

# REPENSAR A COLOMBIA: HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

**Coordinación general por Luis Jorge Garay**

■  
COORDINADORES TEMÁTICOS:

Gilberto Echeverri

Carlos Gaviria

Guillermo Hoyos

Nicanor Restrepo

Germán Rey

■



REPENSAR A COLOMBIA:  
HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

©PNUD – ACCI  
ISBN 958-95450-2-5  
BOGOTÁ, D. C., ENERO DE 2002  
COORDINACIÓN EDITORIAL: AMPARO DÍAZ URIBE  
DISEÑO EDITORIAL: NARANJO & JURSIK  
IMPRESO POR TERCER MUNDO EDITORES

IMPRESO Y HECHO EN COLOMBIA • PRINTED AND MADE IN COLOMBIA

## ÍNDICE

Introducción [19]

I COLOMBIA: HACIA UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA MODERNA [25]

1. Contexto general [27]

2. Síntesis propositiva [

2.1. Construcción y legitimación de lo público [ 4

2.1.1. Postulado programático para la democratización de lo público [ 5

2.1.2. Principios básicos del contrato alrededor de lo público [ 5

2.2. Institucionalización del Estado: legitimidad y eficacia [ 6

2.2.1. Postulado programático de legitimación del Estado[ 6

2.2.2. Principios para la transición [ 7

2. . Vindicación de la política [ 8

2. .1. Principios y postulados básicos [ 9

2. .2. Campos de acción estratégica [40

2.4. Desarrollo de una cultura de la civilidad [4

2.4.1. Postulado fundamental para el desarrollo de civilidad ciudadana [4

2.4.2. Principios centrales de formación ciudadana [44

2.5. Educación de ciudadanos como protagonistas  
para una sociedad pluralista y participativa [44

2.5.1. Estrategia programática para una educación civilista y del conocimiento [44

2.5.2. Orientaciones generales de política en educación y cultura [46

2.5. . Elementos para una agenda en política cultural y educativa [48

2.6. Modernización de la justicia para la convivencia [50

2.6.1. Principios programáticos de la modernización de la justicia [50

2.6.2. Acciones marco determinantes para la modernización de la justicia[51

2.7. Instauración de la seguridad democrática [56

2.7.1. Postulado central programático para un ambiente de paz y seguridad [56

2.7.2. Principios rectores de una estrategia de seguridad democrática [56

2.7. . Políticas de seguridad [57

[7]

|        |  |       |
|--------|--|-------|
| 2.8.   | Generación de riqueza e inclusión social                                   | [59]  |
| 2.8.1. | Postulado programático para el desarrollo productivo y la inclusión social | [59]  |
| 2.9.   | Principios básicos de política económica y social                          | [61]  |
| 2.9.1. | El entorno macroeconómico  | [61]  |
| 2.9.2. | Financiamiento de la economía  | [61]  |
|        | . Políticas públicas y mercado de trabajo                                  | [62]  |
|        | .1. Políticas del mercado de trabajo                                       | [62]  |
|        | .2. Políticas públicas de seguro de ingresos y empleo                      | [64]  |
|        | 4. Capacitación para el trabajo, innovación y desarrollo tecnológico       | [64]  |
|        |  |       |
| II     | CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO Y CIUDADANÍA                                    | [67]  |
|        | Introducción   | [69]  |
|        | 1. Lo público en una democracia participativa                              | [71]  |
| 1.1.   | Consideraciones generales  | [71]  |
| 1.2.   | Lo público como proceso social   | [77]  |
|        | 2. La problemática de lo público en Colombia                               | [78]  |
| 2.1.   | Exclusión social   | [78]  |
| 2.2.   | Precariedad del Estado   | [80]  |
| 2. .   | Crisis de lo político  | [84]  |
| 2.4    | Disfuncionalidad del patrón de desarrollo                                  | [91]  |
| 2.5    | Violencia y narcotráfico   | [95]  |
|        | . La construcción de lo público en Colombia                                | [99]  |
|        | .1. Política y partidos  | [101] |
|        | .2. La comunicación y los medios   | [105] |
|        | . . Movimientos y organizaciones sociales                                  | [108] |
|        | .4. Religión e iglesias  | [111] |
|        | .5. Socialidad y familia   | [119] |
|        | .6. Agentes económicos y otros agentes sociales                            | [122] |
|        | .7. Estado   | [124] |
|        |  |       |
| III    | EDUCACIÓN DE CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS                                 | [111] |
|        | Introducción   | [111] |
|        | 1. Planteamiento general   | [114] |
| 1.1.   | Educación y cultura para la ciudadanía                                     | [114] |

- 1.2. Hacia un nuevo ethos cultural en la educación [16]
- 1. . Los valores del multiculturalismo [19]
- 1.4. Cultura y educación para una sociedad autogestionada [141]
  - 2. Estrategias en el ámbito educativo [145]
    - 2.1. Hacia un visión moderna de la educación [145]
    - 2.2. Problemática de la administración de la educación en Colombia [149]
    - 2. . La educación: un propósito nacional y compromiso de todos [152]
    - 2.4 La política de educación primaria y secundaria [158]
      - 2.4.1. Objetivos [158]
      - 2.4.2. Características [158]
      - 2.4. . Aportes [159]
        - 2.5. Una política [161]
          - 2.5.1. Formación de profesionales centrada en la creación [162]
          - 2.5.2. Una formación centrada en los fundamentos [162]
          - 2.5. . Requerimientos académicos [166]
            - 2.6. Una política para la formación técnica y tecnológica [164]
            - 2.7. Calidad de la educación [166]
          - 2.8.2 Equidad en la diferencia dentro del sistema educativo [169]
            - 2.8.1. Articulación [169]
              - 2.8. Governabilidad de la administración de la educación [168]
                - 2.8.1. Articulación [169]
                  - 2.8.2 Equidad en la diferencia dentro del sistema educativo [169]
                - 2.8. . Modernización de la gestión educativa [169]
                  - . Estrategias del ámbito cultural y ético [170]
                    - .1. Construcción de una identidad nacional [170]
                    - .2. Dignificación de la educación [170]
                  - . . Formación de ciudadanos [171]

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA EN POLÍTICA CULTURAL Y EDUCATIVA [17

|        |   |       |
|--------|---|-------|
| IV     | MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA PARA LA CONVIVENCIA                  | [179] |
|        | Introducción  | [181] |
| 1.     | Contexto de la justicia en Colombia                               | [184] |
| 1.1.   | La precaria cultura jurídica                                      | [186] |
| 1.2.   | La excepcionalidad jurídica                                       | [188] |
| 1.     | La ineficacia y la inestabilidad del derecho                      | [191] |
| 1.4.   | Transformaciones recientes de la justicia                         | [192] |
| 2.     | Esquema analítico sobre la situación de la justicia en Colombia   | [196] |
| 2.1.   | Anomalías básicas en la administración de justicia                | [196] |
| 2.1.1. | Estructura de la oferta del servicio de justicia                  | [196] |
| 2.1.2. | Acumulación de casos pendientes                                   | [197] |
| 2.1.   | Acceso al servicio de justicia                                    | [20]  |
| 2.1.4. | Tasa de homicidios  | [202] |
| 2.1.5. | Población carcelaria  | [20]  |
| 2.1.6. | La impunidad  | [20]  |
| 2.2.   | A manera de reflexión   | [209] |
|        | La visión moderna de la justicia                                  | [210] |
| .1.    | Los fundamentos constitucionales de la justicia                   | [210] |
| .1.1.  | La nueva concepción de la justicia                                | [211] |
| .1.2.  | El nuevo concepto del derecho                                     | [212] |
| .1.    | El papel del juez   | [214] |
| .1.4.  | El papel del abogado  | [215] |
| .2.    | Caracterización de la nueva administración de justicia            | [216] |
| .2.1.  | Acceso a la justicia  | [216] |
| .2.2.  | Desritualización de los procedimientos                            | [217] |
| .2.    | Las casas de justicia   | [219] |
| .2.4.  | La tutela   | [220] |
| .2.5.  | Administración de la justicia por las autoridades administrativas | [221] |
| .2.6.  | La administración de la justicia y la participación ciudadana     | [222] |
| .2.7.  | La administración de justicia por las autoridades indígenas       | [22]  |
| 4.     | La problemática de la gobernabilidad de la justicia en Colombia   | [22]  |
| 4.1.   | La independencia y autogobierno de la rama judicial               | [225] |
| 4.2.   | La funcionalidad en la normatividad                               | [226] |
| 4.     | La agilidad de procedimientos                                     | [229] |

- 4.4. El ordenamiento judicial [2 0
- 4.5. La ejecución de las sentencias judiciales [2 2
- 4.6. La investigación de los delitos [2
- 4.7. El ingreso a la rama judicial y sistema de evaluación [2
- 4.8. La viabilidad presupuestal de la Rama Judicial [2 4
  - 5. Gestión y finanzas de la administración de justicia [2 4
    - 5.1. Eficiencia y gestión [2 4
    - 5.2. Productividad [2 5
    - 5. . Las finanzas del sector Justicia [2 5
      - 5.4.1. Finanzas de la rama judicial [2 6
      - 5.4.2. Fuentes y usos de los recursos del sector [2 7
      - 5.4. . Probabilidades de generación de nuevos recursos [2 9
      - 5.4.4. Recursos internacionales [240

#### LA PROBLEMÁTICA DEL DERECHO PENAL EN COLOMBIA [24

- 1. Planteamiento general [245
- 2. Reforma al Código Penal Sustantivo (Ley 599 de 2000) [250
  - . Reforma al Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) [252
- 4. Desjudicialización de la Fiscalía General de la Nación [254

#### V SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA PAZ [255

##### Introducción [257

- 1. El Estado y la reforma de la función pública [258
  - 1.1. La institucionalización del Estado [260
  - 1.2. Reforma de la función pública y la responsabilidad social [261
    - 2. Seguridad democrática [264
      - 2.1. Concepto básico [264
      - 2.2. Sociedad y política de seguridad democrática [266
        - 2. . Fuerza pública y seguridad democrática [267
          - 2. .1. Fuerzas militares y seguridad democrática [267
          - 2. .2. Policía y seguridad democrática [269
            - . Dilemas para la seguridad democrática [27
  - 4. Seguridad nacional: una concepción integral [277

[11]

|      |   |      |
|------|---|------|
| VI   | GENERACIÓN DE RIQUEZA E INCLUSIÓN SOCIAL                          | [28  |
|      | Introducción  | [285 |
|      | 1. Antecedentes básicos   | [286 |
|      | 2. Hacia un nuevo contrato social en lo productivo                | [289 |
| 2.1. | Objetivos básicos   | [289 |
| 2.2. | Elementos del nuevo contrato                                      | [298 |
|      | . Desarrollo productivo y generación de riqueza colectiva         | [299 |
| 4.   | El entorno macroeconómico   | [ 0  |
| 5.   | Inversión y financiamiento para la creación de riqueza            | [ 07 |
| 6.   | Políticas públicas y mercado de trabajo                           | [ 14 |
| 6.1. | Políticas laborales   | [ 15 |
| 6.2. | Políticas de seguro de ingresos y empleo                          | [ 19 |
| 7.   | Capacitación para el trabajo, innovación y desarrollo tecnológico | [ 22 |
|      | APÉNDICE  | [ 27 |
|      | SÍNTESIS PROGRAMÁTICA   | [ 29 |
|      | LISTA DE PARTICIPANTES DE LOS TALLERES                            | [ 4  |

## AGRADECIMIENTOS

El coordinador general agradece al PNUD por su decisión de promover y asumir la iniciativa de los Talleres del Milenio. En especial a Francesco Vincenti, quien como representante residente brindó apoyo incondicional para la realización de esta reflexión colectiva para repensar a Colombia; a Roberto Lippi por su constante estímulo y colaboración; a César Miquel y René Mauricio Valdés, actuales representantes residente y adjunto, por su interés en difundir los resultados; a Pilar Delgado y a Amparo Díaz por su cooperación. De igual modo, destaca a la ACCI por su soporte financiero para la divulgación de los Talleres.

Gratitud sentida a María Elvira Bonilla por asegurar el éxito de la convocatoria de tan amplio grupo de reconocidos especialistas y por su empeño y permanente labor a lo largo del proceso. A Patricia Lizarazo por su valiosa contribución, decisiva participación y permanente compromiso en el equipo de coordinación. Asimismo, a Anita Morantes, por su entusiasta dedicación y a Alfredo Angulo, por el papel desempeñado.

Una vez más, reconocimiento especial a todos y cada uno de los miembros participantes y a los coordinadores por la generosidad con que brindaron su tiempo para desarrollar este proceso pluralista, con el interés de aportar a la transformación de la crisis en una oportunidad para la sociedad colombiana.

[ 1 ]



# PRÓLOGO



Repensar a Colombia para un nuevo contrato social, tal como se propuso el proceso que dio origen a esta publicación, fácilmente puede parecer un propósito, si no descabellado, por lo menos pretencioso. Pero si pretencioso es querer aportar a la construcción de ese nuevo país capaz de superar las diferentes crisis y conflictos que lo aquejan, nos confesamos culpables.

Durante varios meses un distinguido grupo conformado por ministros, sindicalistas, funcionarios públicos, dirigentes gremiales, magistrados, artistas, periodistas, académicos, congresistas, miembros de las fuerzas armadas y de la iglesia, decidieron reservar un tiempo de su agenda para repensar al país. Estas reuniones, convocadas con sentido de trascendencia y espíritu constructivo, recibieron el nombre de Talleres del Milenio. Los temas abordados, que se inscriben transversalmente en la crisis estructural colombiana, fueron considerados “los que eran” por los asistentes, lo que de entrada marcó una pauta que permanentemente fue recordada y ratificada por Luis Jorge Garay, coordinador de todo el proceso: el objetivo no era superar disensos ni llegar a consensos. Era, con el aporte de estos disensos y/o posibles consensos, repensar colectivamente a Colombia.

Pero con los Talleres tampoco se pensó en aportar un diagnóstico más. El objetivo fue aportarle al país, con la riqueza que ofrece la diversidad, elementos para comprenderse y repensarse desde la justicia, la revalorización de lo público, la ética, la educación y la ciudadanía, la competitividad sistémica y la seguridad democrática.

En definitiva, los Talleres del Milenio se propusieron formular propuestas concretas para alcanzar un nuevo contrato social basado en la coherencia que ofrecen la participación democrática, la integralidad y el compromiso colectivo. Y cuando pensamos en colectivo incluimos al Estado y a la sociedad, organizada o no, pero con un sentido claro de sus derechos, deberes y responsabilidades.

[17]

¿Por qué el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo consideró oportuno facilitar los escenarios para convocar este proceso? Porque aportar a las soluciones y reflexiones en aras de formular un nuevo contrato social que le permita a los colombianos integrar su inmensa capacidad y siempre sorprendente energía en favor de la gobernabilidad democrática, la reconciliación, la construcción colectiva, el desarrollo sostenible y la paz, es tanto un deber como una intensa oportunidad de aprendizaje para todos. Así lo entendimos desde el primer momento y la discusión que propiciaron los Talleres nos demostraron que estábamos en un camino correcto. Lo que parecía obvio no resultó tan evidente. Lo que creíamos principal de pronto no era tan relevante. Lo que en primera instancia se consideró secundario tomó fuerza para la explicación de conjunto. En fin, siguiendo a Jairo Aníbal Niño, excelente poeta y cuentista colombiano, las perspectivas suelen ser más disímiles de lo que aparentan. Él, con la humildad de la inteligencia, tras preguntarse “qué es el mar”, llegó a la siguiente conclusión: “Para el pez volador, el mar es una isla rodeada de tierra por todas partes”.

Posiblemente, en hacer uso de la imaginación, la creatividad, la estética, la palabra y la inclusión estén parte de las soluciones de Colombia. Así lo creyeron quienes participaron en los Talleres del Milenio. Y así lo creemos en el PNUD, y por eso apoyamos este ejercicio de repensar a Colombia.

Deseo finalmente agradecer a la ACCI, y en especial a su directora Emilia Ruiz. Su decisivo apoyo hizo posible la edición de este libro y con él, avanzar en la difusión de los Talleres del Milenio.

CÉSAR MIQUEL  
REPRESENTANTE RESIDENTE (E)  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

## INTRODUCCIÓN



Hay un creciente reconocimiento de la crisis general de la sociedad colombiana, manifiesta en problemas como la exclusión social, la precariedad del Estado, la pérdida de credibilidad en la política y en los partidos políticos, la incapacidad del modelo de desarrollo para superar los problemas de pobreza y desigualdad, la fragmentación y desarticulación de la sociedad, el marcado deterioro de la convivencia ciudadana, la debilidad del sistema de justicia, seguridad y defensa, la creciente corrupción administrativa, la impunidad generalizada, las prácticas clientelistas, las múltiples violencias, la existencia y degradación del conflicto armado, el crimen organizado y el narcotráfico, que impiden la construcción colectiva de un proyecto común de nación y de democracia, que trascienda los intereses particulares de personas y grupos sociales. Además, ha venido adquiriéndose conciencia del agravamiento de la problemática social al enmarcarse en el proceso de globalización, lo que constituye un mayor desafío a la sociedad y al Estado tal como se ha construido en el país.

Por fortuna, el capital humano y los recursos disponibles, la capacidad de organización y el espíritu de superación de muchas comunidades, grupos y entidades, así como la permanencia y legitimidad de ciertas instituciones y formas de expresión en el país, se constituyen en sinergias para la configuración de un nuevo ordenamiento nacional. Por desgracia, estos esfuerzos y recursos se encuentran desarticulados, incapaces de lograr una solución colectiva de los problemas nacionales.

Por ello, el país afronta el desafío de aprovechar la oportunidad de avanzar hacia un profundo cuestionamiento sobre los aspectos esenciales de su organización económica, política, social y cultural, con miras a su transformación y a la construcción de una sociedad más justa, incluyente y democrática.

[21]

La construcción colectiva del orden social requiere revalorar el reconocimiento moral del individuo y el deber de la civilidad —de la responsabilidad del individuo consigo mismo y con los otros en pie de igualdad— como base para la configuración de una ciudadanía deliberante y protagonista del desarrollo de la sociedad, todo ello en el marco de una civilidad moderna regida por la solidaridad, la tolerancia, el respeto a las diferencias y la observancia de valores sociales propios de un Estado Social de Derecho, como lo plantea la Constitución de 1991. De ahí la necesidad de promover el análisis y la deliberación cada vez más colectivos sobre los propósitos y acciones transformadoras socialmente que han de desarrollarse en las diversas instancias y espacios de la sociedad, abarcando a la misma familia, a la escuela, al trabajo, al barrio y la comunidad, a la región y a la nación en su conjunto.

Precisamente, en torno de este propósito gira la reflexión de un grupo de especialistas, académicos y diseñadores de políticas públicas que, a partir de un sentido de compromiso y responsabilidad social, han pretendido aportar al debate nacional en el marco de los llamados Talleres del Milenio realizados bajo el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En este contexto, la contribución de estos ciudadanos ha consistido en la formulación de una visión de futuro compartida desde posiciones y perspectivas diversas y en la propuesta de concepciones y planteamientos programáticos para la transición hacia una sociedad moderna y democrática.

Los participantes en este proyecto son conscientes de que el aporte de los Talleres sólo tendrá un verdadero impacto en la medida en que los planteamientos propuestos sean debatidos, enriquecidos y apropiados crecientemente por la mayor diversidad de grupos, asociaciones y organizaciones de la ciudadanía. Tal es el sentido de ofrecer estos textos a la consideración y al debate ciudadanos.

Los miembros de los Talleres han participado con plena autonomía y libertad de criterio, sin representar las posiciones institucionales de las empresas, entes privados y organizaciones sindicales, las entidades académicas, universitarias y de investigación, la iglesia, y los órganos del poder público (del ejecutivo, legislativo y judicial, y de la fuerza pública) a los que pertenecen.

Para los participantes lo más significativo del proceso fue sin lugar a dudas el haber reunido a ciudadanos colombianos con diferentes perfiles e intereses profesionales, académicos y políticos, para debatir algunos de los temas más relevantes de la situación del país. El acercamiento de unos ciento treinta intelectuales y expertos en los puntos fundamentales y en sus relaciones más profundas, con respecto a la crisis actual y a las posibles soluciones, es ya un elemento de esperanza.

A la luz de la crisis de la sociedad se trabajaron cinco campos considerados como claves, aunque no los únicos ni todos necesariamente los más determinantes: lo Público y la ciudadanía; la Educación, cultura y ética; la Justicia; la Seguridad democrática; y lo Productivo y la competitividad sistémica.

Esta reflexión no profundiza en el análisis de la problemática del conflicto armado en el país, lo cual no implica que se desconozca su importancia ni la necesidad de su resolución para dicha transición, puesto que se pretende abarcar campos de índole estructural que habrán de ser transformados aun con la desactivación del conflicto y mediante la decisiva participación de amplios sectores sociales.

Los informes de cada uno de los Talleres fueron elaborados con base en los aportes y debates desarrollados a lo largo de las deliberaciones de los expertos participantes, en reuniones realizadas quincenalmente durante cerca de diez meses, y representan una visión compartida en los respectivos grupos. Se incluyen en los capítulos II a VI. Por su parte, las síntesis propositiva y programática presentadas en el capítulo I y en el apéndice, respectivamente, fueron realizadas por la coordinación general de los Talleres, mediante la consulta y la participación de algunos miembros de los diferentes grupos.

Por último, es de destacar el invaluable apoyo que brindó el PNUD con su convocatoria como entidad facilitadora para la realización del proceso colectivo de los Talleres del Milenio, y resaltar que el contenido de este libro no necesariamente compromete ni representa la posición oficial de la organización.



I  
COLOMBIA: HACIA UNA SOCIEDAD  
DEMOCRÁTICA MODERNA



## 1. CONTEXTO GENERAL

Debe reconocerse que, no obstante la proclamación constitucional del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, a tal punto que no se ha logrado siquiera implantar todavía un verdadero Estado de Derecho —por ejemplo, ante la ausencia de una irrestricta garantía al derecho más fundamental para todos que es el derecho a la vida—.

Se trata de una sociedad excluyente y fragmentada que no ha logrado cohesionar al conjunto de los ciudadanos en torno de un proyecto colectivo, de un modelo de desarrollo que no ha incorporado productivamente a gran parte de la población en la vida social y económica de la nación, de la crisis de lo político como instrumento colectivo de construcción de un orden social a partir de su función de representación y expresión de los intereses, problemas y tensiones de la sociedad, y de un Estado ineficaz para el cumplimiento de sus responsabilidades básicas y en ocasiones suplantado por intereses privados poderosos.

Además, otra de las dimensiones cruciales de la crisis de la sociedad colombiana reside en sus graves “disfuncionalidades” en relación con el proceso de globalización y los condicionamientos que esto puede entrañar para la transformación social, entre ellos, la gravedad de la violación de los derechos humanos, la importancia de la producción y la exportación de drogas ilícitas y de sus organizaciones, la profundidad de comportamientos ilegales y de la corrupción pública-privada, la precariedad de la democracia y de la legitimidad del Estado, la debilidad del sistema de justicia y de la aplicación de la ley, la depredación del medio ambiente y la transgresión de la frontera agrícola y el fortalecimiento de la actividad de organizaciones alzadas en armas cada vez más consideradas en la

[27]

región como terroristas internacionales. Sin dejar de ser determinante la problemática estructural de la desactivación productiva, el patrón de especialización y el ambiente económico y político resultan perversos para la inversión, la acumulación, la innovación y la competitividad.

La construcción de un Estado Social de Derecho tiene que partir de la valoración y del compromiso sociales con el cumplimiento incondicional de los derechos fundamentales. La búsqueda de un Estado Social de Derecho, consensuada como utopía colectiva, impone la implantación social de una agenda programática de transición en la cual se estipulen propósitos colectivos, compromisos, deberes y derechos entre ciudadanos, grupos sociales, entes representativos y el Estado.

En este contexto sobresalen algunos fundamentos para guiar la transición, entre ellos la vigencia del principio de la preeminencia de lo público y de los intereses colectivos construidos y legitimados con el concurso y la activa participación ciudadana a través de instituciones y prácticas democráticas; la prioridad colectiva de avanzar hacia el desmonte de la exclusión social como requisito esencial para la solidaridad, la convivencia, el sentido de pertenencia y la cooperación; la vindicación de la política como institución social para la tramitación y renovación de intereses y pertenencias, mediante procedimientos participativos, democráticos, y para la representación eficaz y legítima de lo social —despojando al uso de la fuerza de la tramitación de conflictos sociales, como se ha hecho tradicional en el país—; la legitimación del Estado con suficientes representatividad y poder políticos validados a través de los instrumentos y mecanismos de la democracia, con la debida autoridad para velar efectivamente por los intereses individuales y colectivos de la sociedad y con solidez y eficiencia en la administración y gestión de un conjunto bien definido de responsabilidades indelegables; el compromiso con la formación y educación de ciudadanos protagonistas; la primacía de la justicia como sistema social; el propósito indeclinable de la generación de riqueza colectiva con condiciones de justicia distributiva.

En efecto, el desarrollo de la civilidad moderna y de la democracia deliberante en un mundo crecientemente globalizado se relaciona con la

instauración de la preeminencia y la legitimación democrática de lo público entendido como proceso social de construcción colectiva de un orden siempre imperfecto e inacabado, a través del proceso de participación ciudadana con las más diversas modalidades (partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, asociaciones comunitarias, etc.) en la deliberación, definición y promoción de los intereses colectivos de la sociedad, bajo principios de tolerancia y respeto de las diferencias y del acatamiento de las reglas establecidas.

Ante la aguda fragmentación, desarticulación y desorganización de la sociedad, es necesario desarrollar solidaridades que superen el particularismo excluyente de los ámbitos privados y grupales de las familias, grupos de interés, asociaciones sociales o étnicas, confesiones religiosas y movimientos sociales, para ir construyendo progresivamente una visión de totalidad que parta, por un lado, del reconocimiento pleno de las autonomías e identidades particulares y, por otro, de su necesaria articulación y subordinación a la sociedad mayor.

Lo anterior se enmarca en el propósito fundamental de crear una cultura de la tolerancia, del pluralismo, de la solidaridad, de la corresponsabilidad, de la aceptación de las diferencias mediante la deliberación colectiva, la información y la formación ciudadana, la capacitación para el trabajo y la aplicación del conocimiento para el progreso económico y social, el desarrollo tecnológico y la inclusión social. Así, se asume la identidad cultural de la nación como una tarea de construcción colectiva, en cuanto la expresión simbólica del proceso en que la sociedad se crea a sí misma.

Resulta indispensable recuperar la dimensión de lo político como construcción colectiva del orden social y superar aquellas prácticas políticas que producen una crisis de representación de la vida social y terminan por ser un gran obstáculo para la construcción de lo público. Esta recuperación requiere no sólo serias reformas del régimen político y de la consolidación de múltiples instancias para la deliberación y la contraposición de intereses en la sociedad, sino también la comprometida participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas, sin evasiones ni purismos.

Ello deberá traducirse en serios avances hacia la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho y una revalorización del papel del Estado como principal garante de la convivencia ciudadana, árbitro final de la tramitación de la diversidad de intereses y símbolo de la identidad nacional y de su capacidad para la preservación del orden y de la integridad territorial, la aplicación de la ley y la observancia de los principios básicos de convivencia ciudadana, de acuerdo con una concepción democrática de seguridad, integrada a la reproducción del capital social y la promoción del desarrollo humano, social y económico.

Para lograr una real participación ciudadana se necesita avanzar hacia una verdadera inclusión social. Esto implica la creación de un entorno que garantice, en condiciones de igualdad, el acceso a oportunidades y el desarrollo de las capacidades de los individuos en medio de la diversidad.

La educación y la cultura son base para la refundación de la sociedad, por configurar un elemento central para la inclusión social y el desarrollo de la civilidad, la formación de ciudadanos protagonistas y la aplicación social de los saberes y conocimientos. Se trata de rescatar la educación y la cultura como potenciación de las capacidades de los individuos y enriquecimiento de la intimidad y la esfera privada; la apertura a la diversidad y el aprendizaje de la pluralidad de concepciones; el compromiso colectivo con la solidaridad; la conciencia de la necesidad de solucionar los conflictos sociales a partir tanto del respeto y de la articulación de las diferencias como de las normas legítimas; la justicia como equidad; la participación y la autoevaluación para el fortalecimiento de la democracia; el reconocimiento de la preeminencia de lo público y de la legitimidad del Estado de Derecho; la voluntad de articular los intereses e identidades particulares en un proyecto de sociedad colectivamente construido. Estas responsabilidades ciudadanas dan pleno sentido a las competencias individuales y profesionales y a los principios, valores, conductas y conocimientos adquiridos en el proceso educativo —a partir de la propia vida en el seno de la familia, la socialidad en la comunidad y el lugar de trabajo, la educación formal en la escuela, la universidad y el centro de capacitación—. Es fundamental el compromiso del Estado con una edu-

cación pública de alta calidad y pertinencia y de amplia cobertura, bajo principios de inclusión social, tanto como fuente de su legitimidad cuanto formadora de ciudadanos comprometidos con el proyecto colectivo de sociedad nacional.

Ahora bien, en un ambiente de precaria convivencia ciudadana y de elevada impunidad, de pérdida de confianza e inequitativo acceso a la administración de justicia, que supone un deterioro notable de los mecanismos informales y pacíficos de resolución de conflictos y una proclividad a sus soluciones violentas, debe apuntarse a la construcción democrática del sistema de justicia.

La justicia no puede ser pensada solamente como el aparato judicial formal, sino, de manera más amplia, como un sistema social al cual le compete garantizar la observancia de los derechos fundamentales y la búsqueda de los principios de equidad y efectividad con el mejoramiento del acceso en condiciones de igualdad, su adecuación de acuerdo con la demanda social y el desmonte de la impunidad, así como la potenciación de la capacidad de la sociedad para dirimir pacíficamente sus conflictos. Las reformas deben inspirarse en el respeto a la dignidad humana, al pluralismo y a la diversidad cultural.

Precisamente, uno de los grandes obstáculos en Colombia para la construcción de un proyecto democrático se encuentra en la existencia de una precaria cultura jurídica tanto en las instituciones como en la misma sociedad. En efecto, el derecho es visto como un instrumento social estratégico, flexible, sometido a excepciones.

La nueva concepción de la justicia ha de fundamentarse en la aplicación de los principios y las normas de la Constitución y de la legislación internacional. La ley, si bien conserva su vocación de marco regulador de las responsabilidades y los derechos de los actores estatales y sociales, asume el papel de aplicar los contenidos constitucionales.

En el país, con un conflicto armado tan largo e intenso y con diversas modalidades de criminalidad y delincuencia organizada, se ha de evitar que el sistema penal tienda a convertirse en un instrumento de la guerra. Se requiere lograr un adecuado balance de una justicia penal que respete las garantías individuales en el contexto del pacto social inscrito en la

Constitución y que, a la vez, permita enfrentar con eficacia el crimen organizado, salvaguardando una estricta independencia del poder judicial en sus diversas instancias.

A ello apunta la conveniencia de avanzar hacia la seguridad democrática relacionada con la creación de condiciones para el desarrollo de una civilidad moderna y democrática que garantice un ambiente idóneo para la convivencia y el desarrollo sin intimidación de grupos criminales ni ataques de actores armados, en el cual prime el respeto a los derechos fundamentales y se comprometa a la sociedad a observar los derechos económicos, políticos y sociales. La concepción de seguridad democrática supone una visión integral, que implica, en un todo coherente, al conjunto de la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento, organización y movilidad, la seguridad alimentaria, ambiental, territorial, jurídica y nacional.

Debe pensarse la seguridad nacional como una política de Estado, suprapartidista y socialmente legítima, que comprometa a todos los ciudadanos para lograr la paz y avanzar hacia el desarrollo integral del país; es decir, como el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción de intereses públicos de la sociedad. Esto implica la necesidad de valorar el papel de la fuerza pública como miembro de la sociedad en el marco de una política social de paz.

No menos importantes, frente a un patrón de desarrollo que no ha permitido resolver la exclusión, sino que la ha perpetuado, son los agentes sociales que deben superar las limitaciones del modelo anterior, basado en la sustitución de importaciones, para buscar una inserción productiva en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, la generación de empleo socialmente eficiente y la mejora en la distribución del ingreso.

