenzando por red denominar su imaginario, se debe al efecto paralizante y *escotósico* del trauma colectivo producido por la guerra y por los demás tipos de conflictos y violencias que se presentan cuando el poder del conocimiento ha sido puesto al servicio del poder de la riqueza mediante el poder de la fuerza a nombre del “desarrollo”. Ello parece indicar que padecemos de *escotosis*, una enfermedad de la conciencia que consiste en preferir hacer recurrente lo conocido antes que asumir el reto de tematizar metafórica y recursivamente lo

desconocido, mediante el despliegue del poder de la conciencia imaginativa sobre los poderes del conocimiento, de la riqueza y de la fuerza en cada aquí y ahora.

En otras palabras: cuando se interroga en general sobre si conservación y desarrollo son objetivos compatibles, puede responderse que ni “conservación” ni “desarrollo” son objetivos en sí mismos, sino que son categorías que convergen en torno a la denominación contemporánea de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad expresada en términos de “desarrollo humano sostenible” y que por ello no resulta procedente indagar sobre su compatibilidad en cuanto objetivos.

Con respecto a la pregunta específica sobre la posibilidad del cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y de desarrollo, se responde a continuación en términos de probabilidad emergente y paraconsistencia.

- Probabilidad emergente y paraconsistencia:

En la respuesta a esta pregunta específica se señala que despejar el supuesto ambiguo sobre el que reposa su formulación, según el cual conservación y desarrollo, en tanto objetivos distintos, sí pueden cumplirse simultáneamente en algunos casos por ser compatibles, mientras que en otros casos se presenta secuencialidad y exclusión entre ellos por ser incompatibles, implica reconocer que hay otras lógicas que, como la paraconsistente (Haak, 1983; Reason, 1988; Laszlo, 1993; Schnitman, 1994), permiten entender que algo puede ser y no ser al mismo tiempo cuando a la espacio-temporalidad de un proceso corresponden fenómenos con distintas territorialidades.

En este sentido, el cuarto aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo consiste en señalar que la posibilidad del cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y desarrollo, en términos de “desarrollo humano sostenible”, depende de la espacio-temporalidad de éste, en cuanto proceso. En este sentido, dicho cumplimiento simultáneo es una posibilidad que varía según la contextualidad de fenómenos que tienen territorialidades distintas en las cuales en algunos casos se cumple tal simultaneidad mientras que en otros no⁸.

En otras palabras: cuando se interroga específicamente por la posibilidad del cumplimiento simultáneo de los objetivos de conservación y desarrollo, puede responderse que esta posibilidad, en términos de “desarrollo humano sostenible”, es una probabilidad emergente que depende de nuestro nivel de conciencia para percibir en la espacio-temporalidad de un mismo proceso, fenómenos que ocurren

⁸ *Evaluación de los ecosistemas del milenio.* <http://www.unep.org/geo/>

en territorialidades distintas y con jurisdicciones que varían según la manera como entendamos los conceptos de “hábitat” y de “habitante” y según los papeles y funciones que les atribuyamos a sus relaciones.

Con respecto a la pregunta específica acerca de la posibilidad de la incorporación de conocimiento científico y no científico para lograr simultáneamente conservación y desarrollo, se responde a continuación en términos de las grandes formas epistemológicas científica, metacientífica y paracientífica.

- Grandes formas epistemológicas:

Para responder a esta pregunta específica, se señala que el abordaje científico de la dimensión ambiental mediante conocimiento relevante y pertinente que sea producto tanto de la objetividad pretendida dentro de cada una de las denominadas ciencias naturales como de la subjetividad pretendida en cada una de las denominadas ciencias sociales (Dilthey, 1980; Berger & Luckmann, 1983) puede complementarse con la sabiduría metacientífica (Piaget, 1970) proveniente de la filosofía. Esto es posible, siempre y cuando se haga una reflexión filosófica desde un metaconocimiento que permita trascender las tendencias ambientalistas hacia la humanización de la naturaleza y las contratendencias ecologistas hacia la naturalización de la humanidad (Smidt, 1976; Odum, 1998).

Sin embargo, además de tal tipo de complementación, hoy día tampoco son suficientes los abordajes científico y metacientífico a la dimensión ambiental, pues resulta cada vez más ineludible enmarcarlos paracientíficamente (Piaget, 1970) dentro de las distintas revelaciones religiosas propias de las cosmovisiones que cohesionan los diversos patrones culturales prevalecientes en un contexto dado (Barbero, 1997, Delgado, 2000), Ello es así porque coexisten patrones culturales con pluralidad de valores y de costumbres que regulan las relaciones del humano consigo mismo, del humano con sus congéneres, entre humanos y no humanos y entre no humanos. En conjunto, tales relaciones involucran distintos niveles de resolución de lo social (Izquierdo, 2004) entendido, desde teorías de complejidad, como un campo unificado (Hawking, 1989, 1996, 2001), relacional, fractal (Mandelbrot, 1993)⁹, *hologramático*

⁹ La noción de componente fractal aquí utilizada ha sido ajustada con base en una interpretación del autor sobre el aporte a esta segunda parte, del artículo proveniente del texto de Mandelbrot (1993). *Op.cit.* (pp. 13-26, 33-34, 42-43, 167-169, 171, 188, 193-194).

Según Mandelbrot “El concepto de ‘fractal’ es un neologismo sinónimo de ‘objeto fractal’ que refiere al adjetivo latino *fractus* que significa ‘interrumpido o irregular’. [...] Una de las características principales de cualquier objeto fractal es su *dimensión* fractal [...] que mide su grado de irregularidad e interrupción y que puede muy bien ser una fracción simple e incluso un número irracional. [...] La geometría fractal se caracteriza por dos elecciones: La elección de problemas en el seno del caos de la naturaleza [...] y la elección de herramientas en el seno de las matemáticas [...] que han creado algo nuevo: entre el dominio del caos incontrolado y el orden excesivo de Euclides, hay a partir de ahora una nueva zona

y *omnijetivo* (Talbot, 1986)^{10/11} entre manifestaciones del ser de los que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización (Jolif, 1969) inacabado, entretejiendo la trama de la vida (Capra, 1998) en cualquier aquí y ahora.

de orden fractal”. También, según Mandelbrot, “Todos los objetos naturales son ‘sistemas’ que están formados por muchas partes distintas, articuladas entre ellas [*sic*] y la dimensión fractal describe un aspecto de esta regla de articulación. Pero la misma definición es igualmente aplicable a los ‘artefactos’. La dimensión fractal es un número que sirve para cuantificar el grado de irregularidad y fragmentación de un conjunto geométrico o de un objeto natural y no es necesariamente entera. Una diferencia entre los sistemas naturales y los artificiales es que, para conocer los primeros hay que utilizar la observación o la experiencia, en tanto que para los segundos, se puede interrogar al artífice”.

El componente fractal presentado en este artículo también refiere a la noción de “escalante”, una figura geométrica u objeto natural cuyas partes tienen la misma forma o estructura que el todo, salvo que están a diferente escala y pueden estar ligeramente deformadas.

Los fractales representan a la vez una teoría matemática y un método para analizar una gran diversidad de fenómenos de la naturaleza que se nos antojan “sin ley”, como la caprichosa forma de una costa, de una nube e incluso de una obra de arte. Mandelbrot creó los fractales a principios del decenio del sesenta, y hoy protagonizan investigaciones de física teórica, geografía, economía, biología, entre otras ciencias, de modo que en la actualidad se puede decir que existe una concepción y una geometría fractales de la naturaleza. El ejemplo estético más difundido de fractales es la curva de Von Koch (1904), que es una figura célebre que Césaró (1905), citado por Mandelbrot, describe en los términos extáticos siguientes: “Es una línea verdaderamente maravillosa entre las líneas. Si estuviera viva, no sería posible aniquilarla sin suprimirla de golpe, pues se trata de una curva [...] pero cada etapa de su construcción aumenta [...] la longitud total en un factor $4/3$ [...] por lo que tiene una longitud infinita”. Véase “La curva de Von Koch y la isla quimérica en forma de copo de nieve”. Mandelbrot. (1993). *Figuras*. *Op. cit.* (pp. 42-43).

La noción de componente hologramático aquí utilizada ha sido ajustada con base en una interpretación del autor sobre el aporte a esta segunda parte del artículo proveniente del texto de Talbot (1986). *Op. cit.* (pp. 9-13, 49-51, 63-66, 85-87, 189-190).

Según Talbot, “Los hologramas son un tipo de representación o imagen transparente, creada con la ayuda de un láser, en donde la imagen contenida no es bidimensional sino tridimensional en la que cada porción contiene la imagen entera”.

¹⁰ La noción de componente omnijetivo aquí utilizada ha sido ajustada con base en una interpretación del autor sobre el aporte a esta segunda parte, del artículo proveniente del texto de Talbot (1986). *Op. cit.* (pp. 9-13, 49-51, 63-66, 85-87, 189-190).

Según Talbot, “Un concepto omnijetivo del universo no es, de ningún modo, algo nuevo. Hace más de dos mil años que la tradición tántrica hindú postulaba una filosofía parecida. Según el tantra, la realidad es ilusión o maya y el mayor error que cometemos al no percibir este maya, es el de percibirnos a nosotros mismos desligados de nuestro entorno”.

¹¹ Detrás de la filosofía de que el universo es omnijetivo hay toda una vasta tradición filosófica y metafísica. Así, según Talbot, como asegura Jack Sarfatti [(1974). *Implications of meta-physics for psychoenergetic systems*. En *Psychoenergetic Systems* (vol. 1). London, England: Gordon and Breach], “(...) el principio cuántico implica a la mente de un modo esencial, en la línea sugerida por Parménides, el obispo Berkeley, Jeans, Whitehead y otros”. Igualmente, según Talbot, “Alfred North Whitehead postulaba que “[...] la teoría que combató separa la naturaleza en dos apartados, es decir, la naturaleza que aprehendemos al darnos cuenta y la naturaleza que es causa de ese darnos cuenta [...]. El punto de encuentro de estas dos naturalezas es la mente”. [(1925). *The concept of nature*. New York, USA: Mcmillan; (1968). *El concepto de la naturaleza*. Ed. Gredos y en (1967) *Science and the modern World*. New York, USA: Free Press]. Además, según Talbot, “en 1927 Werner Heisenberg [(1958). *Physics and philosophy*. New York, USA: Harper Torchbooks], expuso su principio de indeterminación [...] y afirmaba que el observador altera lo observado por el mero acto de su observación, teniendo un atisbo de maya [...] al afirmar que ‘el concepto de realidad objetiva [...] se evaporaba [...] en matemáticas, que ya no re-

Finalmente, con respecto a la pregunta específica sobre las ventajas y los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y de desarrollo, se responde a continuación tanto en términos de ventaja cognitiva y metametodológica, como en términos del obstáculo teórico-metodológico de las alternativas de desarrollo y del reto de la alternatividad a éste.

- Ventaja cognitiva y metametodológica:

En la primera respuesta a esta pregunta específica se señala que la principal ventaja de un enfoque interdisciplinario es de orden cognitivo (Morin, 1997, 2000; Vilar, 1997; Dennett, 1995; Searle, 1996; Talbot, 1986; Dijk, 2004), porque obliga a relacionar saberes distintos respecto a un mismo fenómeno que varía según el arreglo entre la lógica, la ética y la estética de los patrones culturales prevalecientes en un contexto dado. Sin embargo, un enfoque interdisciplinario no es suficiente para dar cuenta de la pretensión de verdad, bondad y belleza (*Libro de Urantia*, 1993) que subyace a las relaciones entre los distintos niveles de resolución de lo social, entendido, desde teorías de complejidad, como un campo unificado, relacional, fractal, *hologramático* y *omnijetivo* entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado entretejiendo la trama de la vida en cualquier aquí y ahora. Por ende, el enfoque de lo social como campo unificado, además de interdisciplinario, debe también ser *transmetaparadisciplinario* y no antropocéntrico, aunque sí antropológico, con el propósito de propiciar la emergencia de nuevo conocimiento a partir de conocimientos científicos, de sabidurías filosóficas y de revelaciones religiosas dentro de los que se enmarca el mencionado arreglo entre la lógica, la ética y la estética de los patrones culturales prevalecientes en un contexto dado.

presentan tanto el comportamiento de las partículas elementales, cuanto nuestro conocimiento de ese comportamiento". "La transformación más asombrosa de la visión del mundo que ha emprendido la nueva física es precisamente ésta: Admitir que *la conciencia juega un indudable papel en el llamado universo físico*". "El reconocimiento del papel de la conciencia en los procesos del universo físico entraña un alejamiento radical de los presupuestos de la física clásica. Sin embargo, eso es lo que los místicos han venido diciendo desde siempre"; "[...] confluencia de la mística y la física moderna [...]"; "[...] si la mente humana produce un efecto incluso sobre algo como una simple partícula, la ecología entera del universo material queda afectada por ella [...]"; "[...] ahora debemos sospechar que cada punto en el cerebro humano está conectado, por medio de la espuma cuántica, con todos los demás puntos del universo. Con frecuencia esta conexión omnijetiva entre la mente y el universo es comparada al tipo de realidad de los sueños [...] todos los entes y artefactos están subordinados a la conciencia del soñador. La realidad del sueño es en último término omnijetiva". Además "El superspacio de John Wheeler [(1967). *Superspace and the nature of quantum geometrodynamics*. En De Uit. C., & Wheeler, J. (1968). *Batelle Rencontres* W. Benjamin (Ed.), *Lectures in mathematics and physics*. New York, USA], arroja dudas sobre la estricta tridimensionalidad de las cosas. Debido a que los pasadizos conectan cada punto en el espacio con todos los demás, el universo se colapsa en una peculiar unidimensionalidad. En efecto, desde una perspectiva más allá [...] del espacio-tiempo, parecería [*sic*] que el universo carece [*sic*] de dimensionalidad"; La afirmación más radical que ha hecho la nueva física es seguramente que el concepto de "participante" reemplaza al de "observador".

En este sentido, el quinto aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo consiste en plantear la ventaja del reto cognitivo y metametodológico que gira en torno a la *recursividad* contextual entre las operaciones sensorial, imaginativa, conceptual, valorativa, decisional y praxiológica de nuestra estructura de conocimiento.

- Obstáculo teórico-metodológico de las “alternativas de desarrollo” y ventaja del reto cognitivo de la “alternatividad al desarrollo”

En la segunda respuesta a esta pregunta específica se señala que el principal obstáculo de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los conceptos de “conservación” y “desarrollo” es de orden teórico-metodológico, a causa del sesgo teórico que para el diálogo entre saberes plantea la rigidez de los protocolos disciplinarios establecidos y también del reto metodológico que implica la construcción colectiva de un metalenguaje a partir de juegos de lenguaje mediante un metamétodo. Esto significa que el enfoque interdisciplinario no es suficiente para dar cuenta de los requerimientos de un nivel de conciencia que permita superar el obstáculo teórico-metodológico (Varela & Hayward, 1997) que enfrentan las “alternativas de desarrollo” cuando su objetivo es la vida pero cuando en nombre del “desarrollo” se sacrifican algunas de las manifestaciones de la vida misma. Por eso, en últimas, la principal ventaja de un enfoque *transmetaparadisciplinario* no antropocéntrico para abordar la relación entre los conceptos de “conservación” y “desarrollo” es asumir el reto cognitivo de la “alternatividad al desarrollo” entendida como la denominación de la probabilidad emergente (Lonergan, 1994) de procesos de elevación de niveles de conciencia respecto al sentido trascendente y al contenido *triunitario* de infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado entretejiendo la trama de la vida (Capra, 1998) en cualquier aquí y ahora.

En este sentido, el sexto aporte epistemológico a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo, abordados desde teorías de complejidad, consiste en señalar la ventaja del reto cognitivo y metametodológico (Lonergan, 1994; Morin, 1981; García, 2001) de la “alternatividad al desarrollo” que se deriva del principal obstáculo teórico-metodológico de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los conceptos de “conservación” y “desarrollo”.

Dicho reto cognitivo consiste en asumir i) que los procesos de elevación de los niveles de conciencia son procesos complejos recurrente-recursivos (Hofstadter, 1995; Rebetez, 1997); ii) que la elevación de los niveles de conciencia es cocreativa

(Carroll, 2003); iii) que el sentido de los infinitos y simultáneos intercambios de energía entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente es trascendente (Jolif, 1969); iv) que su contenido es triunitario (Kikuchi, 1980, 1994; *Libro de Urantia* 1993) y v) que dichos intercambios son orgánicos y compasivos.

Además, dicho reto consiste en asumir que la espacio-temporalidad de los procesos de elevación de los niveles de conciencia contiene múltiples direcciones (Dyson, 1991) de fenómenos que ocurren simultáneamente en territorialidades distintas y en jurisdicciones que varían según la manera paraconsistente (Haak, 1983; Reason, 1988; Laszlo, 1993; Schnitman, 1994), trivalente (Reichenbach, 1948) y triádica (Kikuchi, 1980, 1994; *Libro de Urantia* 1993), según como entendamos las manifestaciones del ser y según los papeles y las funciones que les atribuyamos a sus relaciones.

En otras palabras. cuando se interroga en forma específica por las ventajas y por los obstáculos de un enfoque interdisciplinario para abordar la relación entre los objetivos de conservación y desarrollo, puede responderse i) que el aprovechamiento de la ventaja y la superación del obstáculo mencionado están asociados a la propuesta de un enfoque regional para la alternatividad al desarrollo y ii) que la propuesta de tal enfoque regional se soporta en la categoría compleja de región (Izquierdo, 2005) definida a partir de sus variables de espacio-temporalidad, territorialidad, jurisdiccionalidad y funcionalidad con sus respectivos indicadores de simultaneidad espacio-temporal, diferenciación territorial, cogestión jurisdiccional y complementariedad funcional.

3. Nuevas preguntas

En virtud de las anteriores reflexiones y respuestas a las preguntas mencionadas, se plantea que el séptimo aporte epistemológico desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo es la recurrente pregunta por la recursividad de la vida, y que la denominación contemporánea de la estrategia del imaginario del proyecto de la modernidad, expresada en términos de “desarrollo humano sostenible”, es epistemológicamente disfuncional a dicha pregunta, en la medida en que su antropocentrismo dificulta enfrentar el reto cognitivo que presenta el campo unificado entre aquellas manifestaciones del ser de las que el humano sea consciente y que están en proceso de totalización inacabado, entretejiendo la trama de la vida en cualquier aquí y ahora. Dicho campo unificado es concebido desde teorías de complejidad como ciencia (Prigogine, 1983, 1990, 1993, 1994; Lewin, 1995; Maturana, 1996; Capra, 1998), como método (Morin, 1981, 1994, 1997, 2000; Lonergan, 1994; Varela & Hayward, 1997) y como

cosmovisión (Hermes sf.; Platón, 428/427-347 a.c.; Da Vinci, 1452-1519; Capra, 1990; Ferguson, 1990, *Libro de Urantia* 1993; Lawlor, 1996; Carroll, 2003; Drúnvalo, 2003).

Lo anterior abre por lo menos las siguientes posibilidades:

La primera consiste en red denominar el imaginario de la sociedad moderna, lo cual no va más allá de reproducir el carácter homogeneizante de la modernidad, abogando reiteradamente por el cambio social antropocéntrico pero llevándolo a cabo de una forma tal que todo siga igual al asumir el eterno retorno de “lo nuevo como siempre más de lo mismo”. Esto, desde la dimensión ambiental, se ha traducido hoy en reiterar las bondades del modelo de desarrollo humano sostenible con indicadores de género, junto con las bondades de los objetivos de desarrollo del milenio en el marco de la globalización neoliberal contemporánea.

La segunda consiste en asumir el reto cognitivo de la probabilidad emergente de procesos de elevación de niveles de conciencia, cuyas respuestas a la pregunta por la vida trasciendan la perspectiva antropocéntrica, desde la cual hasta ahora se ha planteado predominante y dicotómicamente que lo que se debe conservar es el medio ambiente natural y que lo que se debe desarrollar es la humanidad, como si se tratara de dos campos distintos en vez de uno unificado.

De estas dos posibilidades, la que resulta más atractiva al autor es la segunda, y por ello finalmente se formulan las siguientes preguntas sobre el qué, el cómo y el con qué en el marco de una plataforma de investigación cuya red *categorial* permita la caracterización epistemológica de la propuesta de un enfoque regional para la alternatividad al desarrollo:

- *¿Qué?*: cognitividad. *¿Para qué?*: para la alternatividad al desarrollo. *¿Cómo?*: cocreación metafórica. *¿De qué?*: de conciencia *omnijetiva*.
- *¿Cómo?*: metametodología. *¿En qué?*: en la pedagogía. *¿Para qué?*: para la alternatividad al desarrollo.
- *¿Con qué?*: enfoque regional. *¿Para qué?*: para la alternatividad al desarrollo. *¿De qué tipo?*: una caracterización epistemológica. *¿Desde dónde?*: desde teorías de complejidad como ciencia, como método y como cosmovisión.

Las respuestas a estas nuevas preguntas darán contenido al trabajo futuro del autor dentro del programa de investigación sobre medio ambiente y desarrollo, en la medida en que las relacione con los interrogantes formulados desde los demás programas de investigación del CIDER. Dichos interrogantes se formularon a propósito de i) el margen que se le otorga a lo local en las reflexiones y experiencias para Colombia sobre empleo; ii) la democracia local y la gobernabilidad territorial; iii) la protec-

ción social de las familias situadas entre las dinámicas de la macroeconomía y la construcción de los medios de vida y iv) los retos que plantean las dimensiones de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo desde el Sur con respecto al papel de la sociedad civil y a la *sostenibilidad* del desarrollo.

Hasta acá los siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad a la dimensión ambiental de los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Ballesteros, J. (1995). *Ecologismo personalista*. Madrid, España: Ed. Tecnos.
- Barbero, J. M. (1997). Globalización y multiculturalidad: notas para una agenda de investigación. *Ensayo y Error*, 2 (3), 178-199.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1983). La sociedad como realidad objetiva. La sociedad como realidad subjetiva. En *La construcción social de la realidad* (pp. 66-120, 164-233). Buenos Aires: Amorrortu.
- Boff, L. (1996). La ecología como nuevo espacio de lo sagrado. En *Ecología solidaria* (pp. 93-103). Madrid: Ed. Trotta.
- Boisier, S. (2003, 2001). La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad del conocimiento* (pp. 93-110). Santiago de Chile: Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bonilla, J. (1998). Camino hacia un desarrollo humano sostenible. *Revista Andi*, 151,
- Borradori, G. (2003). *La filosofía en una época de terror* (pp. 23-50). Madrid: Ed. Taurus.
- Capra, F. (1985). Los paralelismos. En *El tao de la física* (pp. 147-343). Barcelona: Ed. Humanitas.
- Capra, F. (1990). *Sabiduría insólita: conversaciones con personajes notables*. Barcelona: Ed. Kairós.
- Capra, F., & Steindl-Rast, D. (1990). *Pertenecer al universo: encuentros entre ciencia y espiritualidad* (pp. 15-20, 95-251). Madrid: Edaf.
- Capra, F. (1992). *El punto crucial* (pp. 17-53, 307-496). Buenos Aires: Ed. Estaciones.
- Capra, F. (1995). *Steering business toward sustainability*. Tokio: United Nations University.

- Capra, F. (1998). *La trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos* (pp. 25-34, 171-318). Barcelona: Ed. Anagrama.
- Capra, F. (2003). *Las conexiones ocultas: implicaciones medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo* (pp. 103-170). Barcelona: Ed. Anagrama.
- Carroll, L. (2003). *Kryon: el nuevo principio* (Libro IX. pp. 67, 117-119, 218, 287). Barcelona: Ed. Obelisco.
- Chambers, R. (2005). *Ideas for development*. London: Sterling VA. Earthscan
- Corragio, J. (1991). Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana Ponencia. En *IV Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe*. Quito: noviembre 27-29.
- Da Vinci, L. (1452-1519). *Tratados*.
- Delgado, E. (2000). Cultura, territorio y globalización. En J. Barbero, F. López, & A. Robledo (Eds.), *Cultura y región* (pp. 15-21). Bogotá: CES-UN-Minagricultura.
- Dennett, D. (1995). *La conciencia explicada: una teoría interdisciplinar*. Barcelona, España: Paidós.
- De Souza Santos, B. (2003). *La caída del ángelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una práctica política*. Bogotá: Colección en Clave de Sur, ILSA.
- De Souza Santos, B. (2005). *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Ed. Trotta; Bogotá: ILSA.
- De Souza Silva, J. (2004a). *Epitafio para la idea de desarrollo por organizar la hipocresía y legitimar la injusticia*. Concurso de ensayo, "Pensar a contracorriente". La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro.
- De Souza Silva, J. (2004b). *Desarrollo y dominación: hacia la descolonización del pensamiento subordinado al conocimiento autorizado por el más fuerte*. San José, Costa Rica.

- Dierckxsens, W. (2003). *Del neoliberalismo al poscapitalismo: la construcción de alternativas más allá del neoliberalismo a partir de Seattle*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Dierckxsens, W. & Tablada, C. (2004). *Guerra global, resistencia mundial y alternativas*. Ciudad de Panamá: Ruth Casa Editorial; La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Dieterich, H. (1999). *Fin del capitalismo global: el nuevo proyecto histórico*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Dijk, T. A. Van (1989). *Estructuras y funciones del discurso: una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto y a los estudios del discurso*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Dijk, T. A. Van (2004). *Discurso y dominación: 25 años de análisis crítico del discurso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Dilthey, W. (1980). *Introducción a las ciencias del espíritu* (pp. 12-60, 503-576). Madrid: Alianza Editorial.
- Drúnvalo, M. (2003). *El antiguo secreto de la flor de la vida* (vols. 1 y 2). México, D.F.: Ed. Teohua.
- Dyson, F. (1991). *El infinito en todas direcciones*. Barcelona: Ed. Tusquets.
- Easterly, W. (2003). *En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona: Antoni-Bosch.
- Elizalde, A. (2003). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*. Santiago de Chile: PNUMA-U. Bolivariana de Chile.
- Escobar, A. (1994). El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. *Foro*, 23, 98-112.
- Ferguson, M. (1990). *La conspiración de Acuario: transformaciones personales y sociales en este fin de siglo* (caps. X, XI, XII y XIII, pp. 373-499). Barcelona: Ed. Kairós.
- Fink, E. (1968). Los conceptos operatorios en la fenomenología de Husserl. En *Cahiers de Royamont-Husserl* (pp. 192-214). Madrid: Ed. Paidós.

- Friedman, B. (2005). *The moral consequences of economic growth*. New York: Alfred Knopf.
- Fukuda, S., & Shiva, A. (2003). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press.
- García, O. (2001). Pensamiento complejo e interdisciplinariedad en organizaciones sociales: vigencia de la concepción sistémica. *Educere*. Artículos, Año 5, 12.
- Gell-Mann, M. (1995). Lo simple y lo complejo. En *El quark y el jaguar: aventuras en lo simple y lo complejo* (pp. 21-138). Barcelona: Ed. Tusquets.
- Gellner, E. (1994). *Posmodernismo, razón y religión* (pp. 13-118). Barcelona: Ed. Paidós.
- Gil, J., & Nistal, J. (1994). *New age: una religiosidad desconcertante* (pp. 69-251). Barcelona: Ed. Herder.
- González de Olarte, E. (1982). Economía política del desarrollo regional. En *Economías regionales del Perú* (pp. 55-132). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Goudie, A. (2001). *The nature of the environment* (4th. Ed.). Oxford, UK; Mass., USA: Blackwell Publ. Malden.
- Haak, S. (1983). *Filosofía de las lógicas*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Hawking, S. (1989). *Historia del tiempo: del big bang a los agujeros negros*. Bogotá: Ed. Grijalbo.
- Hawking, S., & Penrose, R. (1996). *The nature of space and time*. New York: Princeton University Press.
- Hawking, S. (2001). *The universe in a nutshell*. New York: Bantam Books.
- Hawking, S. (2002). *El universo en una cáscara de nuez*. Barcelona: Ed. Crítica.

- Hayek, F. (1950). *Camino de servidumbre* (2ª ed.). Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado.
- Helmsing, B. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de 2ª y 3ª generación. *Eure*, 25 (75).
- Helmsing, B. (2001). *Alianzas, instituciones meso-económicas y aprendizaje: nuevas iniciativas de desarrollo económico local y regional en América Latina* (pp. 1-16). La Haya: ISS.
- Hermes. (sf.). *Kybalion: estudios sobre la filosofía hermética del antiguo Egipto y Grecia*. Bogotá: Ed. Solar.
- Hofstadter, D. (1995). Estructuras y procesos recursivos. En *Gödel, Esher y Bach: un eterno y grácil bucle* (5ª. ed., cap. XX. pp. 762-801). Barcelona: Ed. Tusquets.
- Houtart, F. (2001). *Las alternativas creíbles del capitalismo mundializado*. <http://www.inicia.es/de/attac/alternativas.htm>.
- Husserl, E. (1962). *La filosofía como ciencia estricta*. Buenos Aires: Ed. Nova.
- Husserl, E. (1985). *Investigaciones lógicas* (2ª ed., t. 1). Madrid: Ed. Alianza Universidad.
- Husserl, E. (1986). *Meditaciones cartesianas* (2ª ed.). México, D.F.: FCE.
- Izquierdo, A. (1999). Espacio-temporalidad y omnijetividad: una aproximación epistemológica. *Nómadas*, 11, 241-247.
- Izquierdo, A. (2005). "Ciudad": probabilidad emergente de un organismo vivo. Una aproximación epistemológica a la relación universidad-ciudad en tanto problema filosófico contemporáneo. *Desafíos*, 13, 206-237.
- Jameson, F. (1996). *Teoría de la postmodernidad* (pp. 9-96). Madrid: Ed. Trotta.
- Jolif, J. (1969). La multiplicidad de los discursos antropológicos; las categorías fundamentales de la antropología filosófica. En *Comprender al hombre: introducción a una antropología filosófica*. Salamanca: Ed. Sígueme.

- Jolly, J. (2001). Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político (pp. 1-15). Seminario nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”. Bogotá: Uniandes-Cider 25 años.
- Keynes, J. (1972). *Crítica de la economía clásica*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Keynes, J. (1991). *Keynes and the role of the state. The 10th Seminar U. of Kent, Canterbury*. New York: Ed. Derek Crabtree and A. P. Thirlwall, St. Martin’s Press.
- Kikuchi, T. (1980). *Inyología: Guía do principio único*. Sao Paulo: Musso Publicacoes.
- Kikuchi, T. (1994). *Introducción a la relatividad absoluta y macrobiótica*. Sao Paulo: Musso Publicacoes; Bogotá: Ed. Existencia.
- Kikuchi, T. (1999). *Esperanza competitiva: utilización evolucionaria de la crisis progresiva* (pp. 46-48). Sao Paulo: Musso Publicacoes.
- Krishnamurti, J., & Bhom, D. (1995). *Más allá del tiempo* (pp. 5-80, 176-233). Buenos Aires: Ed. Kier.
- Laszlo, E. (1993). *The evolution in cognitive maps: new paradigms for the XXI century*. Yverdon: Gordon and Breach Eds.
- Lawlor, R. (1996). *Geometría sagrada: filosofía y práctica*. Madrid: Ed. Debate.
- Lewin, R. (1995). *Complejidad: el caos como generador del orden* (caps. 3, 7 y 8. pp. 60-81, 155-202). Barcelona: Tusquets Ediciones, Metatemas.
- Lombera, R. (1999). *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible: las propuestas de la ONU*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Lonergan, B. (1999). *Insight: estudio sobre la comprensión humana*. Salamanca: Ed. Sígueme.
- Lonergan, B. (1994). *Método en teología* (pp. 11-32). Salamanca: Ed. Sígueme.
- Lyotard, J. (1995). *Aviso de diluvio*. Bogotá: Cátedra de Arte Biblioteca Luis Ángel Arango.

- Mandelbrot, B. (1993). *Los objetos fractales*. (3ª. ed., pp. 13-57, 113-134). Barcelona: Ed. Tusquets. Metatemas.
- Marcuse, H. (1968). *El hombre unidimensional: un ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. México D.F: Ed. Joaquín Mortiz.
- Marcuse, H. (1969). El universo totalitario de la racionalidad tecnológica. En Wolf, R.P., Moore, B. jr., & Marcuse, H. *A critique of pure tolerance* (pp. 95-137). Boston: Beacon Press.
- Margot, J. (1998). La crisis de la modernidad y el chantaje de la ilustración. *Nova y Vetera*, 31, 25-38. Bogotá: Instituto de Derechos Humanos Guillermo Cano. ESAP.
- Maturana, H. (1996). *La objetividad: un argumento para obligar*. Santiago de Chile: Ed. Dolmen.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1997). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Medellín: CEPANUR, Fundación Dag Hammarskjöld.
- Meadows, D. et. al. (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento a la humanidad*. México D.F.; Bogotá: FCE.
- Medina, C., & Espinosa, M. (sf.). *La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos*. México D.F.: Mimeo, Ed. Internet Gestión y Estrategia. UAM.
- Mier, G., & Stiglitz, J. (2002). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro*. Bogotá: BM-Ed. Alfaomega.
- Mires, F. (1996). La nueva ecológica: el sentido político de la ecología en América Latina. En *Ecología solidaria* (pp. 13-37). Madrid: Ed. Trotta.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo* (pp. 21-164). Barcelona: Ed. Gedisa.
- Morin, E. (1997). Sobre la interdisciplinariedad. *Boletín 2*, 17-22.
- Morin, E. (1981). Introducción general: el espíritu del valle. Conclusión: de la complejidad de la naturaleza a la naturaleza de la complejidad. En

- El método* (t. 1: La naturaleza de la naturaleza, pp. 20-39, 411-436). Madrid: Ed. Cátedra.
- Morin, E. (2000). Enseñar la condición humana. En *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro* (pp. 37-47). Santafé de Bogotá: Icfes-Unesco-Imprenta Nacional de Colombia.
- Nacar, E., & Colunga, A. (MCMLXVIII). Génesis 26-27. San Juan 1:1-4. En *Sagrada Biblia* (3ª ed., pp. 3, 1166). Versión directa de las lenguas originales. Revisión de Maximiliano García Cordero, O. P. U. de Salamanca. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Nederven, P. (2000). After post-development. *Third World Quarterly*, 21 (2), 175-191.
- Nietzsche, F. (1972). *Más allá del bien y del mal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Nohlen, D. (1991). Descentralización política: perspectivas comparadas. En *Descentralización política y consolidación democrática* (pp. 357-369). Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Odum, E. (1998). *Ecología: el vínculo entre las ciencias naturales y las sociales* (pp. 29-43, 211-246, 303-327). Ed. Mc Graw Hill.
- Peet, R., & Hartwick, E. (1999). *Theories of development*. New York; London: Guilford Press.
- Perroux, F. (1973). *Los polos de desarrollo y la planificación nacional urbana y regional* (pp. 9-73). Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- Piaget, J. (1970). *Naturaleza y métodos de la epistemología*. Buenos Aires: Ed. Proteo.
- Picó, J. (1988). *Modernidad y postmodernidad* (pp. 13-50). Madrid: Alianza Ed.
- Platón (428/427-347 a.c.). *Mito de la caverna*. República. Timeo.
- Prigogine, I. (1983). *Tan sólo una ilusión: una exploración del caos al orden*. Barcelona: Ed. Tusquets.