Con la convicción de que sin desarrollo productivo no es posible progresar efectiva y sostenidamente en la busca de la inclusión social, ha de avanzarse hacia la concepción colectiva de un proyecto productivo y un patrón de especialización que no pueden surgir de manera espontánea, sino de la coordinación entre los sectores público y privado, como marco general de referencia para hacer más efectivos los esfuerzos en el aprove-

chamamiento de ventajas comparativas, la creación de ventajas competitivas y la eficiente aplicación y potenciación de los recursos disponibles en el país.

Para ello se requiere implantar un contrato social en torno de la generación de riqueza colectiva e inclusión social, con una nueva institucionalidad que rijan nuevas relaciones de coordinación, responsabilización y cooperación entre los agentes económicos y otros sectores de la sociedad, con propósitos privados, colectivos y públicos, sustentada en la conveniencia de compartir información básica y asumir responsabilidades colectivas para favorecer la competitividad sistémica en medio de la creciente internacionalización de la producción.

En este contexto, a los diferentes actores sociales —el Estado, los empresarios, los trabajadores, los centros académicos y de investigación, las instituciones financieras, así como gremios, sindicatos y asociaciones— les compete asumir unas funciones esenciales para propender por la reproducción de un entorno (en las instancias macro, meso y sectorial) favorable a la generación de riqueza y al desarrollo productivo.

En coincidencia, Colombia tendrá que avanzar hacia la instauración de un *nuevo contrato social* para la transformación de la sociedad y la superación de la crisis actual bajo los principios y propósitos de una sociedad moderna, incluyente y democrática. Se trata de un contrato que ha de abarcar de una manera integral y coherente múltiples instancias, relaciones y procesos determinantes de la sociedad: lo productivo, lo educativo y cultural, lo jurisdiccional, lo político, lo social. Ello sólo será viable con la creación de una cultura ciudadana y el compromiso de la sociedad en su conjunto en una amplia esfera de cooperación colectiva, que implica el propósito indeclinable de avanzar hacia una verdadera inclusión social y una concepción moderna y democrática del Estado y la sociedad.

## 2. SÍNTESIS PROPOSITIVA

El desarrollo de una democracia moderna exige el compromiso y la responsabilidad de amplios grupos representativos de la sociedad en la trans-

formación del ordenamiento social: partidos políticos, movimientos y organizaciones sociales, líderes empresariales, laborales y comunitarios, iglesias y movimientos religiosos, académicos y medios de comunicación, fuerza pública y el Estado en su carácter de institución social. Para avanzar hacia ese propósito colectivo han de implantarse un verdadero contrato social y una agenda programática integral y comprensiva en muy diversos ámbitos de la sociedad. Entre los elementos estratégicos de la agenda, íntimamente relacionados entre sí, para el caso colombiano sobresalen: la construcción y la legitimación de lo público, la institucionalización del Estado, la vindicación de la política, el desarrollo de una cultura de la civilidad, la formación y la educación de ciudadanos como protagonistas, la modernización de la justicia para la convivencia, la instauración de la seguridad democrática para la paz y la generación de riqueza con inclusión social.

## 2. 1. CONSTRUCCIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LO PÚBLICO

El avance hacia una sociedad democrática incluyente impone que *lo público* comprenda cada vez más espacios sociales que no pueden ser legitimados y administrados exclusivamente por el Estado. La construcción, el enriquecimiento, la renovación y la legitimación social de *lo público*, a la luz de las exigencias del mundo de hoy, se da mediante un *proceso abierto e incluyente de participación, deliberación, controversia, competencia y conflicto entre ciudadanos alrededor de asuntos de interés colectivo*. La legitimación social de lo público es un proceso social que parte de la propia esfera de la intimidad y de la capacidad del individuo para reflexionar sobre sus propios asuntos y dilucidar y cuestionar críticamente las relaciones y los condicionantes existentes entre éstos y los intereses de los otros ciudadanos y de la colectividad.

La profunda precariedad democrática de lo público y su falta de preeminencia es una de las manifestaciones más graves de la crisis de la sociedad colombiana. En la democratización de lo público reside un elemento determinante de la agenda programática para la construcción de una sociedad moderna e incluyente en el país.

### 2.1.1. POSTULADO PROGRAMÁTICO PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LO PÚBLICO

*Instauración de un contrato social alrededor de lo público* que surja de un proceso de concientización, convicción y compromiso y de una acción política para la transformación social en las esferas económica, política y cultural. La construcción de lo público no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados alrededor de temas particulares, sino que se trata de la deliberación colectiva, la asunción de compromisos y la realización de acciones sociales y de su transformación de manera integral y comprensiva.

### 2.1.2. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONTRATO ALREDEDOR DE LO PÚBLICO

*Secularización de la sociedad* como condición para la construcción colectiva del orden social por medio del diálogo y la interacción de los ciudadanos, que supere la concepción del orden como adecuación a un bien común previamente existente, establecido de acuerdo con un ordenamiento natural o racional.

*Modernización y legitimación del Estado* mediante el fortalecimiento de sus instituciones, el desarrollo de la ciudadanía —con la democratización y la inclusión social—, la responsabilidad de la aplicación de la ley, la garantía de las condiciones de reproducción social de la población y el control pleno del territorio.

*Desarrollo de la sociedad civil* como la construcción de solidaridades e identidades secundarias, que expresan la pertenencia a la sociedad mayor, compleja y heterogénea en su conjunto, a partir del reconocimiento y la articulación de solidaridades e identidades primarias propias de pequeñas comunidades relativamente homogéneas.

## 2.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO: LEGITIMIDAD Y EFICACIA

La sociedad colombiana se enfrenta con el desafío de institucionalizar un Estado legítimo, sólido, eficaz para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades económicas, políticas, sociales y culturales. Sólo así el Estado podrá erigirse en un actor decisivo en el proceso de construcción, enriquecimiento y legitimación del orden social y la democracia, con el aprovechamiento de su privilegiada capacidad para catalizar, movilizar y garantizar la participación de los ciudadanos y grupos sociales en la definición de intereses colectivos, la resolución de conflictos y diferencias, la reproducción de un sentido de pertenencia, la promoción de la cohesión social y la solidaridad cívica.

### 2.2.1. POSTULADO PROGRAMÁTICO DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO

*Vindicación del Estado como una institución social por excelencia, representativa, transparente, eficiente, responsable y abierta al permanente escrutinio, fiscalización e intervención por parte de la ciudadanía. Se parte del reconocimiento de que la fuente de legitimación democrática de un Estado reside en el estricto desempeño de su papel como una institución social catalizadora de intereses colectivos y en el cumplimiento de sus responsabilidades sociales.*

*Instauración del modelo de Estado estipulado por la Constitución como marco referente de acción social.* La Constitución de 1991, al establecer un Estado Social de Derecho, plantea un pacto social para la satisfacción de los derechos fundamentales, la igualdad jurídica, la libertad civil y la garantía de propiedad, y también para la progresiva observancia de los derechos sociales, económicos y culturales. No obstante, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, a tal punto que todavía no se ha logrado siquiera implantar un verdadero Estado de Derecho.

### 2.2.2. PRINCIPIOS PARA LA TRANSICIÓN

*Gestión de un verdadero pacto colectivo y una agenda de transición a un Estado Social de Derecho en el marco de la Constitución de 1991.* Este pacto se ha de enmarcar en el propósito de progresar en la democracia a través de nuevas formas de representación y participación políticas y de crear una institucionalidad adecuada entre poderes (con la racionalización y el acotamiento de objetivos y mecanismos precisos y transparentes, la delimitación de instancias decisorias y sus competencias, y la aplicación de procedimientos de rendición pública de cuentas) para responder a necesidades prioritarias del sistema social, instaurar una civilidad ciudadana y construir una sociedad moderna en el país.

*Diseño e implantación social de un modelo de Estado moderno: eficaz, viable y sostenible.* La sociedad colombiana se enfrenta al desafío de desarrollar un modelo de Estado Social en rigurosa consulta con las realidades nacionales y los condicionamientos del mundo externo en medio de la globalización, lo bastante innovador para no reproducir graves problemas observados en otras sociedades. Se trata de una tarea colectiva con el objetivo de alcanzar una adecuada conciliación entre competitividad económica, equidad en términos de justicia distributiva y democracia.

*Asignación social al Estado de funciones inalienables para la conformación de un Estado Social de Derecho.* Se parte del reconocimiento de que, aunque el Estado adolece de falta del suficiente poder de convocatoria ante sus ciudadanos para erigirse como el conductor de ciertas tareas, sigue conservando una función y unas responsabilidades sociales que lo mantienen en una posición determinante en la administración y la gestión de un conjunto bien definido —aunque restringido en relación con el pasado— de intereses y espacios colectivos y públicos. En este contexto, el Estado debe velar por principios y propósitos colectivos, asumir responsabilidades sociales e interponer esfuerzos en campos determinantes del orden social, entre ellos:

- El compromiso irrenunciable con la democracia.
- La vigencia del principio de la preeminencia de lo público y de los

intereses colectivos contruidos y legitimados con el concurso y la activa participación ciudadana.

- La prioridad colectiva de avanzar hacia el desmonte de la exclusión social como requisito esencial para la solidaridad y el sentido de pertenencia, la cooperación y la construcción participativa de lo público a través de instituciones y prácticas democráticas.

- El principio esencial del desarrollo de la civilidad ciudadana como requisito para la formación de ciudadanos protagonistas del orden social y su transformación.

- La primacía de la justicia y la educación como sistemas sociales para la inclusión y la democracia.

- La vindicación de la política como institución social para la tramitación y la renovación de intereses y pertenencias existentes en la sociedad, mediante procedimientos participativos, democráticos, y para la representación eficaz y legítima de lo social.

- El propósito indeclinable de la generación de riqueza colectiva en condiciones de justicia distributiva con la convicción de que sin desarrollo productivo, mediante el aprovechamiento y la potenciación de los recursos disponibles en la sociedad, no es posible avanzar efectiva y sostenidamente en la inclusión social.

### 2.3. VINDICACIÓN DE LA POLÍTICA

En la concepción moderna de lo político como construcción colectiva del orden social que parte del diálogo pluralista entre posiciones diversas y no como la imposición de un proyecto que busca adecuar la sociedad a un orden natural o racional previamente determinado, resultan indispensables no sólo el fortalecimiento de los partidos políticos como mecanismos de representación e intermediación política entre el Estado y la sociedad, sino también el desarrollo de la sociedad civil. La verdadera clave de la existencia de la democracia, tanto la participativa como la representativa, está en una sociedad civil capaz de representar sus intereses para que asociadamente influya de manera colectiva, abierta, pública y organizada en el Estado, y contribuya de manera efectiva en la toma de decisiones.

El rumbo que tome la política en Colombia en las próximas décadas depende en buena medida de la sinergia que se logre desarrollar entre el Estado y la ciudadanía, con sus organizaciones sociales y políticas, en la construcción de lo público y la democracia. Es decir, de la capacidad de unos y otros para definir colectivamente unas reglas de juego que aseguren la coexistencia de la pluralidad de creencias, valores y opiniones que conforman la sociedad.

### 2.3.1. PRINCIPIOS Y POSTULADOS BÁSICOS

*Valoración social de la representación política.* Se ha de sustentar en la aceptación de la identificación de los ciudadanos con la sociedad como requisito para la articulación de las identidades y los intereses individuales, lo mismo que la limitación y la subordinación de ellos en un todo mayor. Sin esta dimensión de lo público y de lo social como orden colectivamente construido, no es posible construir las bases reales para la verdadera representación política.

*Reconceptualización de lo político como ordenamiento construido colectivamente.* Se debe superar la concepción predominante de la política como la confrontación entre enemigos mutuamente contradictorios y excluyentes e instaurar en la concepción social de lo político un ordenamiento conjuntamente construido, en el cual rigen normas y procedimientos aceptados para la resolución de conflictos y la definición de intereses colectivos —sin el recurso a la violencia y el uso de la fuerza para la imposición de intereses e ideologías—.

*Legitimación de lo político como espacio para la tramitación de lo social.* Colombia experimenta una crisis generalizada de la representación política de lo social, que dificulta la formulación colectiva de las soluciones a los problemas del país. Así, se requiere socializar la política y politizar lo social, y deslegitimar la identificación de lo político con las prácticas corruptas de la clase política tradicional, cada vez más distante de los intereses de la sociedad que dice representar. De igual manera se requiere evitar que la necesaria crítica de estas prácticas conduzca a la deslegitimación de toda mediación política como esencialmente corrupta.

### 2.3.2. CAMPOS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA

*Democratización de la sociedad.* Se debe propugnar por la creación de condiciones objetivas de índole económica, política y social para el desarrollo de la deliberación y la participación ciudadanas sobre asuntos y propósitos de interés colectivo y público. Una de las medidas de los grados de apertura y democratización de una sociedad es su capacidad para reconocer la existencia de organizaciones y movimientos sociales y políticos y para facilitar la tramitación de sus demandas, siempre que los intereses expresados sean reconocidos como legítimos.

- *Avance en la inclusión social.* Se trata de la instauración de condiciones apropiadas para la progresiva eliminación de la pobreza, la efectiva elección entre alternativas sociales abiertas, la observancia de principios básicos de justicia distributiva y, en consecuencia, la configuración de un espacio crecientemente abierto a la participación de los ciudadanos en condiciones democráticas. No debe perderse de vista que la calidad de la acción colectiva depende en gran medida de la “estructura de oportunidades” que provee la sociedad en un momento dado.

- *Ejercicio de la participación y del control político de los ciudadanos sobre los elegidos y, en general, sobre los funcionarios públicos.* Esto implica el ejercicio pleno de la rendición pública de cuentas y la acción efectiva contra las transgresiones ilícitas e ilegítimas de las fronteras entre lo público y lo privado.

*Revaloración del papel de los partidos políticos.* Ante la crisis de confianza de los ciudadanos en la política y los partidos tradicionales, se necesita desarrollar instituciones sociales y políticas regidas por criterios, normas y regulaciones que pongan límites entre lo que es tolerable para las sociedades y aquello que no lo es. Esto implicaría cambios en el funcionamiento institucional en aspectos relacionados con la transparencia, la modernización y el desarrollo de nuevos diseños sociales para el fortalecimiento de la participación y la deliberación social y la consolidación de una opinión pública pluralista.

- *Instauración de la legitimidad y la representatividad como voceros de la ciudadanía* en torno a pertenencias ideológicas y programáticas sobre

asuntos colectivos y públicos. En este sentido, se ha de progresar decididamente en la erradicación de las prácticas clientelistas utilizadas para el usufructo de intereses poderosos enquistados en la estructura de los partidos y en antepuestos a idearios y programas políticos.

- *Desempeño de la función de formadores de opinión pública* sobre la problemática del país y asunción de la responsabilidad de elaborar propuestas programáticas sobre asuntos de interés social.

- *Promoción de formas más comprometidas de participación deliberativa de sus miembros*, en caminos que contribuyan a su cohesión y a remediar la fragmentación social y política actual de la sociedad y que les permitan asumir un papel esencial en la conducción, el control y la fiscalización de los asuntos públicos y colectivos.

- *Establecimiento y observancia de reglas de juego democráticas* para ordenar el comportamiento de sus miembros, la selección de candidatos y cuadros directivos y la definición programática.

*Reforma del ordenamiento político.* La profunda fragmentación y atomización de las fuerzas políticas que impiden que se conformen mayorías estables, la reticencia por parte de muchos a ceder privilegios y prebendas resultantes de esta fragmentación y, en fin, la crisis de la política en el país, implican que, mientras prevalezca un sistema electoral y de partidos que premie la segregación y castigue la unión, será muy difícil implantar una profunda y real reforma política únicamente por la vía del Congreso, aunque tampoco es viable lograrlo pasando por encima de éste y desconociendo la institucionalidad. Por lo anterior, es necesario definir unos mínimos en torno de los cuales sea posible construir consensos que permitan identificar unas estrategias, unos contenidos, un cronograma y unos mecanismos para promover las reformas que el sistema político requiere en el marco de principios y propósitos aquí postulados.

*Construcción de una cultura política democrática y moderna.* No basta la reforma de las instituciones representativas y de las organizaciones políticas, mientras no se modifique la cultura política de electores y elegidos. Los reiterados fracasos de proyectos de reforma política en el Congreso manifiestan que no existe en los cuerpos colegiados plena conciencia de la crisis de representación política que aqueja al país. Por otra

parte, el auge de tendencias denominadas antipolíticas hace ver que en la sociedad no existe una total aceptación de las necesarias mediaciones políticas de la democracia representativa, sino más bien una descalificación *a priori* de las prácticas normales de la actividad política. En esta creación de cultura política moderna cumplen un importante papel los medios masivos de comunicación y los formadores de opinión, que deben ayudar a crear conciencia de pertenencia y de respeto a las instituciones, lo mismo que una comprensión más integral y matizada de la vida política del país, y a la vez fomentar una mayor conciencia crítica sobre la necesidad de superar la crisis de representación de la política con sistemas más adecuados de mediación entre la ciudadanía y los políticos profesionales.

*Institucionalización, diversificación y fortalecimiento de la expresión ciudadana a través de movimientos y organizaciones sociales.* La legitimación de la acción de estos movimientos reside en una participación cada vez más incluyente de los miembros de la colectividad en condiciones de igualdad y con un sentido de solidaridad y respeto por las diferencias, en un proceso de profunda democratización en el marco del Estado Social de Derecho.

- *Incorporación al sistema institucional para la debida canalización de intereses y sus propuestas.* Se ha de evitar incurrir en la represión, la cooptación y la contención de los movimientos sociales, que ha reproducido un bloqueo entre sociedad y política, entre conflicto social y política, en medio de una situación de exclusión, subdesarrollo político y agudo conflicto de la sociedad.

- *Erradicación de prácticas inhibitorias de la representación democrática.* Aunque la actual crisis nacional ha generado una verdadera explosión de entidades de representación ciudadana, que denotan la vitalidad y la capacidad de supervivencia o de resistencia del cuerpo social, han de interponerse acciones para erradicar muchos de los factores que se reproducen en esas organizaciones y que impiden la instauración de un legítimo sistema político de representación: el personalismo, el manejo de agendas “con dueño”, la atomización a través de verdaderas “microempresas de representación”.

## 2.4. DESARROLLO DE UNA CULTURA DE LA CIVILIDAD

La conformación de una civilidad moderna regida por la solidaridad, la tolerancia y la observancia de valores sociales propios de una sociedad multicultural, bajo un Estado Social de Derecho, constituye la base para la transformación del ordenamiento social, político y económico y la potenciación de los recursos disponibles en el país.

### 2.4.1. POSTULADO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO DE CIVILIDAD CIUDADANA

*Instauración del sentido integral de educación y formación cultural como desarrollo de las competencias libertarias de los ciudadanos.* Sólo con el desarrollo de la sociedad con base en la ciencia, la técnica y la tecnología, y el auténtico progreso cultural asentado en procesos inclusivos y públicos, se logra la constitución de una sociedad civil, de una opinión pública reflexiva y una voluntad común de ciudadanos para concertar y reconstruir el sentido de las instituciones y del Estado. Se vindica la integralidad de la formación en valores para la solidaridad y la democracia y la educación de calidad para la ciencia y la tecnología, como proceso social de transformación.

Ahora bien, la formación de ciudadanos es una tarea primordial del sector educativo, pero al mismo tiempo lo rebasa, al incidir de manera significativa en todos los ámbitos vivenciales, tanto públicos como privados, de los individuos como miembros de la sociedad, y al estar condicionada por la situación social y económica. En esos ámbitos, conviene destacar el papel de los formadores de opinión para la creación del sentido de lo público y de una ética ciudadana, ya que puede promover la interacción, la deliberación colectiva, el diálogo entre diferentes enfoques y la creación de imaginarios colectivos que ayudan a conformar identidades sociales y sentidos de pertenencia a la sociedad.

También se debe destacar la función de las diferentes iglesias y de grupos religiosos en la formación para la responsabilidad social y ciudadana, la solidaridad y la cohesión sociales, junto a la convivencia basada en

el reconocimiento del valor de las diferencias y en la dignidad del ser humano. Esto supone la superación de actitudes fundamentalistas y ciertas tendencias de algunos sectores religiosos hacia la evasión de responsabilidades sociales y políticas, debido a su énfasis en concepciones individualistas y comunitaristas sobre la salvación. Y, en consecuencia, la necesaria aceptación de un sano pluralismo y de las tendencias del mundo moderno hacia la secularización, como bases para el diálogo con otras concepciones y mentalidades y la construcción colectiva de orden social.

#### 2.4.2. PRINCIPIOS CENTRALES DE FORMACIÓN CIUDADANA

*Desarrollo de un nuevo ethos cultural* orientado a la superación de la raíz de los problemas esenciales de la sociedad colombiana y la potenciación máxima de las capacidades intelectuales y organizativas.

*Valoración del reconocimiento moral del individuo y el deber de la ciudadanía* —la responsabilidad del individuo consigo mismo y con los otros en pie de igualdad— como requisito para la formación de una ciudadanía deliberante, autorreflexiva y protagonista del desarrollo de la sociedad.

*Legitimación de la prevalencia de principios y valores civilistas con sustento en el aporte comprometido de la ciudadanía*, no sólo con un comportamiento propio que haga valer sus derechos, sino además asumiendo la obligación de contribuir para velar y por hacer valer los derechos y deberes de sus conciudadanos.

#### 2.5. EDUCACIÓN DE CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS PARA UNA SOCIEDAD PLURALISTA Y PARTICIPATIVA

##### 2.5.1. ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA PARA UNA EDUCACIÓN CIVILISTA Y DEL CONOCIMIENTO

*Construcción de un contrato social por la educación y la cultura.* La sociedad colombiana está en mora de constituir la educación, la cultura y el desarrollo del conocimiento en *un verdadero propósito nacional*, como requisito para la conformación de una democracia fundada en la igual-

dad de oportunidades, la inclusión social y la cultura de la convivencia a la luz de los desarrollos de la humanidad. Ello exige una gran movilización de todos los agentes sociales, los sectores educativos y las instituciones públicas y privadas en torno de convicciones, principios y compromisos para la formación de ciudadanos como protagonistas que respondan participativamente por el desarrollo de una nueva sociedad.

Entre los elementos centrales del *contrato* son de mencionar los siguientes:

- *Priorización de la formación cultural y la educación como proceso de inclusión social.* Se ha de dar prioridad en la inversión social al logro de un sistema educativo incluyente y equitativo —a pesar de su estratificación en niveles y su diversificación dentro de cada nivel—. Ello sólo será posible si se brindan igualdad de oportunidades de acceso, buena calidad y pertinencia en cada nivel y multiplicidad de opciones.

- *Implantación de una nueva concepción de educación.* Valorar el sentido de educación y cultura como eje fundamental de lo público, de la formación y de la conducta ciudadana, del conocimiento y del desarrollo social. La dignificación de la educación y de sus *actores* (alumnos, maestros, administradores), basada en el valor de la civilidad y del conocimiento, crea una de las condiciones para la efectividad de la educación en valores cívicos y para la formación de ciudadanos protagonistas.

- *Institucionalización del carácter de la educación básica como un elemento estrictamente público e incluyente socialmente, en términos de equidad, tanto en el acceso como en las oportunidades que brinde.* Garantizar el acceso a la educación básica de buena calidad y la pertinencia en condiciones de igualdad es una responsabilidad inalienable del Estado, cuyo cumplimiento es fundamento de la legitimidad del Estado de Derecho moderno.

- *Configuración de la evaluación como una verdadera práctica social.* La existencia de una estrecha relación entre la calidad de los procesos educativos y la efectividad de la evaluación, tanto académica como institucional, exige un compromiso por avanzar hacia el fortalecimiento de procesos de autorregulación que garanticen un sentido integral de autonomía en relación con los diversos aspectos de la educación: instituciones y políticas, normas y contenidos, formación y conocimiento, gestión y or-

ganización, estudiantes y docentes, en fin, principios y fundamentos de la formación de los ciudadanos.

- *Instauración de la administración de la educación lo más cerca posible del ciudadano.* La administración de la educación se ha de fundamentar en un esfuerzo público, colectivo y privado, que abra espacios y faculte a la misma comunidad para participar en el diseño de pautas y estrategias educativas, de formación ciudadana y de desarrollo de una sociedad participativa y pluralista.

- *Vindicación del carácter estrictamente social-público de la calidad de la educación.* La calidad debe ser aprehendida en términos de su utilidad social para la resolución de los problemas que enfrenta la sociedad y para la superación de los nuevos retos del desarrollo social y productivo. Por ser un concepto multicontextual, debe ser objeto de escrutinio público y de rendición de cuentas. Así, se requiere la configuración de un amplio consenso sobre la calidad, eficiencia y acreditación de las instituciones educativas, para que la calidad no sea percibida como algo ajeno, impuesto desde afuera, sino prioritario para legitimar su papel dentro del proyecto colectivo de sociedad.

## 2.5.2. ORIENTACIONES GENERALES DE POLÍTICA EN EDUCACIÓN Y CULTURA

### *Educación básica*

La formación y la educación básicas, tanto la formal como la informal, han de orientarse al desarrollo de la ciudadanía con valores de responsabilidad individual y colectiva, cooperación, inclusión, respeto por las diferencias y acatamiento de las normas validadas socialmente. Con este propósito, en lo que respecta a la educación formal se requiere complementar y reglamentar aspectos básicos de la Ley Marco como tarea prioritaria para la modernización de la educación básica. Así, hay que robustecer aspectos innovadores de la Ley 115 como:

- Priorización de la calidad, pertinencia y homologación de estándares entre instituciones.

- Responsabilización colectiva con autonomía relativa en la administración de la educación bajo estricta rendición pública de cuentas.
- Instauración y fortalecimiento de sistemas de autoevaluación en todos los niveles y componentes del sistema educativo.
- Profundización de prácticas de socialidad en el seno de la escuela, entre ellas las de convivencia, participación, representación y construcción colectiva entre alumnos. Su conveniencia reside en el cambio de actitud, en la generación de una relación cooperativa entre ellos y en una manera distinta de concebir el mundo, consecuente con la formación de valores sociales y democráticos.
- Revaloración del alumno y del maestro como protagonistas en el diseño, la conducción y la evaluación de los proyectos educativos y de formación ciudadana.

#### *Educación universitaria*

La universidad que se necesita para formar nuevas generaciones, capaces de asumir de manera competente los compromisos que demanda la construcción de la nueva sociedad, debe hacer cambios fundamentales tanto en la orientación de los contenidos y la calidad de los programas como en la forma de animar los procesos de aprendizaje. Esto implica:

*Una enseñanza centrada en los fundamentos.* Sus características principales deben ser: *énfasis en un núcleo fundamental de saberes disciplinarios* que le permita al egresado desempeñarse adecuadamente en el mundo del trabajo e igualmente acceder a niveles de formación más avanzados; *una relación sólida entre teoría y práctica* que prepare al egresado para interrogar la naturaleza a partir de los fundamentos teóricos adquiridos, plantearse problemas y buscar soluciones alternativas; *la generación de capacidad para adaptarse a lo nuevo.*

*La formación de profesionales basada en la creación.* Se ha de sustentar en el desarrollo de habilidades que lleven consigo gran capacidad de abstracción, un pensamiento sistémico no reduccionista, la experimentación en términos de un aprendizaje centrado en la construcción y la deconstrucción de los saberes adquiridos, junto al trabajo transdisciplinario.

*Institucionalización de comunidades académicas sólidas.* Se debe fomentar la consolidación de equipos permanentes de investigación y redes de creación de nuevos conocimientos, así como la formación de un profesorado con mayores niveles de calificación y preparación para la investigación.

#### *Capacitación para el trabajo y el desarrollo tecnológico*

Éste es un asunto eminentemente estratégico, ya que la capacitación en el trabajo y el conocimiento constituye uno de los requisitos para avanzar hacia la creación colectiva de riqueza en condiciones de inclusión social. Por desgracia, en Colombia no existe la requerida cultura pública y privada ni se cuenta con la institucionalidad para promover la inversión en estos campos. Se requiere emprender importantes esfuerzos privados, colectivos y públicos en esta dirección, como se detalla en el acápite sobre generación de riqueza.

#### 2.5.3. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA EN POLÍTICA CULTURAL Y EDUCATIVA

En cuanto a la situación actual de la educación y la cultura en Colombia, se puede arriesgar la afirmación de que hay un cierto acuerdo sobre lo fundamental, compartido tanto por la sociedad civil como por el Estado, por la mayoría de los educadores e intelectuales y por las diversas instituciones del sector público y privado. No se trata de declarar clausurada la discusión sobre las diferencias y las acciones concretas, la cual, en especial en el campo de la cultura y de la educación, es fuente de innovación. Pero sí parece necesario señalar unos puntos a modo de agenda, que puedan servir de convergencia para que los educadores, los intelectuales, los ciudadanos y las instituciones como un todo, tomen posiciones públicas con respecto a un tema tan esencial para la ciudadanía y para el país.

*Planteamiento general y fundamental: educación y cultura para la ciudadanía.* La formación de ciudadanía —ciudadanos como protagonistas— exige una educación en todos los niveles y las etapas de la vida, no sólo como preparación para un empleo, sino como inspiración para la

vida y capacitación para el ejercicio de la democracia. La sociedad civil es cada vez más consciente del significado primordial de la educación y la cultura para el desarrollo de la solidaridad social y para la realización de las personas, ya que en ellas adquieren movilidad social, competencias para relacionarse con los demás, preparación para el trabajo y motivaciones para el sentido de la vida. De aquí se sigue que es responsabilidad prioritaria del Estado garantizar una educación básica de calidad a todos sin discriminación.

*Revalorar el sentido de educación y cultura como eje fundamental de lo público en estrecha relación de complementariedad con lo privado.* Se ha de dar a la educación el sentido de la formación en valores, del pluralismo radical, del debate público y de la participación ciudadana.

*Garantizar el compromiso real del Estado con la educación y la cultura de los colombianos* como uno de los fundamentos de la legitimidad del Estado de derecho democrático moderno. Este compromiso se debe materializar en el fortalecimiento del *financiamiento de la educación (pública) y de la cultura*, para ampliar sustancialmente la cobertura, mejorar la calidad y pertinencia y propiciar la equidad de la educación.

*Desarrollar el sector “técnico-tecnológico” de la educación*, para promover las posibilidades de empleo, el desarrollo material y productivo y la ampliación de la cobertura en la educación postsecundaria. Ello, entre otras consecuencias, redundará en una mayor contribución para el fomento de la equidad en la oferta de educación.

*Avanzar hacia la modernización de todos los niveles y subsistemas de educación*, superior, secundario y básico, para hacerlos más eficientes y facilitar su administración y financiamiento.

*Promover la profundización en las relaciones intrínsecas entre educación y cultura*, destacando el multiculturalismo (multiétnico) como aspecto fundamental de la cultura ciudadana.

*Fomentar la calidad de la educación en sus diversos aspectos y etapas*, siempre con la perspectiva de ciencia, tecnología, sociedad e innovación y de la instauración de la práctica de la autoevaluación institucional y de programas. Es impostergable el desarrollo de programas de doctorado y maestría de alta calidad en el país.

*Aprovechar el potencial de los medios de comunicación como formadores en valores y como educadores formales.* Hay que considerar mecanismos, como la dedicación de espacios diarios en radio y televisión, a través de los cuales los educadores colombianos puedan ejercer una función cultural y educativa.

## 2.6. MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA PARA LA CONVIVENCIA

La visión general de la modernización de la justicia se orienta hacia la búsqueda de una justicia para la convivencia, eficiente e implantada en condiciones de equidad e inclusión social, cada vez más cercana al ciudadano y según los principios que enmarcan la defensa de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

### 2.6.1. PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA

*Vindicación de la justicia como sistema social sustentado en un acceso amplio en condiciones de equidad y en un desmonte de la impunidad.* Se requiere adelantar una profunda reforma normativa, regulatoria y procesal de algunos campos del derecho que están incidiendo de manera contundente en el inadecuado acceso, la poca eficacia, la elevada impunidad y en la pérdida de legitimidad del sistema de justicia. La satisfacción del usuario del servicio de justicia con la garantía de una oportuna y eficaz observancia de sus derechos requiere no sólo un acceso amplio sino además una pronta y efectiva resolución de los conflictos, en condiciones de equidad. Es propósito inaplazable erigir a la justicia como un verdadero sistema de inclusión social.

*Fortalecimiento de un aparato judicial independiente y democrático para alcanzar la paz y la convivencia pacíficas.* Se ha de garantizar que la administración, el gobierno y la autonomía de la rama judicial se vean reflejadas en la ejecución de políticas públicas y planes de desarrollo resultantes de una estrategia global, armónica y perdurable sobre justicia, desarrollo y sociedad, de tal manera que se logre el pleno desarrollo de

facultades integrales, propias del verdadero sentido que encierran los conceptos de independencia y autogobierno de la rama judicial.

*Consolidación de una cultura jurídica y avance en el desmonte de la práctica de la excepcionalidad.* Resulta indispensable superar la precaria cultura jurídica en sociedad donde el derecho es concebido como instrumento social estratégico, flexible, sometido a excepciones. Se ha de cambiar drásticamente una práctica corriente en el país, consistente en que las reformas judiciales, en lugar de ser tramitadas después de un amplio debate democrático y con el fin de desarrollar garantías constitucionales, son establecidas por medidas de Estado de excepción, principalmente para enfrentar desafíos coyunturales. Esas normas luego son regularizadas y convertidas en legislación permanente.

*Instauración de una verdadera política de Estado sobre la justicia.* Asegurar el concurso comprometido de amplios sectores representativos de la sociedad para la definición, implantación, evaluación y seguimiento de una política integral sobre la justicia en una perspectiva perdurable.

#### 2.6.2. ACCIONES MARCO DETERMINANTES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA

*Institucionalización de la garantía de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.* Avanzar sustancialmente en la simplificación y la aproximación de la justicia formal para el ciudadano, la aplicación de principios de equidad y eficiencia en los procesos judiciales, el reforzamiento de la defensoría pública y los servicios de asistencia jurídica, la ampliación del ámbito de mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación —tanto en los procesos como extrajudicialmente—, la promoción de una cultura de los derechos ciudadanos y la difusión de los sistemas de garantía que arbitra el ordenamiento jurídico.

*Consolidación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.* Se ha de proseguir en la reestructuración de funciones de la justicia oficial para que sean tramitadas legalmente por instancias privadas y ciudadanas debidamente reguladas y aceptadas socialmente. Es de resaltar la conveniencia de reforzar mecanismos conducentes a la transformación del

derecho y de la justicia, para que el derecho se vaya llenando de realidad social. Entre ellos se destacan la tutela, las casas de justicia —como puente entre el sistema formal de justicia y la justicia comunitaria— y el arreglo directo entre las partes, la mediación, la amigable composición, la conciliación en equidad, la jurisdicción de paz, la conciliación en derecho, la jurisdicción indígena, el arbitraje, entre otros.

*Fortalecimiento de los canales de control y participación ciudadana en la evaluación de la administración de justicia.* Se requiere propiciar una práctica ciudadana de análisis y seguimiento de los logros efectivos de la justicia a la luz de los propósitos estipulados en la ley. Resulta necesario, entonces, desarrollar y aplicar modelos dinámicos de seguimiento, control y ajuste de las leyes desde una perspectiva práctica, en términos de evaluación de proyectos.

*Redefinición de ciertas penas y delitos y despenalización de las reconocidas por la sociedad como de carácter menor.* La tipificación y el tratamiento penitencial de algunos delitos ha perdido vigencia, lo que trae como consecuencia la falta de equidad entre los tipos de delincuencia, los excesivos costos procesales y carcelarios, el desequilibrio entre los esfuerzos del Estado y la satisfacción de las demandas de la comunidad, todo ello sumado a la pérdida de credibilidad del ciudadano en el sistema de justicia. Para superar estos problemas, se deben considerar medidas como:

- Despenalización de algunas de las conductas que hoy constituyen delitos —por ejemplo el giro de cheques sin fondos, el hurto de uso, la inasistencia alimentaria—, mientras que otras conductas con incidencia en los derechos sociales deben ser penalizadas —por ejemplo la apropiación de las prestaciones sociales de los trabajadores, el fraude a la comunidad en la prestación de servicios públicos, daños dolosos al ecosistema—.

- En el campo del derecho civil sobresalen los conflictos entre entidades financieras acreedoras y deudores ocasionados por incumplimientos de los términos acordados, que en la actualidad son tratados directamente por el Estado colombiano y que en muchas sociedades reciben otro tipo de procesamiento, como el arbitramento y variadas formas a cargo de agentes privados, de cuya financiación se puede disponer a través de seguros en el mismo proceso de contratación de créditos.

- En el área de atención civil no se justifica que los jueces dediquen cerca de un ochenta por ciento de sus esfuerzos a adelantar juicios ejecutivos. Debe pensarse en un trámite consistente en una etapa inicial de arreglo, una búsqueda intermedia de conciliación y una última instancia de arbitramento.

*Reforma en instituciones y procedimientos judiciales.* Hay que adelantar reformas en lo judicial con el principio de brindar plenas garantías a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sus propósitos se orientarían a:

- *Avanzar hacia el replanteamiento de las funciones de la Fiscalía,* con miras a adelantar una desjudicialización de la institución sin dejar de reforzar una política criminal encaminada a fortalecer la lucha del Estado contra el crimen, ni de desconocer los derechos de los asociados.

- *Garantizar una participación del juez de manera proactiva, efectiva y transparente,* con la práctica de pruebas de manera oral y en su presencia, haciendo posible la publicidad en la imposición de medidas de aseguramiento. En este mismo sentido, permitir que tanto la audiencia preparatoria como el juicio sean orales y que la norma general exija que las pruebas practicadas oral y públicamente en la audiencia de juzgamiento tengan valor probatorio.

- *Reducir el formalismo del proceso civil* de manera tal que se eviten los trámites formales dilatorios o repetitivos, la confusión de funciones judiciales y administrativas, el exceso en los términos legales de los procesos, etc.

*Modernización y profesionalización del aparato judicial.* Se requiere avanzar hacia la modernización judicial con miras a lograr una mayor eficiencia institucional de la administración de justicia. En este campo sobresalen diversas acciones entre ellas:

- Racionalización, simplificación y transparencia en la normatividad judicial y procesal.

- Reforzamiento y estandarización de procedimientos en la selección, la evaluación de méritos y el desempeño y capacitación de administradores de justicia.

- Replanteamiento de la división de actividades judiciales y administrativas, con el fin de aplicar estrictamente tanto la función judicial, lla-

mada a adjudicar o reconocer el derecho, como la administrativa, encargada de los procedimientos operativos.

- Creación de un sistema idóneo, sostenible y fiscalizado de auxiliares de la justicia.

- Formación del abogado y profesionalización de los jueces y en general del ejercicio del derecho, orientadas al análisis, al diagnóstico y la evaluación integral de leyes, normas e instituciones organizativas en el contexto de la problemática de la sociedad.

- Capacitación de los jueces para que utilicen la conciliación de manera efectiva y útil y conduzcan procedimientos como la oralidad.

*Fortalecimiento y ampliación del sistema de defensoría pública.* Debe reevaluarse el sistema de operación habitual de los consultorios jurídicos, reforzando el control sobre los estudiantes que asumen poderes y promoviendo el acceso a algunos beneficios estatales para los abogados que presten sus servicios a personas sin la posibilidad de sufragar los costos de las defensas particulares. Además, se ha de implantar mecanismos que garanticen una mayor idoneidad de los apoderados de oficio, como el registro único, la promoción interna y un sistema efectivo de controles de ética y calidad.

*Modificación de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.* A pesar de que el nuevo ordenamiento jurídico prevé la conciliación como requisito de procedibilidad para adelantar cualquier acción judicial, no se debe suprimir la conciliación dentro de la actuación procesal, aunque tendría que capacitarse a los jueces para que puedan realizarla adecuadamente. Así mismo, se debe abrir un debate y una evaluación serios sobre la procedencia y la eficiencia de crear jueces de conciliación, y la ubicación de las autoridades, los organismos o las personas que la tendrían a su cargo, a partir de las ventajas o fortalezas necesarias para esta actividad, de los resultados que ha presentado la figura y la naturaleza de los conflictos objeto de la misma.

*Formulación e implantación de una estrategia de internacionalización en lo jurídico.* No sólo por la relativa porosidad de los sistemas jurídicos nacionales, debida al impacto de la globalización en el derecho en ámbitos cada vez más importantes, es claro que la justicia debe responder a la

internacionalización de ciertos conflictos y a los compromisos acogidos por el Estado ante las distintas organizaciones de naciones. El manejo de conflictos enmarcados en la regulación internacional de derechos humanos, de los derechos de los niños y la mujer, del derecho de asilo y refugio, de la humanización de la guerra, de las normas comunitarias o internacionales sobre comercio, transporte, cooperación tecnológica e industrial, la lucha contra los delitos transnacionales y, en especial, la consideración de decisiones de tribunales internacionales de justicia, son sólo unos ejemplos del alcance de la acción judicial en el escenario internacional.

*Reconocimiento a las víctimas.* Colombia debe impulsar las políticas y las leyes necesarias para observar normas internacionales en esta materia, en particular la Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos del Poder, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1985.

*Desarrollo de alternativas novedosas de financiamiento del sector de la justicia.* Acorde con los requerimientos de la justicia moderna, se ha de avanzar hacia la instauración de mecanismos novedosos para la financiación de la justicia, aún más en medio de la crisis de las finanzas públicas del país. Se requiere la introducción de mecanismos para que las partes asuman una porción de los costos del servicio de justicia con el objetivo de reducir el gasto público e introducir incentivos que promuevan un uso más eficiente del recurso judicial —es típico el caso de los conflictos entre entidades financieras y deudores—. De igual importancia resulta la creación de mecanismos eficientes de contabilización de los fondos especiales destinados a la rama judicial, con miras a su distribución equitativa entre las entidades que deben aplicarlos para el beneficio de los propios usuarios del servicio.

## 2.7. INSTAURACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

### 2.7.1. POSTULADO CENTRAL PROGRAMÁTICO PARA UN AMBIENTE DE PAZ Y SEGURIDAD

*Instauración y desarrollo de la concepción de seguridad democrática.* El país debe transitar al desarrollo de un concepto de seguridad democrática en el carácter estricto de *bien público fundamental*, que trascienda la conceptualización de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la aplicación de la capacidad de coacción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ámbito crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva.

### 2.7.2. PRINCIPIOS RECTORES DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

*Afirmar el Estado de Derecho y reconocer el papel de la sociedad en la definición del pacto social*, sustentado en la soberanía popular que funda la vida en sociedad.

*Garantizar la seguridad para la población y complementariamente para el Estado*, en cuanto la primera es sustento fundamental de la observancia de la segunda.

*Aplicar políticas de seguridad que sean no sólo legales sino también legítimas y, aún más, éticamente válidas*, y evitar acudir a la excepcionalidad, como se ha hecho tradicionalmente sin mayor éxito.

*Propugnar por la seguridad para la convivencia y para el desarrollo de las potencialidades de la sociedad*, y no la seguridad en sí y por sí sola.

*Vindicar a la fuerza pública como un órgano con una capacidad deliberante sobre los asuntos fundamentales y los propósitos colectivos de la sociedad.* Se concibe la deliberación como concepto amplio en el sentido de

debate, discusión, reflexión sobre asuntos de interés colectivo —entre ellos la seguridad democrática—, y no en su sentido más restringido y restrictivo, como el referente exclusivamente a meras materias partidistas. Así, en la acepción bien entendida de deliberación, la siguiente argumentación no contradice, de manera alguna, el Artículo 219 de la Constitución Nacional que establece taxativamente que “La fuerza pública no es deliberante”.

### 2.7.3. POLÍTICAS DE SEGURIDAD

*Instauración de nuevas doctrinas de seguridad y defensa nacionales.* Debe reflexionarse sobre la conveniencia de nuevas doctrinas o nuevos paradigmas de seguridad y defensa nacionales, como es la defensa disuasiva, la cual entrañaría que el país adquiriera un poder relativo de combate suficiente como para persuadir a eventuales enemigos externos de un ataque contra su soberanía, pero que, al mismo tiempo, no implicaría tener una capacidad como para iniciar ofensivas o ataques contra países. Este conjunto de temas debería ser asumido por el gobierno, por la sociedad civil a través de partidos políticos, movimientos y organizaciones sociales, para propiciar un cambio en la visión de la estrategia de la seguridad y la defensa nacional, en un contexto de concertación y de diálogo muy estrecho con la Fuerza Pública.

*Replanteamiento de la visión de las fuerzas militares.* Se necesita repensar el paradigma del papel del ejército que actualmente está en el trasfondo de la visión de las fuerzas militares en Colombia. Ha de transformarse la actitud de una fuerza pública que por más de cuarenta años se dedicó a atender una confrontación según la acepción ideológica de la guerra fría Este-Oeste, con la instauración de una concepción moderna encaminada a reafirmar su carácter social y democrático mediante un sistema educativo fundamentado en principios y valores de un Estado de Derecho y en la procura de intereses nacionales. El logro de este propósito exige cambios culturales, institucionales, curriculares, académicos y administrativos en la formación militar.

*Fortalecimiento del modelo de policía comunitaria.* Debe fortalecerse y perfeccionarse el modelo profesional de policía comunitaria por ser apro-

piado para implantar el sistema de seguridad ciudadana, cultura ciudadana y libertades públicas en el marco de la concepción de seguridad democrática. Se debe promover la estructuración en los niveles social y comunitario de las organizaciones que puedan generar espacios para que las autoridades y los ciudadanos conjuntamente con la policía identifiquen y analicen los problemas de inseguridad y se definan las alternativas para enfrentarlos. El modelo ha de sustentarse en la participación ciudadana basada en la conciencia, que genera la confianza en la comunidad y da respuestas civilizadas a los problemas de la colectividad, entre ellos la seguridad.

*Institucionalización de la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana.* Se debe reforzar la relación entre el gobierno local, la policía y los organismos de seguridad con la participación decisiva de los alcaldes. En este sentido, se podría financiar la creación de entidades de investigación de seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las labores de prevención, además de brindar especial prioridad a la concertación con la ciudadanía sobre temas de seguridad, mediante la creación de redes de vecinos, la coordinación con las juntas de acción comunal y otros mecanismos de participación ciudadana.

*Fortalecimiento de las instancias regionales y locales para la seguridad ciudadana.* Dado que la seguridad ciudadana tiene fundamentalmente un campo de aplicación local, es preciso que: a) el Estado central dote a los municipios de los recursos necesarios para que puedan garantizar la seguridad de sus habitantes —es decir alertas tempranas, frentes de seguridad ciudadana—; b) se coordinen las políticas, disposiciones y recursos de los órdenes nacional y local; c) las políticas locales tengan continuidad y no dependan de las administraciones de turno.

*Modernización, profesionalización y reingeniería de la fuerza pública.* Es necesario avanzar hacia una profunda reforma y reingeniería de la función pública para garantizar la eficiente, oportuna y equitativa prestación del servicio público y, además, avanzar hacia el saneamiento y la viabilidad de las finanzas públicas en una perspectiva de mediano y largo plazo. El caso de la defensa (ejército y policía) resulta bien indicativo en la medida en que durante los últimos años la sociedad ha canalizado

crecientes recursos para su modernización con el propósito tanto de afrontar en mejores condiciones y con la mayor efectividad posible el conflicto armado y la precaria convivencia ciudadana, como de instituir la legitimidad del Estado en amplias zonas del país.

## 2.8. GENERACIÓN DE RIQUEZA E INCLUSIÓN SOCIAL

La generación de riqueza colectiva y el avance en la inclusión social son requisitos indispensables aunque insuficientes para la transformación de la sociedad colombiana en una sociedad moderna y democrática y para su inserción creativa en el nuevo orden mundial.

### 2.8.1. POSTULADO PROGRAMÁTICO PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

*Construcción de un contrato social sobre la generación de riqueza y la inclusión.* Hoy más que nunca Colombia se ve enfrentada a la necesidad de construir colectivamente una *visión de futuro* del país, en el cual el desarrollo productivo y la generación de empleo socialmente eficiente conduzcan al aprovechamiento de las potencialidades sociales, a la adecuada utilización de los recursos disponibles y a la mejora en la equidad y acceso de oportunidades, como factores fundamentales para la transformación social del país en el mundo de hoy.

Elementos esenciales del *nuevo contrato* son:

- *Instauración de un entorno económico, político, social y cultural favorable a la generación de riqueza colectiva* de modo que las ganancias correspondan al esfuerzo de la inversión, la innovación, la adaptación, la asunción de riesgos, la productividad y la competitividad.
- *Adopción de una nueva institucionalidad con la implantación de reglas de juego, normas y pautas de comportamiento* favorables al desempeño empresarial en un ambiente de competencia y para la coordinación, la asunción y la evaluación de compromisos y responsabilidades colectivas entre agentes privados y públicos de los sectores productivo, comercial y de servicios, los trabajadores, los consumidores, los provee-

dores de tecnología, etc., con miras al desarrollo productivo y la competitividad sistémica\*.

- *Asunción de una mayor responsabilidad social y un activo compromiso por parte de los agentes involucrados en lo productivo*, que no se restrinja al cumplimiento de sus obligaciones tributarias y laborales, sino que abarque tanto acciones decisivas para mejorar sus condiciones productivas y asumir responsabilidades colectivas en la competitividad sistémica, como para propiciar la participación de otros grupos de la sociedad en la definición e implantación y el desarrollo que garanticen una mayor inclusión social.

- *Fortalecimiento del papel del Estado para la promoción de un entorno favorable al desarrollo productivo*, auspiciando la coordinación y la asunción de compromisos entre los agentes, y junto con la implantación de políticas mesoeconómicas y sectoriales acordes con las prioridades establecidas en estrecha coherencia con la política macroeconómica. De acuerdo con el ordenamiento constitucional vigente, también le compete propugnar por la provisión oportuna y eficiente de servicios de carácter público, bajo estrictos criterios de justicia social, y por la observancia de los derechos fundamentales de la población.

\* Así, por ejemplo: (i) A la política pública le corresponde fundamentalmente la responsabilidad de establecer reglas de juego claras y un clima de confianza en el sistema, propiciar un ambiente macroeconómico favorable para la actividad productiva, la inversión y la productividad, contribuir a corregir *fallas* del mercado y crear ventajas competitivas, impulsar la provisión eficiente de bienes y servicios de carácter público y, con la activa participación del sector privado, promover la coordinación entre agentes y organizaciones y velar por el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades asumidos tanto por el sector público como por el privado. (ii) A los productores les compete no sólo el mejoramiento de la competitividad y condiciones de trabajo en su actividad, sino además, asumir colectivamente como grupo ante las restricciones del Estado para la provisión eficiente de ciertos servicios y en consulta con criterios de rentabilidad privada y colectiva de mediano y largo plazo, el desarrollo de algunas acciones en beneficio de la competitividad sistémica. (iii) Con respecto a los trabajadores, su posición debe estar orientada a propiciar aumentos de productividad, innovación, cambio técnico, capacitación y desarrollo productivo, a participar de manera activa en el diseño y la reestructuración de los procesos y las cadenas productivas, a asumir un papel activo en la formación y en el diseño y la evaluación de los programas de capacitación laboral.

## 2.9. PRINCIPIOS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

### 2.9.1. EL ENTORNO MACROECONÓMICO

Se requiere avanzar hacia la consolidación de:

- *Un irrestricto apoyo a la implantación de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo productivo y la competitividad.*

- *Una institucionalidad orientada a que la administración de la política macro sea objeto de rendición pública de cuentas, bajo la responsabilidad social de las autoridades competentes, a la luz de los propósitos del contrato y dentro de los márgenes de autonomía disponibles en condiciones de competencia.*

- *Un entorno propicio con un reforzamiento de las normas para la competencia y un mejor clima de negocios en el cumplimiento de compromisos, el respeto de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción, la certidumbre de las reglas de juego, el desmonte de privilegios y prácticas excluyentes a través de la política pública y a espaldas de la competencia.*

- *Un avance en el saneamiento de desequilibrios estructurales en la economía, como en los casos de las finanzas públicas y del sector financiero, por ejemplo.*

- *Un ambiente adecuado para alcanzar niveles de crecimiento sostenido superiores al 6%, por ejemplo, en condiciones de certidumbre, para incrementar sustancialmente el nivel de ahorro de la economía a niveles cercanos al 25% del PIB, junto con una transformación de los patrones de consumo y unas condiciones favorables para la inversión productiva y su eficiencia.*

### 2.9.2. FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA

Ante la problemática de la financiación de la inversión y la actividad económica en el país, debe avanzarse en una agenda de acciones como las siguientes:

- *Desarrollo de un mercado de capitales eficiente y bien regulado.* Es necesario asegurar transparencia, suministrar información oportuna y pertinente del manejo de los fondos, garantizar el respeto pleno de los derechos de propiedad y consolidar la confianza de los inversionistas.

- *Implantación de una verdadera política pública, eficiente y estrictamente regulada y fiscalizada,* con miras a promover condiciones favorables a la financiación de agentes económicos para adelantar proyectos viables de adecuada rentabilidad, que no sean solamente de gran tamaño y con reconocida trayectoria, y de determinadas actividades con alta rentabilidad privada en el corto plazo.

- *Instauración de una arquitectura financiera en la que uno de sus componentes pueda ser una banca de desarrollo de segundo piso,* creada bajo una concepción moderna y con una decisiva complementación, financiación e intermediación de entidades privadas y bajo un régimen regulatorio estricto que evite los graves inconvenientes que se han presentado en el pasado.

- *Profundización del saneamiento del sistema financiero nacional,* por lo cual se puede propugnar a través de la capitalización del sector productivo endeudado y del sistema financiero directamente.

- *Creación de condiciones propicias para la atracción de la inversión extranjera directa,* a través, por ejemplo, del diseño de estrategias proactivas por parte del empresariado colombiano para la realización de alianzas con la inversión extranjera.

- *Aplicación de una política sólida sobre financiamiento de vivienda para el estímulo del sector de la construcción y la superación de la crisis de la cartera hipotecaria,* mediante mecanismos como la provisión de garantías estatales transitorias mediante titularizaciones.

## . POLÍTICAS PÚBLICAS Y MERCADO DE TRABAJO

### 3.1. POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los temas centrales del contrato es la generación de empleo ante la grave situación estructural de desempleo, pobreza, marginalidad e ini-

quidad en la distribución del ingreso. Entre los diversos campos de política económica y social son de mencionar los siguientes:

- *Actuación de manera integral y consistente en las instancias macro, meso y microeconómicas* partiendo de la consolidación de un entorno macroeconómico favorable al crecimiento hasta la adaptabilidad de políticas laborales.

- *Desarrollo de una institucionalidad que garantice la realización de compromisos efectivos por parte de los actores involucrados* para garantizar la mayor utilidad social y el mejor impacto distributivo de las medidas de política laboral. Existen experiencias en este sentido, entre ellas los pactos de empleo entre empresas y empleados, supervisados por una comisión tripartita o bipartita.

- *Abordaje de la flexibilización y la adaptabilidad laboral con el propósito de contribuir a crear condiciones para el desarrollo productivo, la generación de empleo y la competitividad sistémica*, en estricta observancia de los Convenios de la OIT en sus distintas materias.

Una de las materias es la jornada de trabajo. En algunos casos resulta conveniente abordar el ajuste de las jornadas de trabajo, adecuándolas a la naturaleza de la misma actividad y en beneficio de las partes. En otros casos, como en empresas o sectores en los cuales como resultado de las mejoras sustanciales en productividad y el desarrollo de las fuerzas productivas se disminuya el tiempo de trabajo social necesario, sería pertinente examinar entre las partes las condiciones en las cuales podría acordarse una reducción de la jornada media de trabajo con miras a asignar más eficientemente fuerza de trabajo desempleada.

Otros temas que se relacionan, por ejemplo, con la acumulación de días de fiesta laborados a las vacaciones anuales y con cierta diferenciación en las condiciones laborales entre tipos de empleados (antiguos y nuevos por ingresar), la reducción del piso para el salario integral y sus impactos distributivos, hacen parte del ámbito temático que debe ser abordado en el marco de la Comisión Nacional de Concertación, así como en todas aquellas instancias apropiadas en las que se pueda promover el análisis de la situación laboral y la realización de acuerdos entre empresarios y trabajadores.

### 3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURO DE INGRESOS Y EMPLEO

Ante la profundidad de la crisis del empleo en el país y los riesgos de inseguridad y volatilidad económicas en medio del proceso de globalización, se requiere:

- *Avanzar hacia la aplicación de políticas efectivas de protección social (seguro) para compensar, al menos en parte, los riesgos y costos infligidos especialmente a los grupos más vulnerables de la sociedad. Contribuir a enfrentar esta situación social constituye una responsabilidad tanto pública como privada. En cuanto a la instancia pública:*

- *El Estado ha de desarrollar instrumentos para ayudar a reducir la volatilidad y aumentar el autoseguro de la economía, así como a mejorar la distribución de riesgos entre grupos de la población. Aparte de la modalidad de indemnización por despido, los programas de seguridad de ingreso pueden ser aplicados con mayor propiedad de manera anticíclica para compensar, en parte, las fluctuaciones micro y macroeconómicas.*

- *Los programas de seguridad de ingreso deben ser concebidos como programas de seguridad y no sólo como de emergencia, con carácter más permanente que temporal, y aquellos hay que orientar importantes recursos públicos con la prioridad y la urgencia requeridas para afrontar la grave situación social del país.*

### 4. CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO, LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

Uno de los factores estratégicos para la productividad y la competitividad sistémica es el desarrollo del capital humano como factor determinante de crecimiento endógeno. Por desgracia, Colombia no dispone de la requerida institucionalidad pública y privada para la capacitación en el trabajo y el desarrollo tecnológico. En estas circunstancias resulta necesario:

- *Superar importantes problemas del sistema educativo y de formación para el trabajo. Tanto la educación formal como la no formal deben arti-*

cularse para desarrollar competencias generales y específicas, a través de la formación profesional y la capacitación, de modo que mejore la calidad del trabajo y del capital humano, se facilite la innovación y el cambio técnico y se incremente la productividad y la competitividad de la economía. La educación no formal tiene innegables ventajas en cuanto a su capacidad de llegar a segmentos del mercado con muy diferentes niveles de escolaridad y puede contribuir a mejorar la equidad de la educación en general.

- *Agilizar la celebración de acuerdos y otro tipo de modalidades entre la empresa privada y el Sena para que se adelanten, a cargo directamente de los empleadores, cursos de capacitación en aquellas especialidades en las cuales las mismas empresas los puedan proveer en mejores condiciones de calidad, costo y pertinencia. Ello deberá hacerse con un estricto escrutinio, de manera tal que se eviten sobrecostos para reducir indebidamente obligaciones parafiscales.*

- *Promover la creación de centros de desarrollo tecnológico como una buena alternativa para el sector privado en términos del acceso no sólo a nuevas tecnologías y conocimientos, sino también a la capacitación en especialidades propias del sector productivo que sobrepasen las posibilidades de oferta del SENA.*

- *Adecuar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Formación Profesional con el propósito de velar por una estricta coordinación entre el sistema de educación formal, el SENA y otros centros de capacitación no formal y el sector productivo, para reducir la duplicación de esfuerzos, aumentar el aprovechamiento de sinergias potenciales y garantizar la cobertura, la calidad, la pertinencia y la equidad en la formación para el trabajo.*





II  
CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO Y CIUDADANÍA





## INTRODUCCIÓN

El marco del debate en el Taller de Lo Público y Ciudadanía entraña el reconocimiento de que en el mundo moderno de hoy y bajo un Estado Social de Derecho, lo público debe ser comprendido según un concepto de cultura cívica en un entorno de tolerancia, solidaridad y respeto a las diferencias.

Los cambios programáticos para la construcción de lo público han de orientarse mucho más allá del ámbito de lo propiamente estatal, para abarcar diversas instancias y esferas donde se propicie la vinculación del ciudadano en el proceso de identificación, legitimación democrática e instauración de propósitos y asuntos de interés colectivo, en un contexto de civilidad moderna y un Estado Social de Derecho en donde el ciudadano se sienta partícipe y protagonista del ordenamiento de las relaciones sociales y asuma su papel protagónico como algo que le corresponde, que le compete, en cuanto derecho y obligación.

Lo público debe ser repensado a la luz de los avances de las sociedades de hoy y los condicionamientos y oportunidades que brinda el proceso de globalización. Se ha de configurar una cultura de lo público germinada y enriquecida lo más cercanamente posible a un ciudadano cada día más protagonista de la evolución de la sociedad. Un ciudadano en mayor medida involucrado en la construcción, gestión y legitimación de lo público a través de procesos democráticos de deliberación colectiva. Un ciudadano concebido no sólo como receptor de derechos, sino también como garante de obligaciones con el resto de la sociedad, que asume “nuevas” responsabilidades fiscalizadoras y valoriza comprome-

[69]

tidamente el sentido social de que lo público le compete a todos en su conjunto.

En este contexto, en el transcurso de una veintena de reuniones celebradas durante los siete últimos meses, el Taller de Lo Público ha avanzado en unas propuestas programáticas para el cambio, partiendo de los fundamentos de lo público y la ciudadanía en el mundo de hoy que, como producto de un proceso social, no son ajenos al desarrollo de la sociedad ni al proceso de la globalización normativa y regulatoria, en el propósito de la conformar una cultura civilista de lo público, y alcanzar una institucionalidad y un arreglo organizativo que posibiliten la construcción, la gestión y, en fin, la gobernabilidad democrática de la administración de lo público.

La dinámica del grupo llevó a privilegiar algunos campos problemáticos, postergando otros también importantes para la transformación de la gestión social de lo público en el país, con la convicción de que este documento es un texto apenas en proceso, abierto para su enriquecimiento temático y programático en el proceso de divulgación y debate, con el concurso tanto de los mismos miembros del Taller como de la comunidad de especialistas y grupos cada vez más amplios de la sociedad.

Así el presente capítulo concentra la atención en los siguientes campos para los cuales se desarrollan propuestas programáticas de cambio:

- Avanzar en una breve caracterización de la conceptualización contemporánea de lo público en el mundo de hoy, y sus implicaciones y retos para la nueva administración social de lo público bajo una óptica civilista en una democracia participativa.
- Esbozar algunos de los elementos centrales de la problemática de lo público en la sociedad colombiana.
- Plantear las bases programáticas de un contrato social alrededor de lo público en un país como Colombia en proceso de instaurar un Estado Social de Derecho.
- Caracterizar rasgos distintivos del papel social de actores determinantes en la construcción de lo público en el país.

## 1. LO PÚBLICO EN UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

### 1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Algunas sociedades entre ellas la colombiana se encuentran actualmente en un proceso de crisis caracterizado por la extrema precariedad de la esfera pública y el marcado deterioro de la esfera de la intimidad privada, que se manifiestan en los problemas de las múltiples violencias, la creciente corrupción y las prácticas clientelistas. Para algunos, la tendencia a la solución privada y violenta de los conflictos podría mirarse como la contrapartida de la inexistencia o la precariedad de un ámbito público de tramitación de las tensiones sociales, pues implicaría un referente político común: la no aceptación del Estado como tercero en discordia en medio de los conflictos, al que correspondería una sociedad fragmentada y desarticulada en múltiples sectores y grupos. Por ello, hablar de la precariedad del ámbito público y de la consiguiente precariedad del Estado obliga a reflexionar sobre el funcionamiento de la sociedad donde se genera ese Estado, sobre cómo lo conforma y como se resiste a verse expresada en él.

Resulta ineludible avanzar en la reflexión por parte de amplios sectores de la sociedad sobre problemáticas colectivas esenciales, como la construcción de lo público y la relación entre lo privado, lo público y lo social; el desarrollo de la ciudadanía en una cultura de tolerancia, solidaridad y compromiso social; la configuración de una sociedad civil moderna, autorreflexiva y autogestionada en un régimen democrático incluyente y deliberativo en el contexto de la globalización.

Este planteamiento se sustenta en el reconocimiento de que, en el mundo de hoy, la transformación de lo público y su íntima interrelación con lo privado se caracteriza por su dinamismo en términos de una variada multiplicidad de espacios públicos y una amplia diversidad de espacios privados objeto de recíproca mutación, redefinición, renovación, en consonancia tanto con el progreso de una civilidad ciudadana de tolerancia, solidaridad y corresponsabilidad, como con el desarrollo de las relaciones sociales en términos de unos derechos, obligaciones y deberes

ciudadanos, consecuentes con una modernidad cada vez más reflexiva y bajo un régimen político y social democrático.