- Prigogine, I. (1990). La bifurcación del tiempo. En *Nuevos avances en la investigación social: investigación social de segundo orden* (pp. 78-81). Barcelona: Ed. Anthropos.
- Prigogine, I. (1993). *Las leyes del caos* (pp. 7-143). Barcelona: Ed. Crítica.
- Prigogine, I., & Nicolas G. (1994). *La estructura de lo complejo* (pp. 11-70, 262-323). Madrid: Alianza Editorial.
- Ramírez, M. (1996). El concepto de desarrollo humano sostenible. En *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 69-89). Santafé de Bogotá: Ed. Cerec.
- Reason, M. (1988). *Human inquiry in action: developments in new paradigms research*. London, England: Sage Publications.
- Rebetez, R. (1997). *La odisea de la luz: ciencia y sufismo* (pp. 191-292). Santafé de Bogotá: Ed. Martínez Roca.
- Reichenbach H. (1948). *Philosophic foundations of quantum mechanics*. University of California Press, Berkeley-Los Angeles.
- Revel, F., & Ricard, M. (1998). *El monje y el filósofo: ¿Es el budismo una respuesta a las inquietudes del hombre de hoy?* (pp. 9-33, 319-326). Barcelona: Ediciones Urano.
- Ricoeur, P. (1980). *La metáfora viva*. Madrid: Ed. Europa.
- Ricoeur, P. (2005). *The human impact on the natural environment*. 6th. Ed. Mass.: Blackwell Publ. Malden.
- Rostow, W. (1967). *La economía del despegue hacia el crecimiento autosostenido*. Madrid: Ed. Alianza.
- Rostow, W. (1971). *The stages of economic growth: a non communist manifesto* (2ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, W. (1996). La anatomía política del “desarrollo sostenible“. En *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 15-32). Santafé de Bogotá: Ed. Cerec.

- Sarmiento, L. (2001). Biopolítica, trabajo y creación. *Pensamiento y Acción*, 65-72.
- Sarmiento, L. (2002). Biopolítica. Ecosociedad. En *Vendimia: biopolítica y ecosocialismo* (pp. 9-57, 169-207). Bogotá: Ed. Desde Abajo.
- Schnitman, D. F. (1994). *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Searle, J. (1996). *El redescubrimiento de la mente*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Searle, J. (1997). *La construcción de la realidad social*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Ed. Planeta.
- Sen, G. (2005). *Incorporar la perspectiva de género en la equidad de salud: un análisis de la investigación y las políticas*. Washington: Harvard Center for Population and Development Studies.
- Smidt, A. (1976). *El concepto de naturaleza en Marx* (pp. 1-127). México D.F.: Siglo XXI.
- Sweder, R. (1991). La rebelión romántica de la antropología contra el iluminismo o el pensamiento es más que razón y evidencia. En C. Reynoso (Comp.), *El surgimiento de la antropología postmoderna* (pp. 78-113). Barcelona: Ed. Gedisa.
- Tagore, R., & Einstein, A. (1983). La naturaleza de la realidad. En M. Talbot, (Ed.), *Misticismo y física moderna* (pp. 9-48) (1986). Barcelona: Ed. Kairós.
- Talbot, M. (1986). *Misticismo y física Moderna*. Barcelona: Ed. Kairós
- Touraine, A. (1993). *Crítica de la modernidad* (parte 2, 2ª. ed. pp. 197-256). Madrid: Ed. Temas de Hoy.
- Ulrich, W. (1983). *Critical heuristics of social planning: a new approach to practical philosophy* (pp. 19-37). Bern; Stuttgart: Veerlag Paul Haupt.

- Ulloa, A. (2005). *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia* (caps. II, VI, pp. 85-162, 321-359). Bogotá: Uniandes.
- (1986a). La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. En *El medio ambiente en la planificación del desarrollo* (pp. 77-166). Bogotá: SCP.
- Utría, R. (1986b). *La dimensión ambiental del desarrollo*. Bogotá: Fund. JTL.
- Varela, F. (2000). *El fenómeno de la vida* (pp. 21-76). Caracas: Ed. Dolmen.
- Varela, F. & Hayward, J. (1997). Cuestiones de método: conversación entre Varela-Hayward-Rosh-Dalai Lama sobre epistemología budista y empirismo lógico. En *Un puente para dos miradas* (pp. 43-72). Santiago de Chile: Ed. Dolmen.
- Vilar, S. (1997). Contra las confusiones: pluri-multi-inter y transdisciplinariedad. Necesidad de los métodos transdisciplinarios en la gestión social, económica y política. En *La nueva racionalidad: comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios* (pp. 15-38, 199-233). Barcelona: Ed. Kairós.
- Weber, M. (1983). *Max Weber on capitalism, bureaucracy and religion: a selection of text*. London: Ed. George Allen and Win.
- Weber, M. (2004). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (2ª ed.). México, D.F.: FCE.
- Wittgenstein, L. (1967). *Investigaciones filosóficas*. México, D.F.: UNAM.
- Wittgenstein, L. (1973). *Tractatus lógico-philosophicus*. Madrid: Ed. Alianza.

Documentos institucionales

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales [CIDER] (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2010 del CIDER*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales [CIDER] Consejo Académico (30 oct. 2006).

Informe sobre el Seminario Nacional “Los Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo: Características y retos”. Bogotá.

Fundación Urantia (1993). *Libro de Urantia*. Chicago: edición digital.

Izquierdo, A. (1998). *Filosofía del siglo XXI: ¿Nuevo comienzo en el pensamiento del retorno al origen?* Uniandes. Notas de clase inéditas. CIDER. Santafé de Bogotá:

Izquierdo, A. (2001). *Conceptos temáticos, conceptos operatorios y tematización metafórica: una interpretación de lo que hay de Husserl en Fink y viceversa*. Trabajo de grado de Maestría en Filosofía inédito. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Izquierdo, A. (2004). *Lo social: ¿Supradimensión de lo urbano-regional? Una aproximación epistemológica desde un enfoque regional para la alter-natividad al desarrollo* (pp. 1-4). Primer Encuentro de Egresados de la Universidad de los Andes. Panel: Dimensiones del desarrollo regional. Documento inédito. Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER.

Izquierdo, A. (2006). *Dimensión ambiental y estudios interdisciplinarios sobre estudios regionales. Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de Urbanismo, Programa de Doctorado en Urbanismo. Bogotá: Trabajo de investigación como responsable con informe de investigación no publicado.

Ministerio del Medio Ambiente-Colombia (1995). *Plan nacional de Desarrollo Ambiental: el salto social hacia el desarrollo humano sostenible*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1987). *Informe Brundtland*. Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2000). *Objetivos de desarrollo del milenio: cumbre del milenio*. New York.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Onu, Cepal, OIT.

CUARTA PARTE

Perspectivas políticas

Democracia local y gobernabilidad territorial: ¿factores o productos del desarrollo?

Las promesas incumplidas de la democracia liberal y los desafíos de la gobernabilidad democrática¹

Andrés Hernández Quiñones*

Introducción

Tras un período de euforia resultante del fin de la guerra fría, la caída de los regímenes políticos comunistas en Europa Occidental y la tercera ola de democratización en toda América Latina y otras regiones como África y Asia, que se expresa en la transición a sistemas de gobierno democráticos, la atracción que ejerce el modelo de democracia representativa moderna empieza a experimentar grietas y a enfrentarse a sentimientos de escepticismo y, además, a actitudes y movimientos que piden procesos de transformación y profundización democrática, en tanto dichos sistemas se ven como domados, inútiles, incapaces de resolver muchos de los problemas que aspiraba a solucionar la democracia moderna en los países en desarrollo, como la desigualdad social, la pobreza, la violencia social y étnica, la desigualdad política y la ruptura de los lazos sociales, entre otros.

Este artículo pretende exponer el modelo de democracia moderna en torno al cual se ha consolidado un consenso y que no ha logrado aportar los cambios que se esperaban. Para caracterizar el modelo liberal de democracia moderna, en la primera parte se exponen los componentes y rasgos centrales que permiten caracterizar la naturaleza de la democracia representativa y que han servido de referentes en las olas democratizadoras. La tesis que se presenta sostiene que el tipo de democracia moderna que se ha venido extendiendo y consolidando

1 Este texto ha sido preparado en el marco del Programa de Investigación en Democracia, Sociedad Civil e Instituciones, Universidad de los Andes, CIDER.

* Profesor Asociado de la Universidad de los Andes y del CIDER.

como referente de las luchas políticas de las olas democratizadoras corresponde al modelo liberal de democracia, y que dicho modelo está estructurado sobre dos grandes tradiciones: a) la primera, el liberalismo republicano de los padres fundadores del sistema representativo, que ven la democracia representativa como un sistema que se considera más deseable y superior a la democracia participativa, en tanto logra contener las amenazas de la mayoría, separar la ciudadanía de la política, seleccionar las minorías más capaces de gobernar en forma democrática y justa y controlarlas mediante elecciones periódicas y el sistema de contrapesos, que actúa bajo el principio de que “la ambición controla la ambición”; b) la segunda, el liberalismo elitista y pluralista que ve la democracia como un sistema de competencia pacífica por el poder entre diferentes elites, grupos y partidos que luchan por obtener el voto ciudadano, como un método político para tomar decisiones legítimas.

No bien se reconstruyen los dos grandes modelos de democracia liberal moderna, se pasa a analizar algunas de las principales críticas a dichos modelos; ellas son: la crítica marxista, la crítica feminista y las críticas centradas en identificar los problemas de mediación política que inciden en la reproducción de las desigualdades políticas en nuestras sociedades democráticas.

1. Modelos de democracia representativa

Esta sección expone dos grandes tradiciones del pensamiento sobre la democracia representativa moderna: la primera, que se deriva de los escritos de los padres fundadores de la democracia representativa, en particular James Madison y Alexander Hamilton, ha alimentado una tradición liberal republicana; la segunda, los enfoques elitistas y pluralistas de la democracia. Las visiones elitistas están asociadas especialmente con los trabajos de Wilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941), Robert Michels (1875-1923), Max Weber (1864-1929) y Joseph Schumpeter (1883-1946)²; y las visiones pluralistas corresponden a las obras de Truman (1950) y Robert Dahl (1956-1961).

La tradición liberal republicana ejerció fuerte influencia en el período de creación de los sistemas representativos. Los debates desarrollados por los anglosajones en el siglo XVIII en torno a las instituciones políticas permiten entender el carácter elitista y contramayoritario de éste. Por ello, el trabajo se centrará en reconstruir, en primer lugar, los fundamentos elitistas que estuvieron detrás del diseño de las instituciones representativas y la idea de representación, que finalmente se consolidó y que está en la base de la democracia representativa moderna. Esta reconstrucción

² Una breve historia de los enfoques de la democracia representativa liberal se puede encontrar en Gonzalo, 2002.

se realiza apoyándose en algunos de los textos de Madison y en los excelentes trabajos de Dahl, Roberto Gargarella y Manin. En segundo lugar, se presentarán los rasgos centrales de los enfoques elitistas y pluralistas, que conciben la democracia representativa como un sistema de competencia que regula la lucha por el poder y como un mecanismo de agregación de preferencias de los ciudadanos mediante la elección de gobernantes y la formulación de políticas públicas. El propósito de los procesos de decisión democráticos es decidir qué líderes, funciones y políticas responderán de forma más amplia y fuerte a las preferencias de los ciudadanos.

1.1. La democracia representativa como sistema de contrapesos: el temor a las facciones y la deliberación de las elites. Las raíces republicanas del modelo liberal

Un primer modelo de democracia liberal es el defendido por los padres fundadores del sistema representativo en los Estados Unidos. Ellos conciben la democracia representativa como el mejor sistema para evitar la tiranía de la mayoría (Hamilton, Madison, Jay, 2002, pp. 129-136). La democracia representativa no fue diseñada para que la ciudadanía gobernara ni como una forma indirecta de gobierno del pueblo; por el contrario, fue creada para separar a la ciudadanía de las decisiones públicas y evitar que las facciones que ésta conformaba influyeran en aquellas. Los gobiernos representativos no sólo no se concibieron como una modalidad de democracia directa, sino que fueron diseñados como una forma de gobierno esencialmente diferente, preferible y superior (Madison, 2002; Manin, 1998; Gargarella, 1995, 1997).

1.1.1. El temor a la mayoría y el sistema representativo

Para empezar, hay que señalar que la democracia representativa se diseñó para evitar que las instituciones y las decisiones públicas cayeran presas de las pasiones o ambiciones de las facciones formadas por la ciudadanía que estuvieran al servicio de la tiranía de la mayoría. Los fundadores del sistema representativo consideraron que las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente (Gargarella, 1995, pp. 27-39). Según los padres fundadores, los gobiernos y asambleas populares, tanto las del mundo clásico como las del moderno, constituyen una amenaza por el espíritu de partido y de facción que en ellas se desarrolla³. Muchos de los miembros de la Convención Constituyente de 1780 en los Estados Unidos consideraban que los principales males de la nación, como la inestabilidad de los gobiernos, el

³ Las asambleas populares se referían a las asambleas legislativas rebeldes en el período postrevolucionario. Las facciones eran vistas como un número de ciudadanos que correspondían a una mayoría o a una minoría, que se unían y actuaban movidos por una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás o a los intereses permanentes de la comunidad (Hamilton, Madison y Jay, 2002, pp. 130-131).

descuido del bien público, las injusticias y las amenazas a los derechos privados, eran el resultado de los conflictos entre las facciones y del espíritu de partido que se apropiaba de la administración pública. Por ello, el principal desafío del sistema representativo era controlar el espíritu de partido y de facción presente en las asambleas legislativas e impedir que las facciones controlaran la vida política de las naciones. Esta desconfianza frente a los intereses, amenazas, ilusiones efímeras y pasiones de la mayoría ciudadana (y de las facciones que la representan en las asambleas públicas) constituyó una de las razones de mayor peso para diseñar las instituciones del sistema representativo y defender la autonomía de los representantes, como queda explícito en *El Federalista* N° 10, escrito por Madison⁴.

Esta desconfianza y prevención frente a la mayoría y a las facciones suponía una visión pesimista de la naturaleza humana y de la posibilidad de cambiar las inclinaciones autointeresadas de las personas (Nino, 1997, p. 102). En opinión de Madison, no era posible suprimir el espíritu de facciones, ya que los hombres son egoístas y están sometidos a todo tipo de pasiones y emociones. Al igual que muchos de los padres fundadores de la democracia representativa, Madison suponía que las personas eran egoístas y que su comportamiento y acciones no estaban guiadas por sentimientos altruistas sino por impulsos personales. Acogía así la premisa antropológica o psicológica (ampliamente aceptada en la época), según la cual las personas actuaban guiadas por el egoísmo y la ambición. Se alimentó de la tradición de Hobbes, que sostenía “que los hombres son los instrumentos de sus deseos, y si se les da la oportunidad, tratan de satisfacer sus deseos hasta la saciedad. Uno de estos deseos es el de ejercer el poder sobre los demás individuos”. Esta visión fue compartida por varios miembros en la convención federal de los Estados Unidos: en los debates de Carolina del Norte, Lenoir sostenía que “tenemos que tomar en consideración la depravación de la naturaleza humana, la predominante sed de poder que existe en el interior de cada uno, las tentaciones que pueden tener los dirigentes”; Franklin, en la Convención Federal, sostenía que “existen dos pasiones que ejercen una poderosa influencia en los asuntos de los hombres: la avaricia y la ambición; el amor por el poder y el amor por el dinero” (Dahl, 1988, p. 18).

Partiendo de esta visión, Madison afirmaba que “ante la ausencia de restricciones o de controles externos, un individuo determinado o grupo de individuos se erigirá en tirano de los demás”, es decir, impondría una privación grave sobre los derechos de los demás⁵. De esta hipótesis Madison deriva otras dos adicionales: en la

⁴ La importancia de la idea de facciones fue tal que en *El Federalista* (el texto político más importante de la época, escrito para defender la Constitución) se sugiere que el objetivo central de la Constitución fue justamente impedir que las facciones controlasen la vida política de la nación.

⁵ Madison estaba de acuerdo con sus contemporáneos en que cualquier impedimento de los derechos naturales de los demás sin el “consentimiento” de una persona representaba una privación lo suficientemente grave para constituir una tiranía (Dahl, 1988, p. 16).

primera sostiene que “si no se halla restringida por controles externos, una minoría de individuos ejercerá la tiranía sobre la mayoría de individuos” (1988, p. 16); la segunda expresa que “si no se halla restringida por controles externos, una mayoría de individuos ejercerá la tiranía sobre la minoría” (1988, p. 17). Sin embargo, sostiene que hay pocas razones para preocuparse por la tiranía de las minorías. En realidad sostenía que “si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de las minorías mediante una votación regular”. (Madison 2002). En esta forma minimizó la preocupación por la posible opresión de la minoría, acentuó los riesgos de opresión de la mayoría y estableció una identificación fuerte entre facciones y mayoría⁶.

El remedio para el problema de las facciones y las amenazas que ellas encierran no es acudir a la democracia directa, ya que no está en capacidad de evitar los peligros del espíritu sectario. Desde la perspectiva de Madison, “en casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes; la misma forma de gobierno producirá una comunicación y un acuerdo constantes; y nada podrá atajar las circunstancias que incitan a sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado”. (Madison, 1994, p. 39). Los padres fundadores desconfiaron de la democracia directa porque ésta permitía sacrificar tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos, a la pasión dominante y a los intereses de los bandos mayoritarios (Manin, 1998, p. 1; Dahl, 1988). La solución era, entonces, la democracia representativa, en la medida en que al separar los representantes de los representados y la ciudadanía de las instituciones de gobierno, y al establecer un esquema de frenos y contrapesos, se aseguraba el equilibrio social y se evitaba que los gobernantes tuvieran que responder a intereses parciales o que las instituciones cayeran presas de las pasiones de la mayoría y por esta vía se vieran amenazados los derechos de las personas. El sistema representativo permitiría distinguir la voluntad pública de la voluntad popular. Los padres fundadores concebían el sistema representativo como una forma de gobierno superior a la democracia directa, porque aquélla producía decisiones menos pasionales o menos sometidas a intereses parciales electorales, y porque les daba a los representantes autonomía frente a los deseos y preferencias del pueblo (Manin, 1998, p. 2).

En este marco, las principales creaciones de la convención federal para contener las mayorías fueron dos: la adopción de un esquema de representación elitista y

⁶ La desconfianza de Madison hacia la actividad de las legislaturas estatales se reflejó en sus trabajos: “habló entonces de las permanentes agresiones de las mayorías sobre los derechos de los demás; criticó la sugerencia de tomar el interés de la mayoría como el estándar político de lo que está bien y está mal; y defendió la existencia de una tendencia propia de la mayoría en cada comunidad de despojar y esclavizar a la minoría de los individuos”. (Gargarella, 1997, p. 28). Todos los vicios de los gobiernos provenían de una misma fuente que era la irresistible tendencia de las mayorías a actuar movidas por la pasión.

de un esquema institucional de pesos y contrapesos. El primero —el sistema de gobierno basado en la representación elitista— afirma que los representantes deben estar separados de los representados, deben ser distintos de sus electores. Estos representantes están en mejores condiciones que los ciudadanos para identificar y defender el bien público. Madison defendía el esquema elitista de representación, en la medida en que éste permitía “refinar y ensanchar las opiniones públicas haciéndolas pasar por el conducto de un cuerpo elegido de ciudadanos cuya sabiduría pueda discernir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia sean los menos susceptibles de sacrificar ese interés a consideraciones efímeras y parciales”. (Madison, 2002, pp. 129-136). El gobierno representativo, mediante la elección de elites y la deliberación de éstas, es el único que está en capacidad de garantizar el juicio maduro y deliberado de la colectividad y evitar así la tiranía de la mayoría. Se consideraba que la voluntad pública, formulada por los representantes, coincidiría con el bien público en forma más estrecha que si fuera formulada por el mismo pueblo.

La principal defensa de la separación entre ciudadanos y representantes no estuvo relacionada, entonces, con la imposibilidad de poner en práctica la democracia directa, sino con la decidida voluntad de dejar el gobierno en manos de unos pocos representantes, libres de las presiones mayoritarias (Gargarella, 2002, p. 79). Este tipo de presupuesto sirvió para rechazar los mandatos directos, para justificar la autonomía de los representantes y alargarles los mandatos, para suprimir las asambleas comunales y para evitar la incorporación constitucional del derecho de dictar “instrucciones” y “revocarles” los mandatos (Gargarella, 2001, p. 114). La superioridad del sistema representativo no radicaba, sin embargo, sólo en producir decisiones menos pasionales. Según Sieyés, tal superioridad derivaba del hecho de constituir el esquema institucional más adecuado a la condición de “sociedades comerciantes” modernas, en las que los individuos están ante todo ocupados en producir y distribuir riquezas (Manin, 1998). Sieyés ve la representación como la aplicación al orden político del principio de la división del trabajo, principio que constituye desde su perspectiva un factor esencial del progreso social. Los ciudadanos ya no tienen tiempo libre para ocuparse en los asuntos públicos; deben, por ende, mediante elección, confiar en el gobierno que consagre todo su tiempo a esa tarea. Los representantes se convierten en políticos profesionales.

La segunda creación de los padres fundadores fue el sistema de frenos y contrapesos. La idea que anima esta propuesta es impedir los excesos o abusos de un poder sobre el otro, y garantizarle a cada uno de ellos un “poder defensivo” que le permita poner límites a los avances posibles de los restantes órganos de poder (Gargarella, 2001, p.18). Conforme a la propuesta de los “frenos y contrapesos”, las distintas ramas del poder no deben estar rígidamente separadas entre sí. Por el contrario, deben estar vinculadas unas con otras, y sus funciones, parcialmente

superpuestas. El objetivo principal de este esquema fue contener los previsible excesos de la Cámara de Representantes, porque se tenía la certeza de que ningún otro órgano estaría sujeto a las presiones populares en la misma intensidad. Con este propósito en mente, se le dio a cada rama del poder público (el ejecutivo, el judicial y el legislativo) medios capaces de restringir los posibles excesos de las otras. Estableció el Senado el recurso del veto presidencial y se les dio a los jueces la facultad de controlar las leyes.

El sistema de mutuos controles estaba vinculado con la aspiración de lograr la “representación plena”, y los dos constituían herramientas para alcanzar el equilibrio social y decisiones imparciales. La idea era la siguiente: “Dado que los sectores mayoritarios y minoritarios de la sociedad tenían asegurado un lugar institucional propio, facilitando los mutuos controles se forzaba a cada grupo a negociar sus iniciativas con el grupo opuesto. Ningún grupo quedaba con la posibilidad de imponer, simplemente, su voluntad sobre el contrario”. (Gargarella, 2001, p. 18).

El constitucionalismo liberal y republicano de los Estados Unidos y de varias democracias europeas aspiraba a construir un sistema político capaz de incorporar todos los grupos sociales, de asegurar la representación de sus intereses, demandas y puntos de vista de manera que se evitara la opresión de un bando por el otro (Gargarella, 1995, 1999 y 2001). La representación plena se consideraba necesaria porque si cada uno de los sectores de la sociedad obtenía su propio espacio institucional, previsiblemente los intereses de todos resultarían protegidos y se lograría por esta vía no sólo asegurar la representación de las mayorías, sino evitar su tiranía sobre la minoría. La representación plena aseguraba que tanto el sector mayoritario de la sociedad como el de los socialmente aventajados tuviesen igual poder de influencia dentro del sistema político. Suministraría protección suficiente a los intereses minoritarios. Permitiría que “la ambición contrarrestara la ambición” y prepararía al gobierno para resistir las tendencias egoístas innatas.

El presupuesto esencial de esta concepción de representación plena es que la sociedad está fragmentada en dos grupos merecedores de protección institucional. De acuerdo con la opinión de Madison, la sociedad estaba dividida en diferentes grupos, y era la más importante de esas divisiones la que se daba entre los propietarios ricos y los pobres que carecían de propiedad. Reconocía que existía una diversidad de grupos que se regían por diferentes sentimientos y puntos de vista: los acreedores y deudores, los fabricantes y comerciantes y otros grupos con intereses menores: los granjeros y artesanos inferiores en riqueza, posición y poder, que constituían las mayorías populares (Madison, 1994, p. 37). Pero subrayó que entre todas las divisiones de intereses ninguna era más importante que la que separaba a aquellos que tenían de aquellos que no tenían propiedad. En opinión de los constitucionalistas liberales y republicanos, ambas partes deben contar con una “porción igual” de poder político

para evitar el riesgo de “opresiones mutuas”. Si bien se aspiraba a la representación plena, predominó una visión muy elitista y restringida acerca de los intereses que deberían tener representación y cómo debían ser representados. El modelo de Burke, por ejemplo, hacía referencia, básicamente, a los intereses de los comerciantes, los terratenientes y los profesionales (Gargarella, 2001, p. 326)⁷.

1.1.2. La idea de representación y el principio de distinción

Con la constitución de la democracia representativa se afirma una concepción elitista de la representación, que defiende la idea de que los representantes deberían ser *distintos* de sus electores y establece que dichos representantes deben *ser responsables* ante el público, pero libres de la presión de los grupos privados. Esta visión sigue vigente en los sistemas representativos contemporáneos. Al adoptar esta idea elitista de representación, se abandona la idea de “representación como mandato directo”, que actúa en nombre de intereses específicos, y se rechaza la idea de “representación como semejanza o similitud”, que establece que para que la representación sea verdadera debe existir una similitud entre el elegido y el elector (Sartori, 1992).

Una primera idea de representación que se dejó de lado fue la de representación como mandato. En esta visión, el significado de representación es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Los dos rasgos definitorios de este concepto son: a) una *sustitución* en la que una persona habla y actúa en nombre de otra y b) la condición de hacerlo en interés del representado. Esta definición presupone una distinción entre derecho privado (representación jurídica) y derecho público (representación política). En derecho privado, la relación de representación se concibe y desarrolla como una relación bipersonal entre un cliente y un agente designado por aquél con unas instrucciones generales. Las instrucciones dictadas por el cliente son un elemento esencial de la relación de representación. Estamos ante la representación como mandato: los representantes son siempre delegados vinculados por las instrucciones (mandato) (Sartori, 1999).

Otra idea de representación que se dejó de lado en la fundación del sistema representativo fue la de representación como “similitud o semejanza”. Entre los defensores de esta idea se encuentran los antifederalistas en el período fundacional del sistema representativo de los Estados Unidos. Éstos consideraban que para que la representación fuese verdadera debería existir una similitud entre el elegido y el elector. Consideraban que los representantes debían compartir las circunstancias,

⁷ Lo importante es que la idea de gobierno representativo aparece desde el comienzo como solidaria de cierta aceptación de la diversidad social.

actitudes y sentimientos de sus representados, debían reflejar las opiniones de los que representaban. En la convención federal el debate sobre el tema de la representación no giró sobre el problema de los mandatos y de las instrucciones, sino sobre la cuestión de la *similitud* entre electores y elegidos y sobre la cuestión del tamaño de la cámara de representantes (Manin, 1998, p. 138)⁸. En este debate los antifederalistas, a pesar de sus diferencias, coincidían con unanimidad en su demanda de que los representantes se pareciesen a los representados. Insistían en que los representantes debían ser la *verdadera imagen* del pueblo, y para ello deberían ser personas que vivieran sus mismas circunstancias, tuvieran sus mismos deseos y necesidades, se conmovieran por sus aflicciones y estuvieran dispuestos a procurar sus intereses (Manin, 1998, p. 139). “Los conceptos de semejanza, parecido, *fidelidad* y la idea de que la representación debía ser un cuadro real del pueblo, son repetidos constantemente por los antifederalistas”. (Manin, 1998, p. 137). A diferencia de la teoría del mandato, esta concepción descriptiva de la representación presupone que los representantes harán *espontáneamente* lo que el pueblo haría, no requerirían mandatos ni instrucciones. Cuando hablaban de similitud, se referían ante todo al *sentido social*.

Los federalistas estaban defendiendo lo que hoy se denomina una concepción *descriptiva* de representación. Desde esta perspectiva, las asambleas deben ser como un pueblo en miniatura, deben ser “una cuadro en miniatura exacto del pueblo”. Deben pensar, sentir y actuar como él. Por ello, los antifederalistas señalaron que dada la diversidad de la población, sólo una amplia asamblea podría cumplir los requisitos necesarios para una representación adecuada. Defendían asambleas grandes y numerosas. Si bien no aspiraban a que todas las clases tuviesen miembros con escaños en las asambleas, sí aspiraban a que estuviesen representados los principales componentes de la sociedad (Manin, 1998, p. 141). Así las cosas, cuando las asambleas son pequeñas se corre el riesgo de que la proporción entre elegidos y electores sea demasiado reducida para permitir una semejanza⁹. Los defensores de la representación como similitud siguen abogando porque la mayor parte de las clases sociales estén representados en forma adecuada.

Frente a esta idea de representación como similitud, triunfó la visión elitista, defendida por republicanos como Madison y Hamilton, que estaban en favor de la separación entre representantes y electores. Como se vio, según esta concepción los

⁸ “La cuestión del tamaño de la asamblea de representantes (en cierto modo un problema técnico sobre el número óptimo para las deliberaciones adecuadas) adquirió una enorme importancia política; concernió a la relación entre representantes y representados, al mismo núcleo de la representación. El razonamiento giró en torno a las consecuencias de la proporción entre elegidos y electores”. (Manin, 1998, p. 137).

⁹ Esto fue lo que le criticaron los antifederalistas a la Constitución aprobada en 1787 (Manin, 1998, p. 137).

representantes deben ser *diferentes* de sus electores, no sólo para evitar que aquéllos actúen según intereses de facciones, sino porque el gobierno republicano exige que el poder les sea confiado a quienes tienen mayor “sabiduría y mayor virtud”, a personas superiores y diferentes de sus conciudadanos (Manin, 1998, p. 146). La república representativa era superior a la democracia directa porque delegaba el gobierno a un reducido grupo de ciudadanos elegidos por el resto, grupo que está en capacidad de discernir los verdaderos intereses de la nación y, de esta manera, refinar y extender las opiniones del pueblo. Madison consideraba que fueran elegidos aquellos ciudadanos que mayores méritos tuviesen y pudieran lograr la confianza y estima del país (Manin, 1998, p. 144).

Madison y los padres fundadores de la democracia representativa no se conformaron con la selección de los más virtuosos e inteligentes; no tenían fe ciega en el comportamiento virtuoso de dichas elites ante todas las situaciones; por ello, junto con la autonomía de los representantes, se hizo destacar la necesidad de exigirles responsabilidad y receptividad frente al público. La idea de representación que se defendió fue la representación elitista que, por un lado, establecía la discrecionalidad del representante (no sometido a mandato alguno), pero que, por otro lado, exigía receptividad de éste ante las voces y demandas ciudadanas y responsabilidad. El mecanismo propuesto para exigir responsabilidad y compromiso con el interés público y el bien común fue el de las elecciones periódicas. Según estos enfoques, los representantes no traicionarán la confianza del pueblo porque saben que le deben su ascenso al cargo público, y las elecciones frecuentes les recordarán su dependencia de la ciudadanía. Las elecciones periódicas actúan como un sistema de imperativos, sanciones y recompensas para que los representantes no se desvíen del interés común. La constante perspectiva de “unas elecciones próximas, combinada con el deseo de seguir en el cargo, garantizará una conveniente dedicación a los intereses del pueblo”. (Manin, 1998, p. 147). Las elecciones recurrentes serán mejores guardianes del interés del pueblo que la similitud o la proximidad social (Manin, 1998, p. 147). La historia se encargará de mostrar que las elecciones periódicas, a pesar de ser un mecanismo que obliga a las minorías y partidos a buscar el consentimiento del pueblo, no son mecanismos efectivos para garantizar que los gobernantes actúen en función del interés público, ni para exigir receptividad.

Esta tradición liberal-republicana expresada en el pensamiento de Madison y Hamilton, entre otros pensadores, suponía, a diferencia de los enfoques liberales contemporáneos, que existía una minoría virtuosa preocupada por los intereses públicos de la nación: no todos los individuos eran egoístas, existían sectores o personas de la sociedad con capacidad de actuar en función del bien público. Las posiciones defendidas por los liberales republicanos que fundaron el sistema representativo implican asumir la premisa de que la virtud existe repartida en la sociedad pero que es un bien escaso. A esto Félix Ovejero lo llama la tesis de la

“discontinuidad antropológica de la virtud”, según la cual “existen dos tipos de ciudadanos: los excelentes, comprometidos con el interés público, y los demás, poco informados e indiferentes a las actividades públicas”. (Ovejero, 2002, p. 25). El sistema representativo, por medio del mecanismo de las elecciones, se encargaba de identificar y seleccionar a aquellas elites virtuosas entre los ciudadanos rasos, y en caso de que éstas traicionaran el bien público, dicho mecanismo se encargaba de castigarlos. Las dos instituciones del sistema representativo, las elecciones y el sistema de pesos y contrapesos, funcionan como mecanismos de selección y control de los representantes y de garantía de que estos se ajusten al interés público.

1.2. La democracia representativa entendida como competencia abierta por el poder entre elites, grupos y partidos que luchan por el voto: los enfoques elitistas, el pluralismo y la teoría económica

El segundo enfoque liberal de la democracia está constituido por las visiones elitistas, pluralistas y por la teoría económica de la democracia. Estos enfoques comparten la visión de la democracia representativa como sistema de competencia que regula la lucha por el poder, como mecanismo de agregación de preferencias de los ciudadanos mediante la elección de gobernantes y la formulación de políticas públicas, o como un procedimiento político mediante el cual los electores-ciudadanos eligen entre un conjunto de representantes que ofrecen diferentes programas. Si bien estas versiones comparten rasgos, tienen elementos que las hacen distintas entre sí, tal como se analiza a continuación. En particular, interesa señalar aquí las diferencias entre estas visiones liberales de la democracia como mercado y como método o procedimiento para tomar decisiones legítimas y obligatorias y los enfoques liberales republicanos que hacen destacar la democracia como sistema de contención de las mayorías.

La diferencia central radica en que el modelo liberal republicano contempla, por un lado, la posibilidad de que existan ciudadanos con disposiciones públicas, en concreto, una aristocracia de representantes que el sistema de competencia electoral permite identificar, y, por otro lado, la posibilidad de procesos deliberativos entre estas elites, que servirán para adoptar decisiones justas (Ovejero, 2003, p. 20). El modelo liberal de democracia se distancia de esta tradición liberal republicana, en tanto presume que no hay otro ciudadano que el *homo oeconomicus*, calculador e interesado, y afirma que la democracia funciona como un mercado de agregación de preferencias mediante la competencia electoral y las políticas públicas. En contraste con la visión liberal republicana elitista, que ve en la democracia representativa un sistema para asegurar que la política tenga carácter deliberativo y evitar que las facciones y pasiones controlen las instituciones y definan las políticas públicas, las visiones liberales de la democracia presentan a la representativa como un esquema institucional que funciona en forma similar al mercado: un sistema de competencia

entre elites (o representantes) por el poder, un mero “procedimiento o método de agregación de preferencias” que no requiere individuos virtuosos y con vocación pública. En las siguientes líneas se analizan las tres corrientes liberales de la democracia como mercado y competencia: las elitistas, las pluralistas y los enfoques económicos. Los autores más representativos de estas tradiciones son, entre otros, los siguientes: Schumpeter (1976), Dahl (1961, 1991) y Downs (1992). Una vez analizados los rasgos centrales de cada enfoque, se presentan los elementos comunes a los tres y se señalan algunos de sus problemas.

1.2.1. El elitismo clásico y democrático: Mosca, Pareto y Schumpeter

La tesis y actitud general de los elitistas puede expresarse con las palabras de Ostrogorski (2002): “La función política de las masas en una democracia no es la de gobernar, probablemente nunca serán capaces de hacerlo. Siempre gobernará una pequeña minoría, en democracia lo mismo que en autocracia. La propiedad natural de todo poder es concentrarse, es como la ley de gravitación del orden social. Pero es necesario que la minoría dirigente sea mantenida en jaque. La función de las masas en democracia no es gobernar, sino intimidar a los gobiernos” (1880)¹⁰. Las visiones elitistas clásicas expresadas en la obra de Mosca y Pareto perciben a los gobiernos representativos como elementos esenciales para resolver el problema de la estabilidad política, ya que si la democracia bajo su forma pura (democracia directa y participativa o autogobierno ciudadano) genera inestabilidad y tiranía, bajo la égida de la elite representativa se convierte en una fuerza antirrevolucionaria que asegura esa estabilidad y la preservación de la libertad (Bachrach, 1967, p. 32). Según los elitistas, en toda sociedad surgen dos clases de personas: la clase que gobierna y la clase que es gobernada. Ésta es gobernada de un modo más o menos legal por momentos, y en otras ocasiones y circunstancias, por medio de la manipulación y violencia en favor de la minoría. El problema central de estas sociedades es la tendencia inevitable a la decadencia interna en tanto no hay circulación de elites. En este contexto, Pareto afirma que para que las elites gobernantes sobrevivan, no se pueden quedar a la zaga, sino que deben reflejar las fuerzas cambiantes de la sociedad. El equilibrio social sólo se logra si hay circulación de elites y si éstas son receptivas a nuevos miembros provenientes de las clases populares; sólo así se evitan y controlan las revoluciones. Para elitistas como Mosca, la incorporación del sistema electivo es esencial para mantener un sistema de competencia por el poder, abierto entre elites; dicho sistema electoral permite la lenta y continua modificación de las clases gobernantes y refleja las cambiantes fuerzas sociales de cada época (Bachrach, 1967, p. 36-37).

¹⁰ Citado por: Gonzalo y Requejo, 2002.

Schumpeter, entre tanto, construyó una teoría elitista de la democracia, que presenta como una versión realista, en *contraposición* a los enfoques clásicos de aquélla. En su análisis, Schumpeter parte de juzgar la democracia como un método político y no como un fin en sí misma. Ésta puede eventualmente contribuir al desarrollo económico, a la justicia social o a que todos coman, a que sean sanos y se eduquen: el hecho fundamental es que se trata de un procedimiento. La democracia como método democrático hace referencia a un “sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en que los individuos adquieran el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1998, p. 222). Presenta esta idea de democracia como *alternativa* a la doctrina clásica según la cual aquélla es un “arreglo institucional para llegar a decisiones políticas que realizan el bien común, haciendo que el pueblo mismo decida sobre los asuntos públicos a través de la elección de individuos que deben reunirse en una asamblea para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 1998, p. 50). De acuerdo con esta doctrina, en una democracia el electorado define y decide las controversias políticas, primero, y designa después un conjunto de representantes para que se encarguen de implantar tales decisiones.

Schumpeter sostiene que la doctrina clásica de la democracia es una visión mítica o engañosa por varias razones: en primer lugar, no existe un bien común unívocamente determinado, con el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacersele estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional (1998, p. 219). Esto se debe a que para los distintos individuos y grupos el bien común significa cosas diferentes. Este conflicto de valores últimos no se puede resolver en forma racional, en la medida en que está más allá de la categoría de la mera lógica. Los intentos de resolver mediante compromisos y argumentos racionales este conflicto terminan por mutilar y degradar alguno de los valores en pugna. Schumpeter, al igual que los enfoques pluralistas y económicos de la democracia, asume una postura metaética escéptica o relativista que duda de la existencia de razones objetivas para descalificar las preferencias de las personas como inmorales. Ni la política ni la ética cuentan con herramientas para mediar en el profundo conflicto de valores (Nino, 1997, p. 102). Aunque un bien común suficientemente definido resultase aceptable para todos –por ejemplo la maximización de la satisfacción para los utilitaristas– esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares.

En segundo lugar, rechaza la concepción de ciudadanía de la doctrina clásica, como conjunto de agentes con capacidad de elaborar y formar sus preferencias, de discernir sobre los temas públicos, de participar con información en la esfera pública, y manifiesta su escepticismo frente a la posibilidad de alcanzar una voluntad general o ciudadana sobre los temas públicos. La voluntad ciudadana es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político. Schumpeter tenía en baja estima las capacidades políticas e intelectuales del ciudadano medio. Para empezar, consideraba que los

ciudadanos no tenían capacidad de formarse preferencias de manera independiente y racional. No sólo no tenían preferencias formadas, sino que la información sobre los temas públicos era imperfecta. Por ello no podían sacar conclusiones claras y rápidas respecto de los problemas especiales¹¹. En este contexto, la *formación de la opinión pública* está en manos de grupos que persiguen fines determinados. Los deseos de los electores son fabricados por la propaganda de estos grupos que pueden estar integrados por políticos profesionales, por defensores de un interés económico o por personas interesadas en dirigir las representaciones políticas. Estos grupos están en capacidad de configurar la voluntad del pueblo e incluso de crearla. De esta manera, la voluntad ciudadana no es una voluntad auténtica, sino creada. La voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político (Schumpeter, 1998, p. 221).

De esta manera, consideraba que la doctrina clásica de la democracia era excesivamente especulativa y abogaba por una teoría mucho más fiel a la realidad. La democracia representativa “significaba tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle”. La esencia de la democracia está en la facultad y habilidad de los ciudadanos para sustituir un gobierno por otro. La democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente. La democracia es sólo un *método institucional* para generar y legitimar el liderazgo, y la vida democrática es la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato a gobernar¹². En esta descripción la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los políticos y las elites. A los ciudadanos sólo les basta aplaudir, como en Esparta. El pueblo es y no puede ser nada más que el productor de los gobiernos. Los votantes no definen las cuestiones políticas centrales del día a día. Los partidos políticos no deben ser entendidos como grupos que persiguen el bienestar público por medio de ciertos principios que adoptan. Por el contrario, ellos son importantes porque son maquinarias ideadas con el fin de ganar la lucha competitiva por el poder. Los partidos políticos nacen ante la incapacidad de los ciudadanos de coordinar sus propias actividades políticas. En cuanto a los dirigentes de los partidos, necesariamente se profesionalizan, se transforman en especialistas de la cosa pública. Además de vivir para la política, se dedican a vivir de ella.

¹¹ Es irreal atribuirles independencia y calidad racional a los individuos. La voluntad de las personas se reduce a un haz indeterminado de vagos impulsos que se mueven en torno a temas dados y a impresiones erróneas. Los ciudadanos no saben de modo preciso lo que quieren defender. No lo saben porque no tienen capacidad para observar e interpretar correctamente los hechos (Schumpeter, 1998, p. 220).

¹² La democracia es el método político en el que el pueblo, como elector, elige periódicamente entre equipos posibles de líderes.

1.2.2. *La democracia pluralista*

El pluralismo hace referencia a una variante de las tradiciones elitistas de la democracia que se desarrolló en los Estados Unidos en el decenio del cincuenta; sus máximos representantes son Truman y Dahl (1961). El pluralismo es una concepción que afirma que la vida política se caracteriza por la existencia de varios centros de poder y por la lucha de varios grupos que pugnan por recursos escasos (Dahl, 1961). La democracia moderna se caracteriza por la existencia de diversidad de grupos y actores en pugna, en torno a una variedad de centros de decisión política. El poder no está concentrado, está esencialmente disperso a lo largo de la sociedad; numerosos grupos que representan intereses diversos lo comparten. Estos grupos pugnan por influir en las políticas e instituciones. Las políticas públicas y las leyes son el producto de una intensa pugna de intereses y de conflictos entre diferentes actores. Son el resultado de luchas o pactos basados en el autointerés. Truman considera que la política pública surge como resultado de una serie de efectos en el gobierno, relativamente descoordinados, desde todos los lados de las fuerzas en competencia, sin que ninguna tenga influencia excesiva (Held, 2001, p. 232). Un segundo rasgo que caracteriza al enfoque pluralista de la política es el tomar la distribución de la riqueza, el conjunto de derechos existentes y las preferencias, como un dato, como variables exógenas. Supone que las preferencias de los actores están dadas y no son transformadas por el proceso político. El sistema pluralista se muestra indiferente ante las preferencias, siempre y cuando no intervengan la fuerza y el fraude. El papel de la democracia consiste en garantizar la agregación de las preferencias mediante elecciones, leyes y políticas públicas, y no en transformar dichas preferencias en función de alguna idea de bien público. Un tercer rasgo de la tradición pluralista es el hecho de no exaltar la participación política. La democracia no parece precisar de un alto grado de participación activa de todos los ciudadanos, pues puede funcionar bien sin ella. Un margen de apatía o inacción es funcional para la continuidad estable del sistema político. Una participación extensa podría aumentar el conflicto social, causar excesiva desorganización y fanatismo (Held, 2001, p. 233). Entre tanto, la apatía política puede reflejar la salud de la democracia porque puede basarse en la confianza en los que gobiernan (Lipset, 1963, p. 30). Según el pluralismo clásico, la falta de participación política es, entonces, un bien positivo que indica la satisfacción general con respecto a *statu quo* y la aproximación al punto de equilibrio.

Finalmente, en cuanto al tema de las condiciones para alcanzar la estabilidad y el equilibrio en las sociedades democráticas, Dahl afirma que éstas sólo se logran mediante el consenso esencial en torno a las políticas y reglas de juego del sistema democrático. En opinión de los pluralistas, ni las elecciones, ni el sistema de partidos, ni las restricciones constitucionales garantizan por sí solas el logro de la estabilidad democrática. Dahl considera que la estabilidad se alcanza porque existe consenso

sobre las reglas de procedimiento, sobre el margen de acción de las opciones políticas, sobre el ámbito legítimo de la actividad política. Este consenso configura los prerequisites sociales de la democracia (Held, 2001, p. 236).

La concepción pluralista de la política y la democracia es una variante de la visión elitista, que se alimenta de muchos de sus supuestos pero que se distancia de otros y aspira a superar algunas de sus limitaciones. Los representantes del pluralismo clásico acogen de la teoría de Schumpeter la tesis según la cual la democracia es ante todo un método de escoger líderes políticos, pues comparten la afirmación de que el electorado se caracteriza por ser apático y estar poco informado de los asuntos públicos. De Madison acogen la idea de que uno de los propósitos centrales del gobierno democrático es proteger las libertades de la amenaza permanente de las facciones e impedir que cualquiera de ellas socave la libertad de las demás. Los pluralistas, siguiendo el espíritu de estos dos autores clásicos, presentan su enfoque de la democracia como un relato descriptivo-explicativo que aspira a presentar el funcionamiento real de la democracia y a distanciarse de aquellas versiones idealistas de la democracia directa.

Si bien comparten los aspectos mencionados, se distancian en otros y realizan importantes aportes a la teoría liberal de la democracia. Los pluralistas, a diferencia de Schumpeter, no consideran que la concentración del poder en manos de las elites políticas en competencia sea una tendencia inevitable. Toman, por el contrario, como punto de partida de sus enfoques, la existencia de muchos centros de poder. Sin embargo, a diferencia de Madison, argumentan que las facciones, lejos de suponer gran amenaza para las asociaciones democráticas, constituyen fuente estructural de estabilidad y la expresión central de la democracia (Held, 2001, pp. 227, 229). Teniendo en claro estos aspectos en común y las diferencias, es posible identificar los aportes de los pluralistas frente a los enfoques defendidos por el liberalismo republicano y las teorías elitistas de la democracia.

El pluralismo clásico realiza importantes aportes a la teoría liberal de la democracia. En primer lugar, su contribución específica frente a la versión elitista de Schumpeter consiste en introducir los grupos, las organizaciones y las entidades intermedias como los principales actores en la competencia política, en lugar de los notables y líderes individuales que constituyen en conjunto las elites. En la visión elitista de la democracia defendida por Schumpeter (como método político de selección de elites), se sitúan pocas cosas entre el ciudadano y el liderazgo electo. Los pluralistas, por el contrario, consideran en forma acertada que esta descripción es insuficiente porque *no les presta atención* a los grupos intermedios, como las asociaciones comunitarias, los sindicatos y organizaciones empresariales y los cuerpos religiosos, y porque describe la vida política como un mundo marcado por el choque competitivo entre elites y en el cual el ciudadano es visto como un ser aislado y vulnerable. De otra

parte, la contribución frente a Madison consiste en concebir en forma diferente el papel de las facciones y de los grupos en el proceso democrático. Truman afirma que la misma diversidad de intereses en la sociedad protegerá la política democrática de la tiranía de una mayoría facciosa (Held, 2001, p. 232). A diferencia de Madison, los pluralistas consideran que la existencia de grupos activos de distinto tipo y tamaño e intereses competitivos es crucial para que el proceso democrático se sostenga y los ciudadanos promuevan sus objetivos. Según Dahl, la preocupación y los temores del liberalismo clásico de Madison y Mill por el creciente poder del *demos* y de las facciones en gran medida se ha exagerado (Held, 2001, p. 234). Una mayoría tiránica es improbable, porque las elecciones expresan las preferencias de varios grupos en competencia, más que los deseos de una mayoría firme (Dahl, 1961, p. 133)¹³. Dahl apoyaba la idea de que la competencia entre grupos de interés organizados estructura las políticas resultantes y establece la naturaleza democrática de un régimen.

1.2.3. *La democracia como mercado; enfoques económicos*

Una tercera vertiente de las visiones de la democracia como competencia corresponde a un conjunto de enfoques económicos. Para éstos, la democracia no es más que un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, no un tipo de sociedad ni un conjunto de objetivos morales. Dicho mecanismo consiste en una competencia entre dos o más grupos de políticos autoelegidos, organizados en partidos políticos, competencia en la que se lucha por conseguir los votos que les darán derecho a gobernar hasta las siguientes elecciones (Macpherson, 1997, p. 96). Las versiones formalizadas de este modelo sostienen que la democracia funciona como un “mercado” en el que interactúan en forma libre dos tipos de agentes: los políticos (oferentes) y los ciudadanos (demandantes).

Por un lado están los productores de bienes y servicios (los políticos), que compiten por obtener el máximo de votos y que para ello deben satisfacer las demandas de los consumidores, porque de lo contrario serán sustituidos por otros que sí lo harán. En opinión de Downs, los partidos políticos en una democracia formulan sus políticas simplemente como un medio de obtener votos. La única finalidad que persiguen los políticos es alcanzar el gobierno y mantenerse en él. En la democracia representativa vista como mercado político, los partidos políticos en principio no están interesados en atender el interés público; sin embargo, se ven obligados a hacerlo porque tratan de recoger el interés de las mayorías con el fin de alcanzar el poder. La imagen es la misma del mercado, en el que el productor no está interesado en

¹³ “La cuestión más relevante del mundo real es la medida en que varias minorías de una sociedad frustran mutuamente sus ambiciones con el pasivo consentimiento o indiferencia de una mayoría de adultos votantes”. (Dahl, 1956, p. 133).

satisfacer las necesidades del consumidor, pero debe hacerlo si no quiere salir de la competencia.

Del otro lado están los demandantes (los ciudadanos), que buscan maximizar su renta y utilidad, y por ello votan por aquellas opciones y plataformas que mejor satisfagan sus intereses. El papel de los votantes no consiste en decidir cuestiones políticas y después elegir representantes que pongan en práctica esas decisiones; es más bien elegir a los hombres que adoptarán las decisiones. Quienes compiten y deciden sobre cuestiones públicas son los políticos. La función de los ciudadanos se limita a escoger entre grupos de políticos periódicamente, en el momento de las elecciones (Macpherson, 1997, p. 96). El resultado final de la competencia de las elites y partidos políticos por ganar las elecciones, por capturar la confianza del electorado y alcanzar el poder, será la satisfacción de los intereses y demandas de los ciudadanos. Las decisiones finales recogen las demandas de los distintos votantes por medio del proceso electoral y de procesos de negociación entre representantes y elites, de acuerdo con el peso de cada cual, según la fuerza (los votos) que lo respalde (Ovejero, 2001, p. 21).

Dos hipótesis están presentes en este modelo: la primera, que los agentes son racionales y que la libre interacción y competencia entre ellos produce resultados óptimos. Estas visiones de la política parten de las mismas hipótesis que formulan los teóricos de la economía. En el modelo económico se supone que los consumidores y empresarios son maximizadores racionales de su propia utilidad. Cuando actúan en circunstancias de libre competencia y llevan al mercado todas las energías y recursos, éste produce la distribución óptima de trabajo, capital y bienes de consumo. De la misma forma, en la democracia como mercado político se supone que los políticos y los votantes son maximizadores racionales y, si actúan en circunstancias de libre competencia política, el resultado será análogo al del mercado, esto es, una distribución óptima de energías políticas y bienes políticos. El mercado político democrático produciría un equilibrio óptimo entre la oferta y la demanda de productos políticos y aportaría a la soberanía del consumidor. En este modelo político —pluralista— se sigue aceptando el concepto *soberanía del consumidor*. En el mercado político los consumidores políticos son soberanos porque pueden elegir entre los proveedores de conjuntos de productos políticos.

La segunda hipótesis de este modelo sostiene que en la democracia como mercado político, las cosas que las gentes pretenden del gobierno son tan diversas y cambiantes que la “única forma de hacerlas efectivas, la única forma de adoptar decisiones gubernamentales para satisfacerlas, la única forma de obtener la oferta necesaria de productos políticos y de distribuirlos es a través de un sistema empresarial de partidos políticos”. (Macpherson, 1997, p. 98). Este sistema de partidos traduce la voluntad de la mayoría a partir de las demandas diversas: los partidos políticos

ofrecen diferentes opciones y productos políticos, entre los cuales los votantes eligen uno por mayoría, y producen un gobierno estable que equilibra oferta y demanda. El sistema produce también un conjunto de decisiones cuyo resultado será “el más agradable, o el menos desagradable, para todo el conjunto de diversas demandas individuales”. (Macpherson, 1997, p. 99).

1.2.4. Rasgos comunes y problemas de las visiones de la democracia como competencia y procedimiento de agregación de preferencias

Las tres visiones liberales de la democracia arriba mencionadas comparten varios rasgos. Un primer elemento en común consiste en presentarse como enfoques descriptivos y no normativos. Los diferentes defensores de estas visiones consideran que tienen ventajas sobre las teorías *prescriptivas* y *normativas*, porque aportan un enfoque realista de la democracia, libre de aspectos éticos o normativos, o ambos. Schumpeter, por ejemplo, contrasta la “teoría clásica de la democracia” con su propia teoría elitista, a la que considera más realista¹⁴. Los defensores de las visiones económicas son aun más radicales en la posición de desligar de contenidos éticos a la democracia. Estos esfuerzos, sin embargo, fracasan y terminan por tener efectos perversos. En primer lugar, tienen el efecto de imponer sus visiones positivas y realistas de la democracia como ideales normativos y reducen el pluralismo político. Se impone la idea de que la democracia sólo puede y debe ser vista como una competencia por el liderazgo y que los ciudadanos sólo tienen el papel de escoger entre diferentes elites. De esta forma, se establecen límites tanto para lo que puede ser la democracia, como para los esfuerzos por vincular a la ciudadanía con la política y reducir el poder discrecional de las democracias representativas. El papel de los ciudadanos queda reducido a respetar la división de trabajo entre ellos y los políticos elegidos. Entonces, los gobernantes pueden dictar las directrices de las políticas públicas y manejar los asuntos públicos. La democracia se limita a ser lo que es un mercado político, en el que pocos compiten por el poder. Se debe abandonar la lucha política por profundizarla.

Un segundo efecto de la defensa de las visiones realistas de la democracia, como visiones desligadas de la promoción de valores y principios políticos, es olvidar que los procedimientos democráticos están encaminados a lograr valores como la libertad y la igualdad política. Esto debilita el funcionamiento de la democracia, en tanto es difícil lograr su consolidación si en la cultura política no existe consenso arraigado frente a las reglas democráticas, no sólo en las elites y fuerzas políticas dominantes, sino en la ciudadanía. El funcionamiento de la democracia, como

¹⁴ La teoría clásica de la democracia, que prevaleció en el siglo XVIII, la ve como un método para generar decisiones políticas con el fin de materializar el bien común, permitiendo que el pueblo decida por sí mismo cuestiones públicas mediante la elección del individuo que deberá presentar su voluntad.

mecanismo y procedimiento para lograr gobiernos y decisiones legítimos, depende de condiciones externas al mismo procedimiento, las cuales están relacionadas con los valores y principios de los agentes sociales y políticos.

Un segundo rasgo que comparten los enfoques liberales es defender el distanciamiento de la ciudadanía de la política y el asignarle un papel no protagónico y pasivo, que sólo se activa durante los procesos electorales. Schumpeter, por ejemplo, concibe al ciudadano como un sujeto débil, ignorante, propenso a impulsos emocionales intensos, con poca capacidad para formular juicios equilibrados y guiado sólo por intereses personales (Schumpeter, 1976, pp. 262-257)¹⁵. Dicha visión del ciudadano se ajusta, desde el punto de vista empírico, perfectamente a un escenario habitado por el *homo oeconomicus*, que hace referencia a un individuo interesado por su propio beneficio, ajeno a toda consideración normativa. En general todos comparten la idea de Schumpeter, según la cual en las democracias competitivas y globalizadas el ciudadano no tiene cómo conocer los asuntos públicos. La mayoría de los electores y ciudadanos están lejos de poder evaluar racionalmente las acciones de gobierno, por su creciente extensión y complejidad. Los asuntos nacionales y extranjeros son tan lejanos a la mayoría de la vida de las personas, que es difícil que éstas tengan un *sentido de la realidad* y un conocimiento informado sobre aquéllos. Dada la falta de inmediatez y relación directa entre la toma de decisiones y sus consecuencias, la mayoría de los ciudadanos son incapaces de desarrollar un sentido de responsabilidad. El ciudadano argumenta y analiza la política en “forma infantil: se convierte de nuevo en un hombre primitivo”. (Schumpeter, 1976, p. 262).

Esta descripción de los ciudadanos es parcialmente cierta. Más acertadas son las visiones que reconocen que, si bien la cultura política en las democracias modernas se caracteriza por la existencia de una ciudadanía desinformada y apática, poco interesada por lo público, también se caracteriza por la existencia de una ciudadanía con un nivel de instrucción y de información superior al de los tiempos cuando las elites cultivadas eran las que predominaban sobre una gran masa analfabeta y desinformada. La composición y la formación de la ciudadanía en las cuatro últimas décadas se ha alterado sustancialmente: cuenta con más educación formal, la población con formación universitaria ha crecido, la incorporación de la mujer al trabajo remunerado y al sistema educativo ha reducido en todos los niveles las filas de la mayoría iletrada y pasiva y han surgido nuevos agentes sociales activos en la política, como los jóvenes. En cuanto a la presencia de una ciudadanía activa y de

¹⁵ La visión de democracia de Schumpeter enfrenta un dilema difícil de resolver: a pesar de asumir una visión pesimista del electorado y la ciudadanía, consideraba que éstos estaban en capacidad de evaluar los distintos candidatos y plataformas. Si los ciudadanos son ignorantes y no tienen cómo hacer juicios maduros e informados, ¿por qué entonces estarían en condiciones de evaluar los diferentes candidatos? ¿de cuáles recursos dispondrían para procesar adecuadamente los mensajes que reciben o para evaluar los desempeños pasados o presentes de los políticos?

la virtud cívica en la cultura política, la situación difiere en cada país y el panorama actual es complejo: al lado de una minoría globalmente politizada, se configura una mayoría “de politización selectiva interesada por algunas o alguna cuestión de impacto general, capaz de seguir con atención la evolución de algunas causas comunes singulares, que les son más próximas por razones personales, de cultura de grupo, de territorio, etc.”. (Valles, 1999, p. 16). Junto con esta ciudadanía más educada, informada y selectivamente politizada en torno a políticas públicas y temas específicos, se encuentran también las múltiples formas y nuevas modalidades de movimientos sociales que conforman una escala importante de ciudadanos activos que no limitan su participación al momento del voto. Esto, sin embargo, no debe llevar a ignorar el creciente número de grupos y contingentes humanos en condiciones de marginalidad política en las democracias en desarrollo y desarrolladas.

Se quiere destacar que el panorama de la ciudadanía es más complejo de lo que presentan las visiones liberales de la democracia en cualquiera de sus vertientes: por una parte, hay que reconocer que hoy existe un potencial de participación ciudadana democrática superior al de los tiempos que sirvieron de base para la caracterización liberal de la ciudadanía y la democracia; por otra, no se puede olvidar que la distancia de la ciudadanía frente a lo público se explica por la amenaza de la dualización, dada la extensión de una categoría de excluidos de la vida política democrática y, finalmente, no se debe ignorar la existencia de ideales y proyectos democráticos que aspiran a vincular a la ciudadanía con la política y a reducir la discrecionalidad de los gobernantes.

Un tercer rasgo de los enfoques liberales es su percepción de que la competencia política se libra entre partidos políticos de organización oligárquica, afectados por tendencias hacia la *oligarquización* y burocratización, que consolidan liderazgos jerárquicos en su interior. En la competencia política sólo unos pocos pueden competir con posibilidades de éxito por el gobierno. La competencia por el poder se da entre pocos partidos y organizaciones y no entre ciudadanos; en esta competencia los representantes actúan como los productores de la actividad pública y los ciudadanos como los consumidores de dicha actividad. Los ciudadanos no participan en la producción de la actividad pública; simplemente son actores pasivos que se enfrentan a productos acabados y se olvidan así de la gestión pública que delegan en sus representantes. Si bien esta pintura no está muy alejada del funcionamiento de las democracias, existen amplias experiencias, sobre todo en ámbitos locales, y en casos aislados en el ámbito nacional, en los que la ciudadanía ejerce un protagonismo en la política y está en capacidad de disputarles las decisiones a los partidos.

Un cuarto rasgo de los enfoques liberales de la política es el hecho de que, según ellos, la negociación sustituye a la deliberación en la democracia, deliberación que era central en las visiones elitistas republicanas de la democracia. Según tales

enfoques, las preferencias de las personas y grupos en el mercado político se suponen dadas y están ligadas a intereses específicos. Las preferencias no se modifican durante el proceso político. El papel de la democracia representativa, como procedimiento, consiste en acomodar todas las preferencias sin juzgar acerca de su contenido moral. No se reconocen el diálogo y la deliberación como mecanismos para tomar decisiones, para transformar preferencias y para identificar el bien común¹⁶.

2. Los problemas y las promesas incumplidas de la democracia representativa liberal

La democracia moderna liberal es un régimen que convive con profundas desigualdades económicas, sociales y políticas, las cuales son inherentes a su estructura, afectan su legitimidad y en ocasiones ponen en peligro la gobernabilidad democrática. Entre ellas, las más importantes son: las desigualdades de clases e ingresos, las desigualdades en el ejercicio del poder político entre ciudadanos y gobernantes y las desigualdades por razones de género y etnia. Uno de los debates centrales en torno a la democracia representativa moderna se centra en caracterizar e identificar estas desigualdades. La democracia moderna liberal, a pesar de ejercer fuerte atracción tanto en el plano ideológico como en el práctico, enfrenta, entonces, profundas críticas y no logra levantar los consensos que busca ni ganar la confianza que tanto anhela.

En esta sección, más que presentar la naturaleza de estas desigualdades, se hace una breve exposición y síntesis de tres grandes tradiciones críticas de la democracia liberal; ellas son: la crítica marxista, la crítica feminista y las críticas centradas en identificar los problemas de mediación política que inciden en la reproducción de las desigualdades políticas en nuestras sociedades democráticas (crisis de los partidos y predominio de los poderes patrimonialistas y tecnocráticos; desigualdad de poder político entre ciudadanos y representantes, que se expresa entre otros aspectos en la debilidad de los mecanismos de *accountability* electoral y horizontal, para exigirles a los gobernantes mayor receptividad y rendición de cuentas; y, finalmente, persistencia de la representación imperfecta en las democracias modernas, lo que les cierra las puertas a las voces minoritarias). El análisis se enfocará en la reconstrucción de los argumentos centrales de las referidas críticas, antes que en la relación de sus exponentes y sus momentos.

¹⁶ Según Schumpeter, la noción de bien común es engañosa y peligrosa. Es un engaño porque las personas tienen diferentes preferencias y discrepancias sobre lo que es el bien común, y no es posible que dichas desavenencias se resuelvan mediante argumentos racionales. Los valores están por fuera de la lógica. Existen diferencias y subestimarlas es peligroso. Si se asume una idea del bien común producto de la racionalidad, es posible terminar rechazando las discrepancias por sectarias e irracionales (Held, 2001, p. 211).

2.1. Las desigualdades de clase y el desafío marxista y socialista

Una primera forma de desigualdad que se denuncia en las democracias liberales es la de clases. Quienes mejor han formulado esta denuncia han sido Marx y la tradición socialista. En la obra de Marx se pueden identificar dos facetas relacionadas con el tema de la democracia. La primera, una implacable crítica a la democracia burguesa, a la que califica como falsa democracia, en tanto no es más que la dictadura de la clase dominante en el capitalismo. Marx tiene la convicción de la imposibilidad de la democracia, entendida como gobierno de los muchos, en el sistema capitalista. La democracia, en el contexto del capitalismo, no es otra cosa que la dominación de la mayoría trabajadora por la minoría capitalista. La segunda faceta del pensamiento marxista es la relacionada con la teoría sobre la sociedad por venir: el tránsito al comunismo, etapa en la que se eliminan las relaciones de clase y por ende es posible la “democracia verdadera”. En la sociedad comunista, una vez eliminada la estructura de clases se decreta la sentencia de muerte del Estado democrático burgués, ya que no se requiere como mecanismo de dominación. En la sociedad comunista el antagonismo de clase, que es el motor de la historia, queda desactivado. La sociedad comunista es una sociedad sin conflictos.