En tal sentido, la permanente construcción de lo público y lo privado en el mundo moderno, el desarrollo de la ciudadanía y de la sociedad civil en un contexto de civilidad con tolerancia y solidaridad, y la democratización incluyente y deliberativa de la vida social en todas y cada una de sus instancias de deliberación/acción, constituyen en su conjunto un único e inseparable proceso de cambio-transformación de la sociedad. Con el componente adicional de que este proceso se halla progresivamente relacionado y en consulta con el desarrollo de una agenda cada vez más global en temas como los relacionados con derechos, deberes y formas de organización y participación de la ciudadanía, con principios de civilidad y de democracia.

En este entendido, el camino de la construcción de una sociedad moderna autorreflexiva y deliberante, la esfera de la intimidad privada deberá no sólo preservar su lugar privilegiado y contar con el entorno y las condiciones propicias para la consolidación, el enriquecimiento y el perfeccionamiento de la individualidad del ciudadano como el agente social esencial en la configuración, la renovación y el desarrollo de la sociedad, sino además transformarse radicalmente, superando la mera concepción individual egoísta, excluyente y reclamante de sus derechos, en una concepción comprensiva sobre una individualidad social incluyente.

Se trataría de una esfera privada con un compromiso y una deliberación individual de los intereses particulares en relación con intereses y propósitos comunes de la colectividad. El ciudadano viene a reconocerse no exclusivamente como reclamante de derechos, en cuanto que asume la corresponsabilidad irrestricta de velar por los derechos de los demás y por el bien de la colectividad en su conjunto.

La creación de una cultura de la tolerancia, de la solidaridad, de la corresponsabilidad, de la aceptación de las diferencias, del diálogo, de la información y de la formación, y de la aplicación del conocimiento para el progreso, para el desarrollo y para la inclusión social, es un propósito social de transformación. Educación, ética y cultura configuran un elemento central para avanzar en el desarrollo de la civilidad y la ciudada-

nía, la convivencia y el sentido de pertenencia, lo público y la democracia como régimen incluyente.

De esta forma podrán constituirse unas bases indispensables para la instauración de un proceso social incluyente y autorreflexivo en la construcción de lo público/privado, con la legitimación y el enriquecimiento de la propia esfera pública. Ello resulta todavía más decisivo en la medida en que en el avance hacia una sociedad democrática deliberante y —contrario a posiciones erradas que han identificado simplistamente a lo público con lo estatal— lo público ha de abarcar cada vez más espacios sociales que no pueden ser legitimados y administrados exclusivamente por el Estado. En múltiples y variados casos, ello le ha de corresponder, en sentido estricto, a la propia colectividad bajo diversas formas de organización y participación.

## 1.2. LO PÚBLICO COMO PROCESO SOCIAL

En general se hace una distinción entre *esfera doméstica*, centrada en la resolución de necesidades familiares o individuales, y *esfera pública*, como ámbito de la ciudadanía libre para el debate y el tratamiento de los asuntos comunes. No obstante, el alcance y el significado de lo público varían con el desarrollo mismo de la sociedad. De ahí la diversidad tanto de sentidos que es posible atribuir a los conceptos público y privado, como de aproximaciones teóricas desarrolladas para su análisis.

Etimológicamente, “público” tiene la misma raíz que “popular”, por lo que la primera acepción de lo público está relacionada con “el pueblo”, lo contrario a lo secreto.

Antes de la modernidad se imponía como visión predominante la dicotomía radical clásica entre lo público y lo privado, al concebirse que lo público era la parcela de administración del Estado, mientras que lo privado era el ámbito de administración de la sociedad civil, y que regía una drástica diferenciación de intereses cruciales, por el hecho de que lo público se relacionaba con lo que se llamó en su momento “el bien común”, en tanto que lo privado se vinculaba con los intereses meramente privados e individualistas. Desde entonces se ha tendido a deificar lo público

como el bien común por encima de y en negación de las divergencias de intereses particulares.

Con la evolución de la sociedad bajo el régimen de mercado, en su primer inicio se llegó a entender el mercado como un espacio donde se realizan los intereses privados, con una óptica individualista. Sin embargo, con el tiempo se fue dejando de lado el concepto de bien común, para abrir paso a la concepción de intereses colectivos no como mera suma o conciliación de los intereses privados, sino algo que va mucho más allá. Y no sólo a través del mercado, con la realización de los intereses individuales, egoístas, se puede lograr la especificación de intereses colectivos y, menos aún, del bien común. Se da entonces todo un debate sobre cómo se configura lo público y qué relación hay entre los intereses privados y los intereses que se puedan denominar colectivos.

Con la modernidad viene a comprenderse lo público no sólo como aquel espacio administrado por el Estado: el espacio de los bienes públicos. Fundamentalmente, por el contrario, se reconoce que lo público está determinado, construido crecientemente por la intervención y la acción de los individuos, es decir, de los ciudadanos, en la definición de los intereses colectivos, a través de su reflexión sobre los intereses individuales, la intimidad y la realidad inmediata y sobre las relaciones, los conflictos y las divergencias entre el yo como individuo y el resto de individuos, la colectividad y la sociedad en su conjunto.

En los debates posteriores desde la filosofía política, de la sociología, de la filosofía moral, lo público resulta cada vez más concebido y aprehendido como un *proceso esencialmente social* en todas y cada una de sus aristas. En mayor medida se configura como un conjunto de espacios desde lo propiamente político hasta lo económico, a lo social, a lo cultural, y de una íntima variedad en públicos, espacios públicos, grupos sociales, raciales, étnicos, etc.

Se comprende que lo público sólo no es el espacio de los intereses colectivos, sino la arena específica reglamentada socialmente para la deliberación, el debate y el cotejamiento entre intereses privados y colectivos. Esta reglamentación abarca el conjunto de normas, conductas, valores y comportamientos aplicados para la tramitación de diferencias y

conflictos de intereses y la celebración de acuerdos. Con la instauración de la democracia, la reglamentación es validada por la decisión y la voluntad libre de los ciudadanos.

Se llega a una creciente convicción de que la construcción, el enriquecimiento, la renovación y la legitimación social de *lo público*, a la luz de los logros de la humanidad y de las exigencias del mundo de hoy en globalización, constituyen un *proceso abierto e incluyente de participación, deliberación, reflexión, controversia, competencia y conflicto entre ciudadanos a proposito de asuntos de interés colectivo*. Así, entonces, el proceso creativo y legitimador de la construcción de *lo público* en la actualidad está íntimamente relacionado y constituye una unidad inseparable del desarrollo de una verdadera democracia participativa, incluyente de ciudadanos con efectiva capacidad deliberante y reflexiva sobre lo que concierne a la comunidad —en un ámbito no exclusivamente nacional sino cada vez más internacional y progresivamente más amplios—.

El proceso de construcción de lo público va acompasado con el desarrollo de la sociedad civil en cuanto proceso de responsabilización y organización de los ciudadanos para articular públicamente sus intereses y para definir y promover intereses colectivos mediante la deliberación, la reflexión y la participación. La participación ciudadana refleja en el fondo el cambio de actitud de los ciudadanos al asumir el papel de actor responsable en la definición y realización de los intereses de la colectividad, en lugar de esperar pasivamente a que el Estado se encargue de ello. Expresado en lo político, pero también en los ámbitos de lo cívico, en la formación de la opinión pública, se podría dimensionar por la proporción de ciudadanos que participan activamente en actividades relacionadas con intereses colectivos en los diversos ámbitos de la vida, adicionalmente por el tiempo que dedican a tales actividades.

Este cambio de actitud de los ciudadanos implica como contraparte la transición de las funciones de protección y control social sobre los individuos desarrolladas por grupos endógenos (clanes familiares, comunidades rurales, gremios, grupos étnicos) a funciones asumidas por entidades abstractas, estatales, de carácter más centralizado y del orden urbano. Esto implica una creciente diferenciación entre lo público y lo

privado, lo mismo que una progresiva diferenciación de los individuos frente a los grupos de control, centrados en solidaridades primarias y sociabilidades cara a cara: familia, vecindario, grupo étnico. Y, en lo subjetivo, corresponde al surgimiento de modelos de autocontrol y autorregulación cada vez más estrictos, los cuales se expresan en el uso generalizado del reloj, que implica la aceptación de una medida común de tiempo, la obediencia a las señales de tráfico y a las normas de regulación urbana, y la aceptación de la necesidad de obedecer la ley, como norma impersonal y objetiva. Todas estas regulaciones introyectadas para normativizar la interacción entre los individuos simbolizan la pertenencia a una sociedad mayor, donde se articulan las actividades e identidades de los individuos y grupos sociales.

Por esta interacción, *lo público* sólo alcanzará la debida legitimidad social en la medida en que resulte de un *proceso* incluyente de participación y deliberación entre ciudadanos, agentes y organizaciones de la sociedad. La construcción de lo público entraña no sólo la deliberación sino también la validación social. De ahí el peligro que se corre con *deificar* lo denominado como *lo público* sin tomar en cuenta su legitimación social mediante un estricto escrutinio del proceso de su definición y su implantación en la sociedad. En casos precarios extremos, *lo público* viene a constituir una esfera en la cual intereses privados excluyentes y privilegiados son impuestos sobre intereses colectivos, de forma encubierta e inconulta con la comunidad.

Además, así como es errado establecer una dicotomía irrestricta entre lo público y lo privado, resulta no sólo equivocado sino contraproducente imponer una primacía absolutista, unilateral, excluyente e inconulta de lo público sobre lo privado. La legitimación social de lo público es un proceso social que parte de la propia esfera de la intimidad y de la capacidad del individuo para reflexionar sobre sus propios asuntos particulares y dilucidar y cuestionar críticamente las relaciones y los condicionantes existentes entre éstos y los intereses de los demás ciudadanos y de la colectividad. El enriquecimiento y la legitimación de lo público en una democracia incluyente requieren la preservación y el perfeccionamiento de la esfera de la intimidad como un espacio esencial en el proce-

so de formación y desarrollo del ciudadano reflexivo y deliberante. Ésta es precisamente una expresión de las relaciones de co-supeditación y co-determinación mutuas entre lo público y lo privado, de su inseparabilidad y de su interacción íntima como proceso social.

Un propósito privado-colectivo-público para la construcción de lo público no surge solamente de la bondad intrínseca de la razón, porque si así fuera ninguna sociedad enfrentaría serios problemas, ya que siempre existirán privilegiados razonadores que podrían concebir el proyecto social ideal.

En la construcción de lo público se destaca la responsabilidad de los formadores de opinión integrados por partidos políticos ó medios de comunicación y del Estado en su carácter de institución social para avanzar en la formación de una civilidad ciudadana a proposito de asuntos de interés colectivo-público.

Igualmente se destaca lo relacionado con lo político como proceso colectivo de construcción nunca acabada del orden social, lo que significa una ruptura con la idea de un orden recibido como algo previamente existente en la naturaleza de la sociedad, en cuanto reflejo del orden natural que el hombre conoce por revelación divina o por la luz de la razón. Lo político es el proceso mediante el cual la humanidad construye un orden, siempre imperfecto e inacabado, que tiende a una utopía nunca plenamente realizada.

Ahora bien, si la democratización incluyente y deliberante es condición inexorable para la construcción, el enriquecimiento y la renovación de lo público, se requerirá avanzar decididamente en el desmantelamiento de las causas objetivas de la exclusión social —en las instancias económica y política—. Sólo con la observancia de unos principios básicos de justicia distributiva y de participación efectiva se podrá garantizar la solidaridad y la cohesión sociales y el sentido de pertenencia a una colectividad, todos ellos elementos necesarios para la construcción incluyente y reflexiva de lo público y la democratización de la sociedad a la luz de los avances de la humanidad y de las exigencias de la globalización imperante. Queda como interrogante crucial si resulta viable poder avanzar en esa dirección bajo el modelo capitalista ahora en vigencia, todavía

más en el caso de países con serias dificultades para insertarse creativamente —no empobrecedoramente— en el nuevo escenario internacional y ante las limitaciones del Estado para ejercer responsabilidades sociales básicas, como la redistributiva, en un mundo de competencia abierta.

Lo que sí es cierto es que, si no se logra resolver adecuadamente la problemática de la justicia distributiva y la inclusión social, tampoco se podría esperar un desarrollo de las potencialidades de la humanidad en condiciones de equidad y solidaridad en el interior de las sociedades y entre ellas.

## 2. LA PROBLEMÁTICA DE LO PÚBLICO EN COLOMBIA

Aparte de que existen diversas problemáticas a las cuales se enfrenta la construcción, la legitimación y la preeminencia de lo público en las sociedades contemporáneas caracterizadas por su complejidad en términos de la diversidad de su composición social —étnica, racial, religiosa— y del ámbito de sus asuntos de interés colectivo —género, familia, medio ambiente—, sobresalen algunos factores determinantes que obstaculizan la democratización en países en desarrollo como Colombia: la exclusión social, la precariedad institucional del Estado, la crisis de la política, la disfuncionalidad del patrón de desarrollo y la fragmentación social, territorial y económica, entre otros.

### 2.1. EXCLUSIÓN SOCIAL

Un problema central en la construcción de *lo público* es la exclusión social no sólo en los términos raciales, étnicos, religiosos y de género que se observan en un amplio número de países, sino también en cuanto a con la inequidad de oportunidades, de ingreso, de conocimiento y de posibilidades de realización humana y ciudadana. La exclusión constituye una quiebra de un requisito esencial de *lo público* en su carácter desiderativo de espacio abierto a todos en condiciones de igualdad, en términos de la capacidad de participación, deliberación, argumentación y persuasión sobre asuntos de interés colectivo, así como de la

observancia y desarrollo de principios y procedimientos democráticos incluyentes.

En este sentido, la exclusión impide la libertad y la capacidad de escogencia, decisión, acción y persuasión de los grupos excluidos y dominados, en marcado contraste con los otros grupos favorecidos de la sociedad. Además, obstaculiza la posibilidad de alcanzar la cohesión, la solidaridad y pertenencia entre los individuos para forjar una cultura ciudadana de tolerancia y respeto de las diferencias, de cooperación y participación en la promoción de intereses y propósitos colectivos a través de instituciones y prácticas democráticas.

Además de la consabida presencia de diferencias y conflictos entre los grupos de la sociedad, la existencia de clases sociales con diversos grados de poder y dominación en la estructura social genera y reproduce relaciones de desigualdad entre los ciudadanos como actores protagonistas de lo público. Así, la construcción de lo público resulta estratificada entre grupos de la sociedad con diferente poder de determinación, a tal punto que la participación de grupos menos favorecidos puede resultar a ser perversa para sus propios intereses de reforzar las relaciones de dominación en el proceso de expresión y confrontación entre intereses colectivos diferenciales (el clientelismo constituye una forma de inclusión perversa para ciertos grupos, como se verá en la siguiente sección).

El enriquecimiento y la legitimación de lo público exige necesariamente avanzar en la inclusión social —sustentándose en la instauración de condiciones apropiadas para la generación de riqueza colectiva, la progresiva eliminación de la pobreza, las posibilidades de elección entre alternativas sociales abiertas, la observancia de principios básicos de justicia distributiva— y, en consecuencia, en la configuración de un espacio crecientemente abierto a la participación de los ciudadanos en condiciones democráticas. No debe perderse de vista que la calidad de la acción colectiva depende en gran medida de la “estructura de oportunidades” que provee la sociedad en un momento dado. Cuando no existe sino una estructura excluyente, no hay acceso igualitario a los aparatos de la justicia, a las deliberaciones y decisiones del Estado, y se propician comporta-

mientos ajenos a la cultura de la civilidad democrática, como el clientelismo y la corrupción.

Resulta de innegable gravedad la persistencia de viejas exclusiones que tienen que ver con la pobreza, las desigualdades de ingreso, las debilidades de la participación ciudadana, la insuficiencia de capital social, etc. Pero lo que preocupa todavía más es la aparición de nuevas exclusiones, como, el “desenganche” de grandes sectores sociales, en países en desarrollo, de las sociedades del conocimiento, del acceso a la información y de la participación en las renovaciones tecnológicas. Ahí surge el cuestionamiento acerca de cuáles serían caminos incluyentes para las grandes mayorías constituidas por esta población “desenganchada”.

La gravedad de la problemática de exclusión es tal que quizás el tema de la agenda global política y social más relevante en la actualidad es la búsqueda de una adecuada conciliación entre la competitividad económica en un ambiente de creciente competencia cada vez más global; junto con la equidad en términos de justicia distributiva y solidaridad social y la democratización de los regímenes políticos en un contexto de deliberación y reflexión incluyentes.

## 2.2. PRECARIEDAD DEL ESTADO

Las precarias legitimidad e institucionalidad del Estado en Colombia impiden el desempeño de funciones y responsabilidades básicas e inalienables que le corresponden a un Estado democrático. Las primeras y más centrales de esas responsabilidades consiste en velar por la irrestricta prevalencia de la ley, la aplicación de la justicia y la preservación de los derechos instituidos en el ordenamiento político y social, propiciar la satisfacción de las necesidades de reproducción social de su población y asegurar la integridad territorial.

La frágil institucionalidad del Estado se expresa en su suplantación, por parte de grupos o intereses privados poderosos, en el arbitrio de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales, relegándose la preeminencia de los intereses colectivos. Sin una estricta prevalencia de la ley se propicia un desarreglo social profundo por la inexistencia de las normas

básicas de convivencia ciudadana, en tanto aquella que se rejida por el tipo de normas rectoras en derecho, de índole persuasiva aunque también coactiva, acordadas por mutuo entendimiento a través de un contrato social entre miembros de la sociedad.

Este deterioro de la convivencia abarca tanto las relaciones cotidianas de los individuos como progresivamente los vínculos de grupos de ciudadanos con otros grupos y con el Estado, en el espacio público-colectivo-privado del ordenamiento político y social.

Ahora bien, la tradicional reproducción de prácticas impuestas *de facto* por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura económica, social y política en Colombia, ha impuesto valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación y a la institucionalización del Estado, al perfeccionamiento de un verdadero régimen de mercado, a la instauración y la representatividad de unos partidos políticos voceros de pertenencias ideológicas de sus miembros y actuantes como colectividad en procesos sociales bajo un sistema democrático.

Así se ha obstaculizado el desarrollo de la cultura cívica —en cuanto contenido moral de determinadas creencias acerca de la sociabilidad humana y el reconocimiento moral del individuo—, el fortalecimiento del tejido social, la prevalencia de lo público y, en fin, la consolidación de un ordenamiento democrático en lo económico, político y social. Esta es una razón fundamental —aunque no la única— por la cual el país no ha podido alcanzar la instauración de un Estado Social de Derecho.

En lo económico no se ha logrado institucionalizar las bases mismas de un régimen de mercado para que las relaciones contractuales puedan desenvolverse de modo transparente y eficientemente con los menores costos de transacción posibles. Ante la ausencia de la confiabilidad, reciprocidad y de la rendición pública de cuentas se ha facilitado un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales y de la corrupción.

En lo político se desarrolló el clientelismo como una forma de gestión localizada —es decir, limitada—, creando un espíritu de facción y una jerarquía de legitimación de los comportamientos y de las fidelidades, de modo que las representaciones políticas se constituyen en facciones o cla-

nes clientelares bajo la dirección de jefes, lo cual ha impedido o bloqueado la posibilidad de democracia interna, propiciando la fragmentación del sistema político. Además, el clientelismo se ha nutrido de la precariedad del Estado y de su creciente poder político-económico, interfiriendo en el ejercicio de la función estatal mediante el aprovechamiento de su poder de influencia para, por ejemplo, diseñar y aplicar políticas públicas en favor de los intereses de los jefes o líderes clientelares y utilizar las plantas de personal y el presupuesto estatal con fines excluyentes de los grupos o clanes poderosos para retribuir los favores de sus clientelas.

En Estados en los que no se logra consolidar el monopolio de la aplicación de la justicia —normativizado e impersonal— y una administración pública burocratizada como la regida por la meritocracia, el clientelismo resulta funcional en cuanto mecanismo que le aporta al Estado legitimidad electoral. Son Estados fragmentados como el caso colombiano, que no deja de ser ilustrativo.

Estas circunstancias explican por qué con frecuencia el clientelismo es la única correa de transmisión entre quienes diseñan políticas públicas y aquellos que han sido tradicionalmente excluidos de formas de participación política autónoma y razonada. En este sentido, el clientelismo se convierte en una forma perversa de inclusión que produce una ilusión de democracia, pero que se basa en la negación de la participación.

En consecuencia a los problemas típicos que son atribuidos a la intervención del Estado y que cuestionan su capacidad de formular y llevar a la práctica políticas económicas y sociales en respuesta a las necesidades tanto de la sociedad en general como del mercado mismo, en el caso colombiano se agrega su exacerbación por la influencia tradicional de las prácticas clientelistas y la consolidación de condiciones propicias a modalidades ilegales como la corrupción, que han impedido una mayor legitimidad e institucionalidad del Estado.

Además, estas anomalías sistémicas resultan decisivas todavía con mayor razón a la luz del ordenamiento constitucional vigente en el país y en el contexto de la globalización y la democratización incluyente y participativa, en el cual la gobernabilidad no sería un paradigma fijo, rígido, sino un proceso y un resultado, y obedecería al proceso de configuración

de unas condiciones sociales apropiadas para dar respuesta oportuna a necesidades y aspiraciones básicas de la sociedad. Así, se entendería mejor la gobernabilidad como la capacidad de responder con eficacia a las necesidades sociales; dependería de una interacción creativa entre el sistema institucional, las capacidades de los actores sociales y políticos y la calidad del liderazgo transformador. En ese sentido, la gobernabilidad solamente será posible si se impone la observancia de los derechos y los deberes de los ciudadanos como protagonistas centrales de la acción social en el proceso de deliberación y articulación de la diversidad de intereses y diferencias a propósito de los asuntos del bienestar de la colectividad.

En la modernidad se ha venido modificando el esquema de gobernación con la adopción de una diversidad de lógicas y criterios en ámbitos de la gestión pública y privada, la descentralización y el fraccionamiento de los órganos públicos y la aparición de nuevos entes públicos, semipúblicos o colectivos —como las ONG— para afrontar la multiplicidad de intereses individuales y colectivos, renovados y enriquecidos con el desarrollo de las sociedades. Con el paso del tiempo resulta cada vez más evidente el interrogante sobre cómo podría el Estado, con independencia de su tamaño, desempeñar un papel crucial en la observancia de los principios de solidaridad social y justicia distributiva, la gestión de asuntos de interés colectivo y, en fin, la garantía de la unidad política y la integración de la sociedad ante un mundo en progresiva globalización.

En estas circunstancias, los colombianos se enfrentan con el desafío de institucionalizar un Estado legítimo, fuerte, eficaz en el cabal cumplimiento de sus responsabilidades económicas, políticas y sociales. Sólo así el Estado podrá erigirse en un actor decisivo en el proceso de construcción, enriquecimiento y legitimación social de lo público, con el aprovechamiento de su privilegiada capacidad para catalizar, movilizar y garantizar la participación los ciudadanos y los grupos sociales en la definición de intereses colectivos, la resolución de conflictos y diferencias, la reproducción de un sentido de pertenencia, la promoción de la cohesión social y la solidaridad cívica.

## 2. . CRISIS DE LO POLÍTICO

Para agravar aún más el panorama del Estado, Colombia experimenta una crisis generalizada la representación política de lo social, lo que dificulta la construcción colectiva de las soluciones a los problemas del país. El señalamiento continuo de los vicios y de las prácticas corruptas de la clase política tradicional ha producido el descrédito general de lo político como instrumento colectivo de construcción de orden social y como expresión articuladora de los diversos intereses de individuos y grupos sociales. Lo político termina por identificarse con las prácticas de la clase política tradicional, cada vez más distante de los intereses de la sociedad que dice representar. Así, las prácticas de la política tradicional se presentan como encerradas en sí mismas, autorreferenciadas y autonomizadas, e impiden que lo social pase por lo político y pueda responder adecuadamente a los cambios exigidos por la sociedad. No se ha permitido socializar la política ni politizar lo social.

Por otra parte, existen dificultades para la representación política que proceden de la sociedad misma, la cual se mantiene demasiado fragmentada e incapaz de percibirse como un todo construido socialmente. La aceptación de la identificación con la sociedad mayor supone cierta articulación de las identidades y los intereses de los individuos, lo mismo que la limitación y la subordinación de ellos en un todo mayor. Si no existe esta dimensión de lo público y de lo social como orden colectivamente construido, no hay bases reales para la verdadera representación política.

Otra de las manifestaciones de la inexistencia de un ámbito público, construido colectivamente como escenario para dirimir y tramitar los conflictos, es la concepción de la política en cuanto confrontaciones de enemigos mutuamente contradictorios y excluyentes, entre los cuales no cabe compromiso alguno, o como negociaciones de mutua conveniencia para las partes, no como adversarios en un ordenamiento colectivamente construido en el cual rigen normas y procedimientos aceptados para la resolución de conflictos y la definición de intereses colectivos. En esas condiciones se obstaculiza la tramitación libre de intereses colectivos le-

gítimos y domina el recurso a la violencia y el uso de la fuerza para la imposición de intereses e ideologías.

La crisis de las prácticas políticas separadas de lo social se expresa entonces en las componendas burocráticas, la vaciedad de los liderazgos políticos, la fragilidad extrema de la gobernabilidad, la estrechez de muchos de los canales de comunicación entre los ciudadanos y los gobernantes y de los mecanismos y espacios de toma de decisiones; la ausencia de proyectos de sociedad a largo plazo; la vulnerabilidad de las consideraciones éticas de la política y su frecuente subordinación a una función meramente instrumental; el desencanto con la antipolítica, ante la evidencia de que se trata de un espejismo, y la corrupción, que invade a buen número de las esferas de la sociedad y suscita sensibilidades particulares cuando toca los ámbitos políticos, porque se percibe como una forma de apropiación de bienes públicos para satisfacer intereses y necesidades privadas y como una manifestación de un problema más amplio: la creciente invisibilidad de los límites entre lo público y lo privado.

Esto muestra que lo que está en crisis en Colombia es la noción misma de la política, entendida como ese ámbito donde se tramitan y deciden las cuestiones claves de la colectividad. Adicionalmente, también están en crisis las promesas de la política y las expectativas de los ciudadanos frente a ellas —concretamente las formas actuales de hacer política—. Para algunos analistas, lo que se está presenciando es una crisis de la sociedad, de la sociedad liberal individualista, que ha erosionado la noción de colectividad o comunidad, las solidaridades, la identidad nacional y la cultura democrática.

Tal multiplicidad de expresiones de la crisis política sugiere que es necesario repensar la política y lo político. Y, al hacerlo, necesariamente se debe redefinir lo público, de acuerdo con las nuevas realidades y las nuevas necesidades políticas, sociales, culturales y económicas del país. Aunque no es el único factor explicativo más relevante, sin duda resulta muy importante comprender los alcances y las limitaciones de la democracia representativa y de la democracia participativa en un sistema político como el colombiano.

La participación y la representación son procesos de doble vía, que involucran necesariamente a los representantes y a los representados. Son procesos cambiantes que competen a los gobernantes y a los ciudadanos. Éstos tienen la responsabilidad de encontrar novedosas formas de construcción de identidades colectivas, más acordes con las nuevas realidades y las necesidades de la sociedad actual: mecanismos y organizaciones que faciliten un diálogo fluido entre lo político y lo social. En esta clase de democracia los actos de gobierno son el resultado de la deliberación, que exige la disposición abierta a ser persuadidos y requiere también de una asociación pluralista que supone el individuo asociado con otros en diversas áreas de su interés.

En este contexto, la democracia requiere de organizaciones sociales y políticas que impulsen y promuevan la participación y que sean capaces de agregar y canalizar las demandas sociales y traducirlas en decisiones políticas, investidas de autoridad y legitimidad.

De otra parte, uno de los mayores aportes de la Constitución de 1991 fue el reconocimiento de que más allá de la democracia, como un ideal abstracto, se debe propender por la democratización integral de la sociedad en lo político, lo económico y lo social. Así, previó mecanismos para vigorizar la democracia representativa, sus instituciones e instrumentos, muchos ya tradicionales, algunos renovados y otros sin duda novedosos. Pero los constituyentes fueron mucho más lejos y acompañaron este propósito de una clara intencionalidad de fortalecer la democracia participativa. Entonces se crearon las condiciones para permitir que la ciudadanía pudiera proponer, discutir, controlar, reclamar y, en general, incidir en las instancias de decisión locales, departamentales o nacionales, y lo que es más importante, en su propio presente y futuro.

La democracia participativa, tal como fue concebida en 1991 y como lo ha reiterado la Corte Constitucional, “supone un sistema de toma de decisiones y un modelo de comportamiento social y político que se fundamenta en el pluralismo, el respecto a las diferencias, la protección de los derechos y libertades, y que busca proyectar la responsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones”.

Por investir a los ciudadanos con el derecho a participar y renovar el compromiso con la democracia representativa, la Constitución de 1991 asumió que el ejercicio de aquella supone unos deberes que deben cumplirse responsablemente.

La crisis por la cual atraviesa Colombia —que según algunos es la más severa e integral de la historia del país— se manifiesta, entre otras cosas, en la precaria legitimidad de la política y de las instituciones y en la fragmentación de la sociedad. Esto se constituye en una seria amenaza a la estabilidad democrática de la Nación. A un Estado débil y en ocasiones frágil, se suma una verdadera explosión de organizaciones sociales, movimientos y partidos políticos, que si bien denota la vitalidad del cuerpo social colombiano, también refleja y reproduce muchos de los síntomas que han agudizado los problemas de legitimidad y representación y que incluso han llevado a poner en duda la viabilidad misma de esta democracia. El personalismo, los proyectos políticos de corto plazo y con agendas personales, la creciente atomización y proliferación de un sinúmero de microempresas electorales cuyo único propósito es reproducirse, el afán de protagonismo, la reticencia a aceptar cambios en el ordenamiento político si no se perciben los beneficios personales e inmediatos, son sólo algunos ejemplos de ello.

Más que la cantidad de instrumentos, mecanismos y organizaciones de participación política y social, el fortalecimiento de lo público inevitablemente debe propender por la cualificación de esa participación. Pero esto no implica, por supuesto, pretender que todos y cada uno de los ciudadanos participe directamente en los órganos decisorios, propósito por lo demás imposible, en una sociedad profundamente compleja y heterogénea como la colombiana. Más bien, se debe buscar consensos sobre los ámbitos y los temas en los cuales la participación directa —léase democracia directa— es posible y deseable, y aquellos en los que más bien se debe propender por garantizar una mejor y mayor representación.

Los partidos y movimientos políticos deben desempeñar un papel protagónico en el proceso de reforzar y reformular la comunidad política, para que la complejidad y diversidad de la sociedad aparezca efectivamente reflejada en la toma de decisiones que la afecta. Es decir, hay que

estrechar y hacer más transparentes los vínculos entre los representantes y los representados, entre los electores y los elegidos. Para que esto se dé, se debe cumplir una serie de requisitos mínimos: elecciones periódicas, voto universal libre, elecciones al menos de los jefes de la rama ejecutiva y de la legislativa, y de todos los miembros de las ramas ejecutivas nacionales, departamentales y locales, con independencia de la rama electoral, entre otros. Por supuesto que en esto no se agota el tema de la representación y cabe formular las siguientes preguntas: ¿Quiénes y qué intereses deben estar representados? ¿Mediante qué mecanismos? ¿Cuáles son los deberes de los representantes? ¿Cuáles son los deberes de los representados? ¿Mediante qué mecanismos? ¿Qué se delega cuando se elige un representante? ¿Cuáles son los alcances reales de la representación?

Los partidos políticos tradicionales arrastran, incluso hoy día, el fardo de este tipo de prácticas, que han oscurecido su carácter democrático. En lo que podría considerarse la “primera fase” en la evolución de las prácticas clientelistas, las mayorías políticas debían buscarse en el campo, donde vivía el grueso de la población, sumida por lo demás en la ignorancia. Allí, las formas de dominación consecuentes con el tejido social y el tipo de relaciones sociales existentes favorecían la aparición de señores y gamonales, que lograban poderes autoritarios sobre la población mediante el engaño, la violencia, el pago o, las menos de las veces, el convencimiento.