La idea de que la democracia burguesa es falsa democracia se puede reconstruir en tres pasos (De Gabriel, 1998, p. 208). El primer paso es señalar que la historia del hombre, desde la antigüedad hasta el capitalismo del siglo XIX, es una historia de dominación entre clases. El elemento determinante de las posiciones respectivas de cada clase en una fase histórica dada es su relación con los medios de producción; esa relación distribuye a los hombres en clases sociales de forma objetiva, sin que en ello intervengan la voluntad o la conciencia. El segundo paso es afirmar que con la expansión del capitalismo se desarrollan dos clases sociales con intereses incompatibles: la burguesía y el proletariado. Las demandas e intereses de la clase trabajadora no pueden ser satisfechos en el marco de las relaciones de producción capitalistas que defienden la propiedad privada de los medios de producción, que se apropian de los excedentes producidos por los trabajadores, que utilizan mal las fuerzas productivas, que dejan masas enteras de obreros desempleados y mucha maquinaria ociosa y que no logran generar una demanda efectiva para los bienes que producen. De esta forma, desde la perspectiva marxista, en las sociedades liberales no hay posibilidad de negociación en torno a los intereses de clases antagónicas, como lo promete el Estado democrático liberal. No es posible que un ordenamiento constitucional y económico ampare al mismo tiempo los intereses de la burguesía y del proletariado, y menos en el marco de relaciones de producción, que no son óptimas para el desarrollo de las fuerzas productivas. La burguesía seguirá apropiándose de la plusvalía, sirviéndose de la fuerza (represión) o de sutiles engaños (ideología), con el Estado a su servicio. En el marco de los Estados democráticos no sólo es imposible armonizar intereses opuestos, sino que no vale la pena intentarlo,

porque existe otro camino que lleva a la victoria final. Tarde o temprano, el sistema capitalista habrá de derrumbarse víctima de sus crisis internas, y la única clase que puede encarnar el avance histórico es el proletariado, que estará maduro cuando tome conciencia de sí mismo, para protagonizar la transformación revolucionaria.

El tercer paso es señalar que en las sociedades capitalistas, caracterizadas por el conflicto de intereses irreconciliables entre la burguesía y el proletariado, la democracia burguesa no es sino la forma política que adopta la clase dominante del capitalismo para garantizar su dominación. Las democracias liberales realmente existentes no logran cumplir dos de sus promesas centrales: la primera, un gobierno imparcial representante del bien común. En las sociedades de clase, el Estado democrático liberal se encuentra en medio del conflicto y de las luchas de la sociedad civil y por ende no es un actor imparcial. No está en capacidad de representar y defender el bien común ni el interés del público. Lejos de ser árbitro y juez en medio del conflicto, es un factor de dominación y legitimación de las desigualdades sociales y económicas. El Estado democrático, tras el velo de la neutralidad (igualdad ante la ley, libertades individuales, ausencia de discriminación), oculta la toma de partido en el conflicto (latente o manifiesto) de intereses entre las clases enfrentadas. Marx, en el *Manifiesto comunista*, señala que “el ejecutivo del Estado Moderno no es más que un comité para dirigir las cuestiones comunes a la burguesía”. La segunda función que las democracias no logran cumplir es la de una representación responsable, autónoma de intereses particulares: el Estado es visto como una “extensión de la sociedad civil, un refuerzo del orden social para la promoción de los intereses particulares y para la legitimación de sus proyectos específicos” (Bobbio, 2000, p. 30). En este contexto, la participación del proletariado en los parlamentos es un asunto de estrategia. Su participación no cambia en absoluto el carácter de las instituciones del Estado Burgués¹⁷.

Hay que subrayar que en las democracias consolidadas, el Estado liberal y democrático moderno ha evolucionado hacia la configuración de un Estado social y de Bienestar, con el fin de darles respuesta a las críticas marxistas y a los partidos y movimientos socialistas, contrarrestar las revoluciones sociales y evitar el tránsito hacia el socialismo. El Estado social reposa en la idea de que el poder político debe

¹⁷ Marx no desarrolló una teoría normativa de la democracia en sociedades comunistas. Sólo hay ambiguas alusiones a que en el sistema comunista predominará una democracia real, directa, sin clases sociales. En la lectura que Marx hace de la Comuna de París en La guerra civil de Francia, señala que después de una fase de transición del socialismo, producto de las contradicciones entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, y de la toma de conciencia del proletariado, la humanidad llega al comunismo. Eliminadas las bases económicas de la desigualdad, se desvanecen las razones del conflicto. Los hombres son libres por igual, pero no formalmente gracias a las Cartas constitucionales y la declaración de derechos, sino por la eliminación de las desigualdades de clase y la igualdad material (Gabriel Pérez, 1998, pp. 208-209).

lograr para los asociados una justicia material mínima. La democracia es entendida no sólo como método político, sino como cierta igualdad social conseguida gracias a la acción estatal. Esta conversión de Estado liberal gendarme y protector de derechos a “Estado Benefactor” se inicia en las décadas finales del siglo XIX y finaliza después de la segunda guerra mundial.

2.2. La desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el desafío del movimiento feminista

Una segunda forma de desigualdad que afecta a la democracia es la desigualdad de oportunidades reales entre hombres y mujeres. Las democracias liberales fueron desarrolladas bajo los principios y experiencias de los hombres. Las principales defensoras de las luchas y reivindicaciones de las mujeres han sido las propias mujeres. El movimiento feminista en sus diversas etapas ha defendido un ideal igualitario: la idea de que todos los miembros de la comunidad deben ser tratados como iguales. Como señala Amelia Valcárcel, el feminismo es un movimiento y una filosofía de la igualdad, cuya naturaleza se puede recoger en el siguiente planteamiento: “Admitida la igualdad entre todos los seres humanos en procura de aquello que se consideran bienes, ¿qué razón hay para que la mitad de los seres humanos, el colectivo completo de las mujeres, no tenga los mismos derechos reconocidos a tales bienes que tiene el colectivo completo humano?” (Valcárcel, 1997, p. 91).

En un primer momento (su origen), el feminismo criticó la democracia moderna por negarle los derechos políticos de ciudadanía a la mitad de la población (las mujeres) y por fundar esta exclusión política basándose en la división entre las esferas privada y pública. Las feministas mostraron su incredulidad frente a los principios de libertad e igualdad defendidos por la democracia liberal en tanto sólo incluían cierto tipo de comunidad, la de los varones, y marginaban a otra, la de las mujeres. La democracia moderna constituyó una comunidad política basada en la exclusión de las mujeres, a las que se les negó los derechos al voto, a ser propietarias, a contratar y heredar. Las mujeres durante mucho tiempo no fueron sujetos de derechos. El liberalismo defendió esta exclusión sobre la base de la doctrina de la separación entre la esfera pública y la privada. La esfera privada es el lugar de la familia y la mujer, el lugar de lo natural; la esfera pública es el lugar del hombre, de la razón, del cálculo egoísta y la civilización. De esta forma, el argumento para negarle la igualdad política a la mitad de la población fue naturalizar el sexo.

De acuerdo con el pensamiento dominante de la época, la desigualdad entre hombres y mujeres no tenía origen político; por tanto, no podía tener soluciones políticas. Se creía y se afirmaba que era una desigualdad natural. La primera ola del feminismo, expresada en el sufragismo (o reivindicación del voto para la mujer), se opuso frontalmente a este naturalismo. Las feministas acusaron a la democracia representativa

liberal de estar estructurada tanto por relaciones patriarcales como por relaciones de clase, y denunciaron que la dicotomía entre lo público y lo privado servía (y sirve) para ocultar la sujeción (en el ámbito privado) de las mujeres a los hombres, dentro de un orden público aparentemente universal, igualitario e individualista. Su lucha en el siglo XIX fue por conquistar la igualdad en la detentación de la ciudadanía y sus derechos. Creían que con la obtención del derecho al voto en las democracias modernas se lograría un conjunto de transformaciones sociales que permitirían la igualdad real de las mujeres.

El feminismo en esta primera etapa defendió una propuesta de democracia radical basada en la denuncia al patriarcado del liberalismo, en el rechazo a la separación entre las esferas privada y pública y la asignación de la mujer a la vida doméstica como su lugar natural, y en el rechazo a la delegación propia de la democracia representativa. Denunciaba, también, la exclusión y la dominación política presentes en el orden social. Finalmente, en su parte propositiva vindicaba para el colectivo completo de las mujeres la categoría de ciudadanía.

El feminismo del sexto decenio se plantea como movimiento político que sigue luchando contra la desigualdad por razón del sexo, a la que califica como la desigualdad más antigua y más onerosa de todas. No se conforma con la obtención del derecho al voto y los derechos civiles, en la medida en que las transformaciones sociales que debían producirse en cascada no se dieron y la igualdad conseguida es insuficiente. El gran enunciado del feminismo del decenio del sesenta es el lema “Lo personal es político”, el cual muestra la oposición feminista a establecer una separación entre intereses políticos y personales. En opinión de las mujeres, “su vida personal es tal y se desarrolla en tales condiciones, que tienen que hacer de ella política, tienen que darse cuenta de que las trabas que tienen son políticas”. (Valcárcel, 1997, p. 94).

Al igual que las feministas del decenio del sesenta, las feministas contemporáneas afirman que han cambiado las leyes pero no han cambiado suficientemente las costumbres, ni las ideologías, ni las condiciones de exclusión y violencia contra las mujeres. Tres son básicamente los aspectos que muestran la persistencia de una injusta desigualdad en las democracias modernas (Camps, 1998, p. 13). El primer aspecto consiste en que la mujer liberada sigue cargando con la inferioridad de su género en la vida doméstica: la doble jornada, el cuidado de los hijos, de los ancianos y enfermos, las labores “propias de su sexo”. La mayoría de las mujeres siguen cargando con su doble condición de mujer y profesional liberada de obligaciones menos nobles (Camps, 1998, p. 14). Esta doble carga, nos dice Valcárcel, pasa a estar apoyada por la mística de la feminidad, presente en la cultura pública de las democracias, que sirve para mantener en el hogar y en posiciones subordinadas a la masa ingente de las nuevas ciudadanas (Valcárcel, 1997, p. 93). El segundo aspecto

es que a pesar de los avances en igualdad jurídica y política, la auténtica igualdad de oportunidades y capacidades no existe. Pese a todas las declaraciones explícitas, varones y mujeres guardan posiciones de poder tan divergentes que en cualquier actividad el poder será detentado, sobre todo y en su mayoría, por varones. A pesar de los avances en los logros y posiciones de las mujeres, el predominio masculino continúa. Las mujeres como grupo social siguen enfrentando todo tipo de obstáculos que les impide realizarse. Los hombres se defienden como pueden para no perder protagonismo. Unos en forma consciente; otros, sin mucha conciencia. Las masculinidades se mantienen culturalmente. Como señala Camps, es “la costumbre de siglos la que lleva por sí sola a no pensar en las mujeres cuando hay que nombrar cargos, hacer listas electorales, contratar directivos”. (Camps, 1998, p. 14). Por el lado de las mujeres, la mayoría se resiste a sacrificar determinados valores. Un tercer aspecto es la violencia contra ellas, que sigue siendo una constante que las afecta y que no mejora con el tiempo.

Ante la persistencia de la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, las feministas se siguen preguntando si existe una verdadera democracia en una sociedad en la cual, pese a todas las declaraciones explícitas, resulta que varones y mujeres guardan posiciones de poder divergentes, la violencia contra la mujer persiste, los estereotipos culturales se mantienen, las masculinidades no se logran modificar, los salarios son desiguales, las crisis laborales afectan en forma diferente a unos y otros, las resistencias femeninas a desempeñar nuevos papeles se mantienen y el problema de las mujeres no logra verse como asunto de interés común.

La respuesta de la democracia moderna a las demandas de las feministas contemporáneas ha sido, por un lado, impulsar y fortalecer la democracia paritaria y las políticas de discriminación positiva, y, por otro, aunque no en todos los casos, impulsar políticas y acciones orientadas a lograr el cambio cultural, ideológico y político de la sociedad, el debilitamiento de las estructuras y valores patriarcales y las transformaciones de las masculinidades, con el propósito de avanzar en el logro real de una igualdad de oportunidades entre géneros.

2.3. Las desigualdades de poder político y los problemas de mediación política

La persistencia de las desigualdades políticas en las democracias modernas tiene múltiples expresiones. En esta sección se identifican tres tipos de problemas presentes en las democracias modernas, que son una manifestación de desigualdades políticas: el primero, la crisis de los partidos y el predominio de los poderes patrimonialistas y tecnocráticos; el segundo, la desigualdad de poder político entre ciudadanos y representantes, que se expresa en la separación entre gobernantes y

ciudadanos y los problemas de agencia que se derivan de dicha separación; y el tercero, la persistencia de la representación imperfecta en las democracias modernas, lo que les cierra las puertas a las voces minoritarias.

2.3.1. *El problema de la mediación política. Crisis de los partidos, permanencia del clientelismo y poder del corporativismo, del patrimonialismo y de la tecnocracia*

Un problema permanente de las democracias representativas han sido las sucesivas crisis de las formas de mediación política. Bajo este concepto se condensan las distorsiones en el funcionamiento de los canales de mediación entre sociedad y sistema político, que afectan la posibilidad de avanzar en la igualdad política. Distorsiones relacionadas con fenómenos como la *oligarquización*, estatización, *clientelización* y fragmentación de los partidos políticos; la creciente corporativización de los intereses privados y el enorme poder del patrimonialismo. Si bien éste no es el lugar para exponer las diversas manifestación de esas crisis, vale la pena referirse en forma general a la crisis de la democracia de partidos en los países occidentales, estudiada por múltiples analistas y que se expresa en la *oligarquización* y estatización de los partidos, y a la crisis de la democracia representativa en América Latina, que se expresa en la consolidación de lo que O'Donnell ha llamado la democracia *delegativa*, en la que son aún más débiles las formas democráticas de mediación política y predomina el liderazgo autocrático, caudillista, jerárquico del candidato victorioso que representa a la nación por encima del conjunto de organizaciones corporativas y partidos políticos, y en la cual el *patrimonialismo* convive con diferentes formas de clientelismo. En este escenario se agudiza la crisis de las formas de mediación política y se consolida el poder, bien sea de la tecnocracia o del *patrimonialismo*.

Para comenzar con la crisis de los partidos, se puede señalar que tanto en los países occidentales como en los países del Tercer Mundo, un número creciente de los ciudadanos experimenta una “desafección a la democracia de partidos”, con diferentes grados y niveles de aborrecimiento, a pesar de reconocer que ésta es insustituible. En muchos países han sido ampliamente estudiados los sentimientos de desconfianza hacia los partidos y los “políticos profesionales” y, como consecuencia, hacia la política misma (Carracedo, 2001, p. 1). Cada día se registra más de parte de los ciudadanos y de muchos políticos (llamados independientes) una atmósfera de descalificación implícita o explícita de todo lo que suene a representación electoral y actividades de partido, o a militancia política. Actualmente es cada vez mayor el número de personas que cambian su voto de unas elecciones a otras, y las encuestas de opinión y elecciones muestran un número creciente de personas que se niegan a identificarse con algún partido existente. Las diferencias de partido se ven entre el electorado como ficticias y artificiales (Manin, 1998, p. 237). Las estrategias de candidatos y partidos se basan en plataformas imprecisas, y en muchas ocasiones

son reemplazadas por los discursos e ideas de dirigentes que hacen destacar el poder e influencia de su personalidad. Hoy los partidos no crean vínculos democráticos entre el electorado y los representantes; no los escogen con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a las bases; no ejercen un control continuo sobre los parlamentarios. No incluyen un progreso o avance democrático y en muchas ocasiones las prácticas *clientelistas*, la tendencia a la estatización y *oligarquización*, los permanentes escándalos de corrupción y la fragmentación de sus representantes terminan por socavar las instituciones representativas.

La crisis de los partidos políticos expresa la crisis de una forma específica de representación política que tuvo auge en los países occidentales en la segunda mitad del siglo XIX: la representación partidista (Manin, 1998, p. 238). Esta representación se vio en forma positiva, en tanto se esperaba que tuviera un efecto democratizador. Tanto en los países occidentales como en los subdesarrollados se esperaba que los partidos socialdemócratas, populistas, de trabajadores o liberales sociales, incidieran en la desaparición de los notables o en el fin del elitismo que caracterizaba al sistema representativo. Se esperaba que la representación partidista abierta a las clases trabajadoras redujera el carácter elitista de los sistemas representativos y fuera un mecanismo para la movilización popular y la identidad nacional. La realidad, sin embargo, ha sido otra. Las expectativas frente a las implicaciones de los partidos políticos no se han cumplido en las democracias de los países latinoamericanos, que han estado dirigidas o bien por populismos de derecha o izquierda, por regímenes autoritarios o por alianzas de clientelismo con elites de notables o caudillos, o de ambos. En las democracias latinoamericanas, los partidos políticos no han sido una modalidad abierta y democrática de representación e intermediación de la diversidad y multiplicidad de intereses de la sociedad. El desarrollo de los partidos no ha significado el fin del elitismo que caracterizó al parlamentarismo liberal ni la desaparición de los notables. Los partidos no han logrado contener la enorme influencia de las elites y el liderazgo de la tecnocracia en su seno. No han transitado hacia formas de mediación permeables a la sociedad, más receptivas a las nuevas demandas sociales y abiertas al debate y disidencia internos (Hernández, 2002, p. 545).

Un rasgo que caracteriza la evolución de los partidos en las democracias liberales de los países occidentales y subdesarrollados ha sido su tendencia a la *oligarquización*, al desarrollo de estructuras poco democráticas, a formar facciones y clientelas que no actúan guiadas por proyectos ideológicos, sino por lealtades a grupos e intereses particulares o por los fines propios de la organización. Se trata de organizaciones poco permeables a corrientes reformistas y democráticas. Robert Michels es quien mejor ha analizado el proceso de *oligarquización* y burocratización de los partidos políticos en las democracias liberales, y por ello es pertinente recuperar sus análisis. Emplea los términos *oligarquía* y *tendencias oligárquicas* para designar toda una gama de fenómenos muy diversos entre sí, y que pueden presentarse en las orga-

nizaciones y en los partidos políticos. Dichos fenómenos pueden ser: la formación de un liderazgo profesional y su estabilización; la formación de una burocracia, esto es, de un conjunto de empleados con tareas específicas y remunerados en forma regular; la centralización de la autoridad; la sustitución de los fines últimos y programáticos (eje, realización de bienestar social y políticas públicas guiadas por principios e ideales de justicia) por fines instrumentales (la organización se convierte en un fin en sí misma); la creciente rigidez ideológica, la creciente diferencia entre los intereses o puntos de vista de los líderes y de los miembros del partido y la preponderancia de los primeros sobre los segundos; la poca influencia de los miembros de base de los partidos sobre los procesos de decisión y elección de nuevos líderes mediante cooptación del liderazgo en funciones (Linz, 1998, cap. II). Esta diversidad de fenómenos muestra que la etiqueta “tendencia oligárquica” carece de significado específico y engloba la diversidad de aspectos que caracteriza la evolución de los partidos políticos en las democracias liberales. Los procesos que Micheles designa bajo los términos *oligarquía* y *tendencias oligárquicas* pueden ser, unos más que otros, incompatibles con el desarrollo de una democracia basada no sólo en el supuesto consentimiento de las gentes, sino en la “disputabilidad” de cualquier cosa que pueda hacer el Estado. Es decir, pueden ser incompatibles con el ideal republicano de una democracia contestataria, incluyente y deliberativa, aunque no lo es con el ideal de una democracia liberal de tipo elitista y corporativista (Hernández, 2002, pp. 546-547).

A pesar de que hoy no es posible hablar de una ley inexorable de *oligarquización* de los partidos y de que no es posible aplicarla para explicar la evolución de éstos en todas las sociedades liberales, es un hecho que en las democracias no consolidadas ellos continúan deslizándose hacia la *oligarquización*, la estatización y el clientelismo. Los partidos se han convertido en modalidades de intermediación cerradas y poco permeables. Han evolucionado hacia la configuración de redes de empresarios electorales, hacia nuevas formas de predominio de los “notables”, como la tecnocracia o hacia el fraccionalismo¹⁸.

Otra manifestación de la crisis de las formas de mediación política es la consolidación del corporativismo, el *patrimonialismo* y la tecnocracia como formas predo-

¹⁸ En el caso colombiano, la crisis de mediación política se expresa desde hace varios años como crisis del régimen bipartidista y su incapacidad de canalizar y representar los intereses de los sectores sociales tradicionales (sindicalismo, clase media, organizaciones campesinas) y de los nuevos actores sociales que han emergido en las últimas tres décadas en el país. A pesar de las reformas institucionales impulsadas en las últimas dos décadas con el propósito de obligar a los partidos a ser más abiertos a las demandas de los nuevos actores y agentes sociales, poco se ha logrado. Los partidos políticos siguen organizándose como empresas electorales con liderazgos débiles y transitorios, preocupados fundamentalmente por alcanzar el poder. Los partidos siguen siendo más obstáculo a procesos de profundización de la democracia que fuerza que canaliza demandas democráticas.

minantes de mediación política en la sociedad, lo que ha terminado por asfixiar a la sociedad civil democrática. Un rasgo característico de las sociedades modernas es el problema de la especialización y complejidad de la vida política: un número cada vez mayor de decisiones políticas se toma basándose en el conocimiento de expertos y en las directrices elaboradas por los técnicos de todo tipo pertenecientes a instituciones públicas y privadas. Esta tecnocracia somete a la ciudadanía a sus decisiones y opiniones, a pesar de no gozar de un conocimiento moral superior al del demos ni de un conocimiento acogido y debatido en forma pública sobre lo que constituye el interés público.

2.3.2. *El escaso poder político de los ciudadanos para disputar y ejercer influencia sobre las decisiones públicas en manos de los gobernantes. Los problemas de agencia y el déficit de rendición de cuentas (accountability) electoral y horizontal*

Las democracias representativas enfrentan problemas de agencia que se presentan cuando los representantes políticos persiguen sus propias metas, benefician intereses económicos y políticos de corporaciones y grupos particulares, responden a imperativos económicos de la dinámica de globalización y no a los intereses públicos ni a la agenda programática con la que obtuvieron el apoyo de los electores¹⁹. Los problemas de agencia se pueden manifestar de varias formas: una primera forma es que los gobiernos no sean receptivos a pesar de ser responsables, es decir, no acojan las propuestas de ciudadanos y acepten que sus decisiones sean disputadas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Una segunda forma consiste en que, abiertamente, los gobernantes no actúen siguiendo las reglas universales y públicas, sino que obren en función de intereses corporativos y de grupos, de intereses personales o de intereses ilegales. En este caso existe una brecha entre las reglas formales de carácter universal y el comportamiento real de los gobernantes y una dilución de la separación entre lo público y lo privado exigida por la ley.

Las democracias modernas enfrentan cada día más el problema de la debilidad de los mecanismos institucionales para controlar los gobiernos y los representantes, para exigirles que actúen en función de criterios y reglas universales, en función del interés público; para trasladar poder real a los ciudadanos y para alcanzar una clara separación entre las esferas pública y privada. Las desigualdades políticas en la democracia representativa liberal están marcadas por la debilidad de los mecanismos de *accountability electoral y horizontal* para exigir receptividad y rendición de

¹⁹ Un aspecto que nos recuerda O'Donnell es que los incentivos de muchos individuos en posiciones de poder (y de sus allegados) para mantener prácticas poco liberales y republicanas son extremadamente fuertes, y las elecciones hacen poco por mejorar esta situación (O'Donnell 1998, p. 184).

cuentas a los gobernantes. El mecanismo de *accountability electoral o vertical* se refiere al hecho de que por medio de las elecciones libres y regulares los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes, votando en favor o en contra de ellos en la siguiente elección. Con respecto a la *accountability horizontal*, O'Donnell la define de la siguiente forma: “La existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado [sic] que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O'Donnell 1998, p. 173). Finalmente, en sentido más amplio, por *accountability* (responsabilidad) se entiende no sólo la rendición activa de cuentas por los representantes, sino la activa petición de ellas que la ciudadanía le formula al poder.

En teoría, las elecciones en las democracias representativas aseguran la *accountability electoral* por medio de la competencia viva entre candidatos y de cuidadosas e informadas decisiones de los electores. Se supone que los votantes tienen un sentido relativamente bien desarrollado del propio interés y alguna concepción del bien público. Sin embargo, las condiciones de funcionamiento de las democracias representativas de mercado (asimetrías informativas, ausencia de mandato, vaguedad de los programas políticos, manipulación de los medios, predominio de una cultura pública caracterizada por el desconocimiento de los ciudadanos de los temas públicos y desconfianza de la política) debilitan en la práctica la efectividad de la *accountability electoral* y dejan a los ciudadanos con débiles herramientas y mecanismos para exigirles receptividad a los representantes. Igualmente, la cultura pública mediática que caracteriza las democracias representativas liberales genera las condiciones para que las elecciones fracasen en asegurar la *accountability electoral*. De esta forma, un rasgo de las democracias representativas contemporáneas, en particular las que están poco desarrolladas, es la escasa efectividad de la *accountability electoral*.

Pese a ser importantes, la responsabilidad (*accountability*) y las elecciones no bastan para que los gobiernos y los representantes actúen en beneficio de los ciudadanos y sean receptivos a sus demandas. Los ciudadanos cuentan con dos tipos de mecanismos, que resultan débiles a la hora de exigir responsabilidad y receptividad: mecanismos prospectivos y mecanismos retrospectivos —hay receptividad cuando se actúa en pro de los intereses de los ciudadanos— (Przeworski, 1997, p. 6). La idea del mecanismo prospectivo es que las elecciones definen el mandato para el gobierno (o el mandato del voto programático). Los candidatos o partidos proponen políticas durante las elecciones y explican cómo afectarán el bienestar de los ciudadanos; éstos deciden por voto mayoritario cuáles de estas propuestas desean que sean llevadas a la práctica. De esta manera, el programa

vencedor se convierte en “mandato”, en un “compromiso” del representante para con la ciudadanía (Przeworski, 1997, p. 7).

La realidad muestra que existen aspectos vinculados al funcionamiento de las democracias representativas que establecen serias restricciones y dificultades para exigirles a los gobernantes que actúen en función de la ley y el interés público, que se mantengan independientes de presiones y que cumplan con las promesas de campaña: a) En primer lugar, en las democracias representativas los representantes tienen diversidad de argumentos para justificar el cambio de programa y de las promesas programáticas: pueden señalar que después de deliberaciones con su equipo de gobierno y con expertos se llegó a la conclusión de que era necesario cambiar las políticas prometidas. Pueden señalar que están ante situaciones no previstas en el período electoral. b) Un segundo aspecto se relaciona con la naturaleza de los programas de campaña de los partidos. Ningún programa electoral puede especificar *ex ante* lo que el Gobierno debe hacer en todas las situaciones posibles. Los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para enfrentarse a los cambios de circunstancia. Este aspecto les abre un margen amplio de maniobra a los representantes. c) Un tercer aspecto se refiere al tema de las instrucciones. A pesar del “mandato” derivado del programa mayoritariamente votado, ninguna constitución de las democracias representativas permite la destitución fácil e inmediata de un funcionario por incumplir un programa general o porque la ciudadanía lo solicita. No bien los ciudadanos han elegido a sus representantes, no pueden obligarlos a que respeten sus instrucciones. Los votantes sólo pueden penalizar a los políticos que traicionan el mandato cuando llegan las siguientes elecciones, después de que han experimentado los efectos de su traición.

Un segundo mecanismo para exigirles responsabilidad y receptividad a los gobernantes y representantes electos es el mecanismo electoral retrospectivo. Quienes interpretan las elecciones como “rendición de cuentas” consideran que éstas sirven para reclamarle al Gobierno sus acciones del pasado. En la medida en que éste anticipa el juicio del electorado, se siente presionado a escoger políticas que serán legítimas para los ciudadanos y podrá contar así con el juicio favorable de éstos en las próximas elecciones. Lo cierto es que en la práctica las cosas funcionan de otro modo: los políticos pueden tener otras metas diferentes de la de la simple reelección: “pueden emplear el puesto para perseguir algún beneficio particular costoso para el ciudadano. Dicho beneficio puede implicar simple robo, prebendas, ingresos extraordinarios mientras ocupa el puesto o no cumplir con su trabajo”. (Przeworski, 1997, p. 6). De esta manera, los políticos pueden aceptar la posibilidad de no ser reelegidos y decidir no ser receptivos.

Hay que decir también que en la relación entre los políticos y los electores existe información asimétrica, lo que puede invalidar la efectividad tanto de los mecanismos

prospectivos como retrospectivos. Los ciudadanos no tienen cómo evaluar quién lo hace bien y quién lo hace mal. Uno de los rasgos de la relación entre representante y representados y del funcionamiento de la democracia representativa es la existencia de información asimétrica. Éste es un problema estructural y no circunstancial de las democracias liberales. La relación política se caracteriza por funcionar con enormes asimetrías informativas entre los ciudadanos, que actúan como consumidores, y los políticos, que ofrecen programas e intentan alcanzar su elección. En las democracias representativas el ciudadano no tiene forma de saber si el político le proporciona información fiable, o si lo defrauda. No tiene modo de conocer, ni de evaluar, si el político hace una correcta labor o no; tampoco tiene herramientas para distinguir la calidad de la gestión de los diferentes representantes. Tiene un conocimiento limitado de las relaciones causales entre políticas y resultados. En estas condiciones (de asimetría informativa, de dificultad de establecer relación entre políticas y resultados), los representantes tienen incentivos para defraudar, para actuar según los intereses privados o de grupo y no de los intereses públicos, para proporcionar información distorsionada y obtener beneficios. Entre comportarse virtuosamente o buscar exclusivamente su reelección y comportarse en forma oportunista, los políticos (ante la imposibilidad de transmitirles a los votantes la calidad de su gestión) tienen incentivos para adoptar el segundo comportamiento.

A los factores arriba mencionados, inherentes al funcionamiento de la democracia representativa, se suman aspectos de la cultura política que terminan incidiendo en el fracaso de las elecciones como mecanismo para asegurar la responsabilidad y la receptividad, y por esa vía contrarrestar su carácter elitista. Algunos de estos factores son: la existencia de juicios públicos poco desarrollados y formados en los votantes y las evaluaciones superficiales que hacen éstos de los candidatos, a los que suelen juzgar por imágenes y propaganda²⁰.

2.3.3. *La representación imperfecta e incompleta del sistema representativo de la democracia liberal*

Un tercer rasgo inherente a la democracia liberal, que incide en la reproducción de las desigualdades políticas, es el hecho de que el sistema político representativo no se halla en condiciones de asegurar la plena representación de todas las voces, intereses y puntos de vista de la sociedad. Hoy es imposible pensar en un dispositivo

²⁰ Respecto al éxito de la accountability horizontal, su desempeño en las democracias representativas depende de factores y aspectos más complejos, ligados también a la cultura política. En las democracias representativas de los países latinoamericanos, la efectividad de la accountability horizontal es débil, dada la baja calidad de aquéllas, lo que se explica por diversidad de aspectos: amplio margen de maniobra de los líderes, debilidad de la sociedad civil o de las organizaciones intermedias, pasividad de los ciudadanos y escaso desarrollo de los componentes democrático y republicano en la cultura política.

institucional en capacidad de asegurar la representación de toda la comunidad. La imposibilidad de canalizar esta heterogeneidad social y la pluralidad de intereses y visiones de la sociedad que de ella se deriva ha debilitado el ideal del constitucionalismo liberal y republicano: construir un sistema político capaz de incorporar a todos los grupos sociales y de asegurar la representación de sus intereses, demandas y puntos de vista.

La *representación* plena se consideraba necesaria desde la perspectiva de los fundadores de la democracia representativa, porque si cada uno de los sectores de la sociedad obtenía su propio espacio institucional, previsiblemente los intereses de todos resultarían protegidos y se lograría no sólo asegurar la representación de las mayorías, sino evitar su tiranía sobre las minorías. El sistema, al garantizar la representación plena, lograría permitir que “la ambición contrarrestara la ambición”, y prepararía al Gobierno para resistir las tendencias egoístas innatas. Suministraría, además, una protección suficiente a los intereses minoritarios. Independientemente de que los modelos iniciales de la democracia representativa tuviesen contenido elitista, la aspiración del constitucionalismo liberal era construir un sistema político que garantizara representación plena y amplia deliberación para lograr acuerdos y consensos entre la mayoría (Hernández, 2002, pp. 542-544). La creciente heterogeneidad social en las sociedades modernas terminará diluyendo el ideal de la representación plena, y los gobiernos representativos se configuran como un sistema político en el que ésta siempre será *imperfecta e incompleta*. Es así como varios representantes de la tradición republicana contemporánea señalan que las instituciones representativas de la democracia liberal (el presidencialismo y el parlamento) son imperfectas e incompletas a la hora de recoger todas las voces y puntos de vista de la sociedad (Gargarella, 2001, pp. 323-339).

Esta incapacidad estructural de las democracias liberales para asegurar una representación plena de todos los sectores y voces de la sociedad afecta principalmente a las mujeres, a las minorías étnicas y religiosas y a los grupos vulnerables²¹. Esta incapacidad estructural de la democracia liberal para garantizar la representación plena se evidencia en el hecho de que la composición de las asambleas electas está sistemáticamente sesgada hacia ciertas categorías y grupos y en la insuficiencia de otros mecanismos para asegurar dicha representación. Y cuando las características de los elegidos se desvían en grado significativo de las del electorado en conjunto, hay una razón evidente para decir que algo está mal (Phillips, 1998, p. 321). Cualquier

²¹ El concepto de *minorías* tiene varios significados: “grupos de los más favorecidos de la sociedad”, “grupos numéricamente minoritarios”, “grupos numéricamente minoritarios y sin poder”. Aquí no se acogerán estas interpretaciones; se entenderá por *minorías* aquellos grupos, minoritarios en número o no, que por una u otra razón resultan desaventajados en cuanto a la distribución del poder dentro de la sociedad.

discrepancia entre la proporción de mujeres en el electorado y la proporción de mujeres electas es suficiente prueba de que la sociedad está ordenada sexualmente (Phillips, 1998, p. 327).

Hasta aquí se dejan planteadas algunas de las críticas de la democracia liberal que se derivan de las denuncias hechas desde diferentes corrientes políticas y movimientos sociales, por las diferentes formas de desigualdad que ésta permite y alimenta en su interior.

Referencias bibliográficas

- Bachrach, M. (1967). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Barber, B. (2000). *Un Lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona:Paidós.
- Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camps, V. (1998). *El siglo de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Carracedo, J. R. (2000). Por un modelo democrático liberal-republicano. En J. R. Carracedo, y otros. *Retos pendientes en ética y política*. Málaga: Contrastes - Revista Interdisciplinaria de Filosofía.
- Carracedo, J. R. (2001). *¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?* Borrador.
- Dahl, R. (1961). Power and democracy in America. Drucker P., Dahl R. et al. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame
- Dahl, R. (1988). *Un prefacio a la teoría democrática*, Bogotá: Cerec.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Paidós. Buenos Aires.
- De Gabriel Pérez, José Antonio (1998). La crítica elitista a la democracia. En R. del Águila, & F. Vallespín (compiladores). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Downs (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. En Battile Albert, (Editor). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires: Mino y Dávila.
- Gargarella, R. (1997). *Crisis de la representación política*. México: Fontamara.

- Gargarella, R. (compilador) (1999). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Gargarella, R. (2000). Marxismo Analítico, Marxismo Clásico en *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, Bogotá D.C. No. 2, páginas 207-231.
- Gargarella, R. (2001). Ni política ni justicia. Sobre los déficit del sistema democrático. *Claves de Razón Práctica*, 114.
- Gargarella, R. (2001). Representación plena, deliberación e imparcialidad. En J. Elster (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Gonzalo, E., & Requejo, F. (2002). Las democracias. En M. Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2002). *The federalist: the famous papers on the principles of american government*. New York: Benjamin F. Wright.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Hernández, A. (2002). El pensamiento republicano frente a los déficit de la democracia liberal. En A. Hernández, (comp.), *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Linz, J. (1998). *J. Michels y su contribución a la sociología política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lipset Seymour Martin, *The political man: the social bases of politics*. New York, Anchor Books.
- Macpherson, C. B. (1997). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Madison, J. (2002). Federalist 10. En A. Hamilton, J. Madison & J. Jay, *The federalist: The famous papers on the principles of american government*. New York: Benjamin F. Wright, editor.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- Nino, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *La Política*, 4. Barcelona: Paidós.
- Ovejero, F. (2002). *Teorías y fundamentaciones de la democracia*. En A. Hernández, (comp.), *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Ovejero, F. (2001). Democracia liberal y democracias republicanas. Para una crítica del elitismo democrático. *Claves de razón práctica*, 111.
- Ovejero, F. (2003). Tres miradas republicanas sobre la democracia. *Claves de razón práctica*, 132.
- Phillips, A. (1998). Democracia y feminismo. ¿Qué tiene de malo la democracia liberal? En R. del Águila, & F. Vallespin (compiladores). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Przeworski, A. (1997). Una mejor democracia, una mejor economía. *Claves de razón práctica*, 70.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*, 91.
- Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Allen and Unwin.
- Schumpeter, J. (1998). Capitalismo, socialismo y democracia. En R. del Águila, & F. Vallespin (compiladores). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Valcárcel, A. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Valles, J. (1999). La democracia local hacia el siglo XXI. En J. Botella Corral (comp.), *La ciudad democrática*. Barcelona: del Serbal.

Walzer, M. (1998). Democracia y sociedad civil. La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social. En R. del Águila, & F. Vallespin (compiladores). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.

Young, I. M. (2002). *Inclusión and democracy*. New York: Oxford.

Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual*

Jaime Torres-Melo**

Introducción

En septiembre de 2006, el periódico *El Tiempo* publicó una noticia titulada “Colombia es más gobernable [en el 2006] que en el 2000, según el BM”¹. El reporte aludía al informe “Indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial” preparado por el Banco Mundial. De acuerdo con el artículo, Colombia había “sobrepasado en estabilidad política a Haití, Nepal, Sudán y Uzbekistán”. Esta información es suficiente para indagar sobre qué hace a un país más gobernable que otro y cómo se hace más gobernable una sociedad.

Hoy día, Colombia atraviesa una seria crisis política y social. La debilidad institucional es reconocida ampliamente como una de las explicaciones de esta crisis. Encontrar soluciones a ella implica necesariamente entender las características, causas y procesos de esta debilidad institucional. En este complejo escenario se han realizado las mediciones que permitieron deducir que el país se había hecho

* Este artículo es producto del Proyecto “Gobernabilidad y gobernanza territorial en Colombia” que se desarrolla en el CIDER de la Universidad de Los Andes. En su elaboración, contó con la asistencia de Andrea Piñeros en la revisión bibliográfica y de Diana Torres en la estructuración. El autor les expresa su agradecimiento por esta colaboración. Para más información sobre el proyecto, puede contactarse a jatorres@uniandes.edu.co.

** Profesor CIDER, Universidad de los Andes, Programa de Investigación en Democracia, Sociedad Civil e Instituciones.

¹ *El Tiempo*, “Colombia es más gobernable hoy que en el 2000, según el BM”. 22 de septiembre de 2006.

más gobernable. En medio de la misma complejidad es necesario interpretar lo que esto significa.

El artículo publicado en 2006 continuaba con buenas noticias sobre la corrupción, la voz y rendición de cuentas y la efectividad del Gobierno². La publicación sostenía que el país había logrado volver a los niveles de 2000 en estas variables. Incluso en Estado de derecho, el progreso se acercaba a los niveles de 1996. Esto significa que Colombia había sido antes más gobernable y había dejado de serlo, para luego recuperarse. Estas tendencias en las variables se describían así: “El Banco Mundial comenzó a medir los niveles de gobernabilidad en 1996, y para 1998 Colombia había caído en todos los aspectos. Para el 2000, el país iniciaba una recuperación en el tema de Corrupción, mientras que para el 2002 dejaron de caer la Efectividad gubernamental, la Calidad de las normas y Voz y rendición de cuentas. Para el 2003 se interrumpió la caída en Estabilidad política y Estado de derecho”.

Ahora, buena parte de estas conclusiones se lograban por comparación. El artículo informaba que Colombia tenía su principal fortaleza en la calidad de sus normas, en la que superaba al 54 por ciento de los 213 países tenidos en cuenta en la medición presentada por el Banco Mundial. Estos resultados podían ser interpretados de diversas formas. Se podría decir, por ejemplo, que Colombia se mantenía rezagada en calidad de las normas frente a por lo menos 97 países, lo cual no era tan buena noticia.

Para terminar, se expresaba que la estabilidad política seguía siendo el punto en el que Colombia continuaba presentando su peor calificación: éramos superados por el 95,8 por ciento de los países. Es decir, 204 países eran más estables políticamente que Colombia en 2006. A pesar de que el país era más gobernable y se había recuperado sustancialmente, en algunas dimensiones de la medición las noticias no eran alentadoras. Nuevamente estos resultados debían interpretarse con cuidado.

Este ejercicio no pretende juzgar la presentación de la noticia ni del informe mismo; al contrario, intenta persuadir sobre la importancia de conocer lo que se está midiendo y saberlo interpretar. Por ejemplo, las mediciones estandarizadas facilitan la comparación, como en este caso. Sin embargo, deberían ser explícitas sobre las limitaciones al interpretar los resultados. Cada herramienta de medición cuenta con ventajas y desventajas, las cuales pueden partir de supuestos errados. Estos supuestos son el marco conceptual que permitirá hacer una adecuada interpretación.

² El artículo hacía referencia a los componentes utilizados por el Banco Mundial para evaluar la gobernanza. Estos seis componentes son: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política, 3) efectividad del gobierno, 4) calidad regulatoria, 5) imperio de la ley y 6) control de la corrupción.

Por tanto, contar con un marco conceptual claro es clave para entender cuándo y cómo un país se hace más gobernable. Este artículo tiene por objeto establecer las bases de este marco conceptual. Para tal fin, se van a abordar tres conceptos: 1) gobernanza, 2) gobernabilidad y 3) buen gobierno. Estos conceptos, aunque parecidos e interconectados, tienen diferencias clave para su aplicación.

Con miras a establecer definiciones de trabajo para estos tres conceptos y reflexionar sobre su importancia, el artículo se desarrolla en cuatro partes. Primero, explica el marco del proyecto de investigación *Gobernabilidad y gobernanza territorial en Colombia*, en el cual se desarrolla esta investigación. Luego presenta definiciones básicas de trabajo y reflexiona sobre los problemas generados por las traducciones. En tercer lugar profundiza dos conceptos: *gobernanza* y *gobernabilidad*, introduciendo una tabla comparativa. Y, finalmente, se concentra en el concepto de *buen gobierno* y propone algunas líneas de trabajo como conclusiones para el Proyecto de investigación.

1. Un proyecto de investigación interdisciplinario y aplicado

El proyecto marco *Gobernabilidad y gobernanza territorial en Colombia* (GGTC) se desarrolla dentro del Programa de Investigación en “Instituciones, democracia y sociedad civil”, IDSC, en el CIDER de la Universidad de Los Andes.

Este programa cuenta con cuatro áreas de trabajo: 1) cambio institucional y reforma del estado, 2) gobernanza territorial, 3) democracia local y sistema de partidos, y 4) movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. El proyecto GGTC se centra en el área de trabajo en *gobernanza territorial* dentro de IDSC y se desarrolla transversalmente en las cuatro áreas de trabajo enumeradas.

Esta estructuración no es objeto de la casualidad. El proyecto GGTC se enmarca en la importancia de la democracia local y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio del gobierno y en un esfuerzo interdisciplinario para entender las dinámicas del desarrollo en el territorio para el caso colombiano. Esta aproximación interdisciplinaria para entender cómo el territorio es gobernado constituye uno de los objetivos principales del CIDER.

El proyecto GGTC contribuirá desde la dimensión territorial a comprender la realidad compleja del país. Los imaginarios sobre gobernabilidad y gobernanza territorial en Colombia van desde las posiciones centralistas, que suponen que los gobiernos territoriales han sido casi totalmente cooptados por actores armados ilegales o contaminados por la corrupción y la ineficiencia, lo que exige una intervención directa del Gobierno central, hasta las de quienes, a partir de las diferencias regionales y las

particularidades locales, conciben el problema como esencialmente local y aislado, por lo cual no encuentran mayor espacio para tener una intervención coordinada desde el centro tendiente a hacer territorios más gobernables.

El proyecto GGTC inició con una reflexión conceptual, entre cuyos productos se cuenta este artículo. Este ejercicio teórico no sólo se enfoca en las definiciones de los conceptos, sino que avanzará hacia propuestas de dimensiones y determinantes de la gobernanza, la gobernabilidad y el buen gobierno.

Las siguientes fases del proyecto GGTC incluirán el diseño de una herramienta de medición y evaluación, reflexiones sobre su aplicación e interpretación de sus resultados. Simultáneamente, el proyecto se propone hacer el tránsito a la dimensión territorial de estos conceptos y su aplicación. Más adelante, el proyecto GGTC se propone llegar a recomendaciones específicas de política pública que contribuyan a fortalecer y ampliar la gobernabilidad y la gobernanza territorial en el país.

2. Enunciado de las definiciones de trabajo

Para empezar la reflexión conceptual, es importante hacer claridad sobre la necesidad de contar con definiciones de trabajo para los tres conceptos básicos: gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno. Como se estableció antes, estos tres conceptos son parecidos y están estrechamente relacionados; sin embargo, no son equivalentes. Al contrario, tienen aplicaciones diferentes. Contar con claridad sobre las diferencias es tan importante como establecer su interrelación.

Esta diferenciación no es sólo un capricho teórico. Al contrario, la claridad en los conceptos es necesaria para poder avanzar en su medición e interpretación. El orden en que se presentarán los tres conceptos básicos deja entrever su relación. Contar con una gobernanza adecuada permitirá ampliar la gobernabilidad, la que, a su vez, es condición para el buen gobierno.

Las definiciones que se proponen son concisas y precisas. Más adelante se van a profundizar los conceptos respectivos. Tales definiciones son las siguientes:

- Gobernanza: son las reglas de juego dentro de un sistema social.
- Gobernabilidad: son las capacidades de los actores sociales.
- Buen gobierno: es el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común.

Esta aproximación parte de la propuesta de Prats en su documento “El concepto y el análisis de la Gobernabilidad” (2003). En su opinión, la gobernanza está constituida por las reglas de juego, mientras que la gobernabilidad corresponde a las capacidades que éstas les confieren a los actores sociales. Desde esta perspectiva,

la gobernanza determina y regula la interacción entre actores estratégicos, mientras que la gobernabilidad demuestra la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo.

3. Diferencia entre los conceptos a pesar de su traducción

Las traducciones de textos académicos del inglés al español han causado problemas cuando no se ha hecho una revisión cuidadosa de los significados de los términos utilizados. Uno de los casos más reconocidos es el de los conceptos relacionados con “política”. Los términos *Polity*, *Politics* y *Policy* en inglés se han traducido indiferentemente en ciertas ocasiones y han creado confusión en su aplicación³. Por consiguiente, muchas veces, cuando se quiso hablar de la comunidad política (*Polity*) se tradujo como el ejercicio de la política (*Politics*), y en otras ocasiones, como la política pública (*Policy*). El problema es usar indiferentemente el término “política” en la traducción en español, mientras este cobija tres acepciones diferentes.

Lo mismo sucede con los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno. Realmente, los términos en el idioma inglés son claros. *Gobernanza* es *Governance*, gobernabilidad es *Governability* y buen gobierno es *Good governance*. Ahora, textos que utilizan el concepto *Governance* en inglés se tradujeron como *gobernabilidad* (no como gobernanza). De la misma forma, textos que hablaban explícitamente de *Good Governance* se tradujeron como *gobernabilidad* (no como buen gobierno).

Por tanto, en los textos académicos de origen anglosajón relacionados con gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno es necesario leer detenidamente para conocer a cual de los tres conceptos se refieren. En principio, el principal problema con la traducción es que textos que originalmente se referían a la *Governance* se han traducido al español como *gobernabilidad* cuando debieran decir *gobernanza*.

Ahora, la posible traducción de *Governance* a gobernanza o gobernabilidad depende de los argumentos y propuestas del texto bajo análisis. Por ejemplo, en un documento de Nzongola-Ntalaja, G. et al. (2004)⁴, *Governance* es un sistema de valores, políticas e instituciones para manejar la interacción entre actores sociales, es decir es gobernanza. En el mismo documento se hace referencia a que según el Banco Mundial, *Governance* son las instituciones por las cuales la autoridad es ejercida para el bien común, es decir, buen gobierno. No obstante, en el mismo documento

³ Una introducción concisa a la diferencia de estos términos es: *Polity* es la comunidad política, *Politics* es la acción política y *Policy* es la política en sí misma (entendida como política pública).

⁴ Este documento es una guía de uso sobre indicadores de gobernanza elaborada conjuntamente entre la Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

se establece que según la Comisión Europea, *Governance* se refiere a la habilidad del Estado para servir a los ciudadanos, es decir, gobernabilidad.

Para hacer más evidente este problema, especialmente en documentos aplicados, se proponen dos ejemplos. Primero, cuando la gobernabilidad es presentada como reglas de juego (lo que realmente es gobernanza). La Vicepresidencia de la República (2002), en un documento sobre corrupción en el nivel territorial⁵, incluye tres líneas estratégicas para la “gobernabilidad territorial”: 1) fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, 2) profundización de la descentralización administrativa y fiscal y 3) ordenamiento territorial. Estas tres estrategias se refieren a las reglas de juego; es decir, el documento realmente propone estrategias para la “gobernanza territorial”.

Un segundo ejemplo es cuando la gobernanza es presentada como capacidades (lo que realmente es gobernabilidad). El Departamento para el Desarrollo Internacional, del gobierno británico (*Department for International Development*, DFID, por sus siglas en inglés), ha planteado en un documento oficial de política aprobado en 2006⁶ tres “características de la gobernanza”: 1) capacidad, 2) responsabilidad y 3) rendición de cuentas. Estas características se refieren a las capacidades e interrelaciones entre actores sociales; es decir, el documento plantea realmente tres “características de la gobernabilidad”.

En buena parte de los documentos traducidos las reglas de juego se refieren correctamente a la gobernanza, las capacidades, a la gobernabilidad y el buen gobierno, al uso adecuado de esas capacidades para el bien común. Sin embargo, todavía hay muchos documentos con los conceptos errados, así que es importante hacer la aclaración antes de profundizar el tema.

4. La gobernanza como reglas de juego

Si la gobernanza son reglas de juego, la forma que ella adopte depende de la cultura institucional y organizativa del sistema social que se está analizando. Navarro (2002) propone siete definiciones diferentes de gobernanza según su especificidad: 1) gobernanza corporativa, 2) nueva gestión pública, 3) buena gobernanza, 4) interdependencia internacional, 5) sistemas sociocibernéticos, 6) economía política y 7) redes. En este artículo no se van a profundizar estas

⁵ La Vicepresidencia de la República publicó este documento conjuntamente con el Banco Mundial en 2002.

⁶ Este documento oficial de política fija los criterios para la orientación, asignación y manejo de los recursos de cooperación internacional para el desarrollo del gobierno británico.

siete definiciones. Lo importante es ver cómo todas se refieren a reglas de juego que enmarcan la interacción entre actores. Tal como lo ha señalado Prats⁷, la gobernanza en cuanto conjunto de reglas de juego determina la interacción entre actores estratégicos.

En el mismo sentido están los argumentos de Picciotto (1995)⁸, para quien la gobernanza configura un arreglo institucional como conjunto de reglas de juego que dirigen la interacción social. De acuerdo con él, el arte de la gobernanza consiste en alcanzar un balance apropiado entre los productos de los arreglos institucionales resultantes de la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Este balance se puede conseguir mediante alianzas interinstitucionales, esfuerzos de fortalecimiento institucional y colaboración operativa entre diversos actores sociales.

El concepto de gobernanza se refiere a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos colectivos⁹. Entender la gobernanza como reglas de juego implica que la interacción de los actores está determinada y determina ese arreglo institucional. Por tanto, formas de gobernar más cooperativas y estratégicas son resultado de arreglos de gobernanza más formalizados¹⁰. Un sistema de interdependencia efectiva da como resultado arreglos de gobernanza más eficaces. De acuerdo con Mayntz (2001), la gobernanza, como forma de gobernar más cooperativa, sólo es efectiva si hay mayor interdependencia.

Desde esta perspectiva, el papel del gobierno como cabeza del Estado es asegurar que las reglas de juego estén en pie y se cumplan. El papel del gobierno es fundamental para que esas reglas de juego tengan efectos sobre el sistema social. Esta aproximación a la gobernanza, de acuerdo con Mayntz (1998)¹¹, es una alternativa a la autoridad jerárquica. Gobernanza significa coordinación para la construcción colectiva del orden social. Esta visión corresponde a un paradigma del proceso de las políticas públicas que es participativo, que parte de abajo hacia

⁷ Joan Prats es uno de los autores que más ha desarrollado los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en relación con la democracia desde el análisis institucional, dentro del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGOV).

⁸ Los argumentos de Picciotto son traducción libre del autor y provienen de su artículo publicado en 1995 sobre economía institucional, participación y gobernanza.

⁹ Varios de los conceptos de esta sección se basan en el artículo “Gobernanza, pensamiento estratégico y sostenibilidad: Algunas lecciones del Prestige” publicado por el IIGOV.

¹⁰ Mayntz desarrolla en detalle estas estrategias de cooperación en el artículo “Estado y sociedad civil en la gobernanza moderna”.

¹¹ El trabajo de Mayntz sobre la teoría de gobernanza se amplía en el artículo sobre “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, cuyas versiones, tanto la española como la original en inglés, se pueden conseguir.

arriba y, especialmente, que está basado en las interacciones entre actores por medio de redes¹².

De acuerdo con Navarro (2002), existen cinco usos del concepto de gobernanza¹³: 1) en el campo del desarrollo económico, 2) en el área de las instituciones y regímenes internacionales, 3) como gobernanza de corporaciones, 4) referido a la expansión de la nueva gestión pública y 5) referido a las nuevas prácticas de coordinar actividades mediante redes y espacios deliberativos.

Ahora bien, la gobernanza se puede presentar en diversos niveles según Kooiman (2004). En primer lugar está la solución de problemas y la creación de oportunidades, el nivel de interacciones directas entre actores. Luego está el nivel intermedio de las instituciones, las reglas de juego formales e informales que ordenan los comportamientos sociales. Y finalmente, en el nivel superior, está la metagobernanza, la cual determina las relaciones entre diversas instituciones y hacia el entorno¹⁴.

A pesar de su carácter abierto y amplio, de acuerdo con la Comisión Europea¹⁵ este concepto de gobernanza tiene mucho significado y es práctico en todos los aspectos del funcionamiento de cualquier sociedad y sus sistemas políticos y sociales. La gobernanza puede ser descrita como una medida básica de la estabilidad y desempeño de una sociedad.

5. La gobernabilidad como capacidades

A continuación se profundiza el concepto de gobernabilidad. Como se explicaba en la sección de definiciones de trabajo, una gobernanza adecuada permitirá ampliar la gobernabilidad. Ésta implica contar con reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo en el que deben operar los diversos actores del desarrollo. Es decir, la gobernabilidad necesita contar con arreglos de gobernanza apropiados.

¹² A partir de un paradigma que concibe las políticas públicas como más participativas y por medio de redes, se puede diferenciar entre dos niveles de la gobernanza: intergubernamental (redes entre agencias del Gobierno) y supragubernamental (redes entre organizaciones sociales, incluso algunas agencias del Gobierno).

¹³ El documento de Navarro titulado "Gobernanza en el ámbito local" fue presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública realizado en Portugal en 2002.

¹⁴ Estos niveles son denominados "órdenes" por Kooiman en su artículo "Gobernar en gobernanza".

¹⁵ Ésta es la guía de autoría de Nzongola-Ntalaja, G. et al. (2004).

Entonces, si la gobernabilidad es entendida como un conjunto de capacidades de los actores sociales, éstas están determinadas en términos de oportunidades y restricciones por el arreglo institucional en cuestión. Por tanto, incluye evaluaciones sobre la capacidad institucional, la capacidad organizativa y administrativa, el control territorial, la participación ciudadana, la legitimidad y el liderazgo, la confianza en las instituciones y las estrategias de cooperación y coordinación.

En el documento “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, Prats (2003) establece que la gobernabilidad ayuda a entender la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma¹⁶. En este documento se consideran dos perspectivas para entender la gobernabilidad. Por un lado está la perspectiva negativa, según la cual la gobernabilidad implica ausencia de ingobernabilidad, y por otro está la perspectiva positiva, que se enfoca hacia la capacidad de un sistema para implementar políticas públicas.

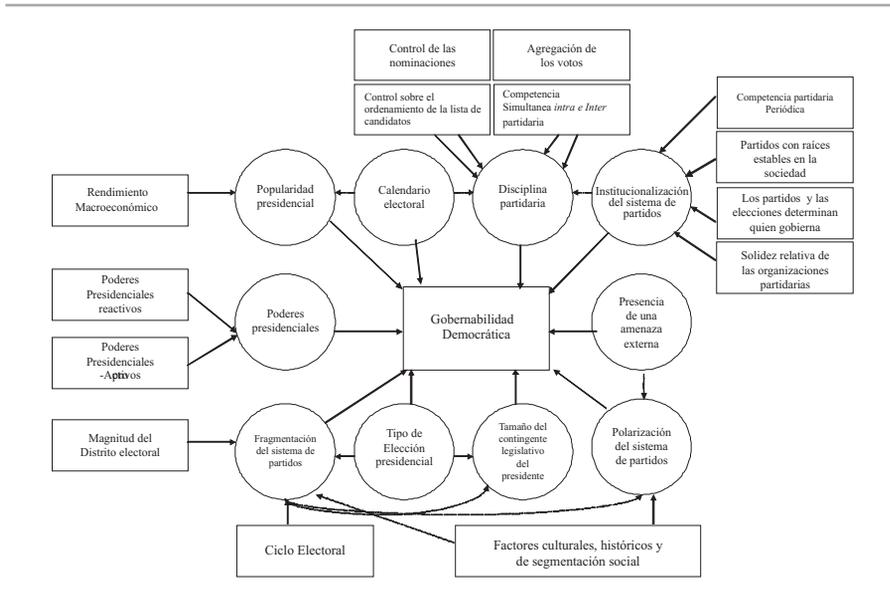
El concepto de gobernabilidad que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en su propuesta de gobernabilidad democrática deja ver la importancia de estas capacidades en el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Una sociedad con más capacidades puestas y activas en los actores sociales es una sociedad más democrática. Por ejemplo: desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, la legitimidad de las instituciones y de su sistema legal, con efectividad y transparencia en su operación, es condición para garantizar arreglos democráticos¹⁷.

De acuerdo con Altman (2001), la gobernabilidad democrática está directamente determinada por diez factores. Estos son: poderes presidenciales, popularidad presidencial, calendario electoral, disciplina partidaria, institucionalización del sistema de partidos, presencia de una amenaza externa, fragmentación del sistema de partidos, tipo de elección presidencial, tamaño del contingente legislativo del presidente y polarización del sistema de partidos. Estos diez factores están determinados por instituciones formales e informales, la cuales se pueden observar con sus relaciones en la figura 1.

¹⁶ Este documento forma parte de los análisis de Joan Prats publicados por el IIGOV.

¹⁷ De acuerdo con el informe “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” publicado por UNDP bajo la autoría de Dante Caputo y otros autores en 2004, “el principal reto para la gobernabilidad de la democracia es fomentar la ciudadanía civil y social (no sólo la ciudadanía política), donde se puedan mejorar no sólo las libertades políticas de sus ciudadanos sino también la disminución de la pobreza y la desigualdad. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática debe estar basada en unas instituciones legítimas, una sociedad civil activa, un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización y una expansión de la ciudadanía creando poder democrático a través del mejoramiento de las capacidades de sus ciudadanos (empleo, salud, educación, etc.)”.

Figura 1
Mapa de lectura de la gobernabilidad democrática.



Fuente: Altman, D. "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 27.

Según el PNUD, la gobernabilidad es concebida como la forma como el poder político es ejercido en un país dado. Aunque parece alejarse de la definición de trabajo adoptada, que la entiende como conjunto de capacidades, el PNUD coincide en concebir la gobernabilidad (democrática) como la capacidad del sector público de gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos.

6. Otras aproximaciones a gobernanza y gobernabilidad

Teniendo en cuenta un marco de análisis ampliado mediante la profundización que se ha efectuado de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad y los problemas de traducción ya descritos, se presenta a continuación la tabla 1, que permite comparar la forma como ambos conceptos son utilizados por diversos autores y organizaciones. El propósito es hacer explícito cómo tales aproximaciones, pese a su diversidad, conservan la diferencia básica en cuanto a reglas y capacidades.

La tabla 1 permite comparar la forma como los conceptos de gobernanza y gobernabilidad son utilizados por diversos autores y organizaciones. La primera columna a la izquierda es la fuente, cuya referencia está completa en la bibliografía al final de este artículo.

Tabla 1Tabla comparativa de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad¹⁸.

Fuente	Definición de gobernanza	Definición de gobernabilidad
Altman (2002)		La gobernabilidad democrática es la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En palabras de Prats, "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales y de la comunidad internacional coadyuvante para asumir y procesar democráticamente el conflicto".
Apreda (2005)	Gobernanza en el sector público de cualquier país se refiere a la operación del Estado enfocada desde los mecanismos con los cuales los gobiernos deberían hacer bien su trabajo. La gobernanza se entiende como un conjunto de procesos e instituciones, formales e informales, por medio de los cuales la acción social tiene lugar. La gobernanza pública se refiere a la clase de gobernanza basada en las organizaciones de la democracia representativa, lo que implica analizar: el sistema legal que soporta el sistema político y los arreglos institucionales de éste (sistema electoral, mecanismos de representación, separación de poderes y ejercicio de la autoridad).	Gobernabilidad significa un ambiente en el cual se gobierna exitosamente. En otras palabras: la gobernabilidad se puede interpretar según las condiciones de ingobernabilidad. Cuando un gobierno pierde apoyo popular, por ejemplo debido a una crisis, a fallas de política, a fuerte oposición o a una revuelta popular, se puede decir que la gobernabilidad está amenazada, hasta el punto de poner en peligro la estabilidad del gobierno actual. En este ambiente, la gobernabilidad necesita a la gobernanza para salvaguardar el sistema político y evitar interrupciones, es decir, para garantizar el orden constitucional.
Barreda (2006)		Gobernabilidad entendida de dos maneras: 1) como arquitectura institucional, conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones que pautan la gestión de asuntos públicos y 2) como capacidad de gobernar de manera efectiva, adoptando y aplicando decisiones relacionadas con los principales conflictos y problemas sociales.
Brito (2002)	Se hace destacar la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos, en medio de entornos turbulentos, y se diferencia entre aquello que atañe al colectivo sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y lo que atañe a la acción misma de gobernar. Ésta se sitúa dentro del contexto de los interrogantes sobre la operatividad de los sistemas políticos democráticos en momentos en los que el mundo y la sociedad han llegado a ser sumamente complejos. El concepto remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones en el sector público y el privado, y tiene como eje transversal la aceptación que hacen las autoridades políticas del fenómeno de la "publicación" de lo público, que se ha manifestado al lado de otros, como la crisis del Estado de Bienestar, los procesos globalizadores y la emergencia de nuevas identidades, problemas e intereses sociales. La gobernanza local es aquella	La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos respetando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo [decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría] y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundadas en su consentimiento. Así mismo, presupone la percepción social de una acción efectiva del Gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos en la resolución de problemas que afectan a la comunidad. La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar los productos del

(Continúa...)

¹⁸ Los conceptos que estaban originalmente en textos en inglés tienen traducción libre del autor de este artículo. Todos están en orden alfabético, según el apellido del autor original. Las referencias completas de las fuentes relacionadas en la primera columna de la izquierda se encuentran en la bibliografía, al final de este artículo.

	que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en una comunidad, al vincularse con ella mediante dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia en ese nivel y le incrementan la calidad.	sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que se considera adecuado. Es un atributo de la sociedad.
Caputo (2004)		La gobernabilidad democrática es el fortalecimiento institucional del régimen político, en el cual se incluye la promoción de diálogos democráticos, programas de reforma del Estado, promoción del desarrollo económico y un aumento en la cultura política que supone construir espacios de participación equitativa para los más desfavorecidos.
Comisión Europea	En el mismo documento del PNUD, la Comisión Europea expresa que la gobernanza concierne a la habilidad de un Estado para servirles a sus ciudadanos. Se refiere a las reglas, procesos y comportamientos por los cuales los intereses son articulados, los recursos administrados y el poder ejercido en una sociedad. Incluye la manera como las funciones públicas son llevadas a cabo, los recursos públicos son manejados y los poderes públicos de regulación son ejercidos.	
Court (2006)	La gobernanza esta compuesta de factores tales como la capacidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad ¹⁹ , lo que permite conducir evaluaciones regulares sobre sus condiciones.	
Kaufmann (2006)	La gobernanza es definida como el ejercicio de la autoridad mediante tradiciones e instituciones formales e informales para el bien común. Por tanto, este ejercicio incluye: 1) los procesos de seleccionar, monitorear y reemplazar los gobiernos, 2) la capacidad de formular e implementar políticas públicas y de proveer servicios públicos, y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.	
Kooiman (2004)	La gobernanza son los acuerdos con los que los actores, tanto públicos como privados, buscan solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que tienen lugar tales actividades y formular los principios de acuerdo con los que ellas se llevan a cabo. El término 'gobernanza' denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno. Los modos de gobernanza son: 1) autogobierno, 2) cogobierno y 3) gobierno jerárquico.	
Mayntz (1998)	Dos definiciones: 1) Es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por tener mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado. Es entendida como modali-	

(Continúa...)

¹⁹ Lo cual es denominado marco "CAR", por sus siglas en inglés (*Capabilities, Accountability y Responsiveness*).