En estas condiciones, el objetivo de alcanzar el poder local contribuía significativamente a la definición de la estructura y la práctica política de los partidos. Así, la necesidad de imponer mayorías en las regiones se convirtió en un aliciente para la persecución, el amedrentamiento y la expulsión de los adversarios políticos. Además, el hecho de que los beneficios económicos y políticos se pudieran ampliar mediante la apropiación monopólica u oligopólica, en el mejor de los casos, del poder local, sobre todo en momentos en que se definía en el país la titulación de la propiedad de la tierra, contribuyó a la profundización de los fenómenos de violencia que asolaron al país en la primera mitad del siglo xx.

Con posterioridad, ya en una fase diferente, la combinación de los procesos de urbanización y de industrialización del país, que se acelera-

ron en las décadas de 1950 y 1960, comenzó a erosionar el poder del gamonalismo como fuerza definitoria del poder dentro de los partidos tradicionales, a favor de los clientelistas de los centros urbanos, a lo que contribuyó la implantación del Frente Nacional.

En la fase en que se produce la consolidación del proceso de urbanización y la elevación, aunque a todas luces insuficiente e inequitativa, de los niveles de educación de la población, debía haberse producido la quiebra de las prácticas clientelistas en los partidos. Sin embargo, en la década de los setenta se agudizó el fenómeno de la compra de votos y el uso masivo de medios publicitarios mediante el ingreso de dineros de diversa procedencia, legal e ilegal, a las campañas políticas, lo cual dio un nuevo aire al gamonalismo y especialmente al clientelismo.

Los partidos no pudieron controlar esta situación ni sustraerse a la obligación de tener que defender los intereses de los donantes de dineros, por lo cual prefirieron utilizar la publicidad al tenor de lo que ocurría en el resto del mundo desde la década de los sesenta, los instrumentos masivos de comunicación como medio para influir en la opinión pública. Así, de formuladores y orientadores de opinión, los partidos se consolidaron como sus manipuladores, renunciando a la práctica proselitista con base en propuestas partidistas. Este hecho influyó durante los últimos treinta años en la ausencia de debates que, por ejemplo, hubieran planteado alternativas al manejo coyuntural de corto plazo de importantes problemas colombianos, a la indefinición de un modelo de desarrollo para el país con una perspectiva de mediano y largo plazo o a la interpretación de los cruciales cambios que ocurrieron en el mundo en ese lapso y de sus efectos sobre la sociedad colombiana.

En este ambiente y en medio de la profunda crisis del país, también se ha hecho evidente la incapacidad de los partidos para formular respuestas a los formidables retos a los que se enfrentan. Alguna responsabilidad cabe a la pérdida de interés que se percibe en el ámbito mundial por los partidos de masas, a favor de la búsqueda de alternativas de participación democrática directa más acordes con las necesidades individuales de los ciudadanos. A esto se suma el derrumbe del campo socialista en el mundo y la profundización de la globalización en la esfera económica, lo

cual condujo a que se desdibujaran las diferencias ideológicas entre los partidos tradicionales. Sin embargo, esto no disculpa el profundo vacío de análisis de la crisis que han dejado los partidos políticos.

Muchos de los movimientos y opciones políticas surgidos en la última década, no son ajenos a estas críticas. A pesar de que en ocasiones congregan y apelan a sectores sociales que no se sienten representados por los partidos tradicionales, tampoco se han constituido en respuestas a los vacíos de representación y participación política. Amparados con frecuencia en un discurso antipartidista y antipolítico, o en una atractiva pero engañosa “independencia”, reproducen muchas de las prácticas que precisamente impiden que esta independencia se dé.

De otra parte, la actividad política mediatizada por la utilización de los medios con fines de mercadeo electoral ha desvirtuado el espíritu de la democracia, en medio de una redefinición del papel del Estado y de nuevas formas de asociación para el gobierno de sociedades cada vez más interdependientes en espacios de carácter público-colectivo con una naturaleza global.

La política se descentró en términos de lo que representaba dentro del proyecto moderno. Éste la concibió como el elemento ordenador de la vida social, pero en el mundo contemporáneo hay unas asintonías entre las diversas áreas de la vida social: entre la política y la cultura, entre la economía y la política, con el agravante de que la economía trata de adquirir la condición dominante como ordenadora social. El asunto es si resulta posible entronizar una nueva política como hilo conductor indispensable y determinante de las relaciones sociales y que pueda brindar de otro modo sentido a las vidas cotidianas y a la participación en la definición y la conducción de propósitos comunes. Ésta ha de reconocer la pertinencia decisoria de nuevos actores sociales y el debilitamiento de otros, la renovación y la transformación de las formas y los procedimientos organizativos para la práctica de la nueva política.

Por lo tanto, surge el interrogante son cómo participar en la reconstrucción de la institucionalidad y cuáles el papel del Estado y de la política, porque sin una adecuada institucionalidad no habría posibilidad de garantizar las libertades para los ciudadanos. Es decir, se necesitan insti-

tuciones sociales y políticas ampliamente aceptadas y regidas por criterios, normas y regulaciones que pongan límites entre lo que es tolerable para las sociedades y aquello que no lo es. Esto supondría cambios en el funcionamiento institucional en aspectos relacionados con la transparencia, la modernización y la adecuación a los nuevos diseños sociales, a las posibilidades reales de interacción entre la sociedad y el Estado, a la apropiación ciudadana de los asuntos públicos, a la profundización de la deliberación social y a la consolidación de una opinión pública pluralista.

#### 2.4. DISFUNCIONALIDAD DEL PATRÓN DE DESARROLLO

En un ordenamiento político profundamente fracturado como el colombiano, se han reproducido formas diversas de ilegalidad paralelas al clientelismo y a la violencia, que se potencializaron con la irrupción del fenómeno del narcotráfico en los setenta. Todo ello ha agravado los obstáculos tradicionales en la consolidación de un entorno propicio para la realización de negocios, el desarrollo productivo y la productividad y la competitividad sistémicas. En este contexto, han resultado favorecidas la búsqueda del lucro y la satisfacción de objetivos egoístas excluyentes en favor de ciertos grupos poderosos y privilegiados por su posición en la estructura política, económica y social del país, ya no como fruto del trabajo, el ahorro, la inversión, la innovación y el riesgo.

Estos privilegios fueron adquiridos por su poder de influencia e incluso de coacción en la aplicación de políticas públicas, aun a costa de intereses colectivos y públicos, en beneficio exclusivo de sus propios intereses privados egoístas.

El criterio de “búsqueda excluyente de rentas” se desarrolló en Colombia desde los inicios de la misma época de la República, mediante diversas prácticas sociales impuestas *de facto* alrededor de, por ejemplo, la posesión de la tierra, el dominio territorial y el poder político, el usufructo de riquezas naturales no renovables por parte de algunos grupos individuales, sin una debida retribución a la sociedad por el aprovechamiento de un recurso de carácter estrictamente público; la utilización de prácticas gamonalistas y clientelistas en el ejercicio del

quehacer partidista como medio para la obtención de poder político y económico.

Este tipo de práctica tuvo una clara incidencia en el caso de la industria —y, en buena medida, sobre la agricultura, en especial la agricultura comercial; esto para no mencionar el caso típico de la prestación de servicios financieros—, ante una excesiva prolongación y una falta de renovación de aquella estrategia de industrialización limitada primordialmente a apoyar a unos determinados (sub)sectores domésticos productores de bienes de consumo e intermedios basados en recursos naturales, sin una contraprestación comprometida por parte de los agentes beneficiados en términos, por ejemplo, del mejoramiento de su capacidad competitiva, de una creciente productividad en la utilización de recursos productivos, de la capacitación del recurso humano y de la innovación técnica. Ello acabó favoreciendo a los sectores tradicionales monopolizados u oligopolizados y con mayor poder de influencia política y económica debido a su posición privilegiada en la estructura productiva en el país.

Con sus particularidades, en lo rural esta práctica se reprodujo gracias al predominio de poderes territoriales sustentados en la elevada concentración de la propiedad de la tierra y el latifundio, con una influencia determinante en la configuración de partidos tradicionales y a través de ellos en la conducción de los asuntos del Estado y la aplicación de políticas públicas, entre ellas, la impositiva, que además de no penalizar con mayor tributación el uso de la tierra para fines rentísticos y especulativos, sino que tampoco busca premiar la producción eficiente en el campo.

Esto ha llevado a que en ciertos grupos poderosos ligados al campo no se haya arraigado una lógica distinta de la producción comercial mediante el aprovechamiento de las condiciones de la tierra, el mejoramiento de la productividad y la competitividad, sino el uso de un poder territorial para facilitar cierta legitimidad en la consecución de excedentes legales e ilegales y para asegurar el logro de sus propios intereses rentísticos.

Así, a pesar de que el país ha podido mantener un crecimiento económico positivo durante los últimos treinta años (con excepción de 1999),

ella ha sido insuficiente para incorporar de manera masiva y productiva a gran parte de la población, modificar los patrones de distribución de la propiedad y del ingreso —con uno de los mayores grados de desigualdad en el hemisferio—, reducir de manera drástica los niveles de pobreza y marginalidad, evitar la expulsión destructiva de campesinos hacia el sector urbano, mejorar la capacitación y el bienestar de amplios estratos de la ciudadanía y, en fin, alterar la estructura productiva de manera creativa y funcional para el desarrollo económico y la equidad social —con el ahorro y la inversión, la incorporación de tecnología, la innovación, la capacitación y la modernización para el mejoramiento de la competitividad sistémica y el empleo productivo—.

Aún más, se ha creado una tendencia estructural a la desactivación productiva, en medio de una indebida exclusión social que se manifiesta desde finales de la década del setenta pero que eclosiona en la medida en que se implanta el nuevo modelo de apertura a la competencia externa, la liberalización y la desregulación de mercados en un ambiente económico, político y social poco propicio para afrontar debidamente los desafíos y oportunidades de la globalización de mercados.

Además, este patrón de desarrollo no contribuyó a superar otras fracturas estructurales (adicionales a la social y productiva), como la profunda fragmentación territorial del país que, entre otros factores, demanda e impide la construcción de una nación e incluso de verdaderas regiones. Esta fragmentación se manifiesta en un deficiente control territorial ante la precaria presencia del Estado —tanto institucional como en la provisión de servicios públicos— en buena parte de los municipios del país; una frágil integración económica y social tanto nacional como regional —con un poblamiento y una actividad económica centralizados, más una amplia dispersión en niveles de ingreso y pobreza entre el centro y la periferia— una urbanización acelerada alrededor de unos pocos ejes como resultado más de la expulsión y abandono de las zonas rurales caracterizadas por su marginamiento antes que de la modernización económica y social —con la configuración de cinturones de pobreza en una población migratoria sin mayores posibilidades de integración a la sociedad urbana—; para mencionar solo algunas de sus expresiones.

Esta fragmentación se ha recrudecido en los últimos años como consecuencia de la irrupción del narcotráfico y sus secuelas en términos económicos, políticos y geoestratégicos, junto a la agudización y la expansión del conflicto armado.

En fin, el patrón de desarrollo y la estructura productiva que ha prevalecido tradicionalmente en Colombia resulta todavía más contraproducente a la luz de las realidades del mundo de hoy, con el agravante de que de no ser transformada creativamente la dinámica productiva, el país correrá el gran riesgo de sufrir un progresivo marginamiento empobrecedor del nuevo ordenamiento económico internacional.

Debe reconocerse que la exclusión social obstaculiza el desarrollo productivo en el mediano y el largo plazo, pero también que sin desarrollo productivo no es posible avanzar efectiva y sostenidamente en la inclusión social y en la configuración de una sociedad democrática —todavía más ante la globalización—. Por más exigente que sea, ha de tomarse como pauta de acción colectiva el propósito de alcanzar un círculo virtuoso entre el desarrollo productivo, la generación de riqueza colectiva y la inclusión social.

Mientras la sociedad colombiana no logre romper definitivamente con el proceso de desactivación productiva y el relativo empobrecimiento, la concentración de riqueza y la exclusión social, no será posible construir una sociedad democrática moderna e incluyente. Ahora bien, si la democratización es condición inexorable para la construcción y enriquecimiento de lo público, se requerirá avanzar decididamente en el desmantelamiento de las causas objetivas de la exclusión social y la fragmentación territorial en las instancias económica y política. Sólo con la observancia de unos principios básicos de justicia distributiva se podrá garantizar la solidaridad y la cohesión sociales y el sentido de pertenencia a una colectividad necesarios para la construcción incluyente y reflexiva de lo público y la democratización de la sociedad a la luz de los avances de la humanidad y las exigencias de la globalización imperante.

De ahí la necesidad de construir un nuevo contrato social para la generación de riqueza colectiva y la inclusión social. Este contrato ha de

estar enmarcado en una visión de futuro y en un plan productivo de referencia para el mediano y el largo plazo, elaborados coordinada y colectivamente entre los agentes económicos y el Estado, con el propósito de aprovechar ventajas comparativas, crear ventajas competitivas y potencializar los recursos disponibles en el país bajo una competencia cada más globalizada.

## 2.5. VIOLENCIA Y NARCOTRÁFICO

En los últimos cincuenta años, el país ha experimentado importantes transformaciones en su estructura económica, política y social, muchas de éstas por la violencia. Aunque algunas han modernizado la sociedad, también han profundizado las desigualdades sociales y agudizado diferencias en las condiciones de acceso a oportunidades y logros de la vida moderna y democrática. Paralelamente se han creado condiciones para que algunos recurran a la coacción, la intimidación y el uso de la fuerza para apuntalar privilegios, agudizar la exclusión y supeditar los intereses colectivos a favor de sus intereses particulares.

Así se ha ido consolidando un círculo perverso de la violencia en múltiples manifestaciones, desde el conflicto armado y la delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico hasta una violencia cotidiana, que se expresa con mayor fuerza en las ciudades y contribuye a deteriorar la convivencia ciudadana. Todo ello ha impedido, entre otros factores determinantes, la construcción, el enriquecimiento y la legitimación democrática de lo público.

En este contexto, uno de los rasgos más sobresalientes en las tres últimas décadas es el desarrollo de la producción nacional y el mercado internacional de drogas ilícitas. Desde los inicios de la década de los setenta, con el auge de la producción de marihuana y luego con el cultivo y la exportación de cocaína y heroína, Colombia se ha visto envuelta en uno de los procesos que más ha influido perversamente en la estructura económica, política y social.

El narcotráfico, quizás la actividad ilegal de mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha tomado provecho y a la vez

ha alcanzado un decisivo poder desestabilizador y potencializador de la crisis de la sociedad colombiana, en términos, por ejemplo, de la aguda fragmentación del tejido social; la falta de presencia territorial y la precariedad del Estado; el debilitamiento del imperio de la ley; el clientelismo, la corrupción y la impunidad; la crisis de representación política; la intimidación y el uso de la fuerza para asegurar lealtades; la ausencia de una política de tierras y otros problemas estructurales, como la exclusión social, la excesiva inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza.

La estructura social se ha visto alterada en varios sentidos: por una parte, el gasto de los traficantes sirvió para crear redes de provisión, beneficiando a algunos colombianos que percibieron incrementos de sus ingresos. En este sentido, el narcotráfico propició un doble movimiento en las pautas de movilidad social: de una parte, estimuló alguna movilidad ascendente de estos beneficiarios directos y, de otra, ha contribuido decididamente a reconcentrar la riqueza en pocas manos.

Además, con la exacerbación propia de la violencia del negocio, ha incidido en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana, puesto que la violencia de las organizaciones utilizó como mano de obra criminal a jóvenes que se fueron convirtiendo en delincuentes, y ello contribuyó a la formación de bandas criminales dedicadas al pequeño comercio de drogas ilícitas.

Los procesos de enriquecimiento súbito en magnitudes nunca antes vistas en el país ocasionaron fuertes transformaciones en los patrones tradicionales de valores: propiciaron la convicción de que el enriquecimiento es producto de la astucia y del delito más que del trabajo y establecieron premios pecuniarios y de prestigio social para estas conductas ilegales e inmorales.

La política colombiana también se ha visto notablemente alterada por la presencia del narcotráfico, bien sea por los intentos de combatir al Estado en nombre de la lucha contra la extradición de nacionales, bien por las prácticas de penetrarlo con la corrupción. La primera vía se tradujo en el desarrollo de una fase histórica de narcoterrorismo que segó la vida de importantes figuras públicas a la par con las de muchos colombianos que cayeron en los grandes atentados. El narcotráfico contri-

buyó igualmente a deteriorar a fondo el sistema judicial, policial y carcelario, así como indujo a la corrupción y al deterioro de los aparatos legislativo y ejecutivo del Estado.

En lo que respecta a la violencia endémica colombiana, el narcotráfico ha sido un contribuyente esencial a la vez que su principal benefactor. En el proceso de confrontar a sus enemigos, ha creado y financiado a bandas de vigilantes y criminales que en su acelerada dinámica ha nutrido a los ejércitos de paramilitares que hoy producen un enorme número de masacres en las que mueren civiles ajenos al conflicto. Estos ejércitos se han convertido en un nuevo y poderoso enemigo de las organizaciones insurgentes, incrementando así los niveles ya tradicionalmente muy altos de la confrontación armada. En medio del conflicto han contribuido en mayor medida a los éxodos masivos forzados de poblaciones amenazadas de muerte por los diversos grupos, lo cual se ha reflejado en un incremento de los niveles de pobreza de las ciudades.

Adicionalmente, en la lucha por ampliar y consolidar su predominio territorial en vastas zonas del país, suplantando al Estado como medio para adquirir mayor poder político y militar por la vía de los hechos, los grupos armados —guerrilla y paramilitares— no sólo se han financiando de manera creciente con base en la imposición unilateral de cargas y penalidades monetarias sobre los civiles y sus actividades económicas, sino que además se han apropiado de parte de los excedentes generados en la cadena del negocio del narcotráfico.

Así, el conflicto armado no sólo ha sido permeado cada día más por la ilegalidad del narcotráfico, sino que, con base en los cuantiosos recursos financieros usufructuados de esa actividad, se ha escalado a niveles insospechados en términos de intensidad y violación de derechos humanos.

En relación con la estructura económica, el narcotráfico ha contribuido a alterar de manera notable la macroeconomía colombiana: con algunas variaciones temporales ha sido una fuente importante de divisas, con efectos como la revalorización de la moneda en momentos en que se ponían en práctica algunas de las reformas institucionales, comerciales y cambiarias asociadas con la apertura a la economía mundial. Parte importante de los recursos ingresados al país se orientaron a gastos suntuarios.

rios efímeros, que, si bien pudieron generar algún empleo, al no tratarse de renglones productivos pasaron a alimentar la distorsión de precios y la inflación. Además, estos dineros contribuyeron a concentrar más la propiedad de la tierra, a encarecer sus precios y a desplazar a masas de campesinos hacia otros territorios o hacia las ciudades. En la fase de lavado de capitales, los narcotraficantes alteraron el curso de las instituciones financieras, ya fuera por la toma de algunas de ellas o por las dificultades que les creó en el mercado mundial.

En fin, el narcotráfico distorsionó valores, comportamientos y precios claves afectando el funcionamiento de mercado, estimuló el enriquecimiento fácil y el consumo suntuario, en detrimento del ahorro y la inversión productiva, y desestimuló el desarrollo productivo y la competitividad de la economía.

Uno de los agravantes del problema del narcotráfico en el país reside en que el patrón de especialización adoptado en la cadena internacional del negocio es el más pauperizador y depredador en términos sociales, culturales, ecológicos e incluso económicos. En efecto, la especialización progresiva del país hacia las primeras tres etapas —el cultivo de coca, el procesamiento de pasta para la elaboración de cocaína y su contrabando a los países consumidores—, de las siete u ocho etapas de la cadena internacional, sólo genera unas ganancias económicas relativamente ínfimas con respecto a los ingresos en las etapas finales que se producen en los países consumidores —la distribución minorista en las ciudades, el lavado de dólares y la especulación financiera con excedentes ilegales—. A esto debe agregarse el deterioro del medio ambiente y, al fin de cuentas, la pauperización, en el sentido integral del término, del campesinado cultivador de la hoja de coca y de amapola y de las poblaciones en sus zonas de influencia.

Es de lamentar que, con la estrategia internacional predominante para el combate del narcotráfico —bajo la tutela de los Estados Unidos—, países con ventajas geopolíticas para la producción de coca y amapola como Colombia, continuarán sufriendo las graves consecuencias depredadoras para su ordenamiento económico, político, cultural y social, no obstante los esfuerzos que se emprendan para atacar este flagelo. Ningún

país aisladamente, ni siquiera un grupo de países, va a lograr combatirlo con eficacia sin una estricta corresponsabilidad y una reciprocidad internacionales, como en el caso del combate a nivel mundial contra el tráfico ilegal de armas y de precursores químicos.

El narcotráfico también ha sido la clave del deterioro acelerado de la imagen del país en el exterior y ha alterado radicalmente las relaciones internacionales en lo que respecta al comercio exterior, a las relaciones interestatales y a las condiciones de los colombianos residentes fuera del país. Su contribución al deterioro de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario ha propiciado que en algunos círculos internacionales se considere al país como una amenaza para la estabilidad continental. Y a que en otros se hable seriamente de que Colombia está entrando en una fase de crisis humanitaria.

### 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO EN COLOMBIA

Es claro que la construcción y la legitimación democrática de lo público en sociedades como la colombiana demanda avanzar en la transformación del ordenamiento social en campos como los siguientes:

- *Secularización de la sociedad*, lo que supone la idea de un orden social colectivamente construido a través de la historia y no un bien común previamente existente y conocido, en adecuación a un orden natural, reflejo del orden divino o del orden racional del ser humano.

- *Modernización del Estado*, lo que implica la separación entre Estado y sociedad, el fortalecimiento de la ciudadanía con la democratización y la inclusión, el monopolio de la aplicación de la ley, la garantía de las condiciones de reproducción social de la población y el control pleno de un territorio delimitado geográficamente.

- *Desarrollo de sociedad civil*, lo que significa la coexistencia de solidaridades primarias cara a cara, propias de pequeñas comunidades y de relaciones familiares o de intimidad y el paso de solidaridades primarias de sociabilidad en comunidades relativamente homogéneas a solidaridades secundarias y abstractas, que expresan la pertenencia a la sociedad en su conjunto. Lo mismo que la articulación de identidades heterogéneas

y fragmentadas en un todo mayor. Este desarrollo corresponde a dos procesos complementarios: la individualización como apuntalamiento o ruptura de lazos sociales y comunitarios de tipo primario y la socialización como construcción de una cohesión social de tipo secundario. Ambos procesos, la modernización del Estado y el desarrollo de la sociedad civil, tienen que ver con una mayor interdependencia de grupos y regiones dentro de la nación: el proceso de integración vertical de la sociedad, que supone la inclusión plena de estratos sociales subordinados, y el de integración horizontal, que responde más a la inclusión de territorios periféricos en el conjunto de la nación. Para la construcción de una democracia verdaderamente inclusiva, estas dos integraciones deben darse de manera plena y no de modo precario, subordinado o intersticial.

Un contrato social para la construcción de lo público y la democratización de una sociedad como la colombiana surge de un proceso de concientización, convicción y compromiso, y una acción política de índole privada-colectiva-pública para la transformación social. La construcción no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados a propósito de temas particulares, sino que demanda la deliberación reflexiva, la asunción de compromisos y la realización de acciones societales atinentes a la problemática social y su transformación de manera integral y comprensiva.

Se requiere el desarrollo de un verdadero compromiso cívico, entendido como la participación activa en los asuntos públicos en contraste con los asuntos individuales, la igualdad política, la solidaridad, la confianza y tolerancia, además de la asociación como estructura social de cooperación.

En la construcción de lo público cabe establecer la responsabilidad que les compete a formadores de opinión, como partidos políticos, movimientos y organizaciones sociales, líderes empresariales, laborales y comunitarios, iglesias y movimientos religiosos, académicos y medios de comunicación, junto al Estado en su carácter de institución social — catalizadora responsable de intereses colectivos— para avanzar en la formación de conocimiento reflexivo en la ciudadanía sobre los asuntos de interés colectivo-público.

En este contexto son de mencionar algunos de los actores y procesos determinantes para la construcción de lo público en Colombia.

#### .1. POLÍTICA Y PARTIDOS

En la concepción del ámbito de lo público como orden social colectivamente construido, se parte, por un lado, del reconocimiento de las particularidades individuales, grupales o comunitarias, lo mismo que de las identidades étnicas, locales o regionales, y, por otro, de su articulación en el conjunto de la sociedad mayor.

En este contexto se supone una concepción de lo político como construcción colectiva de ese orden social en un proceso histórico determinado, que parte del diálogo pluralista entre posiciones diversas, y no como imposición de un proyecto de administración que busca adecuar la sociedad a un orden natural o racional previamente determinado, ni tampoco como la cruzada contra el desorden, la lucha contra el mal y la satanización de los que tienen concepciones distintas, que se oponen a ese orden pensado o conocido previamente. Esta concepción de lo político contradice igualmente prácticas concretas de la vida política que constituyen mecanismos de autoperpetuación de una clase política autorreferenciada, como realidad aparte del movimiento de la sociedad, la cual se reproduce por medio de relaciones asimétricas de tipo clientelista. El problema de esta clase política tradicional, más y más autorreferenciada y aislada del movimiento de la sociedad, reside en su incapacidad creciente para expresar los cambios de la sociedad y los intereses de gremios y asociaciones y grupos sociales de alcance nacional, por permanecer encerrada en la expresión de poderes locales fragmentados, desarticulados del conjunto de la sociedad nacional.

En Colombia, la política se sigue moviendo a medio camino entre la modernidad y la tradición, pues los varios avances sólo han logrado la modernización parcial y selectiva del Estado y de la sociedad. Por ello, la llamada precariedad del Estado y la crisis de la representación política pueden verse tanto desde los inadecuados aparatos e instituciones del Estado y del régimen político, como desde la fragmentación que impide

expresarse de manera no excluyente ni subordinada al conjunto de la sociedad, pues ésta continúa desarticulada en grupos de interés que tratan de imponer sus propósitos como si fueran representativos del colectivo.

Esta modernización a medias significa que el Estado no alcanza una plena independencia frente a la sociedad, sino que en muchas regiones y sectores sociales sigue funcionando de modo indirecto, por medio de los poderes previamente existentes, federados bajo dos partidos políticos, los cuales funcionan como redes de poderes y como subculturas políticas, mutuamente excluyentes pero complementarias entre sí, cuya frontera fue constituida a lo largo de la historia por el peso que otorgaban a la iglesia católica y al Estado. Esta configuración dificultó la construcción de una verdadera identidad nacional por encima de las diferencias y de un orden social compartido colectivamente como ámbito público donde pudieran tramitarse y articularse las diferencias, lo que repercutió en el frecuente recurso a la violencia para resolver los conflictos.

Este Estado nacional mediado por el bipartidismo y la relación con la iglesia católica empezó a hacer crisis en la década de los años sesenta, por el impacto de los cambios de diversa índole que golpearon entonces al país (urbanización, secularización, transformaciones en la estructura familiar, apertura a corrientes del pensamiento mundial, etc.). Por eso se rompieron o debilitaron los lazos de sociabilidad tradicional y las mediaciones políticas tradicionales que daban alguna identidad nacional, pero no surgieron las mediaciones y sociabilidades modernas que debían suplirlas.

Así, la crisis de la política responde a varios procesos. Por un lado, a la insuficiencia de la mediación clientelista, que dejaba por fuera a la mayoría de la población e insertaba de manera subordinada y asimétrica a la clientela, la cual se agregó a la debilidad de las organizaciones políticas de corte moderno y la ineficiencia de los aparatos del Estado modernizado a medias. Por otro, a la resistencia de la sociedad a verse representada por el Estado, porque ello supone ciertas limitaciones y coerciones para algunos y no representa de manera igualitaria a todos los grupos de la sociedad.

Además, la burocracia estatal busca hacer presencia directa en la sociedad, sin pasar por la mediación de los partidos tradicionales, que pierden la iniciativa sobre el gasto público. Por ello, el lugar del Congreso y

de la mal llamada clase política profesional entra en crisis. Los grandes poderes y grupos económicos entendieron, cada uno con su perspectiva y sus propios intereses, la importancia de la política y de los políticos, pero hechos a su medida. Amparados, en algunos casos, en su poder de coacción, en otros, en la confianza en la infalibilidad y la honestidad de los tecnócratas sobre los políticos, trataron de promover sus propios espacios. En la mayoría de los casos, éstos terminaron por confundirse y mimetizarse con los que originalmente quisieron acabar y por reproducir las prácticas que pretendían subsanar.

Sin dejar de insistir en que los partidos políticos son mecanismos centrales de intermediación política entre el Estado y la sociedad, indispensables para la democracia representativa, pero reconociendo sus insuficiencias, se deja ver cuan fundamental resulta el fortalecimiento de la sociedad civil. La verdadera clave de la existencia de la democracia —la participativa y la representativa— está en la existencia de una sociedad civil capaz de representar sus intereses y que, a diferencia del ciudadano que ejerce su derecho de voto de manera individual y secreta, en la democracia deliberativa no opera en solitario, sino asociadamente, y contribuye de manera colectiva, abierta, pública y organizada frente al Estado, a la toma de decisiones, y contribuye en un cabildeo sistemático, bien se trate de decisiones nacionales, regionales o locales.

Un Estado institucionalizado y legítimo requiere de una sociedad fuerte e institucionalizada, organizada y capaz de traducir lo social en demandas y acciones políticas; y ésta, para poder expresarse políticamente, necesita quiere de organizaciones partidarias democráticas, de partidos y movimientos políticos que en su estructura organizativa y operacional y en sus propuestas programáticas sean capaces de reflejar la heterogeneidad de la sociedad y traducirlas en proyectos políticos.

La democratización de la sociedad va de la mano de la democratización de los partidos políticos. A pesar de las limitaciones de las reformas institucionales, si éstas no están acompañadas de una real voluntad política de cambiar las prácticas políticas, los partidos y los movimientos políticos afrontan dos grandes retos: por un lado, definir unos programas que cohesionen a sus líderes y a sus seguidores y se conviertan así en

la carta de navegación de su accionar político; y por el otro, establecer unas reglas de juego democráticas para regular el comportamiento de sus miembros, la selección de candidatos y cuadros directivos y la definición programática.

No obstante, es importante no perder de vista que la representación social no reemplaza la representación política. Se complementan sin duda, pero cada una cumple su función esencial. La participación pasa necesariamente por el ejercicio del control político de los ciudadanos sobre los elegidos y, en general, sobre los funcionarios públicos. Entonces debe haber mecanismos que les permitan a los ciudadanos controlar a sus representantes y exigirles responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones. En otras palabras, el ejercicio pleno de aquello que los anglosajones han llamado *accountability* y que no es otra cosa que la rendición de cuentas. Sólo cuando los elegidos y los gobernantes en general reconozcan que todos sus actos como tales, en cuanto gobernantes y elegidos, son ante todo actos públicos, se podrá comenzar a actuar efectivamente contra las transgresiones ilícitas e ilegítimas de las fronteras entre lo público y lo privado; es decir, contra la privatización de lo público. La corrupción, el clientelismo, la creciente injerencia de los intereses particulares en las entidades públicas, por ende, en las decisiones que éstas adoptan, la financiación de las campañas por parte de grupos económicos y de sectores influyentes en la sociedad, son sólo algunas de las prácticas que confirman y refuerzan la necesidad de repensar y redefinir la política y lo público. De lo contrario, seguirá el deterioro de las condiciones de convivencia democrática.

En la esfera política tiene que avanzarse en un esquema participativo de identificación, conciliación y control fiscalizador —en desarrollo de una cultura cívica y de una civilidad para el mundo moderno— entre el ciudadano reflexivo y deliberativo como ente individual básico del ordenamiento político; los agentes colectivos instituidos para representar lo privado ante lo colectivo-público, como serían, los partidos, las asociaciones ciudadanas y las ONG, en el proceso de doble vía de identificación y conciliación entre intereses particulares e intereses colectivos-públicos; *el Estado* como ente responsable de preservar los intereses colectivos

en estrecha consulta y permanente interacción y escrutinio con los agentes colectivos representantes de intereses privados-colectivos identificados mediante un proceso democrático de participación ciudadana, en tanto que la función estatal es objeto de irrestricto control fiscalizador por parte de los agentes colectivos y la propia ciudadanía en la conducción de asuntos públicos.