	<p>dad de coordinación no jerárquica. 2) Es una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término parece derivarse de la economía de los costos de transacción.</p>	
Mayntz (2001)	<p>Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales y los actores públicos y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores cooperativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre éstas.</p>	
Mayntz (2002)	<p>La gobernanza global es definida como la forma de solución de conflictos en el nivel internacional. El hecho de que haya instituciones de gobernanza global implica que se rechaza la solución evolucionista de una lucha brutal. En realidad, en la solución de muchos problemas, la gobernanza global es dictada no sólo por intereses nacionales directos, sino también por un nuevo sentido de compromiso y de responsabilidad colectivos en torno a los acontecimientos globales.</p>	
Navarro (2002)	<p>En su "perspectiva tradicional", gobernanza se refiere a cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre el resto de las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía. Este concepto analítico se centra en el actor público, y la cuestión aquí estaría en determinar en qué medida el Gobierno sigue teniendo la capacidad de dirigir. Desde el punto de vista empírico, se trataría de determinar si un gobierno es capaz de gobernar (dispone eficazmente del recurso de poder). Gobernanza, en su "enfoque moderno", tiene dos versiones, una positiva y otra negativa. 1) La versión negativa hace resaltar la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la administración. El elemento normativo es que los ciudadanos saben mejor que el Estado lo que quieren y necesitan y, por tanto, está perfectamente justificado que intenten encontrar la forma de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera. 2) La versión positiva apunta a que existen en la sociedad recursos suficientemente sólidos para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas, y esos recursos deben ser aprovechados. Se supone que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de la política están en disposición de darles forma a las políticas o de asistir al Gobierno en la implantación de éstas.</p>	<p>Gobernabilidad es la capacidad del Gobierno de imponer unilateralmente su voluntad.</p>

Navarro (2004)	<p>Gobernanza multinivel es el aumento en la colaboración entre el Gobierno local y otros actores, y entre éstos y fundamentalmente el mundo empresarial. Estos análisis se caracterizan por tener un enfoque marcadamente localista, pues se supone que tales relaciones vienen explicadas por la estructura de poder e influencia existente en la comunidad y desatienden la posibilidad de colaboración con otras unidades de gobierno o el hecho de que los gobiernos locales son actores situados en un sistema de interacción, conjunción de la estructura de poder en la comunidad y las relaciones intergubernamentales.</p>	
Prats (2003)	<p>"Es la interacción forjada por las reglas del juego" Son los procesos de interacción entre actores estratégicos. En términos sociológicos, son las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva. Es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción "son lo que son", aunque, en la medida en que también son el resultado de la acción de los actores, también tienen una dimensión normativa. Esto significa que existen efectos no previstos y problemas de externalidades u oportunismo que requieren una intervención normativa que alinee comportamiento e incentivos para producir mejores resultados de forma autosostenida. Dichos patrones de interacción tienen su fundamento último en las reglas de juego y cumplen doble función: 1) solucionar dilemas distributivos y 2) solucionar problemas de información diferenciados.</p>	<p>Es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta manera, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus capacidades para autoreforzarse. La cuestión de la gobernabilidad se torna así en un problema de refuerzo, en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades por medio de las instituciones lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo de retroalimentación en el que no sólo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas de juego y, en especial, de cómo éstas solucionan sus inevitables trade off asociados, sino que también la gobernabilidad influye en las reglas de juego reforzándolas de una manera u otra, según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. Por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejor las necesidades con las capacidades conferidas institucionalmente, sino también las necesidades y las políticas. La gobernabilidad es un rompecabezas formado por aportes de alcance medio cuya construcción es, ante todo, progresiva.</p>
PNUD	<p>En este documento, la gobernanza es para el PNUD un sistema de valores, políticas e instituciones por los cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales por medio de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. De esta forma, una sociedad se organiza para hacer e implementar sus decisiones mediante el entendimiento mutuo, los acuerdos y la acción. La gobernanza incluye los mecanismos y procesos para los ciudadanos y las organizaciones para articular sus intereses, mediar sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones legales. Gobernanza son las reglas, instituciones y prácticas que determinan los límites y proveen incentivos para los individuos, las organizaciones y las empresas. En tal virtud, la gobernanza opera en todos los niveles de la vida humana, desde el hogar, la comunidad, el municipio, la nación y la región, hasta el nivel global.</p>	

(Continúa...)

PNUD
(2003)

La gobernabilidad trasciende la capacidad administrativa. Es una manera de gobernar caracterizada por la cooperación y la interacción entre lo público y lo privado, dentro de redes de decisión mixta. La gobernabilidad depende de dos factores: las características institucionales del Estado y los grados y formas de capital social o solidaridad ciudadana.

7. El buen gobierno a partir de la gobernanza y la gobernabilidad

Hasta ahora se han hecho resaltar los conceptos de gobernanza y gobernabilidad. En esta última sección se va a abordar el tercer concepto: buen gobierno. El propósito es, a partir de los marcos de análisis de gobernanza y gobernabilidad, entender cómo un sistema social se hace más gobernable, tal como se indagaba en la introducción a este artículo.

En el artículo “Buen gobierno local y calidad de la democracia”, publicado por Brito en 2002²⁰, el buen gobierno se sitúa en el contexto de los interrogantes sobre la operatividad de los sistemas políticos democráticos en momentos en que el mundo y la sociedad han evolucionado hacia algo sumamente complejo.

El buen gobierno es la forma como el poder político se ejerce en un país dado para el bien común. Es la capacidad del sector público de gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos.

De acuerdo con Arko-Cobbah (2007)²¹, buen gobierno es el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en el manejo de los asuntos de país en todos los niveles. En términos generales, significa ampliar las prácticas que maximizan el bien común.

En el documento “Gobernar en Gobernanza” de Kooiman (2004), el buen ejercicio de gobierno necesariamente requiere marcos apropiados de gobernanza. Se destaca la cooperación basada en reglas claras que permiten tener legitimidad y eficacia en las acciones colectivas y en la implementación de las políticas y proyectos públicos.

En el 2000, el Banco Mundial publicó *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*²². Dentro de esta estrategia se define que el buen gobierno es

²⁰ Este artículo es publicado por Brito en la revista *Instituciones y Desarrollo* del IIGOV.

²¹ Los argumentos de Arko-Cobbah pertenecen a su artículo “Civil Society and Good Governance: Challenges Facing Public Libraries in South Africa”, publicado por la University of the Free State.

²² Esta estrategia forma parte de la Red para la Reducción de la Pobreza y el Manejo Económico PREM (Poverty Reduction and Economic Management, por sus siglas en inglés), del Grupo de Sector Público del Banco Mundial.

la manera como el poder es ejercido en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país.

Por tanto, el buen gobierno era logrado mediante procesos predecibles, abiertos y transparentes de diseño y formulación de política pública, por una burocracia con elevada ética profesional, con un Ejecutivo que rinde cuentas y una sociedad civil que participa activamente en los asuntos públicos. Todo lo anterior bajo el imperio de la ley.

La Comisión Europea²³ tiene una posición proactiva frente a estos conceptos. En la medida en que los derechos humanos, la democratización, el imperio de la ley, la sociedad civil, la descentralización del poder y una buena administración pública ganan importancia en una sociedad, ésta evoluciona hacia sistemas políticos más sofisticados, de manera que la gobernanza evoluciona también hacia el buen gobierno.

El *Department for International Development* (DFID, por sus siglas en inglés), en el documento de política “Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor”, en 2006²⁴ estableció que el buen gobierno no se refería sólo al gobierno, sino también a los partidos políticos, los organismos de representación, la justicia, los medios de comunicación y la sociedad civil. Se refería a cómo los ciudadanos, los líderes y las instituciones públicas se relacionaban entre sí para hacer el cambio.

El modelo de buen gobierno desarrollado por *Governance International*, está basado, al igual que en la propuesta de Torres (2005), en la combinación adecuada y equilibrada de reglas y capacidades. La aproximación al modelo de buen gobierno que presenta *Governance International*²⁵ se ilustra en la figura 2.

Esta perspectiva del buen gobierno va mucho más allá de las reglas de juego (por ejemplo, leyes y confianza en el círculo exterior de la figura 2) y de las capacidades (por ejemplo, la rendición de cuentas y la sostenibilidad, en el círculo intermedio de la misma figura). El buen gobierno se expresa por la forma como estas reglas de

²³ Estos argumentos forman parte de la introducción de la guía sobre indicadores de gobernanza, publicada por Nzongola-Ntalaja et al. (2004).

²⁴ Éste es el documento oficial del gobierno británico para orientar la cooperación internacional para el desarrollo.

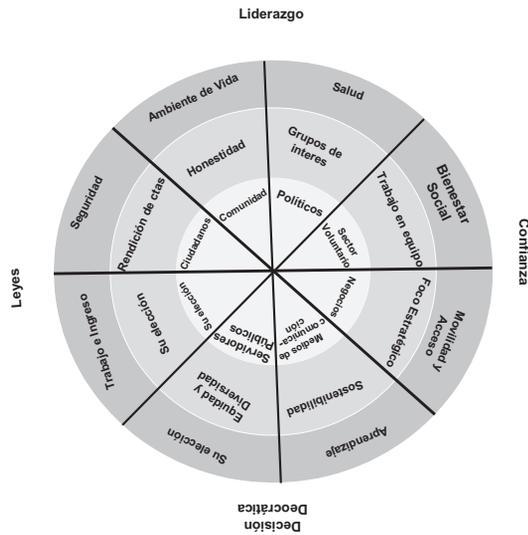
²⁵ *Governance International* es una empresa consultora internacional. Información sobre su trabajo puede descargarse de la página de internet: <http://www.governanceinternational.org>. Su modelo de buen gobierno ha sido diseñado para ayudar a los responsables de la toma de decisiones del sector público y sin ánimo de lucro a escapar de su “silo institucional” y colaborar con los agentes institucionales y sociales clave.

juego y capacidades se relacionan entre sí y generan sinergias hacia áreas específicas de la interacción social como salud y ambiente (figura 2).

De acuerdo con *Governance International*, su modelo de buen gobierno ofrece un marco para los líderes de la comunidad y los funcionarios encargados de la adopción de políticas que quieran mejorar el trabajo en cooperación. Este modelo se centra en la mejora de la calidad de vida y no sólo en la calidad de los servicios²⁶.

Figura 2

Modelo de buen gobierno de Governance International.



Fuente: <http://www.governanceinternational.org>. Traducción libre del autor.

Un importante aporte realizado por *Governance International* es que, a diferencia de los sistemas tradicionales, que evalúan la calidad de la administración, este modelo se propone ser catalizador para producir el cambio. Es decir, tanto la conceptualización como el diseño de una herramienta de medición están enfocados a transformar y a mejorar esa administración. En otros términos: los instrumentos y

²⁶ Además, busca cómo mejorar la confianza y las relaciones y no sólo cómo cumplir las listas de comprobación de los auditores e inspectores. El modelo de buen gobierno de *Governance International* es un instrumento flexible que puede utilizarse de varias maneras: como nueva herramienta de medición para desarrollar un “Cuadro de mando integral de la gobernanza”; como herramienta para estructurar las consultas de manera que éstas se centren en las mejoras necesarias para la calidad de vida de los agentes institucionales y sociales clave; como herramienta para estructurar la participación de manera que los agentes institucionales y sociales puedan identificar cómo contribuirían a producir mejoras visibles e importantes para ellos; y como herramienta de formación para desarrollar un entendimiento común de los asuntos de gobernanza dentro de su organización y la comunidad más amplia de la que su organización forma parte.

la claridad en los conceptos deben entenderse en sí mismos como una herramienta del buen gobierno.

Arko-Cobbah propone los siguientes atributos del buen gobierno:

- Participación: los ciudadanos tienen voz en los procesos de decisión, sea directamente o mediante las instituciones legítimas que los representan.
- Imperio de la ley: según este atributo, los marcos legales son justos e imparcialmente aplicados, especialmente los que se refieren a los derechos humanos.
- Transparencia: el flujo de información no es manipulado.
- Rendición de cuentas: los tomadores de decisiones en el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil son ampliamente controlados por el público y por los actores representados en esas instituciones.

En el mismo sentido, según el DFID, el buen gobierno depende de tres factores:

- Capacidad estatal: medios y habilidades para cumplir ciertas funciones.
- Responsabilidad: tener en cuenta las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos.
- Rendición de cuentas: responder por lo hecho.

De acuerdo con Torres (2005), la gobernanza democrática sólo es posible si se cumplen dos premisas: 1) La implicación del sector público (políticos y funcionarios), la empresa y la sociedad civil en el gobierno de los asuntos colectivos y 2) la interacción fecunda de estos actores. Por tanto, el buen gobierno está asociado a la combinación adecuada y equilibrada de reglas y capacidades.

Esta misma perspectiva del buen gobierno es desarrollada por Torres (2005) específicamente para la relación entre las empresas y otros actores sociales²⁷. Considerando el caso de la empresa, se pregunta por qué debe ésta participar de la vida pública. La primera argumentación es, justamente, “porque depende de su entorno”²⁸.

²⁷ Los argumentos de esta sección se basan en el artículo de Torres (2005) publicado en la *Revista de Desarrollo Humano* del IIGOV.

²⁸ Según Torres (2005), para esta respuesta es de enorme ayuda la aproximación del premio Nobel de Economía de 1986, James Buchanan. En su planteamiento, el economista recuerda que el capitalismo nació y ha funcionado en sociedades donde imperaban determinadas normas morales colectivas. En realidad, se puede interpretar que esas reglas comunes forman parte de un contrato social, puesto que permiten reconocerles a todos los miembros de la comunidad la existencia de un bien común que conviene preservar. De ello, Buchanan infiere que el capitalismo no puede perdurar si se pierde o degrada el principio de contrato social y, por tanto, de normas morales colectivas. Aunque éstas puedan evolucionar y modificarse con el tiempo, lo relevante es que existan como tales y generen el citado contrato. En consecuencia, entre los intereses prioritarios de la empresa —como agente del capitalismo— figura

Al respecto es importante incluir en este punto el concepto de responsabilidad (social) empresarial, especialmente aquella que va más allá del simple cumplimiento de la ley. Se trata de la responsabilidad que asume la empresa dentro del ámbito de la Ley, pero que excede lo que ésta le exige con carácter obligatorio. Este comportamiento justifica y convierte en realidad la interacción de la empresa con lo que ocurre en la sociedad. Según Torres (2005): “A menudo, se insiste acertadamente en que la democracia no se agota con la celebración de elecciones libres. Las sociedades realmente democráticas son aquellas que involucran a la ciudadanía en los numerosos procesos de decisión que son críticos para la buena marcha de la sociedad y que se dan normalmente durante el transcurso de los mandatos de los gobiernos; es decir, entre elecciones. El voto no es un contrato cuyo cumplimiento satisfactorio se verifica cuando vence el plazo. El voto es un acto de confianza para que determinadas personas o grupos dirijan a la sociedad, pero contando con ésta, implicándola en las decisiones socialmente estratégicas. La sociedad civil se erige, así, en el instrumento que puede impedir, al mismo tiempo, el dirigismo e intervencionismo público y la defensa exclusiva de los intereses particulares (de individuos o de organizaciones). Así, la creación de sociedad civil, que se consigue con la implicación de los ciudadanos en entidades con vocación social pero también con el otorgamiento efectivo de unos roles activos, no meramente protocolarios, en los procesos de deliberación de las políticas, deviene por sí sola una aportación potencialmente positiva para el buen gobierno”.

Entonces, las empresas y la sociedad tienen motivos suficientes para trabajar por el buen gobierno. Los gobiernos, por ende, deben tener lucidez para darse cuenta de la necesidad de esta vinculación y facilitarla con espíritu nítidamente democrático.

8. Líneas para avanzar en el proyecto de investigación

En el documento “Replanteando la gobernabilidad: las lecciones empíricas desafían los convencionalismos”²⁹, Kaufmann (2003) es claro al diferenciar las estrategias de gobernabilidad de las que sólo se concentran en las reformas del Estado, las estrategias anticorrupción y las reformas legales. Eso, de alguna forma, sería sólo concentrarse en la gobernanza. Kaufmann propone un enfoque que incluya transparencia, herramientas de diagnóstico, voz y *empoderamiento* de la sociedad civil e incentivos para la fiscalización de las entidades públicas. Un enfoque más integral desde la gobernanza hacia la gobernabilidad.

como elemento ineludible la necesidad de colaborar en la creación de las condiciones necesarias para que exista un contrato social. Al hacerlo, se introducen necesariamente en el terreno del buen gobierno de la sociedad.

²⁹ Kaufmann es uno de los autores más prolíficos sobre gobernanza y gobernabilidad. Varias de sus publicaciones pueden consultarse en la lista bibliográfica al final de este artículo. Sus argumentos son centrales en los planteamientos del Banco Mundial.

Hacia esta dirección se pueden orientar algunos esfuerzos del proyecto de investigación. Por un lado, para establecer las relaciones entre las reglas de juego y las capacidades que éstas les confieren a los actores. Por otro lado, para determinar las relaciones entre las dimensiones de estos dos conceptos. En general, para completar el ejercicio del marco conceptual es necesario avanzar en las dimensiones y determinantes de la gobernanza y la gobernabilidad.

Para trabajar en la dimensión territorial de estos conceptos se puede empezar por los aportes de Navarro (2002) en el documento “Gobernanza en el ámbito local”. En este documento, el autor se propone avanzar en una transición de gobierno local a gobernanza local. Ésta es otra dirección posible de investigación. Se debe analizar cómo aprovechar mejor las capacidades de los actores sociales diferentes del Estado (como el sector privado) y cómo abrirles ventanas de oportunidad a nuevas políticas públicas y procesos más participativos, todo esto enmarcado en un paradigma de Estado postburocrático.

Finalmente, en la parte más aplicada del proyecto GGTC, es necesario aprovechar la circunstancia electoral del año 2007 para evaluar las condiciones asociadas al estado de la gobernanza y la gobernabilidad en los niveles departamental y municipal en el país. Dos de ellas merecen ser objeto de una atención particular: por un lado, la misma circunstancia del proceso electoral en los ámbitos territoriales y, por otro, el debate público que está en marcha por la alianza entre sectores de la clase política y actores armados ilegales. Esto sin desconocer que en el momento se están adelantando múltiples procesos en los niveles regional y local que configuran un escenario ideal para valorar, medir e interpretar la gobernanza y la gobernabilidad en su dimensión territorial³⁰.

³⁰ Entre éstos se pueden mencionar los informes regionales de desarrollo humano (medición municipalizada del DH), los estudios sobre gobernanza y gobernabilidad del Banco Mundial BM y el Banco Interamericano de Desarrollo BID para Colombia, los Programas de Desarrollo y Paz PDP, la reforma del Sistema General de Participaciones SGP, el *boom* de la responsabilidad social (y responsabilidad social empresarial) e incluso la posibilidad de diálogos y negociación de paz.

Referencias bibliográficas

- Altman, D. (2001). Crisis de gobernabilidad democrática. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8-9, 385-410.
- Aprada, R. (2005). Public governance: A blueprint for political action and better government. Universidad del CEMA. *Working Paper Series*, 297.
- Arko-Cobbah, A. (2007). *Civil society and good governance: Challenges facing public libraries in South Africa*. University of the Free State. Bloem fontain.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001). *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. BID
- Bardhan, P. (2004). Democracia local y gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 7-14.
- Barreda, M. (2006). Los indicadores internacionales de gobernabilidad a examen: algunos pros y contras. *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 39.
- Brito, M. (2002). "Buen gobierno local" y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, 12.
- Caputo, D. (Director del proyecto) (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Carrión-Menéndez, A. (1991). Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Época, 1, 79-98.
- Court, J. (2006). Governance and aid effectiveness: Has the white paper got it right? *Overseas Development Institute (ODI)*.
- Department for International Development (DFID) (2006). *Eliminating world poverty: Making governance work for the poor*. DFID. En <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/verp2006-consultation.pff>.

- El Tiempo (2006). *Colombia es más gobernable hoy que en el 2000, según el BM*. Publicado el 22 de septiembre.
- González B. (2005). *Gobernabilidad, convivencia y desarrollo: Una nueva estrategia para su construcción*. Banco Mundial, Programa Nacional de Alianzas, Fundación Corona. Bogotá.
- Kaufmann, D. (2003). *Replanteando la gobernabilidad: Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos*. Borrador premilinar. Instituto del Banco Mundial. En http://www.worldbank.org/wb/governance/pdf/rethinking_gov-e.pdf.
- Kaufmann, D., Kraay A., & Mastrazzi, M. (2003). *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002*. The World Bank, Washington.
- Kaufmann, D., Kraay A., & Mastrazzi, M. (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004*. The World Bank, Washington.
- Kaufmann, D. Kraay A., & Mastrazzi, M. (2006). *Governance matters V: Governance indicators for 1996-2005*. The World Bank, Washington.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Reforma y Democracia*, (CLAD), No. 21. Caracas.
- Mayntz, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. *Revista Reforma y Democracia*, (CLAD), No. 24. Caracas.
- Mayntz, R. (1998). *Nuevos desafíos de la teoría de Governance*. (Para la versión original en inglés de este artículo véase Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*).
- Navarro, C. (2004). Democracia local y gobernanza multi-nivel. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

- Navarro, M. (2004). Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16,307-334.
- Nzongola-Ntalaja, G., & Everaers, P. (2004). *Governance indicators: A users' guide*. The United Nations Development Programme and the European Commission. New York, Luxembourg.
- Picciotto, R. (1995). *Putting institutional economics to work, from participation to governance*. World Bank. Washington.
- Polzer, T. (2001). Corruption: Deconstructing the World Bank discourse. London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, *Working Paper Series*, 01-18.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). El conflicto, callejón con salida: Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. PNUD. Bogotá.
- The World Bank (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance. A World Bank strategy, public sector group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network*.
- Torres, P. (2005). Empresa y sociedad, pilares del buen gobierno. *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. No. 30.
- Torres, P., & Rodó, J. (2004). *Gobernanza, pensamiento estratégico y sostenibilidad: Algunas lecciones del prestige*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, doc. de trabajo No. 3.
- Vicepresidencia de la República de Colombia *et al.* (2002). Diagnóstico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia: Elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción. Resultados de las encuestas a usuarios, empresarios y funcionarios del sector público sobre corrupción, desempeño del sector público y gobernabilidad.
- Wiesner, E. (1995). *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

Historia de una subordinación. ¿Cómo los guerreros sometieron a los narcotraficantes?*

Gustavo Duncan**

Narcotráfico y aparatos armados con suficiente capacidad coercitiva sobre diferentes transacciones sociales constituyen dos variables fundamentales para entender la expansión que los grupos irregulares han alcanzado en Colombia. Estas variables funcionan en una doble causalidad: sólo con los ingresos de la droga se pueden financiar los ejércitos tan sofisticados con que cuentan guerrillas y autodefensas y sólo con las “empresas privadas de protección” se puede garantizar la prosperidad del negocio. Al igual que las economías lícitas, la producción y el contrabando de drogas requieren agencias con suficiente capacidad, en este caso para ejercer violencia a fin de regular los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos, sin los cuales no serían viables las diferentes etapas de la cadena productiva del narcotráfico.

La sofisticación de los aparatos de violencia que ha experimentado el país en las últimas dos décadas tiene así un referente ineludible en los requerimientos de regulación de la cadena productiva de una empresa ilegal, que se constituyó en la principal fuente de ingresos para guerrillas y autodefensas y para diversos grupos sociales y regiones. Pero como ya se advirtió, sería un error interpretativo reducir el fenómeno actual de violencia a una simple expresión de codicia de organizaciones criminales que, en la espiral de recursos que proveían

* Este artículo es una versión resumida del texto “Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación”, publicado por la Fundación Seguridad y Democracia en la recopilación *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá, 2005. El autor desea agradecer a Alfredo Rangel y Juan Carlos Garzón por la colaboración prestada.

** Investigador de la Fundación Seguridad y Democracia.

las drogas, decidieron organizar y financiar ejércitos tan complejos para quedarse con la tajada más sustanciosa del negocio. Lo cierto es que la expansión y las características tan peculiares que tomaron los aparatos armados que ocasionan la violencia en Colombia necesitan para su comprensión precisiones conceptuales que rebasen la visión delincencial y se enmarquen en aspectos más complejos como la historia, la organización política y la economía de muchas de sus sociedades. En ese sentido, existe suficiente documentación sobre la forma como el narcotráfico, en su calidad de actividad delincencial, empató con la mediación *clientelista* que existía para acceder al Estado y con la manera violenta como se regulaban las transacciones sociales en muchas regiones del país. Durante todo ese proceso, el negocio de las drogas se transformó en un fenómeno que rápidamente alcanzó dimensiones políticas, pero a la vez quedó atrapado dentro de las tensiones que caracterizan la historia de Colombia desde finales de *La Violencia* clásica, hasta el punto de que los empresarios de las drogas terminaron subordinados los actores que ejercen el poder local mediante la fuerza de sus aparatos armados. Serían ellos los encargados de prestar los servicios de coerción y protección a los narcotraficantes y, lo que es aún más importante, de hacer posible una dinámica más profunda y sostenida de acumulación de capital en las regiones a partir de los excedentes de lo ilícito.

Este artículo analiza un fenómeno del que se ha hecho poca precisión: *la subordinación de las organizaciones encargadas de traficar con drogas a grupos armados, bien sean autodefensas y guerrillas, que a manera de “empresarios de la protección privada” regulan y protegen la producción, la transformación y la comercialización de cocaína y heroína*. Este fenómeno es de gran importancia porque tiene un efecto directo sobre la configuración del Estado y la sociedad, en la medida en que da lugar a la existencia de una economía con suficiente potencial de extracción para armar a aparatos de coerción que le dan forma al orden social en muchas regiones de Colombia, durante lapsos indefinidos.

El artículo consta de tres partes. En la primera se describen las particularidades del negocio del narcotráfico que explican sus requerimientos de un servicio de “coerción y protección”, la naturaleza de los determinantes de estos requerimientos y su evolución de acuerdo con los cambios en la estructura de los individuos y organizaciones que se dedican al negocio. En la segunda se narra la historia de cómo les han sido suministrados los servicios de “coerción y protección” a los empresarios del narcotráfico, para señalar que en la fase actual el grado de complejidad y organización que han alcanzado las estructuras armadas irregulares en Colombia les ha permitido tomar el control directo e indirecto del negocio de las drogas, y cómo a su vez la lógica económica del narcotráfico se ha anexo a sus proyectos de imposición de Estados locales. Finalmente se reflexiona sobre el significado que tiene la subordinación de los narcotraficantes a los guerreros.

1. Los empresarios del narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección”

La cadena productiva del narcotráfico en Colombia está compuesta de cuatro etapas claramente diferenciadas: la siembra de coca y amapola, la transformación en drogas aptas para el consumo, el contrabando hacia los mercados internacionales y la legalización de las ganancias. De acuerdo con Krauthausen y Sarmiento (1991), los empresarios del narcotráfico se dividen en dos grandes sectores: el competitivo y el *oligopólico*. El sector competitivo ha sido delegado por regla general a pequeños pero numerosos empresarios que se encargan de los dos extremos de la cadena productiva del narcotráfico: de una parte la siembra de la planta y la producción de base de coca y de otra la venta de drogas en papeleta a los consumidores. El sector *oligopólico*, entre tanto, se ha centrado en las etapas de transformación y distribución al por mayor hacia los mercados internacionales.

Los riesgos y el tamaño económico óptimo que exige cada etapa explican la segmentación del narcotráfico en estas dos categorías de empresas. La siembra de hoja de coca es una actividad que requiere grandes extensiones de tierras y el trabajo de numerosos campesinos. Como es imposible movilizar su producción sin volver a comenzar el ciclo del cultivo y como no son necesarios mayores desarrollos tecnológicos, lo más eficiente es fraccionar la administración del proceso y sus riesgos en pequeñas unidades productivas más competitivas y seguras a la hora de eludir a las autoridades. Para un solo empresario, asumir la carga operativa y la incertidumbre de una cosecha de miles de hectáreas de coca implica demasiados costos en comparación con la delegación del riesgo en miles de familias campesinas capaces de afrontar la pérdida total de sus cultivos, y menos visibles para que el Estado pueda dismantlar la operación a partir de la captura de un único responsable o de su equipo cercano. En cambio, operaciones en las etapas posteriores, que requieren grandes inversiones, mayor complejidad administrativa y que pueden ejecutarse de manera más clandestina, son más eficientes cuando están bajo la responsabilidad de grupos selectos de empresarios con mayores recursos, tecnología y especialización. Por ejemplo: la transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína implica construir laboratorios, dotarlos, conseguir los insumos químicos, contratar personal que se encargue del procesamiento de la droga y de la parte logística, entre otras acciones, que exigen la iniciativa de un empresario con un grado elevado de capacidad organizativa y de capital inicial. Las restricciones para la entrada de muchos empresarios son, pues, consecuencia de la complejidad de las diferentes etapas de su cadena productiva, como ilustran Krauthausen y Sarmiento (1991): “[...] si bien, probablemente la compra en Colombia de diez kilos de cocaína no constituye mayor problema, las dificultades son inmensas al pretender exportar esta mercancía: hay que tener acceso a una ruta de exportación segura y a una red de distribución en el mercado interno del país consumidor”.

Alrededor y en el interior de las etapas y de los dos tipos de empresas, competitivas y *oligopólicas*, existe un servicio que es inherente al narcotráfico como empresa criminal, en la medida en que no es posible apelar al Estado como regulador de transacciones: se trata del uso de mecanismos de “coerción y protección” para garantizar, y de paso alterar, la estructura de los derechos de propiedad y de los contratos que se establecen entre las organizaciones y los individuos dedicados a cualquiera de las etapas del negocio. Los empresarios del narcotráfico, tanto los competitivos como los *oligopólicos*, necesitan aparatos violentos que los protejan de otras organizaciones armadas que podrían expropiarlos de sus posesiones, de su mercancía (drogas o insumos), de su dinero y de su participación en el negocio (rutas, mercados, laboratorios, etc.), y que podrían aprovechar el músculo de un aparato de violencia superior para imponer precios desventajosos en las transacciones. De la misma manera, una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y si está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponerles condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones.

Pero no basta con tener un aparato de violencia superior en términos de hombres y de armas para imponerse en la compleja estructura de redes constituidas por las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Se necesita también influencia sobre el aparato estatal para evitar que las autoridades persigan los procesos de producción, distribución y lavado, y para lograr que su acción se concentre en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas —e incluso la violencia— contra los funcionarios honrados que no se dejen cooptar o contra los que hayan sido cooptados por algún contrincante se convierten en recursos indispensables para la prosperidad del negocio, y más importantes aún, para la supervivencia como empresa criminal. Al igual que los grupos encargados de la producción y el tráfico de drogas, las organizaciones encargadas de prestar los “servicios de coerción y protección” tienen estructuras bastante diversas que evolucionan según cambian el entorno donde operan y la estructura misma de los empresarios del negocio.

En principio, los empresarios *oligopólicos* del narcotráfico utilizaban asesinos a sueldo o su propio cuerpo de guardaespaldas para sus necesidades de violencia y contraviolencia. El manejo de su influencia en las instituciones del Estado era dejado al soborno o a la financiación periódica de candidatos; incluso algunos capos, como Escobar y Ledher, intentaron incursionar en la política. En ocasiones hacían uso de las “oficinas de cobro” para castigar los incumplimientos de contratos, y de grupos guerrilleros para el cuidado de laboratorios, pero lo usual era que los empresarios de las etapas de transformación y distribución de drogas tuvieran sus propios aparatos coercitivos. Todo lo contrario sucedió en las etapas competitivas del narcotráfico, que apelaron a una tercera parte que se encargara de ello. Los

cocaleros, desde sus inicios como fenómeno social, contaron con los servicios de “coerción y protección” de los grupos guerrilleros, que regulaban no sólo las propiedades y las transacciones inherentes al cultivo de coca, sino también el resto de la vida social en estas comunidades.

Sin embargo, el crecimiento de las ganancias del narcotráfico, de su participación en la economía del país y de las hectáreas sembradas de coca, les exigió servicios de violencia más complejos y mayor influencia en las agencias del Estado encargadas de la persecución de los empresarios de lo ilícito. Así se establecieron alianzas con los grupos armados irregulares, se compraron elecciones presidenciales y al final se configuró una nueva estructura de poder político, en la cual, para sorpresa de los propios narcotraficantes, los aparatos de “coerción y protección” que ellos contribuyeron a fortalecer alcanzaron tal grado de organización que terminarían por subordinar a la mayoría de empresarios de la droga. En últimas, guerrillas y autodefensas se convirtieron en una tercera parte que regulaba el negocio de las drogas, y lo hicieron en el marco de su propósito de establecer una hegemonía sobre el Estado local. No se trató de que su motivación para estar en el conflicto fuera el dominio del narcotráfico *per se*, sino que el éxito de un aparato armado, al pretender imponerse como Estado, dependía de su capacidad de proteger a los individuos, sus propiedades y las transacciones que realizaran entre sí, a cambio de recursos que incrementaran dicha capacidad de protección. En la medida en que se convirtió en parte importante de las transacciones y de la acumulación de capital en las comunidades, el narcotráfico constituyó una de las actividades principales que debían controlar los grupos armados irregulares. Pero, a diferencia del resto de actividades, el cobro por su regulación no se estancaba en un carácter exclusivamente parasitario. La prosperidad del negocio y las garantías necesarias para invertir sus ganancias en empresas lícitas dependían de la certidumbre que autodefensas y guerrillas les proveyeron a los narcotraficantes.

2. El narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección” como fuente transformadora de la estructura de poder político. Una narración de por qué el narcotráfico terminó subordinado a los guerreros

La historia de las empresas de “coerción y protección” privada en Colombia no empieza con la llegada del narcotráfico en el decenio del ochenta. Desde finales de *La Violencia* numerosos campesinos formaron bandas criminales que se dedicaron a robar a los comerciantes, extorsionar hacendados y amedrentar a los competidores políticos de los gamonales locales, que en un principio los utilizaban como su aparato de coerción privada, dentro del modelo de luchas partidistas. Sánchez y Meertens (1983) calculaban que en 1964 “había más de cien bandas activas, cons-

tituidas por grupos de campesinos armados, que más o menos organizadamente, y desconociendo los acuerdos de paz entre las directivas oficiales de los dos partidos tradicionales, prolongaron la lucha bipartidista”.

Luego, los bandoleros se independizaron del control político de las jefaturas partidistas locales y valiéndose del terror impusieron su dominio en ciertas áreas rurales del país. Guillén (1996) sostiene que en las fases finales de *La Violencia* la estructura de poder asociativa de hacienda, basada en una alianza vertical entre las élites rurales, capataces y campesinos, que de cuando en cuando se armaban y entraban en conflicto con asociaciones similares, entró en una fase de disolución y dio paso a una nueva clase de poder en el campo. Habían nacido unas nuevas organizaciones dedicadas a actividades de “coerción y protección”. Mucho antes que los grupos narcotraficantes se establecieran de manera masiva en Colombia, ya existían casos de aparatos armados como estos bandoleros, o como los “pájaros” del Valle del Cauca, que permitían a sus jefes, bien fueran gamonales, políticos profesionales o delincuentes puros, convertirse en los verdaderos dueños del Estado en lo local, o al menos hacer sentir su influencia mediante el uso de la violencia criminal como mecanismo de regulación de transacciones en la comunidad.

El caso más relevante de la implantación de un Estado por bandoleros puede rastrearse en las zonas *esmeraldíferas* de Boyacá, donde primero Efraín González y luego Humberto “el Ganso” Ariza, ambos reconocidos bandoleros, hicieron del control territorial de las minas un laboratorio de lo que luego fue el modelo de dominación de los Señores de la Guerra en zonas de economía extractiva. Muchos años antes que estuvieran disponibles los cuantiosos recursos del narcotráfico, “a Efraín González no le tenían miedo sino respeto, porque era él quien se encargaba de mantener el orden en la zona. [...] Organizó todo eso, apaciguó la violencia bipartidista, cuidaba a todos los esmeralderos. [...] Se reunía mucho con los comerciantes y esmeralderos, le preguntaban que cómo estaba la región, él les respondía que trabajaran tranquilos. Los esmeralderos lo patrocinaban, no habían [*sic*] robos cuando él cuidaba la zona, la gente lo quería mucho, y si se robaban algo él no permitía que el delito se quedara impune. Uno podía andar sin problema por toda la zona esmeraldífera”. (Cifuentes, 2007).

También existían grupos guerrilleros que agrupaban a la población, la mayoría de ellos familiares, paisanos, compañeros de colonización o expulsados de la violencia. Utilizaban el esquema de autodefensas campesinas como forma de protección contra la persecución del Estado o de miembros de partidos políticos antagonistas. Los habitantes de estas comunidades se organizaban alrededor de los grupos armados, que aunque estaban muy influidos por el trabajo político del partido comunista, en la práctica eran quienes regulaban todos los aspectos de la vida social. De esas hordas armadas que vivían en zonas de frontera con sus respectivas clientelas campesinas surgieron las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) tras la ofensiva del Ejército y la Fuerza Aérea durante la Operación Marquetalia en 1964.

A pesar del modesto crecimiento de las guerrillas y de casi la total extinción de las cuadrillas de bandoleros y “pájaros” entre el final de *La Violencia* y principios del decenio del ochenta, sin que existiera el narcotráfico como fenómeno delincencial masivo, ya era evidente la gestación en el seno de muchas sociedades de una parte considerable de la estructura de violencia que predominaría varias décadas más tarde. En vez de describir este período como de verdadera paz, Pecault utiliza el término de violencia larvada al manifestar: “[...] para diversos sectores colombianos la política y las luchas sociales no pueden ser dirigidas por un sistema de regulación democrática, sino que pasan por el uso de la fuerza”. (Pecault, 2001, p. 27).

Las formas de bandolerismo social de este período concuerdan, ante todo, con los criterios conceptuales de la mafia. Aunque hay que salvar algunas diferencias relevantes, sobre todo en el carácter más desorganizado y desinstitucionalizado de los bandoleros con respecto a la mafia, lo que Hobsbawm señala cuando sostiene que “[...] las mafias son a la vez más permanentes y más poderosas, por ser menos un rosario de rebeliones personales, y más un sistema normativo institucionalizado, situado fuera de la norma estatal. En casos extremos pueden llegar al punto de constituir un sistema de derecho y de poder virtualmente paralelo al de los gobernantes oficiales, o subsidiarios de éste”. (Hobsbawm 2001, p. 17). Pero en definitiva y salvando las diferencias mencionadas, el propósito de los bandoleros y “pájaros” era equivalente al de los mafiosos: lograr una regulación violenta de transacciones sociales por medio de empresas privadas de “coerción y protección”. Bien para favorecerse directamente o para favorecer los intereses de algún gamonal, político o terrateniente, existía un cobro por violentar y al mismo tiempo proteger las propiedades y los contratos que se establecían entre los miembros de la comunidad y entre éstos y el Estado. Era normal también, como en la mayoría de manifestaciones mafiosas de sociedades campesinas, la expropiación masiva de los habitantes que no contaran con algún tipo de protección.

La regulación violenta de bandas armadas en las comunidades no le generaba una preocupación seria al gobierno central. Era cierto que se habían salido de control de las elites locales que funcionaban como canales de comunicación entre el Estado y los partidos con la población, pero en la medida en que tales bandas, con excepción de las de los esmeralderos, no contaban con una fuente de capital apreciable, podían ser sometidas por el Ejército o la Policía e incluso podían ser cooptadas desde el centro mediante alianzas políticas que recomponían la estructura de poder político en las regiones. La capacidad de coerción de los mediadores armados quedaba limitada por su propia naturaleza de fuerza social depredadora en regiones que pasaban por un estancamiento económico con respecto a los centros más poblados. Corría el decenio del setenta y el país había experimentado un radical proceso de modernización. Ocurrieron las tasas de crecimiento económico más altas de la his-

toria, la industria y el sector servicio ganaron peso sobre el total de la producción nacional, se construyó la base de la infraestructura vial, la población se urbanizó y en general se dio un proceso de modernización de la sociedad. El poder político desde las ciudades ganó primacía sobre las élites del campo. Los votos y la riqueza de lo urbano marcaron una tendencia hacia la consolidación de un Estado central con mayor capacidad de controlar lo que sucedía en las regiones y de definir las leyes y el modelo económico que configuraban la naturaleza de la sociedad.

Sólo con la llegada del narcotráfico podrían los grupos armados disponer de suficiente capital para no depender de la producción económica regional, que por esos tiempos se rezagaba frente al auge de las grandes ciudades, y podrían además constituirse en garantes de la prosperidad de la coca como producto clave de muchas economías de frontera. Lo importante es hacer resaltar que las estructuras de mediación violenta que se habían conformado en la sociedad colombiana obligan a tratar a los grupos armados como un fenómeno sociológico que tiene sus raíces antes de la aparición del narcotráfico, y que, a su vez, obligan a tratar a éste como un fenómeno cuyos requerimientos de “coerción y protección” se inscriben en la dinámica de la crisis del monopolio estatal de la fuerza. Su análisis sobrepasa así lo puramente delincencial y se enmarca en temas relacionados con las formas que adquieren la economía, la sociedad y la política en las comunidades dominadas por alguna forma extra o paraestatal de coerción. De paso, en la medida en que se transformaron en estructuras reguladoras de los empresarios del narcotráfico, hicieron que la producción y el contrabando de drogas como tales alcanzaran a convertirse en un momento dado en factores determinantes del orden social, económico y político del país, en los niveles nacional y regional.

Sin embargo, el verdadero poder que se desprende del narcotráfico no llegaría de manera directa hasta las áreas rurales, y mucho menos hasta los dueños de los aparatos violentos en las regiones. Cuando se da su explosión hasta convertirse en un fenómeno de dimensiones inusitadas en la economía nacional, la primacía del negocio la llevan criminales que han asentado sus principales áreas de operaciones en los núcleos urbanos. En concreto, aparecieron las organizaciones de Escobar y los Ochoa en Medellín, los Rodríguez Orejuela en Cali y Rodríguez Gacha en Bogotá. En ese período, posterior a los traficantes de marihuana del decenio del setenta y a algunos contrabandistas menores de cocaína, el narcotráfico se caracterizó por ser un negocio llevado a cabo por diversos carteles que a manera de grandes oligopolios del crimen organizado competían más por expandir su tamaño que por lograr un monopolio o por convertirse en una organización que regulara el mercado. Lejos estaban los aparatos de violencia de estos carteles de parecerse a los grupos armados como autodefensas y guerrillas, que en la actualidad regulan las diferentes etapas del negocio.

La forma de los aparatos de violencia de las organizaciones narcotraficantes de las grandes ciudades era la de bandas criminales, sin uniformes, armados con ametralladoras ligeras y armas cortas, que funcionaban al estilo de guardaespaldas, asesinos a sueldo y terroristas ocasionales. No necesitaban tecnologías de violencia o de terror más complejas. Sus tareas eran muy específicas y dependientes de los requerimientos de los jefes de las empresas narcotraficantes: darles protección personal, eliminar a los competidores, castigar a otros empresarios por incumplir los acuerdos o, al contrario, para poder incumplir los compromisos propios sin temor a retaliaciones. Durante las guerras de Escobar, primero contra la extradición y luego contra los “Pepes”¹, unos cuantos de estos aparatos se dedicaron a labores más sofisticadas de violencia. Los sicarios de Medellín ejecutaron operaciones bastante complejas de asesinato de jueces, funcionarios del Gobierno, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y atentados terroristas de gran magnitud, que causaron la muerte de centenares de víctimas inocentes².

La violencia de los grupos de sicarios y guardaespaldas que trabajaban de la mano de los narcotraficantes y los cuantiosos sobornos que ofrecían a los funcionarios del Estado fueron los mecanismos más usados para cumplir sus propósitos de “coerción y protección”.

En esa época aparecieron dos tipos de aparatos armados y se dio la construcción masiva de redes “clientelares” financiadas por los nuevos “narcos”, que en períodos posteriores tendrían bastante incidencia en la consolidación de las empresas privadas de protección. En primer lugar se crearon las famosas “oficinas de cobro”, en las que los narcotraficantes y demás delincuentes contrataban el uso de la violencia contra socios o contrapartes que rehusaban cumplir con las deudas contraídas. En segundo lugar, el surgimiento de los paramilitares creó las bases para la conformación de grupos armados en las zonas rurales que ofrecían sus servicios de violencia al mejor postor. Las figuras de los bandoleros y “pájaros” que habían quedado como rezago de *La Violencia*, pese a haber sido casi exterminados por la Fuerza Pública, tendrían una nueva oportunidad para actuar como mercaderes de la violencia en la definición del poder político y económico de las regiones. La expansión guerrillera y la práctica masiva de secuestros, el anticomunismo y la flexibilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos en el entorno de la Guerra Fría, las disputas electorales en las localidades y la necesidad de los narcotraficantes de contar con algún tipo de protección en sus nuevas propiedades rurales les darían nueva forma a las bandas de asesinos y criminales.

¹ Los “Pepes”, o “Perseguidos por Pablo Escobar”, era el seudónimo bajo el cual se agruparon los enemigos del capo de Medellín que pertenecían al mundo criminal.

² Los atentados terroristas de Pablo Escobar, hechos en nombre de “Los Extraditables”, fueron de tal magnitud que solamente con la explosión del avión de Avianca y la bomba del DAS alcanzaron a causar cerca de doscientas víctimas inocentes.

En la práctica resulta difícil precisar en qué momento aparecen los escuadrones paramilitares, en la medida en que conceptualmente no es claro lo que significa el término “paramilitar” en el caso colombiano. Se ha hecho referencia a los paramilitares como fuerzas que el Estado organiza para llevar a cabo asesinato selectivo de opositores políticos, como grupo de mercenarios anticomunistas propios de la Guerra Fría, como ejércitos secretos adscritos a un grupo de interés como terratenientes o barones locales y como bandas armadas al servicio de narcotraficantes. Lo cierto es que, en el caso colombiano, existieron rasgos de cada una de las definiciones, aunque estos rasgos variaban de acuerdo con el momento histórico, los actores involucrados y las regiones donde operaban. Para efectos del tema de este artículo, interesa un rasgo particular de los grupos paramilitares: su subordinación inicial a los empresarios del narcotráfico de las grandes ciudades. El grupo paramilitar quizá más representativo del decenio del ochenta, las autodefensas del Magdalena Medio de Henry Pérez y Pablo Guarín³, no pudo mantener por mucho tiempo su proyecto contrainsurgente libre de la influencia de Rodríguez Gacha y Pablo Escobar, que habían encontrado en la región un terreno propicio para refugiarse y dirigir sus transacciones criminales y su guerra contra el Estado. Con todo y las constantes fricciones que existieron entre los capos y los mandos paramilitares, que acabarían con el asesinato del propio Henry Pérez y la delación de varios de los narcotraficantes, el volumen del dinero que provenía de las ciudades inclinó la balanza en favor de los empresarios urbanos, que reclutaron a los grupos paramilitares para cuidar las tierras que habían adquirido en las zonas rurales, para protegerse del acoso de las guerrillas y para satisfacer la demanda de violencia que implicaba el negocio. Así, los paramilitares funcionarían como grupos armados que garantizaban la seguridad de los miembros de las nuevas elites rurales conformadas en el proceso de contrarreforma agraria⁴.

En tercer lugar, los recursos de los narcotraficantes y el poder de intimidación de sus aparatos de violencia permitieron que algunos empresarios de la droga financiaran y en ocasiones construyeran sus propios movimientos electorales con su respectiva clientela. Bajo el control de políticos profesionales que rendían cuentas a los jefes “narcos”, aparecieron estructuras organizadas que negociaban su influencia con los círculos de poder del gobierno central, las altas cortes de justicia y los mandos militares, para proteger a los empresarios de la droga u orientar la persecución de las autoridades hacia sus enemigos. El Proceso 8000, liderado por el fiscal general Alfonso Valdivieso, aunque no logró tumbar al entonces presidente Ernesto Samper, destapó todos los vínculos existentes entre la clase política que manejaba el país y las estructuras narcotraficantes que sobrevivieron a la guerra narcoterrorista de Pablo

³ Algunos comandantes, como Ramón Isaza y “El Águila”, pudieron quedar al margen.

⁴ El término “contrarreforma agraria” ha sido citado en numerosos textos, pero sin duda la investigación más seria sobre la apropiación de tierras hecha por narcotraficantes es la realizada por Reyes (1997).

Escobar. El cartel de Cali, de manera opuesta a sus contrincantes de Medellín, había renunciado a la violencia masiva contra los miembros del establecimiento y había apostado a la cooptación de las instancias de poder. Sin embargo, esta estrategia también demostraría ser insuficiente ante la presión de los Estados Unidos para que se persiguiera a los jefes de Cali, luego de que el Proceso 8000 hizo evidente su compleja estructura de vínculos con la clase política.

La muerte de Pablo Escobar en 1993 y la captura de los jefes de Cali en 1995 marcaron un cambio definitivo en la forma de las organizaciones narcotraficantes del país, que traería como consecuencia el desmantelamiento de los grandes carteles de la droga o, lo que es lo mismo, una recomposición de las empresas *oligopólicas* descritas por Krauthausen y Sarmiento (1991). Los grandes empresarios y grupos dedicados al tráfico de drogas pasarían de una estructura de redes organizada jerárquicamente, a una estructura de redes atomizada, menos visible a la persecución de las autoridades y más *readaptable* frente a los golpes recibidos por las fuerzas de seguridad u otros competidores. En la medida en que se daban estos cambios en su estructura organizativa, ocurrían también cambios radicales en los requerimientos de “coerción y protección” del narcotráfico. El perfil más bajo de los nuevos empresarios los hacía menos visibles, pero a la vez eran más vulnerables a la violencia ejercida por grupos armados de izquierda o de derecha, o por otros delincuentes. El alcance de su infiltración en las agencias del Estado se redujo considerablemente después que se destaparon las redes políticas que habían sido cooptadas por los anteriores oligopolios de la droga, por lo que su influencia en las decisiones políticas nacionales se vio tan limitada que no pudieron evitar el renacimiento legal de la extradición. En consecuencia, como ya no contaban con los aparatos armados que en su época ostentaron Escobar o Rodríguez Gacha, ni con la red de influencia sobre la clase política que tejieron los miembros del Cartel de Cali, sus requerimientos de “coerción y protección” quedaban ahora en manos de los grupos de autodefensas y de las guerrillas que controlaban el poder local donde estaban situadas las posesiones de los narcotraficantes y los sitios de producción y transacción de drogas. Los ejércitos que estos guerreros en las áreas rurales y semiurbanas habían venido construyendo durante más de una década tenían ahora una oportunidad única para hacerse al control del negocio.

De alguna manera, mientras el Cartel de Cali mantuvo su vigencia como organización criminal, los narcotraficantes mediaron como terceros en la lucha que existía entre guerrilla y paramilitares. La captura de los hermanos Rodríguez Orejuela, junto a la explosión de denuncias por sobornos de los narcotraficantes a la clase dirigente del Proceso 8000, agudizó además el carácter desorganizado de la relación entre “narcos” y grupos de poder en los cuerpos de seguridad. En adelante los empresarios de la droga estarían subordinados a quien ejerciera el control territorial y pudiera protegerles las operaciones delictivas: a cambio de protección,

las organizaciones de narcotraficantes estaban obligadas a ceder el grueso de las ganancias del negocio. El camino para la “ruralización” de las grandes fortunas del narcotráfico estaba despejado.

El hecho de que el narcotráfico en primera instancia hubiera funcionado bajo el mando de los grandes carteles urbanos, que luego fueron desmantelados, y hubiera terminado en pequeños carteles y células operativas subordinadas a ejércitos rurales, responde a toda una lógica económica y sociológica. En las ciudades existía un aparato económico suficientemente grande para absorber los ingresos del narcotráfico, pero en el largo plazo la visibilidad y la competencia con proyectos de modernización excluyentes de proyectos criminales hacían vulnerables a los jefes de los carteles. El mantenimiento de una supremacía en el poder del negocio ilegal de las drogas no dependía solamente de la mayor acumulación de capital: dependía también de las condiciones sociales que determinaban la forma que adoptaban las empresas privadas de “coerción y protección” encargadas de regular el narcotráfico. Y no se trató de la extinción de las grandes empresas *oligopólicas*, que resultan indispensables para garantizar las economías de escalas óptimas en el negocio del contrabando de drogas, sino de la aparición de superestructuras armadas que, además de prestar sus servicios de “coerción y protección”, asumieron dentro de sus funciones las propias de las grandes empresas *oligopólicas*. Involucrarse con el narcotráfico no era una opción: guerrillas y autodefensas tenían que hacerlo para garantizar los flujos de recursos que les permitieran la financiación de sus ejércitos, condición indispensable para sobrevivir como organización en la guerra. Quien no se involucrara simplemente era aniquilado por sus enemigos, los que ahora sobraban, dada la avalancha de dinero de la droga para armar ejércitos.

El poder que alcanzaron guerrillas y autodefensas, gracias entre otras razones a los recursos de la droga, estaba en últimas determinado por su capacidad de apropiarse del Estado en las diferentes comunidades del país. Cuanto mayor fuera el volumen de población, la riqueza de las economías locales y la extensión de los territorios controlados, tanto mayor era la influencia de su poder. Para ello necesitaban un aparato coercitivo que, además de ser capaz de proteger a la población de otros ejércitos contrincantes y de los propios delincuentes que la sociedad produce, fuera capaz de extraer suficientes recursos de las comunidades dominadas y forzar a la población a seguir los criterios de justicia y el orden social que les interesaba imponer, bien fuera como un proyecto guerrillero o como un modelo de control de autodefensa. Los requerimientos de “coerción y protección” del narcotráfico tenían entonces un referente paralelo, en el sentido de que el conflicto implicaba para los guerreros la producción de violencia para regular transacciones sociales de toda índole en las comunidades. El texto de Krauthausen y Sarmiento (1991) señala de manera muy acertada la racionalidad que existía tras la conformación de empresas *oligopólicas* para regular las etapas intermedias del negocio del narcotráfico. También señala la

forma racional como los empresarios de la droga hacían uso de la violencia y de su infiltración en los cuerpos de seguridad del Estado para incrementar la rentabilidad y disminuir los riesgos de persecución personal y de interceptación de las transacciones del negocio.

Lo que sucede después de 1992, último año cubierto por la investigación de Krauthausen y Sarmiento (1991), es que la racionalidad económica del narcotráfico evoluciona y se inserta como un apéndice en la racionalidad que determina la configuración del Estado regional en Colombia en el contexto del conflicto interno. Las expectativas de ingresos del negocio comienzan a formar parte de un juego de poder de actores colectivos más organizados y complejos, donde el éxito no se reduce a colocar mercancías ilícitas en mercados internacionales, sino que se expande hacia la conversión de las ganancias de la droga en ejércitos y aparatos políticos capaces de controlar poblaciones y territorios enteros. Y la racionalidad económica funciona en la otra vía, la de las ventajas que tenían los guerreros para hacerse a la primacía sobre las empresas *oligopólicas*. Autodefensas y guerrillas encontraron en sus tecnologías de “coerción y protección” todas las ventajas dadas para subordinar a los empresarios de la droga dentro del esquema de funcionamiento de sus organizaciones. Tenían la disponibilidad y el conocimiento de aparatos administrativos al margen de lo legal, ya que controlaban la burocracia y el presupuesto público de los municipios; tenían los contactos con las redes urbanas que manejaban las etapas del negocio que sucedían en las ciudades; en realidad, muchas de estas redes les pertenecían o eran protegidas por sus estructuras urbanas de “oficinas de cobros”; tenían la mayor influencia política en la región, en la medida en que ellos eran el poder político y, por ende, inmunes a la persecución del Estado local, y además contaban con influencia en los círculos centrales de poder; tenían el capital suficiente para financiar las diferentes etapas del negocio, puesto que cobraban tributos por todas las transacciones económicas; y tenían los aparatos de violencia que monopolizaban la “coerción y la protección” sobre todas las transacciones ilegales que sucedían en su territorio. En suma: tenían todos los componentes claves para controlar un negocio ilegal: contactos, capital, inmunidad y violencia. Lo racional, tanto para los guerreros como para los demás empresarios de la droga, era entonces negociar los términos y los porcentajes de ganancia para cada una de las partes, de modo que fuera rentable para todos, pero dejando en claro que quienes tenían el control y el mayor porcentaje de las utilidades de las etapas del negocio eran las guerrillas y autodefensas que protegían la producción y las transacciones.

La relación de las guerrillas con el negocio de las drogas puede resultar conflictiva y guarda semejanzas con la que se genera en ocasiones entre el Ejército y la población de ciertas localidades donde ésta percibe efectos negativos de las acciones de aquél para controlar la situación de orden público. En el caso del narcotráfico, la extracción de recursos para financiar la guerra es contraria a la acumulación de capital por los

empresarios de la droga; el objetivo fundamental de la guerrilla no es disponer de un consumo conspicuo o construir conglomerados de inversiones legales aprovechando el apoyo de las armas, sino, principalmente, reclutar hombres y adquirir armas para tomarse el Estado y cambiarle su naturaleza. En el mediano plazo, los narcotraficantes que habitan y operan en territorios de las Farc o el ELN se ven obligados a entregar sus riquezas ante las amenazas de las guerrillas o a financiar la llegada de grupos de autodefensa que, por lo general, cobran menor proporción de las ganancias del negocio y se adecuan a sus aspiraciones como empresarios de la criminalidad. Por esta razón, el grueso de la subordinación de los empresarios del narcotráfico a la guerrilla ocurre en las etapas iniciales del negocio, cuando todavía no existen grandes empresarios y organizaciones, sino iniciativas individuales o pequeñas empresas de cultivos de coca y laboratorios de procesamiento de pasta y base. Los individuos que no están amparados por el poder de organizaciones fuertes son más vulnerables a la depredación de un grupo guerrillero, y, en realidad, necesitan la presencia de éste para que actúe como una tercera parte, encargada de la regulación de los derechos de propiedad, de las transacciones y de los precios. De esa manera, las guerrillas se hicieron al control de uno de los eslabones competitivos del negocio, compuesto de los productores de hoja, pasta y base de coca.

En las fases subsiguientes del narcotráfico, los individuos que han construido organizaciones más complejas, propias de las etapas de transformación y comercialización de estupefacientes, necesariamente habrán tenido que estructurar aparatos armados que podrían ser utilizados en caso de amenazas de algún grupo. Por ello estarán en una posición más favorable que los individuos o grupos pequeños para negociar un porcentaje de las ganancias de su negocio por la protección que reciben a cambio. Deben además garantizar grandes flujos de ingresos para pagarles a los miembros y empleados de la organización, por lo que están obligados a negociar menores descuentos en las ganancias brutas para cubrir sus gastos operativos. Así pues, la relación de las guerrillas con los empresarios de las etapas *oligopólicas* del negocio son más tensas y su negociación depende de un pulso constante de poderes entre las partes.

Las autodefensas, por el contrario, tienen una relación más estrecha con el negocio de las drogas, sus empresarios y sus inversiones en las economías locales. En realidad, muchos de los comandantes y jefes políticos que iniciaron la construcción del proyecto de las AUC fueron narcotraficantes puros, incluso los hermanos Fidel y Carlos Castaño, que en el decenio del ochenta se movían a sus anchas en la estructura del Cartel de Medellín. Otros conformaron sus primeros aparatos armados para proteger de la guerrilla a los hacendados y ganaderos, entre los que se contaban los narcotraficantes que invirtieron en grandes predios rurales y que propiciaron todo el fenómeno de la contrarreforma agraria. Su aparición responde a su vez al proceso de traslado de la primacía del narcotráfico desde las ciudades al campo. A

diferencia de los grandes centros urbanos, donde no tenían el control absoluto de un complejo sistema de redes sociales, en las áreas semiurbanas y rurales, los grandes capos podían contar con la protección de sociedades más atrasadas, habituadas a un modelo de dominio patronal. El atraso político y económico del campo ofrecía la posibilidad de disponer de clientelas que eran funcionales a la seguridad de la actividad criminal, si se contaba con el poder político y con una base social propia dependiente de los recursos del narcotráfico o del presupuesto y las oportunidades laborales de la administración pública. El flujo de dinero desde las redes establecidas en las ciudades durante la etapa de los carteles de Medellín y Cali a su vez les permitió desarrollar todo un sistema de inversión de los capitales repatriados. Bien mediante la infiltración en proyectos y empresas legales en lo urbano o bien mediante la apropiación del sector productivo rural, de acuerdo con la capacidad de absorción de lavado de cada economía, los Señores de la Guerra se convirtieron, desde la caída de los grandes carteles, en el eje de los servicios de “coerción y protección” que requería la estructura económica de las inversiones del narcotráfico.

La disponibilidad de un aparato de coerción capaz de someter a los otros competidores —narcotraficantes, políticos, gamonales y la misma fuerza pública— y garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos era condición indispensable para la prosperidad del negocio. Los ejércitos privados en las áreas rurales y semiurbanas, articulados alrededor de la financiación de actividades criminales, terminarían por adquirir la primacía sobre el tráfico de drogas, y, más importante aún, harían que lo delincencial adquiriera un trasfondo eminentemente político. En adelante, muchos criminales dejarían de pensar puramente en lo delincencial y tenderían a concentrarse en la forma de organizar las sociedades locales, para garantizar su prestigio y supervivencia como figuras ascendentes en sus comunidades.

No es entonces extraño que durante el mismo período en el que las autoridades desmantelaron los grandes carteles, Carlos Castaño hubiera recogido la cosecha de varios años de construcción de un verdadero ejército y superado la subordinación que los paramilitares habían experimentado a manos de los narcotraficantes, las fuerzas de seguridad del Estado, los caciques políticos y demás figuras de poder en las comunidades. Se había producido la transformación de los grupos paramilitares en ejércitos privados al servicio de Señores de la Guerra. Ahora no se trataba de grupos armados subordinados a otros poderes: eran ejércitos de combatientes con una doctrina, identidad simbólica (uniformes, escudos, himnos, etc.) y armamento de guerra, que garantizaban la primacía de sus jefes sobre el poder local.

La posibilidad de construir una hegemonía sobre lo rural, esto es, de constituirse en el poder *de facto* que regula la vida de las comunidades, catapultaría a muchos individuos hacia un poder superior al de los empresarios *oligopólicos* de la droga.

El uso de la violencia y de las relaciones con los cuerpos de seguridad y la clase política del nivel central de Gobierno, que se requieren para garantizar el dominio territorial que ejerce un Señor de la Guerra, era apenas la agencia que necesitaban los narcotraficantes para que un tercero dirimiera las disputas entre las partes de un negocio ilegal y persuadiera a los empresarios a cumplir los contratos pactados. Además, la lógica de la guerra mostraba que el cuerpo de sicarios o de guardaespaldas de un narcotraficante, por más poderoso y bien equipado que estuviera, era un blanco fácil en el combate contra una tropa en campo abierto. No era, entonces, que los Señores de la Guerra fueran instrumentales a los intereses de los empresarios de la droga, sino que éstos se veían obligados a subordinarse a aquéllos si querían operar en las zonas de control de ellos.

La mejor demostración de la supremacía del poder de los Señores de la Guerra sobre el de los empresarios puramente narcotraficantes es que, pese a haber sido solicitados en extradición por los Estados Unidos bajo cargos de conspiración para traficar con cocaína, ni “Don Berna”, ni Salvatore Mancuso han afrontado cargos fuera del país por estar en el proceso de paz con el actual Gobierno. Durante ese mismo período más de cien narcotraficantes que no tenían ejércitos fueron extraditados, incluso los otrora poderosos capos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. La lección no podía ser más clara. El alcance del poder político de los Señores de la Guerra es tal que pueden negociar su vinculación más que probada con el tráfico de drogas dentro de los términos del carácter político de sus aparatos de violencia.

3. Algunas reflexiones sobre la subordinación de los narcotraficantes

Los narcotraficantes que llegaron a las regiones a invertir sus jugosos capitales encontraron en los políticos profesionales un mercado de poder en el que podían adquirir inmunidad local y proyectar algo de esa inmunidad en escalas superiores del poder político nacional. También encontraron en los aparatos violentos locales y en los grupos armados que ellos habían construido una fuente de poder indispensable para satisfacer los requerimientos de “coerción y protección” que exigía la empresa. Al agregarle las armas a la ecuación de dinero y votos, era cuestión de tiempo que quienes tuvieran los ejércitos se hicieran al poder político, en la medida en que quien tuviera las armas podía extraer los mayores recursos para fortalecer su aparato de coerción. El narcotráfico proveyó entonces los recursos suficientes para agregar la variable armas a la ecuación del conflicto. El poder de las clientelas emanaba ahora de un poder coercitivo que se financiaba en las armas que el narcotráfico era capaz de proveer. Se había entrado a una fase más intensa del clientelismo, la del *clientelismo armado*, un clientelismo en el que el intercambio instrumental entre los electores y los elegidos incluía un nuevo producto: los servicios de “coerción y protección”.

Fue así como los ejércitos privados en las áreas rurales y semiurbanas, articulados alrededor de la financiación de actividades criminales, se vieron obligados a adquirir la primacía sobre el tráfico de drogas para mantener su hegemonía sobre las comunidades. Y la consecuencia más importante de este suceso histórico fue que lo delincencial adquiriría un trasfondo eminentemente político. Sin embargo, e indistintamente de su origen, los narcotraficantes, políticos profesionales de cualquier tendencia, ex guerrilleros, militares, paramilitares o terratenientes que decidieron convertirse en Señores de la Guerra, en adelante estaban obligados también a dejar de pensar puramente en lo delincencial y, tal como ya se indicó, tendrían que concentrarse en la forma de organizar las sociedades locales. Estaba claro que no bastaba ser narcotraficante: para llegar a la cima de la pirámide de poder había que tener un ejército capaz de mantener el orden local. El pasado personal pesaba para determinar los rasgos particulares del orden social que imponía cada Señor de la Guerra, pero indistintamente que en sus inicios hubieran sido narcotraficantes “purasangre” o milicianos contrainsurgentes, todos los ríos terminaban en el mismo cauce. La figura del Señor de la Guerra estaba sustentada en dos tipos de conductas que era imposible eludir para mantener el orden local: había que construir un aparato de “coerción y protección” capaz de regular las transacciones sociales y había que garantizar la estabilidad del flujo de ingresos del narcotráfico que se canalizaban hacia las comunidades. Quienes entendieron que su ascenso dependía de la construcción de “empresas de la protección privada” que subordinaban el tráfico de drogas que ocurría en una localidad entraron a formar parte de la estructura de poder político nacional. Podían desde regiones apartadas incidir en el trámite de las leyes que se definen en los cuerpos colegiados del Estado nacional. Lograron también que en la práctica se les otorgara un tratamiento de criminales políticos, pese a sus vínculos con el narcotráfico, con lo que garantizaban su inmunidad frente a instituciones de justicia nacionales e internacionales.

No toda la imposición de los aparatos armados se debía a la fuerza de las empresas de “coerción y protección”. La crisis regional del sector agrario favoreció la imposición de los guerreros. Las elites regionales que fundaban su poder político en la posesión de empresas capitalistas asociadas a una producción racional, o al menos las empresas que menos hicieron uso de las ventajas políticas para asegurar su rentabilidad, entraron en decadencia con la crisis económica de inicios del octavo decenio. Quienes no hicieron el tránsito hacia políticos profesionales, con habilidad para acceder a recursos del presupuesto público o a pactar alianzas con narcotraficantes, fueron relegados en la escala de poder de las comunidades. Una década después, algunos se habían convertido en Señores de la Guerra y orientaron hacia esta nueva posición todo o parte de su estructura de funcionamiento, para guardar sus espacios de poder.

Y no fueron solamente las elites quienes en la crisis económica de aquel decenio tendrían que buscar alternativas de ingresos diferentes de la agricultura y la inci-

piente oferta de empleos que habían generado la industria y el sector terciario de la economía. Las clases medias y bajas encontrarían en las actividades que giran alrededor del narcotráfico y de la política toda una gama de nuevas opciones para sobrevivir. Es así como desde los cocalleros que sobreviven en la frontera agrícola del suroriente del país, controlada por las Farc, hasta los testaferros que administran los negocios de las autodefensas en los municipios intermedios de las sabanas del Magdalena Medio, muchas personas dependen económicamente del flujo de recursos del narcotráfico. De paso algunos encontrarían oportunidades sin precedentes para lograr ascensos sociales espectaculares. En realidad, fueron en su mayoría individuos de origen humilde, por lo general delincuentes, ex combatientes o activistas políticos de diferentes corrientes, quienes se encargarían de construir las dos empresas más lucrativas de las regiones colombianas en el fin de siglo: las drogas y los votos.

La relación de los cocalleros con la guerrilla, la función de vigilancia de los embarques hecha por las autodefensas y, en general, la definición de los derechos de propiedad sobre las ganancias que se reinvierten en las comunidades, demuestran que los requerimientos de “coerción y protección” que se establecen en las diferentes etapas del negocio de las drogas han significado que formas de regulación de lo criminal se proyecten de una manera u otra hacia la regulación de la sociedad en su conjunto. El papel que el narcotráfico desempeñó como principal fuente de riqueza en comunidades donde previamente existía una disputa violenta por la regulación social, bien fuera desde la perspectiva de gamonales con sus sicarios o de frentes guerrilleros, se insertó rápidamente en la lógica de la definición del Estado en estas comunidades. Y las ganancias, de manera análoga, se proyectaron hacia el campo de los beneficios políticos que supone, para los actores armados irregulares, el dominio de una sociedad dentro de la mecánica de extraer recursos para proteger a la población bajo control.