Queda claro que, en ese proceso ya no son, como en el pasado, los partidos de masa a la usanza tradicional las entidades llamadas a desempeñar el papel exclusivo y único de representación y participación del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos y sociales. En mayor medida se requerirá la remoción, la invención y la permanente recreación de formas de participación, asociación e intervención ciudadana.

El rumbo que tome la política en Colombia en las próximas décadas depende en buena medida de la sinergia que se logre desarrollar entre el Estado y la ciudadanía, con sus organizaciones sociales y políticas, en la formación de lo público. Es decir, de la capacidad de uno y otra para definir colectivamente unas reglas de juego que aseguren la coexistencia de la pluralidad de creencias, valores y opiniones que conforma la sociedad colombiana.

## .2. LA COMUNICACIÓN Y LOS MEDIOS

Informar al público implica una responsabilidad social porque se van creando patrones y valores de juicio y se ponen a consideración de la opinión diferentes formas y percepciones sobre una realidad que contribuyen a su transformación. La información no es neutral, incluso su presentación presenta en sí misma sesgos en uno u otro sentido.

No basta informar bien para formar, se requiere mucho más, pero deformar parte de informar mal. Informar es ofrecer la posibilidad de que individuos con mejores elementos de juicio deliberen, reflexionen y adquieran visiones más sustentadas y elaboradas sobre la realidad y, por supuesto, desarrollen una mayor capacidad para participar en la transformación de su entorno social. En ese sentido, los ciudadanos tienen

que participar cada día más en el proceso de la información para la formación que debiera darse democráticamente.

La información, por su naturaleza de interés colectivo-público, debe favorecer el enriquecimiento de las esferas pública y privada con la participación incluyente y democrática de opiniones diversas para la formación de una opinión pública comprensiva como condición para la deliberación reflexiva sobre asuntos de interés privado y colectivo-público. Debe evitarse que la información divulgada ocupe exclusivamente los espacios de deliberación y participación para el favorecimiento de intereses particulares sin la debida consulta de los intereses colectivos.

Es lamentable que la tergiversación de la denominada opinión pública, en un mundo influido por la práctica predominante de la “mediación mediática” y la configuración de un mercadeo político, no sólo atente en contra los principios básicos de la democracia, sino que en consecuencia, se vicie y empobrezca el proceso de participación ciudadana en la construcción de lo público y en la transformación de la sociedad.

Los medios de comunicación deben aportar a la deliberación y la reflexión sobre la transformación de la sociedad en su calidad de administradores de un servicio colectivo-público. Esa función no debe ser guiada únicamente en términos de intereses privados y rentabilidad comercial, sino que también debe tener un estricto carácter colectivo, que implica por lo menos la responsabilidad de proveer información cierta, veraz, transparente, relevante, equilibrada, para facilitar el proceso de concientización y análisis de diferentes estratos de la sociedad.

Dado el carácter de interés social de la comunicación y aceptada la administración privada de buen número de medios de comunicación masiva, debe contarse con un esquema de regulación adecuado a las condiciones de la tecnología informática de hoy para garantizar que la información, la formación y la comunicación se rijan por condiciones de mercado, sin que se descuide la consideración de los intereses colectivos y su papel de formadores de opinión para la transformación de la sociedad. El marco regulatorio, en lugar de sustentarse exclusivamente en las normas y disposiciones sobre la composición de capital, debe abordar las condiciones en las cuales se pueda garantizar la implantación de un

marco institucional para la información y la comunicación bajo principios de formación y participación ciudadanas en una cultura de civilidad solidaria, tolerante y moderna.

Los medios de comunicación, además de ser escenarios de representación de lo social, desempeñan un papel importante como lugares de circulación de puntos de vista, de sistemas de interpretación. Su influencia no reside sólo lo que dicen sino, algo muy importante, en las pautas de lectura o “deslectura” que pueden ofrecer.

Los medios tienen también la posibilidad de abrir o cerrar espacios de deliberación social, ya que participan activamente en la creación de agendas sociales dando visibilidad a ciertos actores o haciendo circular determinados temas a los que además asignan jerarquías y confieren importancia. Por ello, en los medios se combinan las libertades civiles con la responsabilidad social. Su funcionamiento tiene implicaciones reales sobre la vida social.

De otro lado, dado el carácter multicultural de las sociedades modernas y complejas y la diversidad étnica de sociedades como la colombiana, la información y los medios de comunicación deben ser responsables de divulgar y promover la diversidad bajo parámetros éticos y de respeto a las distintas culturas.

Los medios son actores sociales en cuanto escenarios de representación social y de intermediación entre ciudadanos, instituciones y otros órganos de expresión. Cada vez es más claro que los medios de comunicación, junto con la familia y la escuela, actúan configurando contextos regulativos, informativos, educativos, etc., que son instrumentos fundamentales de la socialización. Intervienen muy activamente en la construcción de lo público, bien para posibilitar o impedir la ampliación de la expresión de los actores y el debate sobre los temas públicos. Además, contribuyen a la construcción de imaginarios sociales y a la constitución de identidades que van de lo local a lo regional y a lo nacional, con una creciente intercepción y una hibridación intercultural y transcultural bajo la globalización.

En verdad, los medios son actores políticos por su papel potencial en la constitución y el perfeccionamiento de la democracia gracias al aprovechamiento de un recurso valioso, como la expresión, la contrastación,

la controversia *en público*, es decir, por ser un espacio social apropiado para la escenificación de la política.

Ahora bien, existen otras formas de comunicación diferente de los medios de comunicación con gran importancia en el desarrollo de la vida pública, entre ellos los medios comunitarios, los espacios comunicativos de los procesos sociales y comunitarios, las experiencias de comunicación más estrictamente públicas, la interrelación entre comunicación y expresiones culturales como las fiestas, los modos de encuentro, las identidades primarias.

Conviene resaltar que una reflexión sobre los medios de comunicación y lo público en Colombia no puede eludir el debate acerca de los procesos de privatización, la conformación de la propiedad, su capacidad de pluralismo y los sistemas de control público de sus actuaciones, al igual que sobre su papel en la representación pública del conflicto interno en la que se unen la libertad de información con la responsabilidad social. Ha crecido la preocupación de muchos sectores de la sociedad, incluidos los propios medios, a propósito de la responsabilidad que éstos tendrían en la agudización del conflicto, la generación de confusiones y distorsiones y la manipulación de la información, lo cual demanda criterios y acciones claras para el manejo de la información sobre el conflicto armado.

Además, en el caso colombiano sobresale la marcada ausencia de lo estrictamente público y colectivo en las comunicaciones y de las inquietudes planteadas por los ciudadanos a través de los medios masivos.

### 3.3. MOVIMIENTOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Uno de los rasgos centrales de las sociedades modernas, o en vías de modernización, es la proliferación de organizaciones sociales que escapan a los límites impuestos por las instituciones tradicionales, a través de las cuales se regulaban comportamientos en la familia, la iglesia, la escuela, los partidos políticos, las empresas, etc. Éstas han sido parcialmente desbordadas por organizaciones que expresan nuevos intereses y necesidades colectivos sin cabida en las sociedades tradicionales o que buscan

expresar viejos intereses y demandas que no son satisfechos por las vías institucionales existentes. En otras palabras, las nuevas organizaciones sociales pueden expresar tanto lo viejo como lo nuevo\*.

Las estructuras de poder tradicional tienden típicamente a cooptar y expropiar las demandas de las nuevas organizaciones para darles un trámite acorde con los intereses del poder. Pueden también destruirlas, tratando de deslegitimar sus intereses, o pueden reconocerlas, estimularlas y crear las condiciones para su legitimación y su institucionalización.

Aquí también hay que destacar el papel de los movimientos sociales como prácticas más abiertas que las organizaciones, carentes de jerarquías y estatutos normativos. Pueden mantenerse como tales o derivar en nuevas organizaciones. En los orígenes de muchos de los movimientos se halla una consideración de economía y eficiencia: ante la ineficacia o la resistencia de las instituciones existentes, resulta más funcional y eficaz expresar los intereses por las vías de hecho. Esto significa que se pueden encontrar movimientos que sustituyen un orden dado y movimientos que lo retan.

La acción colectiva autónoma expresada en un movimiento social implica un sentido de oposición o alternatividad frente al Estado u otro actor social, gana identidad de objetivos a través de su desarrollo, construye en forma progresiva una visión de totalidad y muestra alguna continuidad, con ascensos y descensos, en el transcurso del tiempo. Un movimiento social tiene expresiones simbólicas, culturales, sociales, y también puede llegar a tenerlas de índole política.

\*Las nuevas organizaciones sociales normalmente se expresan en tres campos: el económico, el cultural y el político. En el primero se tramitan intereses asociados con el ingreso, las condiciones y las perspectivas de reproducción del colectivo de que se trate. Las organizaciones obreras no sindicales o las asociaciones de consumidores y de usuarios de servicios públicos son algunos ejemplos. En el segundo se expresan fundamentalmente identidades sociales que, si bien han tenido existencia de tiempo atrás, no se habían constituido como actores culturales: las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas. En el tercero se concretan intereses vinculados con el poder del Estado y se expresan en movimientos extrapartidistas. Pueden ser “disidencias tácticas” de los partidos o realmente movimientos alternativos: el hecho es que desbordan las capacidades de las organizaciones políticas tradicionales en cuyo seno, se supone, no tienen cabida.

Los movimientos sociales pueden canalizarse a través del orden institucional o del sistema de partidos existente o bien, en algunos casos, el tránsito de lo originalmente social a lo formalmente político, captando una estructura existente de oportunidad política, se presenta mediante la transformación de los movimientos en fuerzas políticas (los partidos verdes, por ejemplo), las cuales pueden llegar incluso a plantearse el acceso al poder y el ejercicio del gobierno, como se ha visto recientemente en Polonia y Suráfrica.

La función de representación social de los movimientos y las organizaciones sociales va más allá de las meras asociaciones corporativistas o gremiales de intereses y contribuyen a reproducir un sentido de pertenencia de los miembros como partícipes de la comunidad con obligaciones, derechos y responsabilidades a la luz de los intereses y propósitos colectivos en beneficio de la sociedad en su conjunto. Estos movimientos y organizaciones son vehículos catalizadores fundamentales para la construcción y fortalecimiento del tejido social y el enraizamiento de bases democráticas en la sociedad.

La legitimación de la acción de estos movimientos en la construcción de lo colectivo y lo público reside en una participación cada vez más incluyente de los miembros de la colectividad en condiciones de igualdad y con un sentido de solidaridad y respeto por las diferencias.

En este sentido, los movimientos sociales constituyen una de las manifestaciones ciudadanas más importantes en el ámbito de lo público, además, están relacionados con los conflictos propios de una sociedad en expansión y sus energías pueden ser aprovechadas por la misma sociedad en busca de mayor libertad y mayor equidad mediante fuerzas políticas e instituciones efectivamente incluyentes y participativas, como proceso de democratización en el marco del Estado Social de Derecho.

Por tanto, una de las medidas del grado de apertura y democratización de una sociedad es su capacidad de reconocer la existencia de esas nuevas organizaciones y movimientos y facilitar la tramitación de sus demandas, siempre que no se coloquen en polos de reto radical a la sociedad y que los intereses expresados sean reconocidos como legítimos.

Es la diferencia, por ejemplo, entre las organizaciones ocupacionales no gremiales y las nuevas expresiones del delito organizado.

En Colombia las organizaciones sociales han tenido una relativa, aunque problemática, institucionalización, en parte como respuesta a las deficiencias de los partidos, que no retoman las demandas sociales de la población, y en parte porque canalizan demandas nuevas. El hecho es que en el país no es difícil reconocer su proliferación. Más aún, muchas de ellas han logrado victorias significativas, como la fiscalización sobre la administración de algunos servicios públicos o su dotación en algunas comunidades. Es notable que, por ejemplo, los pensionados cuenten con una representación en el Congreso.

Las organizaciones identitarias han sido parcialmente exitosas, aunque también obstaculizadas. Las mujeres, por ejemplo, que se expresan tanto en el orden cultural como en el económico y el político, han logrado avances significativos en términos de derechos, aunque hay un largo trecho por recorrer: han mejorado sus perspectivas educativas y de empleo; han logrado alguna representación parlamentaria; han conquistado parcialmente el reconocimiento a sus identidades propias y diferenciadas de los hombres. Las minorías religiosas han recorrido un camino relativamente similar y así han concretado acciones tan importantes como la laicización de la Constitución y la eliminación de la consagración del país al Sagrado Corazón. Hoy cuentan con representación parlamentaria sobre bases religiosas y doctrinales, aunque han encontrado resistencia por parte de algunas organizaciones armadas insurgentes —es paradójico que éstas resulten menos tolerantes que los ciudadanos corrientes—. No hay que olvidar que no hace muchos años los protestantes eran apedreados en algunas zonas rurales.

Las organizaciones políticas han sido menos exitosas si bien hay una proliferación de grupúsculos, usualmente asociados con políticos clientelistas, las más importantes han sido disidencias tácticas de los partidos tradicionales. Cuando se han configurado como alternativas importantes a los partidos, sus destinos han sido bastante efímeros y algunos hasta trágicos. De aquí es posible extraer enseñanzas en torno de las desigualdades y las asimetrías de la democracia colombiana.

Hay, desde luego, tránsitos y alianzas en las que se mezclan intereses políticos, económicos y culturales. De hecho, en Colombia se han dado casos de organizaciones que, al ser exitosas en uno de los campos o, por el contrario, al enfrentar un fracaso, buscan afianzar un campo alternativo. Otro tanto puede decirse de algunos movimientos religiosos que han transitado a lo político, a tal punto que hoy no es posible decidir inequívocamente si los representantes elegidos por varias de esas organizaciones representan a sus correligionarios o a otras fuerzas políticas.

En la coyuntura histórica actual en Colombia resaltan las organizaciones y los movimientos sociales asociados a la paz y a con la defensa de los derechos humanos. Sobre los primeros basta decir que hay en Colombia hoy un apreciable conjunto de organizaciones sociales dedicadas a la promoción de la salida negociada al conflicto armado, que se han venido consolidando como promotoras de expresiones multitudinarias por la paz y como agentes de presión sobre los llamados actores del conflicto armado. Al lado de ellas se encuentra también un sinnúmero de movimientos sociales por la paz que no alcanzan a convertirse en organizaciones. No es aventurado afirmar que no pasa una semana sin que la prensa informe de alguna expresión colectiva asociada con el tema de la paz. Otras organizaciones se mueven en planos un poco más ambiguos y aunque se asocian con los temas de la paz y los derechos humanos, se concentran en otros como el secuestro.

Es claro que todas estas organizaciones y movimientos gozan de grados variables de legitimidad. Las primeras, sin embargo, pueden encontrar enemigos entre quienes impulsan el conflicto armado y entre quienes consideran que las organizaciones se parcializan hacia uno u otro de los bandos en la contienda.

Las organizaciones defensoras de los derechos humanos experimentan una situación más paradójica y grave. En efecto, muchas de ellas son definidas como brazos desarmados o como testaferros de los aparatos armados, y de lo cual surge su gran vulnerabilidad. Sorprende que un tema que en principio no suscita enemigos haya sido interpretado tan perversamente.

En efecto, los movimientos sociales colombianos y sus causas no han sido asumidos satisfactoriamente en el sistema institucional ni los parti-

dos han canalizado en debida forma sus protestas y sus propuestas; la represión y la cooptación han sido los recursos de contención más utilizados, manteniéndose un bloqueo entre sociedad y política entre conflicto social y política que materializa la situación de exclusión, subdesarrollo político y agudo conflicto de la sociedad.

Si bien en las últimas décadas se han presentado dinámicas portadoras de aspiraciones y reclamos esenciales de democratización, en busca de reducir las condiciones de desigualdad y ampliar las posibilidades en campos tan variados como el trabajo, la tierra, los servicios, las etnias, las relaciones región-centro, hombre-mujer, comunidad-naturaleza, y el ejercicio mismo de la política, subsisten serios interrogantes sobre los resultados alcanzados al menos hasta ahora para que la participación ciudadana sea base fundamental de la transformación social.

A este respecto es de anotar que, si bien la actual crisis nacional ha generado una verdadera explosión de entidades de representación ciudadana, denotando la vitalidad y la capacidad de supervivencia o de resistencia del cuerpo social, también parecen reproducirse muchos de los factores que impidieron la instauración de un legítimo sistema político de representación: el personalismo, el manejo de agendas “con dueño”, la atomización a través de verdaderas “microempresas de representación”, el privilegiar la preservación del sistema (y del poder que de ello se desprende) como propósito único o principal de los esfuerzos.

#### 3.4. RELIGIÓN E IGLESIAS

La posición de las diversas iglesias y agrupaciones religiosas frente a la construcción de lo público está íntimamente ligada a sus relaciones con la modernidad, que se han modificado y complejizado en diferentes momentos de la historia.

Conviene tener en cuenta que actualmente el campo religioso es cada vez menos homogéneo: la tradicional hegemonía de la iglesia católica en la sociedad colombiana ha venido disminuyendo en las últimas décadas y ha sido reemplazada por un mayor pluralismo religioso y cultural, consagrado en la Constitución de 1991. Hoy se habla cada vez más de las

*iglesias* y de otros *grupos* y *movimientos religiosos*, lo cual indica, por una parte, un progresivo reconocimiento de la pluralidad de credos y, por otra, una relativización de lo eclesiástico católico como estructura de poder, en el contexto de un proceso de secularización que afirma progresivamente la autonomía de los saberes, las ciencias, las artes, las prácticas sociales y la vida cotidiana fuera del ámbito sacro.

El pluralismo religioso se ha hecho evidente en los últimos cuarenta años con la disminución considerable del número de fieles católicos en marcado contraste con un incremento progresivo de otras confesiones cristianas y de movimientos religiosos y espiritualistas ligados a tradiciones provenientes de la India y el Extremo Oriente. Esta tendencia parece derivar de la oferta que tales confesiones y movimientos presentan en términos de un mayor sentido de pertenencia *grupal* de carácter religioso-espiritual, una mayor atención *personal* y una solución inmediata de ciertos problemas como el alcoholismo y la drogadicción.

Es significativa también la tendencia a un sincretismo religioso emparentado con las propuestas individualistas de la “nueva era”, que recurren a la astrología y a las energías de la naturaleza, aisladas pasivamente de lo social y lo político.

De otro lado, la indiferencia religiosa y el ateísmo práctico también han venido creciendo en parte como efecto de las tendencias secularistas mundiales y como rechazo a una institucionalidad eclesiástica que tradicionalmente se ha mostrado, con escasas excepciones, no sólo intransigente y regresiva con respecto a los avances científicos y sociales de la modernidad, sino además proclive a las alianzas con poderes conservadores de un *status quo* que les aseguraba prebendas y privilegios, favoreciendo la exclusión y la intolerancia.

Estos cambios hacia un mayor pluralismo y una diversidad religiosa, junto con un proceso de secularización y relativización del peso de las iglesias, en particular de la iglesia católica, parecen cambios favorables a la construcción colectiva de lo público. Sin embargo, el énfasis en lo grupal y comunitario y las tendencias de evasión de algunos grupos frente a lo social y político, lo mismo que las miradas fundamentalistas de variado género, pueden incluso obstaculizar aún más estos procesos.

Ante estas circunstancias, es posible argumentar que la institucionalidad religiosa tradicional no ha sido en general propicia —a tal punto que algunos la consideran un obstáculo— para la construcción de lo público en Colombia, por las siguientes razones:

- La hegemonía de un discurso teológico dogmático y moral, que plantea la “salvación” en términos individualistas, ha producido una religiosidad privada desentendida de lo público, resistente al cambio social, desconocedora de los derechos de todos los ciudadanos como tales —sean o no creyentes—, incapaz de reconocer la pluralidad y la diferencia.

- La prédica de una resignación paralizante con respecto a la desigualdad social, basada en una aceptación conformista del *status quo* como “voluntad de Dios”, en la esperanza pasiva de un más allá extraterrenal, ha contribuido también a desactivar el compromiso con la transformación estructural de la realidad social, económica y política.

- La imagen de un Dios “violento y vengativo” que salva a los que se consideran “buenos” por pertenecer a una institución religiosa, aceptar sus dogmas y practicar sus ritos, mientras condena a los estigmatizados como “malos” por ser creyentes distintos, no creyentes o librepensadores, ha contribuido a exacerbar los ánimos mediante prédicas radicales que, si bien han manifestado un interés por lo público, lo han hecho con efectos negativos sobre la convivencia social por su estigmatización fundamentalista de las diferencias.

Sin desconocer los aportes de las diversas organizaciones religiosas al país en el campo de la educación mediante instituciones escolares y de formación técnica y profesional, en el de la salud a través de hospitales y asilos, así como en otros relacionados con distintas modalidades de beneficencia tanto en áreas rurales como urbanas, es preciso reconocer que tradicionalmente la presencia de las instituciones religiosas se redujo hasta los años sesenta a la realización de obras de caridad de carácter meramente asistencial, sin cuestionar las estructuras sociales y económicas vigentes.

En contraposición con las fuerzas retardatarias, sin embargo, recientemente ha venido cobrando cada día más visibilidad pública e importancia en el país la participación de las iglesias en la convocación al diá-

logo entre las partes enfrentadas en el conflicto armado, así como en el acompañamiento solidario a las víctimas de la violencia —asesinados, secuestrados, perseguidos, silenciados, exiliados, desplazados—, por parte de un sector progresista de la jerarquía eclesiástica católica y de algunos líderes de distintas confesiones religiosas, así como de un significativo número de fieles, poseedores de una visión y una actitud renovadoras que contrastan significativamente con el conservadurismo intransigente, recalcitrante e intolerante de épocas anteriores.

Sin embargo, esta evolución dista de ser homogénea, como se evidencia en el caso de la iglesia católica, en la cual la actual coexistencia de mentalidades y posiciones ante el mundo moderno corresponden a diferentes momentos y tendencias. Sus diversas posiciones frente a lo público la muestran más bien como una institución heterogénea que refleja las tensiones entre distintas autocomprensiones de sí misma: por un lado, en la confrontación con los Estados modernos, la iglesia aparece en muchas ocasiones pensándose como *sociedad perfecta de fin sobrenatural*, que negocia concordatos y establece relaciones diplomáticas con los Estados, considerados también sociedades perfectas, para delimitar competencias en los asuntos mixtos de ambas potestades (educación, matrimonio, etc.). Pero se insiste en que, en caso de colisión de competencias, la supremacía le corresponde a la iglesia por su fin sobrenatural, al cual se subordina el fin natural del Estado.

Por otro lado, y en contraste, según el concilio Vaticano II y el pensamiento de los Papas Juan XXIII y Pablo VI, la iglesia es el Pueblo de Dios que camina en la Historia y reconoce “los gozos y esperanzas” del mundo moderno. Las ideas de “aggiornamento” o puesta al día, de diálogo con el mundo moderno, libertad religiosa, sorprendieron a muchos clérigos y prelados educados en la lucha contra la modernidad. Lo mismo que la afirmación de Pablo VI de que la iglesia no posee un modelo social, económico y político preestablecido para la solución de los problemas de ese orden, por que las comunidades de los creyentes, inspiradas por su fe, están en un proceso continuo de búsqueda de salidas, junto con los hombres y las mujeres de buena voluntad, creyentes o no. En esta concepción se reconoce todo lo positivo que aparece en el dinamismo

actual de la sociedad y la iglesia se mira como colaboradora del género humano.

A partir de estas dos concepciones, se construyen posiciones divergentes en la concepción de lo público. La iglesia, como sociedad perfecta, argumenta sobre la idea de un orden natural que la política y la sociedad deben conformarse según la razón iluminada por la fe. De ahí se deducen las ideas de bien común y de verdad, expresadas en normas de ley naturales, que obligan a todos los seres humanos y cuyos intérpretes son la iglesia católica y su cabeza, el Papa. En esta concepción, no hay posibilidad de diálogo con el que piensa diferente y la política se mira como administración pública para realizar ese bien común y esa verdad como adecuación con el orden natural. En esa concepción, la novedad tiende a ser vista como una amenaza contra el orden establecido.

Esta visión responde a una mentalidad más jerárquica y clerical, en la cual las realidades terrenas se subordinan a las sobrenaturales, mientras que la segunda actitud resulta más pluralista y respetuosa de la autonomía de las realidades terrenas. Ello se manifiesta en una actitud defensiva frente al mundo exterior que privilegia la atención sobre los aspectos internos de la iglesia y pone en segundo lugar la proyección sobre el conjunto de la sociedad. Esta mentalidad eclesiocéntrica termina por producir un encerramiento ante los cuestionamientos externos planteados por los conflictos sociales.

En cambio, la idea de una iglesia que dialoga con el mundo moderno, otros pueblos de la tierra y otras confesiones religiosas se mueve más en la concepción de un orden social colectivamente construido a lo largo de la historia. La verdad se mira como un proceso de acercamiento gradual y paulatino a la realidad por medio de aproximaciones sucesivas que nunca agotan totalmente esa realidad. Por eso, la “novedad” se reconoce como oportunidad y desafío para la creatividad humana.

En Colombia se manifiesta la fricción entre estas concepciones en el caso, por ejemplo, de algunos documentos recientes que se mueven en los dos lenguajes y autocomprensiones. Por una parte, muchos de ellos enfatizan la mirada indiferenciada sobre los problemas, sin distinguir entre los sociales específicos asociados con una determinada realidad (vio-

lencia, narcotráfico) y los problemas generales acarreados por el mayor pluralismo del mundo moderno (aborto, control natal, secularización), que se unen todos para ejemplificar una crisis de valores. Esta actitud defensiva se evidencia en la posición de la jerarquía frente a la reforma constitucional de 1991 y el fallo adverso de la Corte contra buena parte del Concordato vigente, entre otros asuntos. En esa misma orientación, el documento episcopal insiste en que la Constitución debería explicitar los principios éticos, naturales o cristianos, que la inspiran y rechazar “una hipotética ética civil”, basada en valores cambiantes.

Por otra parte, los documentos episcopales sobre la paz y las contiendas electorales se mueven en un ámbito más pluralista de la sociedad y del Estado, al proponer fórmulas de diálogo que acepten las diferencias y especificidades del otro. Sin embargo, los problemas de la democracia se muestran relacionados nuevamente con el relativismo moral y se afirma que la comunidad política, por fundarse en la naturaleza humana, no puede desconocer el orden previsto por Dios.

Este doble lenguaje implica una forma sutil de neoclericalismo: si hay identidad entre ley evangélica y moral natural, se puede ordenar en nombre de la dignidad del ser humano lo que se prescribe en nombre del dios de la Biblia. La insistencia en un orden moral objetivo, basado en la naturaleza humana considerada inmutable, plantea problemas para la construcción de lo público por medio del diálogo pluralista entre posiciones distintas y podría llegar a exigir que el Estado apoyara coercitivamente las posiciones morales de la iglesia católica, en nombre ya no de la fe cristiana sino de la naturaleza humana tal como ella la concibe.

Estas posiciones de la iglesia católica aparecen, de modo diverso, en otras confesiones religiosas, las cuales se debaten entre posiciones fundamentalistas, que argumentan en función de la Biblia o del orden natural, y posiciones pluralistas que dialogan con otras concepciones de la sociedad. Sin duda, esta visión y esta actitud deberían profundizarse y ampliarse para lograr una presencia de lo religioso cada vez más constructiva de ciudadanía en el ámbito de lo público.

### 3.5. SOCIALIDAD Y FAMILIA

La familia ha sido, sin duda, uno de los actores sociales que ha vivido transformaciones más profundas. Su propia estructura se ha visto modificada de manera sustancial. En efecto, sobresale la coexistencia de distintas dinámicas económicas y culturales que operan en la composición-descomposición-recomposición de formas familiares, parcialmente como expresión de la fragmentación de la sociedad colombiana y también de sus procesos diferenciales de inclusión-exclusión. Por ejemplo, una estrategia de supervivencia en sectores urbanos pobres parece relacionar la multiplicación de perceptores de ingresos y la adición de parientes en el hogar, en formas más próximas a la familia extensa que a la nuclear, pero más inestables y con relaciones de autoridad distintas. Otra cosa sucede en hogares de estratos medios y altos recompuestos con hijos de uniones sucesivas de los cónyuges y, por lo tanto, con relaciones solidarias e identitarias no consanguíneas. Del mismo modo, la jefatura femenina del hogar proviene de varios nichos generalmente asociados con pobreza y violencia, es decir como expresión de imposibilidades y sólo excepcionalmente es producto de la voluntad autónoma femenina.

Los cambios paulatinos pero progresivos en las relaciones de género, y en particular del papel social de la mujer, han incidido también en la evolución de la familia colombiana. Al incrementarse el acceso de la mujer a la educación y, por ende, a las oportunidades de trabajo, se han modificado las pautas de crianza tradicionales, se han redistribuido los roles del hombre y de la mujer como padres, se han asignado a otras instituciones sociales funciones que en el pasado desempeñaban completamente las mujeres. La atención de los neonatos en entidades especializadas, la labor de cuidado de niños asignados a jardines escolares o a madres comunitarias, la modificación de los patrones de escolaridad para permitir un acceso más rápido de niños y niñas a la organización educativa, los cambios en las regulaciones laborales para facilitar las relaciones de los padres con los recién nacidos, son sólo algunos ejemplos de las variaciones que ha traído este replanteamiento de la estructura de la familia, las relaciones de género y el nuevo lugar de la mujer en la sociedad.

Esta configuración familiar influye no solamente en su estructura, sino también en sus funciones socializadoras. En este campo, se ha producido un replanteamiento de lo que hace y deja de hacer la familia, así como de las funciones que le eran propias. Otras agencias sociales, como la escuela o los medios de comunicación, han asumido funciones formativas y regulativas que en el pasado pertenecían casi exclusivamente al núcleo familiar.

Aunque se tiende lentamente a modificar patrones machistas y patriarcales de carácter ancestral, aún subsisten situaciones muy preocupantes de abandono, violencia intrafamiliar, abusos y maltratos infligidos especialmente a niños y mujeres.

Asimismo, se han dado cambios muy importantes en los terrenos de la vida privada y de la intimidad; como, por ejemplo, en la sexualidad, mucho menos determinada por las orientaciones religiosas y sus prescripciones morales y cada vez más por la propia autonomía de hombres y de mujeres. La unión entre matrimonio y reproducción ha cedido de manera notable para permitir el desarrollo de otras opciones mucho más libres y maduras, mientras que se ha incrementado la aceptación social de opciones sexuales diferentes de la heterosexualidad y ha aumentado el respeto a los derechos de las minorías sexuales. Temas como los derechos sexuales, el aborto, el divorcio o el control natal, han entrado a formar parte de una agenda civil y no de las determinaciones de la moral religiosa antes confundida incluso con el poder político.

Los procesos de secularización que se expresan en la autonomización de la sexualidad respecto de la reproducción implican redefiniciones de las relaciones entre lo público y lo privado y amplían el espacio de lo público en una perspectiva democrática. Los ejes de género y generacionales han abierto nuevos territorios de intervención social (pública y privada) y han ampliado el horizonte de los derechos civiles, pero a la vez han liberalizado numerosas prácticas de explotación sexual de las menores de edad.

Las transformaciones del mundo del trabajo también han tenido influencia en la familia. Cada vez son más los miembros de ella que contribuyen con sus ingresos al sostenimiento de la economía doméstica, planteándose unas relaciones muy determinantes entre división social del

trabajo y participación familiar. Ello no significa que aún no persistan sustanciales desigualdades económicas y laborales entre hombres y mujeres.

En el campo cultural, la familia ha experimentado profundas conmociones que van desde las diferencias generacionales hasta el fortalecimiento de las culturas juveniles, desde una mayor posibilidad de mezcla en las relaciones de pareja (étnicas, sociales, raciales) hasta la adopción de comportamientos urbanos para las grandes oleadas migratorias que vinieron del campo a la ciudad.

La evolución del conflicto interno y de las violencias ha tenido fuertes repercusiones sobre la realidad de muchas familias colombianas, en especial aquellas que sufren el desarraigo y el desplazamiento forzados por los actores guerreros y que forman parte de los grandes grupos de desplazados y refugiados internos en el país.

Como uno de los lugares centrales de expresión de la vida privada, la familia es también una de las instituciones importantes en los procesos de consolidación de lo público. En primer lugar, porque resulta decisiva como soporte económico, social, cultural y afectivo para los miembros de la sociedad, preferentemente en sus primeros años de vida. Sin embargo, esta labor de sustento se ve aún más fortalecida por el desarrollo de las redes de solidaridad que suelen extender la familia, ya no sólo a sus miembros más pequeños, sino en general a todos aquellos que en determinados momentos tienen necesidades que no alcanzan a cubrir.

La familia es también un centro muy importante de los procesos de identidad social e individual y uno de los referentes que las personas suelen mantener durante toda su vida. Así se constituye en uno de los eslabones claves del tejido, más denso y amplio, de la sociedad.

El ascenso social de la mujer, que muchos consideran una de las revoluciones más profundas que haya vivido el mundo moderno, ha significado también su presencia más activa en los espacios de debate y decisión públicos, de los que había sido aislada durante siglos. Se trata de una incorporación que crece en términos de gestión social y política, de participación en instancias de gobierno y de representación popular y de liderazgo en partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones civiles.

Un fenómeno de doble vía vive la familia en el terreno de lo público: muchos de los temas que en el pasado eran auténticamente privados se han tornado públicos, mientras que a su vez muchos temas que hacen parte de la agenda pública se incorporan de forma muy activa y crítica al seno de la familia, por ejemplo a través de expresiones culturales o de la tarea divulgativa de los medios de comunicación masivos.

Asimismo cabría destacar otros dos elementos de esta vinculación de la familia con la vida pública y la ciudadanía. En primer lugar, la familia es un espacio social decisivo en la formación civil y democrática. Las actitudes, los valores y los comportamientos democráticos (como la tolerancia, el pluralismo, el respeto al otro, la igualdad) se empiezan a aprender en el entorno de las relaciones familiares. En otras palabras, la familia es un escenario privilegiado para la conformación de un *ethos* democrático, es decir, para volver a la democracia una costumbre interiorizada.

En segundo lugar, algunos problemas que inciden negativamente en la vida pública tienen que ver con la incorporación a las relaciones sociales y públicas de modelos familiaristas y privados. La literatura enfatiza cómo las sociedades donde la confianza y la incondicionalidad se dan sólo a nivel familiar carecen de los necesarios elementos cívicos para la construcción de lo público.

La familia representa entonces una de las oportunidades viables para consolidar la vida privada y desarrollar activamente el espacio de lo público.

### 3.6. AGENTES ECONÓMICOS Y OTROS AGENTES SOCIALES

La generación de riqueza colectiva y el avance en la inclusión social son requisitos indispensables aunque insuficientes para la transformación de la sociedad con parámetros modernos y democráticos, y para su inserción creativa en el nuevo orden mundial.

Colombia hoy más que nunca se ve enfrentada a la necesidad de construir colectivamente una *visión de futuro* de país, porque el desarrollo productivo, la generación de empleo socialmente eficiente y el aprovechamiento de las potencialidades sociales, junto con la adecuada utiliza-

ción de los recursos disponibles y la mejora en la distribución del ingreso, constituyen factores fundamentales para la transformación social del país en el mundo de hoy.

De ahí la necesidad de implantar un contrato social a propósito de la generación de riqueza colectiva, la inclusión social y la competitividad sistémica. Este contrato ha de consultar la lógica contemporánea de relacionamiento y coordinación entre los agentes, las organizaciones y el entorno, alrededor del proceso de la producción, la comercialización y la distribución de bienes y servicios, de la provisión, capacitación e innovación del conocimiento, la tecnología y el capital humano, y la gestión, el comportamiento y las estrategias empresariales.

La coordinación privada-colectiva-pública parte del principio de compartir información básica y responsabilidades colectivas entre los agentes involucrados como requisito ineludible para elaborar un diagnóstico compartido de la problemática, las acciones y compromisos requeridos para propender por el entorno propicio a la competitividad sistémica en una perspectiva dinámica. Además, se reconoce que en la etapa actual de globalización y revolución tecnológica la competencia no se da exclusivamente entre firmas aisladas independientes de su entorno, sino crecientemente entre sistemas productivos para afrontar una competencia cada vez más internacionalizada.

En este contexto, a grupos sociales como el empresarial y el sindical les compete actuar para promover un entorno favorable a la actividad productiva y a la competitividad con el establecimiento de reglas de juego y de un ambiente de legitimidad adecuados para enfrentar las condiciones de un mundo en competencia y asumir, con otros grupos de la sociedad, responsabilidades colectivas que el Estado no puede desempeñar por sí mismo.

Además, de manera no menos importante, sólo con su activo compromiso como agentes económicos y sociales en la inclusión social mediante la inversión y la creación de riqueza colectiva, y como ciudadanos en el fortalecimiento de la democratización participativa con la promoción o apoyo y su propia vinculación a los procesos de deliberación ciudadana sobre asuntos de interés colectivo, podrán adquirir con credibili-

dad y legitimidad el papel de liderazgo que les compete en la transformación de la sociedad colombiana.

### 3.7. ESTADO

Ante la inexistencia de una dicotomía radical Estado-sociedad civil, público-privado, el Estado es de hecho un actor esencial en sociedades, como la colombiana, enfrentadas a una profunda crisis en su ordenamiento económico, político y social. El Estado ha de desempeñarse como una institución social por excelencia: legítima, transparente, eficiente, responsable y abierta al permanente escrutinio, fiscalización e intervención por parte de la ciudadanía. Es un ente social que ha de actuar regido por una lógica y una racionalidad acorde con el sistema social imperante, realizando el desempeño de su papel como una institución catalizadora de intereses colectivos y con unas responsabilidades sociales inalienables e indelegables.

El Estado, en una sociedad en globalización bajo el modelo imperante y con las exigencias que ello le impone, tiene serios problemas no sólo para cumplir sus funciones básicas (en términos sociales, económicos, financieros, institucionales), sino también para conciliar tres objetivos básicos: la equidad en cuanto a justicia distributiva y la solidaridad social; la democratización y el enriquecimiento de lo público, y la inserción creativa en el mundo, en términos no sólo económicos sino políticos, sociales y culturales.

La conciliación de estos tres objetivos es supremamente compleja. Los márgenes de autonomía del Estado son cada vez más reducidos al punto que muchos han llegado a argumentar que esa trilogía de objetivos es irreconciliable para muchas sociedades en el mundo de hoy. Pero con independencia de ese debate, en países como Colombia no se puede debilitar aún más al Estado, además de que tampoco se cuenta con un suficiente desarrollo de la sociedad para poder alcanzar la debida legitimación democrática y enriquecimiento de lo público a la luz de las exigencias del mundo de hoy.

En razón de su precariedad en muchos países, el Estado carece del suficiente poder de convocatoria ante sus ciudadanos para erigirse como

*el* conductor de estas tareas, aunque sigue conservando unas funciones y unas responsabilidades sociales que lo mantienen en una posición determinante en la construcción-enriquecimiento de lo público y en la administración y gestión de un conjunto bien definido, aunque restringido en relación con el pasado, de intereses y espacios colectivos y públicos. No obstante, se está produciendo una importante transformación en el esquema de gobernación con nuevos papeles, racionales y ámbitos de acción de los Estados —diferenciados en buena medida de los característicos del Estado instaurado con el Tratado de Westfalia y con vigencia desde entonces en el mundo—, que hacen aún más difícil y menos eficaz la realización de este tipo de responsabilidades por parte del Estado, sin contar con la activa y creciente participación de otras organizaciones de la sociedad.

De cualquier forma, es claro que en la injerencia y la acción estratégica para la promoción y el estímulo de la formación, la concientización y la participación de una ciudadanía progresivamente deliberativa se encuentra uno de los principales medios para la legitimación del Estado ante sus ciudadanos.

Si bien la Constitución del 91 instituye al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, a tal punto que Colombia ni siquiera ha transitado todavía por un verdadero Estado de Derecho. La construcción y la legitimación democrática de lo público bajo el ordenamiento constitucional requieren avances en la instauración de un Estado social democrático en el país.

La búsqueda de un Estado Social de Derecho impone el desarrollo social de una agenda programática en la que se estipulen propósitos colectivos, acuerdos, responsabilidades, compromisos, deberes y derechos entre ciudadanos, grupos sociales, entes representativos y el Estado —a nivel individual, colectivo y público—, mediante un proceso de participación cada vez más incluyente con miras a establecer las condiciones objetivas en los planos económico, político y social, para la legitimación democrática y la configuración de un Estado Social de Derecho y, en últimas, una sociedad en paz.

Ante la crisis social en el país, se requiere avanzar colectivamente hacia una concepción de seguridad enmarcada en la capacidad de reproducción del capital social y potencialización del desarrollo humano, social y económico. Evidentemente, uno de los elementos necesarios y determinantes, pero no el único, para la consolidación de la seguridad democrática es la preservación del orden y la integridad territorial, la aplicación de la ley y la observancia de principios básicos de convivencia ciudadana. Ahora bien, la seguridad democrática debe favorecer la expresión popular, la manifestación de opiniones diversas e incluso para concebir cierta clase de protesta social como un medio para la inclusión social y no exclusivamente como una acción social que justifica la represión policial y política.

La seguridad democrática debe ser entendida como la condición en la cual diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, y prime el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales pregonados en un Estado Social de Derecho, en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que los ciudadanos sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como sociedad moderna y democrática.

Esta seguridad democrática requiere una visión multidimensional para concebir integralmente y como un todo coherente la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica —aplicación de la ley— y la seguridad nacional.

En esa agenda se debe tener claro cuál es la instancia determinante del conflicto armado y su resolución política y, algo fundamental, cuál es el tratamiento que la sociedad le ha de dar a un tema tan complejo en la reconciliación: el castigo, el perdón, el olvido, la incorporación social. Por supuesto, se trata de un asunto no meramente legalista sino profundamente político y social. La resolución social de esta problemática cons-

tituye apenas una instancia, aunque muy importante, del proceso de transición. Resulta innegable que las condiciones podrán ser facilitadas con el mejoramiento de la convivencia ciudadana, la resolución del conflicto armado y el combate efectivo al crimen organizado en el país, incluida obviamente la corrupción.

La construcción de un Estado Social de Derecho se ha de fundamentar en otros pilares básicos. Uno es la democratización de las relaciones sociales en torno del tratamiento de las diferencias y los conflictos bajo principios de tolerancia, del respeto por el otro en condiciones de igualdad y de solidaridad, de la tramitación de intereses individuales y la especificación de intereses colectivos diferenciales y en competencia a través del acatamiento de las reglas para la identificación de los intereses predominantes y mayoritarios en la colectividad — no de los intereses de los grupos poderosos excluyentes— y, en fin, de la preeminencia de la participación efectiva de los ciudadanos para la deliberación, la reflexión y la definición de los intereses colectivos y públicos en el país.

Ahora bien, la construcción democrática de lo público no es viable en una sociedad en la cual no se valoriza el concepto de justicia como sistema social que posibilite la inclusión y la participación ciudadanas con la potencialización de las capacidades de los individuos puestas al servicio no sólo del desarrollo legítimo de intereses individuales sino también de la especificación y la observancia de los intereses colectivos. La inclusión social como garantía de acceso cada vez más igualitario a oportunidades para la realización de sus capacidades constituye una condición determinante en el proceso de democratización.

Lo público corresponde no única ni exclusiva ni primordialmente al Estado. Sin embargo, es claro que en la transición a un Estado Social de Derecho no obstante la precariedad del Estado existente en el país, en su papel de ente catalizador y veedor de los intereses colectivos y públicos le compete al estado una tarea fundamental en la instauración y la implantación legítima de un esquema básico para el ordenamiento jurídico-constitucional de las relaciones en la sociedad, en la aplicación de la ley y en la observancia de la seguridad democrática en el país.

Para avanzar en la consolidación de la convivencia ciudadana y en el desarrollo de una civilidad moderna, es un requisito inaplazable que la justicia sea entendida como un ordenamiento social no sólo regulatorio de penas y castigos en las relaciones ciudadanas, sino como un sistema que provee y da el marco legal suficiente para implantar una serie de normas, principios y valoraciones sobre la convivencia ciudadana y el cumplimiento y el cabal desempeño de derechos y deberes de los ciudadanos con una responsabilidad individual y social.

En otras palabras, la justicia no limita a un ordenamiento ajeno y externo al ciudadano, sino que crecientemente como sistema debe crear las condiciones materiales y las condiciones jurídico-constitucionales para contribuir a la introyección de los principios de la convivencia como valores esenciales de los ciudadanos. A la justicia también le corresponde un papel primordial en la formación, la socialidad y la educación formal de los ciudadanos como protagonistas en la transformación de la sociedad.

Además, se ha de avanzar en el compromiso creciente de amplios estratos de la ciudadanía para implantar una estrategia de reforma estructural de las finanzas públicas, con miras a garantizar su viabilidad para que el Estado pueda responder progresivamente a las prioridades sociales que le competan en una perspectiva duradera. Como uno de sus postulados básicos, debe reconocer que el fortalecimiento estructural de los ingresos públicos está sustentado en el crecimiento económico y la generación de riqueza colectiva y esta problemática debe ser abordada de manera integral en sus diferentes instancias. En cuanto a los ingresos, debe velarse por la legitimación de la institucionalidad tributaria en el país y el deber tributario del ciudadano con la colectividad, procediéndose, por ejemplo, a la eliminación de exenciones, deducciones o excepciones y al rechazo “moral” y la penalización efectiva de los elevados niveles de evasión, corrupción y elusión tributarias. En cuanto a los egresos, habrán de tomarse decisiones sociales cruciales sobre la priorización del gasto público, garantizándose el lugar fundamental del gasto social.

En razón de la necesidad de implantar efectivamente un contrato social en torno de la generación de riqueza colectiva y la inclusión social, al

Estado y a la política pública les corresponde fundamentalmente la función de establecer reglas de juego claras y un clima de confianza en el sistema, propiciar un ambiente macroeconómico favorable para la actividad productiva, contribuir a corregir fallas y distorsiones del mercado y crear ventajas competitivas, facilitar la provisión de bienes y servicios de carácter público con la participación del sector privado (relacionados, por ejemplo, con la infraestructura vial y portuaria, las telecomunicaciones, la capacitación laboral y la innovación técnica), promover la coordinación entre agentes y organizaciones y velar por el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades asumidos tanto por el sector público como por el privado.

El Estado ha de asumir un papel decisivo, contribuyendo “de manera primordialmente horizontal” en coordinación con otros agentes a la búsqueda de propósitos privados-colectivos-públicos que favorezcan el desarrollo productivo, la generación de riqueza colectiva y la inclusión social.

De cualquier manera, es de resaltar que el desempeño de la función estatal en el ordenamiento constitucional vigente sólo será posible en la medida en que sea fortalecido el Estado y legitimado como resultado de su validación en cuanto institución social con la debida representatividad política incluyente —no excluyente y fragmentada como producto de la funcionalidad y la lógica clientelista que han caracterizado su funcionamiento en el país— y con la autoridad suficiente para velar efectivamente por los intereses individuales y colectivos en la sociedad.

III  
EDUCACIÓN DE CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS



## INTRODUCCIÓN

El marco del debate del Taller de Educación, Cultura y Ética parte del reconocimiento de que, en el mundo moderno de hoy y bajo un Estado Social de Derecho, la educación no es ni debe ser comprendida únicamente como el conocimiento formal, técnico y científico, sino que, ante la pérdida de convivencia ciudadana en el país, debe apuntar a una educación dentro de un concepto de cultura cívica y en un entorno de tolerancia, solidaridad y de respeto a las diferencias.

Los cambios programáticos de la educación han de orientarse mucho más allá del ámbito exclusivo de lo propiamente formal del conocimiento, en particular a cómo formar ciudadanos protagonistas en el desarrollo de la sociedad, dentro de un contexto de civilidad moderna y de un Estado Social de Derecho en el que el ciudadano se sienta partícipe y protagonista del ordenamiento de las relaciones ciudadanas y que asuma su papel como algo que le corresponde, que le compete, a lo cual tiene derecho y obligación.

La educación, cultura y ética deben ser repensadas a la luz de los avances de las sociedades de hoy y de los condicionamientos y oportunidades que brinda el proceso de globalización. El carácter de la educación es estrictamente público en términos de que tanto su acceso como las oportunidades que brinde (hacia la inclusión social) sean equitativos entre los ciudadanos. El acceso a la educación básica en condiciones de igualdad es una responsabilidad inalienable del Estado, y su administración debe abrir espacios que faculten a la misma comunidad para participar en el diseño de pautas y estrategias educativas y de formación ciudadana. Así se iría configurando una cultura de la educación administrada lo más cercanamente posible al ciudadano, y un ciudadano crecientemente

[1 ]

involucrado en la formación civilista, en la difusión del conocimiento y la técnica, aceptando la asunción de “nuevas” responsabilidades fiscalizadoras y asumiendo el sentido social que la educación le compete a todos en su conjunto.

En este contexto, en el transcurso de una veintena de reuniones celebradas durante los siete últimos meses, el Taller de Educación, Cultura y Ética ha avanzado en unas propuestas programáticas para el cambio, partiendo de los fundamentos de la educación ciudadana integral en el mundo de hoy como producto de un proceso social no ajeno al desarrollo de la sociedad ni al proceso de la globalización normativa y regulatoria, en el propósito de la conformación de una cultura civilista de la educación, en la búsqueda de una institucionalidad y arreglo organizativo que posibiliten la gobernabilidad de la administración de educación y en el logro de una adecuada eficacia, transparencia, equidad y viabilidad financiera del sistema de educación.

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1.1. EDUCACIÓN Y CULTURA PARA LA CIUDADANÍA

El planteamiento programático es un propósito social de transformación dentro de la conceptualización de una civilidad moderna para la creación de una cultura de la tolerancia, del pluralismo, de la solidaridad, de la corresponsabilidad, de la aceptación de las diferencias, del diálogo, de la información y de la formación ciudadanas, y de la aplicación del conocimiento para el progreso, para el desarrollo y para la inclusión social. En este contexto ha de avanzarse en la toma de conciencia de los ciudadanos para asumir la responsabilidad y el compromiso, desde diferentes ópticas, de contribuir a la comprensión e implantación de prácticas y acciones sociales que privilegien y conciban la educación, la cultura y la ética como pautas de valor centrales en la construcción de un nuevo ordenamiento democrático incluyente, en medio de las exigencias y condicionamientos del proceso de globalización y de los logros de la humanidad.

La promoción de estos compromisos no le corresponde exclusivamente ni a las leyes ni a las normas ni a las regulaciones ni a las instituciones en cuanto tales, sino que compete en el mundo moderno de hoy, en buena parte, a las acciones que los propios ciudadanos promuevan. La organización ciudadana en desarrollo de la cultura de la civilidad debe permear de manera importante la transformación conceptual, institucional, organizativa y financiera del sistema de la educación, el conocimiento, la cultura y el desarrollo tecnológico.

Ha llegado el momento de promover la participación no sólo apenas de los filósofos o los sociólogos, los historiadores, los intelectuales, sino de los ciudadanos que vayan asumiendo el papel de “ciudadanos como protagonistas” para la concepción e instauración de la educación, la ética y la cultura como valores centrales en un proceso de refundación, reconstrucción y transformación de la sociedad.

Punto de partida para esta reflexión debería ser el reconocimiento, no sólo por parte de la misma sociedad sino también por parte de los educadores, de las instituciones educativas y de las instancias estatales y privadas relacionadas con la educación y la cultura, del fracaso de las políticas, métodos y en especial de la concepción de la educación en el último siglo de vida nacional.

Esto lo saben los protagonistas mismos del proceso educativo, quienes por su carácter debieran ser ejemplarizantes en la práctica de “la cuestión misma”: las actitudes, virtudes y hábitos ciudadanos de solidaridad, comprensión, pluralismo y cooperación para lo público.

Se debe revisar si no es lo propio del proceso educativo el dar cabida a disciplinas y actividades que aporten a la “formación ciudadana”. Cuando se plantea la urgencia de la formación en valores, ética y democracia participativa, no se trata simplemente de un lugar común más: es algo que hay que impartir, discutir, practicar, compartir; es un campo del saber en el cual no sólo siempre debe ser posible, sino que resulta en determinadas situaciones —como la actual de Colombia— absolutamente necesario argumentar.

Si se llega a reconocer la pertinencia de una educación moral, ética y política, de una intensificación y valoración de las disciplinas culturales

y de las ciencias de la discusión, sin descuidar naturalmente las ciencias experimentales, exactas y empíricas; si se reconoce incluso que una educación para el éxito y la competitividad debe integrarse con concepciones que formen para vivir en sociedad y cooperar por los intereses colectivos y públicos; es decir, si la solidaridad como principio sustantivo regresa al aula, a la escuela y a la universidad, no como principio moralista, sino como valor ético-político, o, en otras palabras, si se reconoce que un modelo de educación liberal y moderna termina por ser individualista, si no se lo complementa con los ideales de la solidaridad, la identidad nacional, lo colectivo y lo público —en la perspectiva republicana—, entonces resulta evidente el reconocimiento múltiple de la necesidad de reforma, de la importancia de ciertos elementos comunitaristas en la educación y de la urgencia de la formación cultural en valores, en ética y en actitudes democráticas y solidarias. Este reconocimiento debería llevar a una evaluación sincera del proceso educativo y a cambios sustantivos en su concepción misma, en sus orientaciones, sus métodos y sus contenidos.

Esta visión de la educación como proceso social de formación de una cultura ciudadana es la que permite redefinir la problemática de la relación entre educación y cultura como procesos recíprocamente implicados, que al mismo tiempo posibilitan que el multiculturalismo sea reconocido como característica esencial de la sociedad. En este sentido, la identidad nacional es una idea regulativa, una especie de tarea que se va construyendo desde la diversidad, desde la región y desde los fundamentos; esa construcción es en sí misma cultura. Es decir, no es que se construya una cultura nacional de la nada; el proceso mismo de la sociedad va creando y recreando la cultura. En este sentido, la cultura es más englobante que la educación misma como institución y como proceso.

## 1.2. HACIA UN NUEVO ETHOS CULTURAL EN LA EDUCACIÓN

Así, entonces, la educación y la cultura concebidas como formación de ciudadanos como protagonistas en una perspectiva ética y moral constituyen un aporte sustantivo al proyecto de una nueva sociedad autoges-

tionada. Si la tesis fuese que la crisis colombiana se debe a que todavía está pendiente la asignatura democracia y que por tanto el problema político de Colombia es construir la democracia, como requisito para la paz, es válido considerar el papel que deben desempeñar la educación y la cultura desde una perspectiva ética, lo que hace más necesario comprometer la formación ciudadana al tipo de imperativos propios de una sociedad que debe guiarse por valores democráticos.

Además, no se puede ignorar el peso de las condiciones materiales de vida y del desarrollo económico, como parecen sospecharlo quienes acentúan cierta dicotomía entre modos de producción y moral pública, como si en los primeros no se estuviera ya jugando la concepción que se tenga de justicia como equidad. Entonces el problema no es “¿cómo lograr que los colombianos puedan crear modos de producción que permitan obtener logros sustantivos para sus vidas”, suponiendo que de ello “dependen la autonomía y la solidaridad como instituciones sociales reales”. El problema es, más bien, primero, si se acepta que el proceso educativo tiene que ver no sólo con el desarrollo económico, sino también con la formación para la convivencia y el fortalecimiento de la democracia; y segundo, cómo se supera en el proceso educativo la dicotomía entre la así llamada calidad de la educación y la formación para la convivencia. Precisamente al preguntar por el significado que tienen la educación, la cultura y la ética para los proyectos de una nueva sociedad autogestionada, no se está apelando sólo retóricamente a formulaciones ambiguas y utópicas en un sentido peyorativo, sino que se está apostando a que “un nuevo *ethos* cultural” —como lo afirma la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo— llevará a una gran transformación de carácter educativo para superar la pobreza, violencia, injusticia, intolerancia y discriminación, problemas en los cuales se encuentra la raíz del atraso socioeconómico, político y cultural de Colombia.

Efectivamente, la estratificación entre calidad de educación y clase social es una expresión de una de las características más graves de la sociedad colombiana: la inequidad excluyente que niega la posibilidad no sólo de convivencia entre clases, sino que reproduce comportamientos de jerarquía o de conflicto entre diferentes grupos de la población.

En este sentido, la educación no es concebida como un factor de ascenso e inclusión social. En efecto, los programas educativos con mayor capacidad de movilización social no han sido apoyados persistente ni sistemáticamente, tal es el caso de la educación tecnológica y el desmonte de carreras intermedias técnicas y la consecuente proliferación de entidades y carreras universitarias.

El entorno social de inequidad excluyente que prevalece en la sociedad colombiana se manifiesta, entre otras instancias, en que la rentabilidad de la educación varía entre grupos de la sociedad (en favor de los grupos de mayor ingreso para un mismo nivel de educación). Ello sin desconocer la alta rentabilidad social en un país como Colombia.

A nivel social deben rescatarse otros beneficios, no sólo en términos de ingreso, como la capacidad de influencia sobre las decisiones colectivas o públicas y, en fin, el reforzamiento de la participación ciudadana en la sociedad.

Se trata por tanto de tener en cuenta el aporte revolucionario de la educación moderna, en el sentido de que la educación sintetiza los temas de la revolución industrial y de la revolución democrática: igualdad de oportunidades e igualdad de ciudadanía. Se trata de esos dos momentos complementarios de la modernidad: el desarrollo material de la sociedad con fundamento en la ciencia, la técnica y la tecnología, y por otro lado el auténtico progreso cultural de la sociedad. Sólo en esta complementariedad se va logrando la constitución de una sociedad civil asentada en procesos inclusivos y públicos, en los cuales se obtienen la formación de la opinión pública y de la voluntad común de ciudadanos capaces de concertar y de reconstruir el sentido de las instituciones y del Estado de Derecho, sin que haya que concebir como procesos diferentes tanto la formación en valores para la solidaridad y la democracia como una educación de calidad para la ciencia y la tecnología.

Este sentido integral de educación y formación cultural se halla implícito en las tesis actuales acerca del sentido del desarrollo de las sociedades contemporáneas. Ya no se puede concebir aisladamente un desarrollo sólo en términos de productividad ni ella puede depender de la ciencia y la tecnología, sin tener en cuenta la cultura y la democracia. Se

trata más bien de un desarrollo humano como desarrollo de las competencias libertarias de los ciudadanos, al cual se debe orientar el proceso educativo. Este sentido de desarrollo humano complejo es en el que se incluye el punto de vista ético, el compromiso con los derechos humanos y con la democracia participativa\*.

### 1.3. LOS VALORES DEL MULTICULTURALISMO

El concepto de que nación y cultura eran un todo homogéneo, es decir, que la nación colombiana era una única cultura, una monocultura, estuvo vigente en el país hasta 1991. La gran ruptura, ese cambio que las ciencias sociales habían empezado a dar en Colombia, es asumida por la Constitución de 1991 al reconocer el tránsito de una nación monocorde y homogénea al de una nación multicultural.

Toda la institucionalidad de la cultura ha estado fundamentada incluso hasta hoy día bajo ese concepto antiguo de nación y cultura, lo que constituye uno de los grandes problemas del país. La institucionalidad y el mismo Estado no han sido capaces de ponerse a tono, y aceptar que

\* Es lo defendido reiteradamente por el premio Nobel de economía Amartya Sen: “Permitásenos comenzar con una distinción entre dos actitudes generales hacia el proceso de desarrollo que podemos encontrar tanto en los análisis económicos profesionales como en las discusiones y los debates públicos. Según la primera, el desarrollo es un proceso ‘feroz’, con mucha ‘sangre, sudor y lágrimas’, un mundo en el que la prudencia exige dureza. En particular, exige la desatención calculada de algunos aspectos que se consideran ‘bobadas’ (aun cuando los críticos suelen ser demasiado educados para calificarlos así). Dependiendo de cuál sea el veneno favorito del autor, entre las tentaciones a las que hay que resistirse se encuentran las siguientes: tener redes de protección social que protejan a las personas muy pobres, proporcionar servicios sociales a la población en general, alejarse de las rigurosas directrices institucionales a la hora de dar respuesta a dificultades identificadas y apoyar —demasiado pronto— los derechos políticos y humanos y el ‘lujo’ de la democracia. Según esta severa actitud, estas cosas pueden defenderse más tarde, cuando el proceso de desarrollo haya dado suficientes frutos: lo que se necesita aquí y ahora es ‘dureza y disciplina’. Las diferentes teorías que comparten esta visión general se diferencian en los distintos tipos de ‘bobadas’ que deben evitarse especialmente y que van desde la blandura financiera hasta la relajación política, desde la realización de abundantes gastos sociales hasta las complacientes ayudas para luchar contra la pobreza. Esta dura actitud contrasta con otro punto de vista según el cual el desarrollo es esencialmente un proceso ‘agradable’” (Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bogotá 2000, p. 54).

Colombia no es un país único, sino un país múltiple, en el cual el concepto mismo de nacionalidad ya es plural y no singular.

El gran tránsito conceptual no solamente en la cultura sino en la organización misma del Estado, de ese concepto de lo homogéneo a lo múltiple y a lo plural, que desemboca en la Constitución de 1991, ante todo en su artículo 7º, es el punto de ruptura de la nueva concepción del Estado y al cual, sin embargo, casi no se le brinda importancia: el artículo que estipula que el Estado reconoce y protege las distintas culturas que convergen en él.

Los constitucionalistas avanzaron considerablemente en la primera parte de la Carta, en cuanto al reconocimiento de los derechos, pero para la segunda parte dejaron la misma estructura del Estado para un país que ya era reconocido diferente.

Sobresalen varios problemas para abordar el multiculturalismo. Primero: ¿cómo poner de acuerdo la institucionalidad con el concepto de multiculturalidad? Segundo, ¿cómo avanzar en el tema de los derechos culturales? Si la Constitución aceptó un país multicultural, ello implica derechos. Infortunadamente, en Colombia sólo el conflicto, en ciertas zonas, hace cuestionar cuáles son esos derechos culturales: por ejemplo, las realidades de los uwas, emberás, etcétera. Sin embargo, persiste una cantidad de conflictos latentes dentro del multiculturalismo en muchas partes del país. Este cuestionamiento existirá hasta que el Estado colombiano decida cuál es el alcance de ese Artículo 7. Tercero: ¿cómo ese concepto de multiculturalidad ha permeado, o no, funciones y premisas básicas? Por ejemplo, el concepto de patrimonio cultural no ha sido permeado todavía por el tema del multiculturalismo. Es decir, se han reconocido postulados del multiculturalismo, pero sin haberlo puesto en escena. Las políticas siguen siendo monocordes, como si se tratara de una sola visión, de una sola cultura.

Una política de Estado debería servir de medio para que los colombianos se comuniquen, dialoguen, se encuentren, y que esa multiculturalidad pase a una segunda etapa que es la interculturalidad, es decir, que haya una mínima comunicación entre esas culturas, y que esa función del Estado anterior de ser mero conductor o fomentador de las bellas

artes —el mecenas— se complemente sin dejar de serlo, con una nueva responsabilidad consistente en poner en escena al país entero.

Todo lo anterior debe llevar a repensar el papel que ha de jugar la cultura para solucionar los problemas que subyacen a la reproducción de las desigualdades y a la utilización del discurso cultural para encubrir la ausencia de una verdadera concepción multicultural en las políticas de Estado y en el compromiso por la inclusión social de amplios grupos de la sociedad. De hecho, el multiculturalismo debe ser reconocido hoy como valor humano fundamental, y en ello radica su fuerza política, como ha sido expresado por los mismos indígenas.

La cultura tiene que ver con los procesos de colectivización, dado que con ella se va identificando la conciencia intencional de quienes pertenecen a una comunidad, y que su sentido de polo de identidad se conserva en el tiempo como tradición. Esto mismo permite cierta forma de “objetivación”, en cuanto las culturas se hacen temáticas para una comunidad: pueden ser comprendidas por sus miembros, no ya como propias sólo de un grupo de personas —por ejemplo de determinada época o de los fundadores de una tradición—, sino como disponibles para inspirar la forma de vivir de cualquiera de los integrantes de la comunidad. Es esto lo que constituye el sentido de identidad de una cultura, lo que la preserva como punto de referencia de la colectividad y lo que define la pertenencia a dicha comunidad. Pero las diversas culturas que conforman colectividades más complejas pueden desvanecerse, deteriorarse o dogmatizarse hasta un punto en que no sean reconocidas por sus integrantes: entonces es necesario renovar el sentido de cultura, ahora en el horizonte del multiculturalismo y en los procesos educativos que conforman una sociedad civil con un sentido fuerte de su *ethos* cultural, de lo público y de la participación democrática.