Guerrillas y autodefensas han llegado a formar parte importante de la estructura de poder político en Colombia, no porque tengan ejércitos capaces de depredar la producción local, sino porque el orden económico que imponen en las regiones permite la prosperidad de economías ilícitas que incrementan el peso del poder regional sobre la globalidad del poder nacional. Y también por esta razón los propios grupos sociales de menores ingresos se acomodan a su sistema económico y a la forma violenta como configuran el Estado local. En un eventual orden social basado en los principios y procedimientos democráticos, con una forma de producción legal, en el cual funciona un capitalismo de mercado abierto y dinámico, la capacidad de competir y generar ingresos con las condiciones actuales de tecnología, capital y mano de obra disponible es limitada. Los ingresos y, por consiguiente, la capacidad de consumo de pobres y ricos en esas sociedades, serían aún más restringidos.

El éxito de los guerreros, y también la razón por la que han podido subordinar a los narcotraficantes, radican en que han logrado construir sistemas económicos alternos sumamente rentables, a partir de una regulación violenta de los derechos de propiedad y las transacciones ilícitas, que son eficientes y coherentes con las bajas condiciones de competitividad que prevalecen en muchas regiones de Colombia.

Referencias bibliográficas

- Cifuentes Pérez, J. (2007) *Testimonio de guaquero sobre “La guerra verde”*. Bajado de la página de Internet de la Universidad Central de Colombia: <http://www.ucecentral.edu.co/acn/articulos/f130904/art053.htm>
- Fundación Seguridad y Democracia (2005). En: *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá.
- Guillén, G., (1996). *Crónicas de la guerra sucia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Hobsbawm, E. J. (2001). *Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX. Libros de historia*. Barcelona: Crítica.
- Krauthausen, C., & Sarmiento L. F. (1991). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Colombia: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- López, A., & Camacho Guizado, Á. *From smugglers to drug-lords to “traquetos”: changes in the Colombian illicit drugs organizations*. Bajado de: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf>.
- Pecault, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, S. A.
- Reyes, A. (1997), *Compra de tierras por narcotraficantes*. En Thoumi Francisco et al, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho, DNE, Ariel, Bogotá
- Sánchez, G., & Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá: El Áncora Editores.

Hacia la superación de los paraEstados locales

Guillermo Rivera Flórez*

Introducción

Este trabajo presenta una descripción de los factores que contribuyeron a que en diversas regiones del país surgieran paraEstados, las respuestas del Estado y en particular del actual Gobierno ante ellos, un análisis de los alcances y resultados de tales respuestas y, para terminar, a manera de conclusión, un par de ideas sobre cómo superar este fenómeno.

1. Algunas referencias conceptuales

Algunos autores sostienen que paraEstados son las formas de poder local que generan redes de pertenencia, resujeción y organización de las regiones bajo el dominio de personas u organizaciones diferentes del Estado nacional, las cuales, finalmente, permiten que los individuos mantengan ciertas reglas del funcionamiento económico y normas de convivencia social (Chaparro, 2005, p. 48).

En general este fenómeno se presenta cuando particulares organizados en armas, al margen de la ley, asumen por la fuerza funciones propias del Estado. Los papeles que desempeñan incluyen ofrecer “seguridad”, orientar la “hacienda pública” y “administrar justicia” en aquellos territorios donde no existe ninguna presencia del Estado; no obstante, existen además territorios en los que, pese a existir presencia del Estado expresada en autoridades locales de elección

* Representante a la Cámara por el departamento del Putumayo.

popular, coexisten sus gobiernos con actores armados ilegales, que contribuyen desde la campaña electoral y que luego, de alguna manera en competencia con ese Estado, ofrecen “seguridad”, “cobran impuestos” y “administran justicia”. Guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico han constituido realidades que indican que en Colombia existe este fenómeno.

Nuestra tesis es que los paraEstados han florecido en aquellas regiones que se denominan frontera de colonización, concepto o denominación que pretende aludir a aquellos territorios situados en el límite de la colonización de la geografía nacional y en todo caso más allá de la frontera agrícola tradicional; en otras palabras, a territorios distantes del centro del país, por lo general zonas selváticas, de economías de enclave, en muchos casos cercanas a las líneas limítrofes con otros países y con una deficiencia histórica de presencia de instituciones del Estado.

2. Hipótesis

Que hayan surgido y crecido en estos territorios de frontera de colonización los paraEstados constituidos por narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo no es fruto de la causalidad. Dos razones contribuyeron a ello; a continuación se señalan y describen:

Geoestratégica: estas zonas están situadas lejos del centro político y de la gran industria, lo que históricamente las ha mantenido al margen del control de la fuerza pública, pero además cerca de las fronteras terrestres o marítimas más porosas, lo que a su vez facilitó primero las economías de enclave alrededor de la extracción minera y de recursos naturales y luego la existencia de cultivos de uso ilícito y la distribución de drogas en los mercados internacionales.

Sociológica y cultural: los pobladores de estas regiones son el resultado de diversos momentos migratorios, unos motivados por economías de enclave con su entorno característico de violencia e ilegalidad y otros desencadenados por los fenómenos de violencia del interior del país.

El Gobierno nacional ha querido enfrentar esta realidad en los últimos cuatro años apelando a dos estrategias: la primera, una agresiva política de seguridad, llamada oficialmente “política de seguridad democrática”, que apunta a combatir las razones geoestratégicas que han contribuido al surgimiento de los paraEstados, cuyos resultados parecen ser parcialmente exitosos, por lo menos en términos de control territorial, pues la fuerza pública ha llegado a cubrir casi la totalidad del territorio nacional (la Policía ha desarrollado un enorme esfuerzo para hacer presencia casi en todas las cabeceras municipales); la segunda estrategia, que parecería destinada a combatir las razones sociológicas del surgimiento de los paraEstados en la fron-

tera de colonización, comprende una serie de iniciativas institucionales tendentes a devolverle al gobierno central el control de la decisión de política y la ejecución de ésta en asuntos en los que la descentralización había venido entregando responsabilidades a los gobiernos locales y seccionales. Ejemplo de ello son los consejos comunitarios, el congelamiento de regalías para algunas regiones, la iniciativa de prorrogar la fórmula de distribución de transferencias, la anunciada propuesta del vicepresidente Francisco Santos de avanzar en una enmienda constitucional que permita remover gobernadores y alcaldes cuando existan indicios de “corrupción” o de interferencia de actores armados, la eliminación del Fondo Nacional de Regalías y la entrega del manejo de sus recursos al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otras propuestas que, en todo caso, ponen de manifiesto esa tendencia.

No obstante estos esfuerzos del Gobierno nacional, no deja de advertirse en los gobiernos locales y sus sociedades en las fronteras de colonización una fuerte influencia, sobre todo del paramilitarismo, bien en la versión de las AUC, incorporadas en el actual proceso de paz, o de la nueva generación de paramilitares que empieza a emerger, y que se expresa, entre otros, en los negocios del “chance”, la participación en el régimen subsidiado en salud y los gabinetes municipales y departamentales. Da la impresión de que al reproche a ese tipo de arreglos se expresa únicamente desde el centro del país, mientras que en la provincia parece existir una anuencia con sus prácticas, no necesariamente ligada en todos los casos a la intimidación que dichos grupos están en capacidad de desarrollar.

Quizá la estrategia de seguridad, si bien es necesaria, resulta incompleta, pues sólo devuelve parcialmente el control geoestratégico al Estado por la presencia de la fuerza pública, y la idea de retrotraer el proceso descentralizador no parece atacar a fondo las razones sociológicas que les dan vida a los paraEstados, y parece más bien una consecuencia del mesianismo característico del actual gobierno nacional. Tanto los esfuerzos de la política de seguridad democrática, como las reformas institucionales descentralizadoras deben estar acompañadas de un esfuerzo sin antecedentes de *empoderamiento* de los actores políticos y sociales locales alrededor de las bondades de la institucionalidad, expresado esto en el diseño y puesta en marcha de una estrategia político-cultural y empresarial que apunte a consolidar en el imaginario colectivo local los valores de la democracia y el Estado de derecho como puntos de partida para avanzar hacia el desarrollo.

3. Cronología del surgimiento de los paraEstados locales

3.1. Espacios vacíos

Desde las épocas de la Conquista y la Colonia, hasta la República, el progreso en Colombia se ha concentrado en la cordillera de los Andes, los valles interandinos

y parte de la costa Caribe. El resto del territorio nacional, salvo muy contadas excepciones, ha sobrevivido en una realidad marginal. El contenido de esta historia de marginalidad coincide con una reflexión de Fernán González (1994) acerca de la relación que históricamente ha existido en Colombia entre conflictos sociales y lo que él llama “espacios vacíos”. Con este término González señala aquellas regiones del país caracterizadas por ser zonas de frontera, con escasa población y autoridad española durante la Colonia y débil presencia del clero católico. En el mismo ensayo, González (pp. 13 y 14) subraya una coincidencia adicional: las zonas del país de reciente colonización también forman parte de la categoría de “espacios vacíos”, si se tiene en cuenta su tendencia a la inserción de grupos armados de diversa índole y la poca presencia de instituciones estatales

Esta noción de “espacio vacío” en zonas de reciente colonización refleja la realidad de estas regiones. Tanto la débil presencia del Estado, como la existencia de un sistema económico “extractivista” en primera instancia, y luego la existencia de diversos grupos armados, han impedido una organización social civilista y han generado una privatización del poder político.

En la frontera de colonización han crecido unos paraEstados locales que cogobier- nan y resuelven conflictos, que muestran claramente una gobernabilidad paralela. Múltiples actores movidos por enormes intereses económicos se disputan el poder en estas regiones.

Autores como Hosti (1996, p. 21) han definido lo que sucede en estas zonas, como guerras del tercer tipo. Hosti las define como: “guerras acerca de la definición del Estado, la gobernabilidad, el papel y la imposición de las naciones y las comunidades dentro del Estado”.

De igual manera, Ortiz (1998) va más allá y clasifica el conflicto interno colombiano como una forma extrema de guerras del tercer tipo. Afirma que “el papel clave del Estado como única fuente legítima de violencia se fragmenta en una miríada de grupos y fracciones que se arrojan funciones paraestatales sobre un palmo de territorio y población [...]. Las nuevas guerras internas se configuran como enfrentamientos entre un número indefinido de centros de poder independientes que disponen de una agenda propia de intereses y de recursos militares y económicos para impulsarla”.

Básicamente, la estrategia de estos grupos al margen de la ley en lo local está motivada en el control de la administración pública para montar sus propias redes “clientelistas” y desviar los recursos públicos, salvaguardando a la población leal a ellos y usando el terror y la eliminación física contra sus enemigos.

3.2. Colonización espontánea y desordenada

El caos que se presenta en la frontera de colonización se remonta a la manera poco programada como se desarrolló su proceso de poblamiento. Al principio, la extracción de minerales —esmeraldas, oro, etc.— y la extracción de cortezas —caucho y quina—, marcaron una primera etapa de avanzada de colonización que superaba los límites impuestos por la frontera agrícola.

Posteriormente, en el decenio del cincuenta, con ocasión de la “violencia política” agudizada tras el asesinato de Gaitán, se presentaron fuertes corrientes migratorias que también alcanzaron el otro lado de la frontera agrícola, con el ánimo de abrir frentes de colonización.

En los decenios de los setenta, ochenta y noventa se presentó el último proceso de colonización que superó la frontera agrícola tradicional, en esta ocasión impulsado por el espejismo del enriquecimiento a partir de los cultivos de uso ilícito, principalmente la hoja de coca. En los tres momentos —el de colonización causada por los minerales, el caucho y la quina, el de la violencia política y finalmente el del narcotráfico—, la colonización de los territorios apartados del centro del país fue desordenada, por lo general con un propósito de acumulación de rentas y no de construcción de sociedad o de región, en todos los casos con presencia precaria o ausencia de instituciones del Estado, todo lo cual contribuyó, en último término, al florecimiento de unas sociedades proclives a la ilegalidad y la violencia.

3.3. Narcotráfico, guerrilla de las Farc y paramilitarismo

A finales del séptimo decenio y principios del siguiente, como consecuencia de las políticas de erradicación desarrolladas en el Perú y Bolivia, Colombia pasó a ser también cultivador a gran escala de hoja de coca.

Ya en el terreno, algunos narcotraficantes acumularon tierras y establecieron en ellas laboratorios para procesar la materia prima procedente del Perú y Bolivia, en primera instancia, y luego las utilizaron para extender los cultivos de hoja de coca. La especialización progresiva en las tres primeras etapas de la cadena internacional del narcotráfico se presentó en las zonas apartadas del país, las mismas de los “espacios vacíos”, de economías de extracción y las que habían sido colonizadas también por quienes huían de la violencia política de mitad del siglo pasado. Lejos de enriquecerse, los campesinos cultivadores de hoja de coca quedaron a merced de los ciclos de bonanza o de recesión, de la actitud coercitiva de los actores armados ilegales y de los efectos de las políticas antinarcóticos como la aspersión aérea y la interdicción judicial.

Tras casi tres décadas de haberse establecido la economía cocalera, el balance no puede ser más desolador. En la frontera de colonización se presentan los índices más bajos de desarrollo y la pobreza crece más velozmente que la economía.

A diferencia del oscuro panorama en que se debate el campesino cocalero, para las Farc y el paramilitarismo los efectos de la economía cocalera fueron espectacularmente positivos. Sus organizaciones armadas empezaron cobrando impuestos por cuidar cultivos y terminaron adueñándose de ellos, de laboratorios y, finalmente, distribuyendo droga en los mercados internacionales. Al mejor estilo de los capos de la droga, terminaron siendo protagonistas de la totalidad de las etapas del negocio y, como consecuencia, sus rentas crecieron a gran escala y de la misma manera sus aparatos armados.

Antes de la puesta en marcha de la política de seguridad democrática, la guerrilla de las Farc oficiaba como paraEstado en poblados y veredas, cobraba impuestos, resolvía conflictos entre los ciudadanos, imponía multas... Al parecer, este papel hoy solo lo desempeña en las zonas rurales de su influencia. En lo que al paramilitarismo concierne, su función de paraEstado es hoy más consolidado que el de las Farc, pues en primer lugar siempre se insinuó la connivencia de sectores del establecimiento, incluso del mismo Estado con este fenómeno; y además, su desmovilización y desarme no incluyó el desmonte de sus estructuras mafiosas y sus redes “clientelistas” en diversas administraciones locales de la frontera de colonización y la costa Caribe; por el contrario, el proceso de paz sólo puso aún más en evidencia esta realidad que antes apenas se sospechaba.

3.4. Los protagonistas de los paraEstados dan su testimonio

En una entrevista, el comandante de las Farc, Manuel Marulanda Vélez, sostuvo que “de hecho nosotros somos la autoridad en gran parte del territorio nacional. Usted lo puede presenciar visualmente en todos los frentes nuestros... En la práctica, nosotros somos otro gobierno dentro del Gobierno” (Duncan, 2004). Algo similar está ocurriendo con los recientes testimonios y publicación de evidencias que dan cuenta de cómo los paramilitares orientan la política y la administración pública en buen número de municipios de la costa Caribe. Al respecto señaló el jefe paramilitar Vicente Castaño en reciente entrevista para la revista *Semana*: “Éramos las únicas fuerzas armadas de 100 municipios y las únicas rurales en más de 300. Teníamos presencia en más de dos terceras partes del territorio nacional. Los Gobernantes [*sic*] en nuestras zonas eran elegidos y actuaban bajo nuestra dirección [...]”.

3.5. La gobernabilidad fracturada

El indicador agregado del Banco Mundial calcula medianas sobre los valores de seis componentes de la gobernabilidad, que son: rendición de cuentas, estabilidad

política y ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, garantías procesales, imperio de la ley y control de la corrupción (Alerta, 2006). Si a este concepto nos atenemos, en las sociedades de frontera de colonización se registran todos los factores que indican una muy deficiente gobernabilidad.

4. La respuesta del Estado

Frente a esta deplorable realidad, el Gobierno viene actuando en dos frentes:

4.1. La política de seguridad democrática

Desde su discurso de posesión el 7 de agosto de 2002, el presidente Álvaro Uribe exaltó las bondades de lo que sería su política de seguridad democrática: “La democracia es nuestra oferta para que los fusiles sean sustituidos por la política, y la seguridad democrática el instrumento para que se haga política sin armas y con el derecho de no ser asesinado”¹.

Muy temprano en su gobierno puso en marcha lo que sería el plan más ambicioso para recuperar la confianza y seguridad en las zonas donde la fuerza pública no tenía presencia y adoptó directrices generales para la acción de ésta y de todos los ministerios y demás entidades del Gobierno. Dentro de sus planes de acción se contemplaban cronogramas y medidas prioritarias para cumplir con los propósitos de esta política.

Según el artículo publicado en el diario *El Tiempo* el 8 de enero de 2005, titulado “Cifras de seguridad”, se afirma que como balance de la política de seguridad democrática del Gobierno, para esa fecha alrededor de dos colombianos son asesinados cada hora y una persona es secuestrada cada seis horas, cifras éstas que el país no veía desde hacía 17 años en homicidios y desde 1997 en secuestros.

Hubo, según el mismo artículo, un solo ataque de la guerrilla a una población. Salvo los asesinatos de alcaldes y ex alcaldes, que pasaron de 8 a 14 entre 2003 y 2004, y los de maestros, que con 57 muertos aumentaron en casi un cuarenta por ciento, la violencia homicida contra indígenas, sindicalistas y concejales ha disminuido drásticamente, según corte de cuentas a noviembre del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia. El número de acciones de sabotaje fue el más bajo en cuatro años. Entre 2003 y 2004 se redujeron en casi un sesenta por ciento en promedio los atentados contra torres de energía y comunicaciones, oleoductos y puentes; los paros armados de la guerrilla pasaron de 27 a nueve y hubo 85 retenes

¹ El texto del discurso se puede consultar en www.presidencia.gov.co.

ilegales menos. La Policía argumenta que hubo casi treinta y un mil incidentes menos en los doce llamados “delitos de impacto”. Pero tal vez lo que más reconoce la gente es la seguridad en las carreteras. Hoy la población se desplaza por ellas casi sin ningún impedimento por la mayor parte del país, con contadas excepciones de algunas zonas apartadas, especialmente en época preelectoral y electoral². Estos resultados reflejan logros importantes pero parciales en materia de respuesta a la realidad geoestratégica o geográfica que contribuyó al surgimiento de los paraEstados, pues se trató de copar con el aumento del pie de fuerza casi la totalidad del territorio nacional. Sin embargo, aparece con claridad en el panorama que el control de la fuerza pública y de la administración de justicia en la totalidad del territorio nacional no garantiza por sí solo una refundación de estas sociedades desde el punto de vista sociológico y cultural.

4.2. Iniciativas del gobierno central para devolver el control al centro

4.2.1. Consejos comunitarios

El presidente Uribe adelanta consejos comunales cada sábado en las regiones del país. Para este efecto, se desplaza junto con todo su gabinete, con el fin de escuchar e informar a la población. Con un estilo sin igual, el primer mandatario rompe todos los esquemas de intermediación política y pretende establecer un vínculo directo y estrecho entre la comunidad y el gobernante, y somete a sus ministros, a los gobernadores y a los alcaldes a un examen ante las cámaras de televisión en asuntos que van desde lo estructural hasta lo mediático. Pone tareas, hace promesas e insta a sus funcionarios a cumplirlas en determinado lapso. Sin embargo, estos consejos, que nacieron, según Uribe, como elemento fundamental del Estado comunitario, son en el fondo la más genuina expresión de la vocación centralista del Jefe de Estado, pues en estos escenarios gobernadores y alcaldes pierden su papel intermediador y la esperanza de la gente se traslada directamente al equipo de funcionarios que viene desde Bogotá. Aunque parezca teórico o exagerado desde una condición política de oposición al Gobierno, vale la pena subrayar que los consejos comunitarios tienen un efecto enorme en el imaginario colectivo, en el sentido de construir expectativas de solución a sus problemas sólo desde el gobierno central y no desde su gobierno local. En estos términos se arrasa con las expectativas que se tejieron con el proceso descentralizador, y se abre camino lo que algunos han dado en llamar la “desinsitucionalización” de los niveles seccional y municipal del Estado colombiano.

² Artículo consultado en http://www.seguridadydemocracia.org/news_desc.asp?s_year=2005&s_news_id=112, el 5 de octubre de 2006.

4.2.2. *Modificación del sistema general de participaciones (SGP), proyecto de acto legislativo n° 11 de 2006*

En el año 2002, habida cuenta de las dificultades de la economía de entonces, se modificó la fórmula constitucional que indicaba que las transferencias de la Nación a los organismos territoriales se hacían sobre la base de los ingresos corrientes de ésta por una fórmula de cuya base es el nivel de la tasa de inflación. Esta disposición tiene carácter transitorio, pues expira en el año 2008 y se regresaría a la fórmula original. Sin embargo y pese a registrarse un crecimiento de la economía, el Gobierno nacional radicó en el Congreso un proyecto de acto legislativo para prorrogar y volver permanente, con pequeñas modificaciones, la fórmula construida en 2002. Si la economía está en expansión y además las entidades territoriales registraron superávit en los últimos años, no hay razones económicas para evitar volver a la fórmula original. En realidad, lo que existe hoy es un pulso político entre el Presidente y los mandatarios locales por establecer quién asume la responsabilidad de gastar el grueso de los recursos de la política social. El asunto no es de poca monta, pues se trata ni más ni menos que de asegurar con el referido acto legislativo que los recursos de las regiones sirvan para apalancar la tesorería de la Nación. Tan sólo a manera de ejemplo, el Gobierno central tiene 3,66 billones de pesos del Fosyga y debe 4,8 billones más por concepto de *pari passu*, que no se han utilizado en atender al 51 por ciento de la población del Sisbén que no tiene afiliación a salud. Además, tiene congelados dos billones en TES en el Fondo Nacional de Regalías, con los cuales se podrían estar atendiendo los requerimientos de infraestructura de las regiones. Algo similar pasa con Fonpet, al que la Nación no le ha girado los recursos ordenados por la ley 549 de 1999 y no ha permitido, para no tener que distribuirlos, que la Agencia Nacional de Hidrocarburos gire los recursos correspondientes y equivalentes a la mitad de los recaudos del Fondo Nacional de Regalías. Si la coalición uribista en el Congreso funciona, el Presidente ganará el pulso y lo perderán las regiones y la descentralización.

4.2.3. *El anuncio del vicepresidente Santos de impulsar una reforma a la Constitución que establezca un nuevo estado de excepción de emergencia administrativa*

En la instalación del Congreso de la República, el Gobierno anunció la idea del vicepresidente Santos de presentar una iniciativa de reforma constitucional para establecer un nuevo estado de excepción que le otorgaría facultades al Presidente de la República para separar de su cargo a gobernadores y alcaldes cuando existan indicios de corrupción o influencia de actores armados en la administración local. Esta iniciativa, aún no materializada, deja en evidencia nuevamente el talante centralista del actual gobierno nacional, pero además preocupa que éste pretenda arrogarse funciones judiciales o disciplinarias propias de la rama judicial y del

ministerio público, respectivamente, lo cual distorsiona gravemente el principio de separación de los poderes públicos y los organismos autónomos.

Todas estas iniciativas institucionales, que parecen la respuesta de Estado a la realidad sociológica y cultural que determinó el surgimiento de los paraEstados, reflejan en el fondo no solamente la concepción centralista del modelo de organización territorial del Estado que propone el actual gobierno colombiano, sino además, y sobre todo, una consideración excluyente frente a las opciones de autonomía de las regiones, o frente a las alternativas de construcción de referentes renovados de organización política y social de los ciudadanos de los departamentos y municipios situados en la frontera de colonización.

5. Conclusiones

La política de seguridad democrática ha logrado que la fuerza pública se haya establecido en la totalidad del territorio nacional y que hayan disminuido los atentados contra las infraestructuras del país; sin embargo, la influencia de los paraEstados en los gobiernos locales de la frontera de colonización no ha decrecido, en especial la del paramilitarismo, y al contrario, es cada vez más evidente.

La limitación de recursos y su manejo por las entidades territoriales han reducido la eficiencia de las acciones dirigidas a erradicar los paraEstados. Quienes los representan, en especial el paramilitarismo, han demostrado capacidad para influir reiteradamente en las elecciones parlamentarias y en los organismos de seguridad del Estado —el DAS, por ejemplo— y, en todo caso, su desarme, desmovilización o incluso su repliegue se desarrollaron al margen de su influencia en la política y la administración locales. Dicho de otra manera: su desarme y desmovilización no están garantizando la desarticulación de sus redes de clientela en los niveles locales del Estado.

Es urgente desarrollar acciones que permitan romper los paradigmas predominantes en la frontera de colonización relacionados con la ilegalidad, el clientelismo, la violencia y la corrupción. La gran pregunta es cómo, por medio de quien. Conviene arriesgarse a lanzar un par de ideas, o mejor, un par de instrumentos para operar esfuerzos y estrategias que permitan construir en las sociedades de frontera de colonización unos paradigmas democráticos de organización social y funcionamiento del Estado.

5.1. Mediante los partidos políticos

El establecimiento de paraEstados obedece no solamente a la inexistencia de seguridad, al narcotráfico o la abundancia de dinero en las arcas de los gobiernos

locales. Para que tales paraEstados existan se requiere además una sociedad pasiva frente a ellos, casi responsable por omisión, o una sociedad que se acomoda con relativa facilidad a la circunstancia de turno. En algunos territorios, primero fueron los narcotraficantes, luego las Farc y finalmente las autodefensas, y en todos los eventos, aún sin mediar intimidación en algunos casos, tanto la sociedad como sus dirigentes se amoldaron al actor de turno. Es innegable que en estas sociedades no sólo pesa la intimidación; allí también existe un paradigma del enriquecimiento fácil que dificulta la construcción de sentido de lo público y facilita la acción de los paraEstados. Su historia de colonización desorientada, con precaria presencia estatal, con economías de enclave, con imaginarios que advierten la ilegalidad y la violencia como instrumentos normales y obvios en la estructura de organización social, son la semilla permanente de los paraEstados. Quizás el gran error de los constituyentes de 1991 fue creer que las reformas por sí solas contribuirían al proceso de maduración de este tipo de sociedades y que el solo ejercicio de elegir periódicamente a sus gobernantes les permitiría privilegiar la institucionalidad en contravía de la ilegalidad y la violencia.

La evidencia hoy es otra, y se impone la construcción de una nueva sociedad bajo los paradigmas de la democracia y el Estado de derecho, y esto, aunque parezca retórico, es real, pues hace apenas unos 20 años la intelectualidad colombiana reflexionaba acerca de las reformas institucionales para combatir el clientelismo de los barones electorales, que en parte fue menguado con la descentralización y la elección popular de autoridades locales. Sin embargo hoy estas autoridades están en medio de otro tipo de clientelismo, quizás más peligroso que el del octavo decenio: el de las mafias del paramilitarismo. ¿Cómo construir una nueva sociedad en la provincia? ¿Cómo lograr que estas sociedades adviertan los riesgos y los inconvenientes que para el desarrollo representan los paraEstados? ¿Cómo lograr que estas sociedades valoren el derecho a la vida y los principios de la democracia? Solamente hay una manera y es construyendo una nueva sociedad mediante procesos de formación. ¿Pero que tipo de formación? ¿Por medio del sistema educativo formal? Se diría que también, pero, ante todo, y es ésta la propuesta que hay que arriesgarse a presentar en este evento, formando a su clase dirigente. ¿Y cómo? Mediante los partidos políticos. ¿Por qué los partidos políticos? Porque hasta ahora el sistema democrático no ha descubierto mejor mecanismo para comunicar a la sociedad con el Estado en todos sus niveles y porque Colombia ya vivió la experiencia ingrata de creer que sin partidos la democracia funcionaba bien. En efecto, la Constitución de 1991 tuvo un sesgo “antipartidos” y lo que se vivió después de su expedición fue el florecimiento de cientos de microempresas electorales que no representaron transformación alguna y sí una gran dispersión de las demandas de la población. Por esa razón, se tramitó la reforma política y se establecieron unas reglas de juego electoral proclives a darles mayores posibilidades de supervivencia a los partidos grandes, organizados y sintonizados con la opinión pública. Por tanto, se insiste

que por medio de los partidos que quieran comprometerse con este propósito y que no tengan nexo alguno con los actores armados inspiradores de los paraEstados, podría emprenderse un esfuerzo sin antecedentes de formación de una nueva clase dirigente en aquellas regiones caracterizadas en este trabajo. Esta idea, aunque en principio parezca sujeta a la voluntad de los partidos, podría no serlo si, por ejemplo, se conviniera mediante una reforma a la ley 130 de 1994, ley de los partidos políticos, obligar a estas organizaciones a formar cuadros en todo el territorio nacional, sobre todo si se tiene en cuenta que ellas reciben dinero del Estado.

La verdad es que en aquellas regiones del territorio nacional doblegadas ante los paraEstados no hay manera de transformar su realidad si no existe una clase dirigente llena de convicciones, valores y principios democráticos, que confronte fenómenos tan perversos como el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla. Si ahora el Estado se encuentra dispuesto a ofrecer seguridad y si con ello deja de tener vigencia el factor intimidatorio, por lo menos a los niveles de antaño, lo que queda por hacer es llenar de argumentos democráticos y civilistas a los líderes políticos de la regiones en cuestión.

5.2. Mediante los empresarios, de acuerdo con el concepto de responsabilidad social empresarial

La inversión privada y el empresariado están llamados a operar bajo las reglas del mercado, la competitividad y la legalidad. En la frontera de colonización, donde operan los paraEstados, la economía se desarrolla en medio de la ilegalidad, la violencia y la imposición. El contraste entre estas dos formas de operación económica exige ser observado y vivido por los habitantes de las referidas regiones, y eso requiere un esfuerzo del empresariado mediante la inversión privada en aquellas zonas. Se dirá que sus condiciones no garantizan competitividad o rentabilidad; quizás eso sea cierto, pero lo es también que la reconstrucción de Colombia requiere esfuerzos de todo orden. Los empresarios ya han hecho un esfuerzo tributario para financiar la política de seguridad democrática, pero hace falta el otro, el del posconflicto, si se quiere llamarlo así, que consiste en generar inversión y empleo, y, sobre todo, en construir otro imaginario colectivo proclive a la legalidad y al desarrollo en regiones como las descritas aquí.

El compromiso de los empresarios con el bienestar de la comunidad no se debe limitar a la filantropía, sino que debe formar parte de un convenio acerca de cómo producir y hacer empresa. Además, como los mismos empresarios reconocen, la responsabilidad social empresarial es un buen negocio (Caballero, 2006) ¡Y que mejor negocio que contribuir a erradicar la violencia y la ilegalidad expresadas en los paraEstados!

Referencias bibliográficas

- Alerta 2006 *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria-Editorial. Página 150.
- Caballero, C. (2006). *Filantropía o responsabilidad*. Columna de opinión Diario PORTAFOLIO. Octubre 9.
- Carrion, F. (2006) *La descentralización andina: ¿Tema supranacional?* Consultado en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdescarrion2.pdf> 5 de octubre.
- Chaparro Amaya, A. (2005). Procesos de subjetivación, conflicto armado y construcción del Estado nación en Colombia. *Revista Socio-Jurídicos*, 7, Número Especial: Justicia transicional: memoria colectiva, reparación, justicia y democracia.
- Clavijo, S. (2004). *Estado de derecho e instituciones*. Consultado en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/corte-br0304.pdf#search=%22descentralizacion%20politica%22>.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- De Rementería I. (2001). *La guerra de las drogas*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Duncan, G. (2004). Violencia y conflicto en Colombia: Disputa por el control del Estado en lo local. *Documentos CED*, 11.
- Echandía, C. (2004). *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Documento publicado por el Observatorio de la Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República.
- Garay, L. J. (1999) *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Alfaomega.
- Gervasoni, C. (2004). ¿Hay una crisis de los partidos políticos latinoamericanos? *Documentos CADAL*, 18, año II.
- Giddens, A. (1998) Conferencia pronunciada el 21 de mayo de 1998 en la Fundación Trías Fargas. Consultado el 2 de octubre de 2006 en: <http://>

www.avizora.com/publicaciones/el_pensamiento_de/textos/anthony_giddens_0006.htm.

González, F. (1994) Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana. En R. Silva (ed.), *Territorios, regiones, sociedades*. Bogotá: Cerec.

González Arias, J. J. (1998) *Amazonia colombiana, espacio y sociedad*. Editorial Cinep.

Gutiérrez, F., & Barón, M. (2006). Estado, control territorial paramilitar y orden político en *Colombia. Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Iepri. Norma.

Holsti, K. (1996). *The State, war, and the state of war*. Cambridge University Press.

López Restrepo, A. (2006). *Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. Nuestra Guerra sin nombre*. Iepri, pagina 415. Bogotá: Norma.

Ortiz, R. (1998). *Guerra civil y descentralización de la violencia: el caso de Caso Colombia*. Papeles 65, Bogotá. Consultado en <http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/observatorio/indicadores/paises/colombia.html>

Partido Liberal Colombiano, Documento Interno, 11 de 2006.

Revista Semana (2006). Edición No 1275. octubre 9 al 16. Página 36.

Zafra Roldán, G. (2001) *Ordenamiento territorial, descentralización y corporaciones autónomas regionales.*, U Javeriana. Consultado el 5 de octubre de 2006 en: <http://www.minambiente.gov.co/admin/contenido/documentos/Ordenamientoterritorial,descentralizaci%F3nycorporaciones.pdf#search=%22DESCENTRALIZACION%20CONSTITUCION%20DE%201991%22>

Uribe, Á. *Discurso de posesión presidencial*. El texto puede consultarse en www.presidencia.gov.co.

Este libro se terminó de imprimir y
encuadernar en agosto de 2007
en Bogotá, D. C., Colombia.

Se compuso en caracteres
Times New Roman
de cuerpo 11 puntos.