#### 1.4. CULTURA Y EDUCACIÓN PARA UNA SOCIEDAD AUTOGESTIONADA

A partir de los planteamientos anteriores es posible comprender los retos del multiculturalismo como la posibilidad de formar ciudadanos en

procesos educativos asentados en el reconocimiento del otro como interlocutor válido, y de construir una sociedad civil fundamentada en las diferencias, en la participación y en la cooperación. El sentido ético-político de la participación democrática se genera en la cultura discursiva del proceso educativo mismo.

Este sentido de educación y cultura lleva a repensar lo público, ya no sólo desde el Estado, sino sustancialmente desde la sociedad civil, para rediseñarlo no como mero espacio, sino como proceso en continua construcción en el horizonte del interés común y de la convivencia ciudadana. El tradicional protagonismo y el vanguardismo del Estado, centrado en el poder económico y político y en sus competencias burocráticas clientelistas, es relativizado entonces por una cultura de la cooperación que mueve el poder de la solidaridad de los asociados en la sociedad civil: se busca con esto renovar las relaciones entre sociedad civil y Estado, y lograr una interrelación entre el Centro y la Periferia en continua actividad desde uno y otro polo como sucede con corrientes de agua que circulan desde afuera hacia el centro y viceversa, mediante sistemas de represas, esclusas, canales más amplios y más estrechos, corrientes de opinión y contracorrientes de autoridad por parte del Estado, presiones que van cediendo, o que inclusive, pueden llegar a romper posiciones aparentemente resistentes. La opinión pública en sus diversas figuras, también como deliberación política y participación democrática, o aun como movimientos sociales y de desobediencia civil, es la corriente desde la periferia; las políticas públicas, las leyes, las acciones del ejecutivo son las respuestas desde el centro del poder.

El ideal es cuando, de acuerdo con la última metáfora, se logra la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para optimizar así la participación ciudadana y la procura de los intereses colectivos y públicos, tanto por parte del Estado como por parte de las organizaciones de la sociedad. Se evita así el peligro de unas ONG que en su mesianismo sólo piensan en los suyos o creen que pueden lograrlo todo al margen del Estado; se evita también el aislamiento de un Estado que cree poderlo solucionar todo con políticas asistencialistas y fundamentados en la visión de los expertos, considerando a las organizaciones de la sociedad civil como menores de edad.

Lo anterior lleva a diseñar el siguiente modelo topológico de las formaciones sociales con ayuda de la teoría de la acción comunicativa, como paradigma cultural y a la vez método pedagógico de construcción de lo público desde una perspectiva ética, articulada como cultura en los procesos formativos y como ética discursiva en los procesos políticos:

- Se parte del *mundo de la vida* como fundamento de toda experiencia personal y colectiva, mundo en el que deberían estar incluidas todas las personas, grupos y culturas que conforman una sociedad. Aquí la comunicación es conversación, diálogo, comprensión que no obliga a estar de acuerdo con los demás. La educación es el proceso en el que se reconocen las diferencias, que no significan exclusión, sino precisamente todo lo contrario: “en la experiencia cotidiana puedo relacionarme con todos”. Aquí la comunicación y la cultura significan abrir mundos de vida, formas de organización y sentidos de la vida.

- La *sociedad civil* se va conformando en el mundo de la vida con asentamientos en la integración e interrelación comunicativa de los diversos grupos sociales, asociaciones, comunidades, regiones, etc. Es el reino a la vez de la diferencia y del multiculturalismo gracias a una educación pluralista. A diferencia de la sociedad, término que suele confundirse con todo lo que circula en torno al mercado, el término sociedad civil es más complejo, más rico, polifacético y diferenciado. Allí se ubican las escuelas, las universidades, los sindicatos, los bancos, las iglesias, los medios, las más diversas ONG y las asociaciones de consumidores, de padres de familia, de amas de casa, de estudiantes, los clubes, etc.

- *Lo público*, como el ámbito en el que las personas y las organizaciones de toda índole en interacción con el Estado van tejiendo comunicativamente la red de intereses comunes. Lo público se constituye así en el “médium” en el que se da sentido a lo común, precisamente como bien público. Ya aquí se hace absolutamente necesaria la cultura del pluralismo razonable, dado que no basta la tolerancia. El ambiente de lo público lo constituye el pluralismo, el reconocimiento del “otro” como diferente, es decir, como ciudadano con iguales derechos y deberes.

- *Lo político* se va consolidando en los procesos de lo público. No puede responder sólo a intereses privados, por lo que una sociedad débil

en lo público practica una política deformada: clientelista, provinciana, autoritaria. Lo político significa ejercicio de competencias en relación con los asuntos públicos. Aquí todavía la comunicación es deliberación, discusión, búsqueda de “poder comunicativo”, con fundamento en el cual se desarrolla toda política deliberativa y la democracia participativa.

• *El Estado de Derecho* es el resultado, genéticamente hablando, de los movimientos políticos, de las luchas por el reconocimiento, de los consensos sobre mínimos constitucionales a partir de los máximos morales referidos al sentido de la vida, que siguen siendo necesarios para que el pluralismo alimente no sólo los acuerdos sino sobre todo los disensos. Aquí la comunicación ya no es tanto apertura, cuanto dispositivo procedimental, discursivo, argumentativo, retórico y político para llegar a acuerdos mínimos, necesarios no sólo para solucionar aquellos conflictos que se resisten a la mera comprensión, como son los de la exclusión, la violencia, la discriminación, y en general, la ignorancia de los derechos humanos por parte de ciertos grupos sociales. Los acuerdos también son necesarios para impulsar programas políticos que requieren la cooperación por encima de las diferencias.

Como se ve, *lo público* está en el medio, es condición necesaria y suficiente para que la sociedad civil se organice políticamente y haga fuerte el Estado de Derecho. Quienes ignoran lo público, hacen corto circuito desde la sociedad civil hacia la política, fomentando formas de comunitarismo autoritarias en nombre de la comunidad, o ignoran la sociedad civil y son autoritarios en nombre de cierto liberalismo protagónico e iluminado, autoritario desde un Estado en manos de expertos. Ambas visiones de la política contemporánea debilitan la cultura de la participación, cuyo médium sólo puede ser un ámbito de *lo público* fuerte y profundo. Lo público permite, gracias a la crítica y a la organización social y política, ir transformando el poder de la dominación en poder legítimo, con asentamiento precisamente en el poder comunicativo, generado en procesos de formación y cultura democrática.

Esta apuesta idealista a procesos formativos y culturales en medio de la tensión entre la realidad de la guerra y el deber ser de la convivencia, se conserva en los discursos críticos de las ciencias sociales, cuyos análisis y

explicaciones de determinadas situaciones, alcanzan a la vez a comprometer, como discursos propositivos a los actores sociales en la transformación de lo que no pareciera tener solución.

El sentido fundamental de la razón comprensiva y comunicativa propia de los discursos culturales es el que se articula actualmente en la ética discursiva, en la política deliberativa y en la democracia participativa, realizando así la clásica relación entre teoría y praxis. Su opción radical es por un sentido de lo público y de la sociedad que parta de la inclusión del otro, mediante su reconocimiento como diferente en igualdad de condiciones socioeconómicas y culturales fundamentales, que le permitan participar en la sociedad civil. Esto protege a las ciencias sociales y a la filosofía de ser sólo disciplinas académicas, pues dejarían de ser ciencias de la discusión en sentido pleno, privándose de la fuerza que requieren para orientar en la vida y en la historia. Los saberes de expertos también pueden llegar a ser discursos públicos fortaleciendo propositiva y normativamente el sentido y las fuentes de legitimidad de toda política que pretenda responder a intereses de la sociedad civil en el ámbito de lo público. Las ciencias de la discusión, en estrecha relación con los ciudadanos y respondiendo a sus intereses, no podrán renunciar a la denuncia de quienes desde una u otra orilla de la confrontación suplantando la opinión de los asociados acudiendo a protagonismos dogmáticos o a la inercia de las instituciones. Discursos que apuesten a la razón, disponen de argumentos para mostrar que las crisis sociales tienen su origen en las limitaciones de las condiciones mínimas de la democracia y que por tanto siempre tendría que ser posible la solución razonable del conflicto social, si en ella se tienen en cuenta los intereses de todos los implicados y se conserve la voluntad política de asumir las consecuencias de dicho principio.

## 2. ESTRATEGIAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

### 2.1. HACIA UN VISIÓN MODERNA DE LA EDUCACIÓN

En la educación se muestra la relación entre la ciudadanía, la cultura y la ética. En la educación se reconstruyen los elementos de la cultura, que

tienen su origen en la familia pero se consolidan y asumen su sentido con la educación; en el proceso educativo se forma culturalmente al ciudadano (lo que no implica que fuera del sistema formal de educación no haya otros espacios culturales) porque en él la persona asume una relación fundamental con la cultura que lo forma.

Se requiere analizar el papel de lo público y lo privado, de lo técnico, lo tecnológico, lo profesional y lo científico, de la formación, información y conocimiento, de la ética, la cultura y la educación, a la luz de los avances, las exigencias y los desafíos del mundo de hoy en pleno desarrollo del proceso de globalización. La definición, la aplicación, la fiscalización y la renovación de la política de Estado sobre la educación, la cultura y la ética deben ser resultado de un proceso colectivo de participación, reflexión, compromiso y responsabilización incluyente.

Si bien la formación-educación básica y no sólo la curricular formal sino también, y en especial formación de la civildad ciudadana, es un “bien público” en sentido estricto, cuyo acceso es una responsabilidad inalienable del Estado, al menos para el caso de la población más desprotegida, resulta claro que en el modelo de globalización imperante deben redefinirse los ámbitos y las responsabilidades de las esferas pública, colectiva y privada, para la implantación de la política de Estado sobre la educación, la ética y la cultura. Asimismo, se han de precisar aspectos como el contenido, los alcances y la administración (con la especificación de las competencias público-colectivo-privada) de la educación básica, secundaria, técnica, universitaria, y su estrecha relación con las nociones sobre el papel de la ciencia, la tecnología y el conocimiento especializado en el desarrollo de una cultura de civildad “ciudadana” y en el progreso social y económico ante las exigencias de la competitividad internacional.

Organismos internacionales con influencia en la orientación de la educación en Colombia, como el BID y el Banco Mundial, ya argumentan que no es sólo por el desarrollo económico y material, sino también por el desarrollo cultural, ético y moral que conviene invertir socialmente en educación; la educación es definitiva para el salvamento de la democracia. Inclusive defienden que hay que invertir en educación y en las ciencias sociales desde el punto de vista cultural.

Ahora bien, la visión moderna de la educación, además de ser un factor esencial para el desarrollo de una cultura de civilidad, de solidaridad y tolerancia y para la formación de ciudadanos protagonistas con responsabilidad social, debe hacer énfasis en la capacidad tanto de plantearse un problema y buscarle soluciones, como de relacionar elementos y darle sentido al conocimiento y no apilar solamente información. Educación que permita al estudiante pasar de una visión unilateralmente analítica (cartesiana) a empezar a construir un mundo de la complejidad.

Por otra parte, se destaca el desarrollo de la cultura cívica y la civilidad alrededor de la formación, educación y conocimiento, y de la concepción social de la educación, cultura y ética como principio regulador de referencia de las relaciones sociales, con una perspectiva que va mucho más allá de la mera institucionalidad de las reglas, las normas y los procedimientos en el orden de una sociedad, y que se asienta, en el mundo moderno, fundamentada en la convicción, en el compromiso y en el proceso de responsabilización del ciudadano para la instauración y perfeccionamiento de un Estado Social de Derecho y en la democratización incluyente de la sociedad en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

En ese contexto, la educación, cultura y ética deben ser repensadas a la luz de los avances de las sociedades de hoy. El sistema de administración de la educación en el mundo actual delimita los campos y ámbitos inalienables e indelegables para ser orientados con la responsabilidad directa del Estado —en su calidad de “ente representativo del interés colectivo”—, buscándose aproximar al ciudadano con la incorporación de mecanismos y regulaciones que faculten a la misma comunidad para participar en la definición de objetivos y propósitos colectivos, en el control y fiscalización de la administración de la educación, en especial, aunque no exclusivamente, en el caso de la pública primaria y la secundaria. Así, se iría configurando una cultura de la formación-educación administrada lo más cercanamente posible al ciudadano, y un ciudadano crecientemente involucrado no sólo como receptor de derechos, sino también como garante de obligaciones con el resto de la sociedad, aceptando

la asunción de nuevas responsabilidades como actor protagónico en el desarrollo de una política de Estado y en su implantación y fiscalización, y asumiendo el sentido social de que la formación-educación le compete a todos en su conjunto.

Otro propósito fundamental para el desarrollo de esa civilidad es el de avanzar en una concepción cada vez más profesional, en la que se exija una creciente responsabilidad y una más estricta rendición permanente de cuentas en el proceso de selección, evaluación y capacitación de los agentes que imparten, administran o fiscalizan la formación-educación. Y es también tarea actual, no menos importante, buscar la democratización en el proceso de administración educativa, en el sentido de que responda adecuada y eficazmente a las exigencias de los ciudadanos con criterios claros de equidad e inclusión social.

La primera etapa de la profesionalización implica que en el país se implante un sistema de colegios e instituciones profesionales de educadores que sirvan, entre otros propósitos, para el control de la calidad y de la idoneidad de los posibles candidatos a pertenecer a la rama de la educación, cuya escogencia se ha de realizar en consulta con dichos colegios o entes asociativos y de acuerdo con estrictos criterios para constatar la responsabilidad, idoneidad y buen juicio de los profesionales candidatizables a cargos; y también para avanzar en la permanente evaluación, modernización y mejora de los estándares profesionales y técnicos. Ello lleva a que también en las universidades el p $\acute{e}$ nsum y la manera como es concebida, analizada y enseñada la labor pedagógica en las facultades, tengan que ser contextualizados a la luz de estas nuevas exigencias.

La instauración social de una política de educación en un Estado de Derecho abarca al menos tres campos: (I) el desarrollo de la cultura ciudadana, (II) la educación administrada para ciertos ámbitos específicos con la responsabilidad directa del Estado y para otros ámbitos mediante otras formas y procedimientos legalmente regulados, siempre con el propósito de agilizar y hacer más efectiva y equitativa la mayor participación de la comunidad y proximidad al mismo ciudadano, y (III) la profesionalización y preparación de los agentes responsables de la educación, la fiscalización del proceso de la selección y la evaluación de los

educadores y administradores de la educación. Así se van configurando nuevas pautas, comportamientos, instituciones y normas rectoras para ciudadanos y administradores de la educación: lo que se podría llamar la instauración de una “cultura de la civilidad de la formación-educación” en el mundo de hoy.

Este proceso programático para el desarrollo de la civilidad debe tener en cuenta los avances en el mundo contemporáneo, en especial en lo que hace a la nueva delimitación de las responsabilidades públicas, colectivas e individuales para la administración de la educación, y la instauración de nuevos procedimientos, modalidades e instancias legalmente regulados para garantizar el acceso, la eficacia y la proximidad de la educación al ciudadano; la profesionalización y el avance hacia la estandarización de normas y procedimientos educativos.

## 2.2. PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

La educación es de carácter estrictamente público (pero no estatal) en el sentido específico de que las condiciones para su acceso y las oportunidades que brinde han de ser igualitarias para todos. El acceso a la educación básica debe ser una responsabilidad inalienable del Estado, sin que ello implique que la administración deba ser estatal.

La falta de compromiso del Estado con la educación, en general, está llevando a la pérdida de su carácter social público al adquirir un carácter excluyente en el que se agudiza la inequidad de oportunidades en la formación, en contra de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, con las consecuencias culturales y políticas que esto conlleva.

El sistema colombiano hace una escisión total entre ricos y pobres en términos del sistema educativo. De esta forma, se está consolidando la diferenciación, la discriminación entre grupos de la sociedad en términos de usos y costumbres, conocimientos, etc., seccionando al país de manera irremediable.

La única forma de dar educación de igual calidad para todos, es que sea gratuita para los ingresos bajos y que se avance en la aplicación efec-

tiva de los mismos estándares de calidad entre establecimientos educativos. Eso es lo que verdaderamente garantiza una cultura de la solidaridad, de la tolerancia, del respeto a la diferencia y un sentido de pertenencia a la colectividad.

La falta de verdadero compromiso del Estado con la educación pública ha llevado a los siguientes problemas:

- *La ausencia de una política de Estado y el feudalismo funcional del sistema institucional para la administración de la educación.* Sobresale una falta de compromiso y voluntad políticas con la educación en la sociedad colombiana. Hay una desarticulación de políticas, y las orientaciones no suelen coincidir con la asignación de recursos; las directrices de manejo de docentes responden más a conflictos políticos que a objetivos de política educativa.

- *El (des)arreglo organizativo del sistema de educación.* Resultan onerosas la política pública de la educación y el esquema de gobernabilidad de la administración pública y privada de la educación en términos de sus perversas consecuencias y altísimos costos para la sociedad. En el proceso de la planeación, presupuestación, programación, ejecución de la política y los planes de educación participan múltiples instancias e instituciones, entre ellas: Planeación Nacional; el Ministerio de Educación Nacional, una instancia para la programación sectorial con una burocracia altamente volátil, y el Congreso\*. Esto resulta preocupante porque si no hay un arreglo institucional y una clara voluntad política para articular estas tres instancias, la educación y la cultura no serán nunca ni la propuesta ni el resultado de una verdadera política de Estado.

\* En Planeación Nacional se diseña con criterios exclusivamente tecnocráticos la política educativa en el marco del Plan de Desarrollo sin la debida consulta de otras instancias especializadas en el campo. En cuanto al ministerio de Educación, se sabe que la duración de cada ministro ha sido en promedio de 10 meses y 15 días, consecuencia del carácter coyuntural con el que se designan los ministros para satisfacer especialmente la cuota política-regional en el gabinete, antes que responder a una clara prioridad pública y social de la cartera. Y en el Congreso la educación es un tema de la Comisión VI que cuando aborda el tema no relaciona la política educativa ni el funcionamiento y eficiencia de la administración de la educación con el presupuesto, ni evalúa las leyes expedidas en el pasado.

• *La excesiva visión cortoplacista en el manejo del sector.* Esta disfuncionalidad está relacionada íntimamente con la falta de continuidad de las políticas y las estrategias delineadas, debido en parte a la rotación de las autoridades gubernamentales responsables\* y en parte a la ausencia de una verdadera política de Estado sobre la educación y la cultura.

• *La desarticulación entre los diferentes niveles de educación.* La desarticulación administrativa se ve expresada en que, por un lado, el ministerio dirige los diferentes órganos de lo universitario pero no tiene un soporte funcional para hacerle seguimiento a la universidad, quedando la orientación ministerial en el vacío. Se buscó corregir con la promulgación de la Ley 115, pero infortunadamente ésta se centró en el funcionamiento de las juntas de institutos en las cuales nadie es responsable en última instancia. Además, la administración prevista en la Constitución fue resultado de una negociación que llevó a que, al menos en principio, los maestros sean administrados al nivel de los departamentos y que la administración del sector fuera descentralizada, asignándosela a los municipios.

Por otro lado, en ninguna de las leyes se presta atención a los colegios, ni se les otorga personería jurídica, por lo que no pueden manejar recursos. Los docentes son administrados por el departamento con excepción de los distritos, los municipios manejan la infraestructura y los rectores diseñan planes educativos institucionales pero sin tener discrecionalidad sobre los recursos. La participación no puede compartimentarse excesivamente entre el manejo efectivo de los recursos y la planeación y aplicación de programas. Ello lleva, entre otras cosas, a perder la posibilidad de lograr incentivar efectivamente la calidad y la eficacia de la educación. Por ejemplo, los municipios deberían ser más activos en exigir

\* Ministros que en promedio duran menos de diez meses, al igual que sus staff directivos —no obstante el burócrata promedio del Ministerio tiene una antigüedad de 12 a 15 años—, no asumen una visión de continuidad ni de mediano ni de largo plazo. Ahora, la falta de una perspectiva perdurable no es por carencia de leyes o por falta de organización. De hecho, desde 1968 se previó un Consejo Nacional en el cual el Ministerio debía ejercer la secretaría. Sin embargo, muy poca gente es consciente de ello y de hecho el Ministerio nunca lo impulsó verdaderamente en la práctica real.

que los departamentos les distribuyan los recursos que les corresponden por situado fiscal, pero no saben bien lo que les corresponde, y, además, porque es mucho mayor incentivo para ellos como administradores — en términos de retribución política— poder nombrar directamente a un menor número de maestros que solicitarle un mayor número al departamento.

- Como consecuencia de este descuido político y administrativo por parte del Estado, resalta la reproducción de problemas concretos que van desde el hacinamiento en las escuelas y colegios públicos del país al frecuente relegamiento de ciertas disciplinas y áreas del *pensum* curricular, como la filosofía, el arte, ciertas ciencias sociales, las ciencias de la discusión, que son definitivas para la formación de un ciudadano protagonista. De ahí que se imponga una evaluación de la Ley o, enfocada desde la perspectiva de ciudadanía y no solamente en la óptica de “investigadores de punta”: si los profesionales egresados de las universidades son profesionales ciudadanos, es decir, si son personas convencidas de que, aparte de su desarrollo y de sus logros y contribuciones profesionales, también les compete comprometerse participativamente como ciudadanos en un proyecto de nación.

Con respecto a la educación superior sobresale el problema de la proliferación de carreras sin calidad suficiente y la necesidad de preparar a los maestros para que puedan poner en marcha la Ley General de Educación. Ellos se forman en las facultades de educación, pero a veces parece que los educadores están más preocupados por las luchas sindicales que por la formación de los nuevos maestros que tienen que llevarla a la práctica.

### 2.3. LA EDUCACIÓN: UN PROPÓSITO NACIONAL Y COMPROMISO DE TODOS

La sociedad colombiana está en mora de construir un *pacto social por la educación* que articule los propósitos, los compromisos y las responsabilidades públicos, colectivos y particulares con la educación (tanto la formal como la no formal), oriente la energía colectiva y sirva de núcleo referente para el diseño, la aplicación y la fiscalización de las políticas de desarrollo de la educación. Ello reclama un compromiso radical con la

convicción de que la educación incluyente represente un elemento decisivo para la construcción de una sociedad democrática en lo económico, lo político, lo social y lo cultural y, por ende, a consecución de la verdadera paz. Este *pacto* debe ser por su naturaleza la expresión ético-política de la responsabilidad ciudadana para destacar a la educación como asunto estrictamente público, exento de los avatares de la política partidista y la arbitrariedad en la orientación y el uso de recursos por parte del Estado y de la sociedad.

El compromiso societal del *pacto* debe erigir la educación como *un propósito nacional* para construir una democracia fundada en la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el desarrollo de una cultura de la convivencia a la luz de los desarrollos de la humanidad. Esto presupone igualmente una gran movilización de todos los agentes sociales, los sectores educativos y las instituciones públicas y privadas —en especial aquellas relacionadas con la educación y la cultura—, en torno de convicciones, principios y compromisos para la formación de un ciudadano colombiano protagonista que responda de manera comprometida por el desarrollo de una nueva sociedad. La educación debe ser dimensionada como experiencia que competa y responsabilice a todos los colombianos y que fundamente mediante un esfuerzo público, colectivo y privado, la posibilidad de formar ciudadanos que sean protagonistas en el desarrollo de un proyecto educativo creativo, futurista, solidario, articulado, democrático y eficaz.

En el marco de este *pacto* ha de instituirse una instancia con suficiente representación de los diversos grupos de la sociedad y con idoneidad y conocimiento de la problemática educativa en el país para el desarrollo de políticas públicas y responsabilidades públicas, colectivas y privadas en la educación y la cultura. Si en temas como la protección de la moneda se ha logrado implantar esquemas decisorios de alto nivel y permanencia, no se entiende que la educación como construcción del hombre colombiano no amerite también una especial atención por parte de la sociedad y del Estado. No se trata de desvertebrar el Estado produciendo un fraccionamiento innecesario; lo que se plantea es la conveniencia de estudiar una posible fórmula que permita establecer un espacio político

y social participativo y con un grado de influencia apropiado para el manejo del tema educativo erigido como un propósito nacional.

En este contexto se tiene que asumir el reto de la calidad de la educación con políticas que permitan la evaluación de todos los componentes del sistema, partiendo de las instituciones y las políticas, las normas y los contenidos, el conocimiento, las tecnologías, la gestión y la organización, los estudiantes y los docentes, en fin, los principios y fundamentos de la formación de los colombianos. Es innegable que existe una relación directa entre la calidad de los procesos educativos y la cultura de la evaluación tanto de naturaleza académico-programática como de las instituciones que conforman el sistema educativo nacional en todos y cada uno de sus componentes.

Así mismo, es necesario asegurar que la financiación de las instituciones educativas guarde cierta relación con los resultados; igualmente, hay que buscar formas para que el Estado brinde apoyo a aquellos estudiantes que generen los mejores rendimientos y no posean los medios para financiar su formación. La promoción de los maestros debe depender de un proceso de evaluación sobre el desempeño, la idoneidad, la formación académica y los resultados docentes, de tal manera que el escalafón profesional no se convierta en una estructura rígida que impida la autorregulación de los procesos de desarrollo de la profesión docente.

El fortalecimiento de un sistema de información de alta calidad para la educación ha de incluir en los propósitos centrales de una estructuración del sistema educativo la evaluación, la promoción y la asignación de recursos deben sustentarse en un sistema de información eficiente y transparente.

El control de la calidad de la educación superior actualmente en desarrollo muestra de manera precisa las dimensiones y posibilidades, así como las bondades de este tipo de seguimiento, pero es necesario ligar las políticas y los sistemas de calidad con el financiamiento por parte del Estado a quienes responden por este servicio público de la educación, so pena de una elitización excluyente y poco democrática. Resultan indispensables el montaje y el seguimiento de la calidad de la educación básica y media con parámetros que respondan a la misma exigencia y criterios similares a los ya experimentados en la educación superior.

Con respecto a la cobertura y financiamiento de la educación, la sociedad ha hecho esfuerzos notables pero igualmente la tarea por realizar es enorme. Hay un importante número de colombianos que aún no acceden al sistema escolar y en los últimos años ese número se ha incrementado por efectos del conflicto armado y el desplazamiento masivo de la población campesina, al igual que por la situación de las familias, agravada por la crisis económica y financiera del país. Debe ser prioridad nacional la superación de la ignorancia como la más cruel de las discriminaciones a las que están sometidos los niños y los jóvenes excluidos socialmente y marginados del sistema educativo. El país tiene que garantizar el derecho constitucional a la educación. La gravedad del problema adquiere el carácter de “emergencia educativa”, lo cual reclama un esfuerzo gigantesco que sólo será posible si se replantean las prioridades del gasto público.

Ahora bien, la educación se cumple con maestros de alta calidad. Éstos constituyen uno de los pilares del sistema educativo por ser depositarios de la fe pública en la construcción del sujeto social validado como proyecto humano. No basta con hacer una lectura sociolaboral del maestro; es menester valorar y ponderar su papel histórico y dimensionar el compromiso de la nación colombiana con el desarrollo de su profesionalidad como responsable de presentes y generador de futuros. La despreocupación por el papel social que cumple el maestro y por sus condiciones vitales, el desconocimiento de su liderazgo de servicio y la poca atención a su desarrollo intelectual, son un síntoma claro de una sociedad en crisis que no le concede un papel prioritario a la educación. Una política clara y agresiva de formación de maestros y desarrollo de sus condiciones de calidad humana y social resulta clave en la construcción de un proyecto educativo que contribuya decididamente a la transición hacia una sociedad democrática incluyente.

Un plan ambicioso de estímulo, formación y capacitación de los maestros, en el cual se cuente con los desarrollos ya logrados en los programas de formación de docentes en las facultades de educación y con el fortalecimiento del sistema nacional de formación de docentes, ya iniciado en el país, con una adecuada revisión de los instrumentos que determinan

el cuerpo de la profesionalidad docente y una sólida valoración de su función en los diferentes niveles del sistema, son condiciones *sine qua non* para un relanzamiento que permita al maestro desempeñar su papel protagónico en el cambio social.

En relación con la ciencia y la tecnología, es destacable que, no obstante los esfuerzos que el país le ha dedicado a la reflexión sobre su papel en el desarrollo de la sociedad —por ejemplo, con la Misión de Ciencia y Tecnología y la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo—, sus concepciones y recomendaciones no permean todavía a plenitud los espacios de integración y complementariedad de las políticas públicas —más allá de ciertas políticas sectoriales—, las organizaciones del conocimiento y en general las organizaciones de la sociedad.

Las relaciones entre educación y producción se establecen, en cierta medida, sobre la base de la formación para el trabajo, entendido éste como el lugar para el uso social del saber hacer, en el cual el conocimiento se contextualiza mediante la participación real del sujeto en la producción de bienes y servicios requeridos para el desarrollo sostenible de la sociedad.

Al respecto es necesario formular un replanteamiento serio en el sentido de que la educación preescolar y básica no constituye un simple escalón para desarrollar habilidades en el trabajo. Una buena educación debe ser integral y si es integral debe generar habilidades y destrezas, entendimiento y capacidad en el estudiante.

El país ha de avanzar en la superación de importantes problemas de su sistema educativo y de formación para el trabajo. En este sentido, tanto la educación formal como la no formal deben articularse para desarrollar competencias generales y específicas, a través de la formación profesional y la capacitación, que permitan mejorar la calidad del trabajo y del capital humano, facilitar la innovación y el cambio técnico e incrementar la productividad y la competitividad de la economía. La educación no formal presenta innegables ventajas en cuanto a la flexibilidad por su capacidad de llegar a segmentos del mercado con muy diferentes niveles de escolaridad formal y puede contribuir a mejorar la equidad de la educación en general.

En efecto, la atención debe dirigirse a garantizar la correspondencia entre la capacitación y la formación con los requerimientos de la actividad productiva. Ello no se ha observado debidamente en el caso del Sena y, en menor medida, en el de otras entidades, caracterizadas por una *inercia* en la oferta de capacitación.

Por lo tanto, hay que enfatizar en la estricta coordinación entre el sistema de educación formal, el Sena, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, otros centros de capacitación no formal y el sector productivo, con el objetivo de reducir la duplicación de esfuerzos, aumentar el aprovechamiento de sinergias potenciales y garantizar la cobertura, la calidad, la pertinencia y la equidad en la formación para el trabajo.

El reto es lograr la voluntad y la decisión políticas para la asunción de responsabilidades e instaurar una ética, unos valores y unas reglas del juego adecuados para el desarrollo de la ciencia y la educación en el marco de un nuevo *ethos cultural* orientado a la superación de la raíz de los problemas esenciales de la sociedad colombiana y a la potenciación máxima de las capacidades intelectuales y organizativas.

No menos importante en la construcción de una cultura de la civilidad y la implantación de la concepción de seguridad democrática en el país —como se trata en el capítulo v— es el desarrollo de una reforma educativa para las Fuerzas Militares con miras a instituir una nueva concepción que permita optimizar las fortalezas actuales de la institución, contribuir de manera eficaz al logro de los objetivos del Estado, superar la desarticulación entre lo civil y lo militar y lograr su inclusión plena, legítima y participativa en la vida nacional, al mismo tiempo que se avanza en la democratización de la sociedad colombiana.

Así, se ha de garantizar que cada miembro de la Fuerza Pública sea un ser humano integral, un ciudadano conocedor y respetuoso de la Constitución, de las leyes, de los derechos y los deberes de los ciudadanos; un servidor público garante de la seguridad democrática y la defensa de la nación y sus instituciones, un profesional de las armas.

#### 2.4. LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

El país contó con una Ley General de Educación durante cien años, la cual fue reformada recientemente. La Ley 115 de 1994 todavía no es evaluable en términos de resultados, pero sí representa un esfuerzo grande por repensar y reconceptualizar el proceso educativo en el país. Aunque no está exenta de serias críticas, su ventaja reside en que desarrolla un nuevo enfoque sobre el papel y la importancia de la educación. Es indispensable analizar si esta ley general, tal como se reglamentó y se está implantando, es suficiente para contribuir a la formación de ese nuevo ciudadano como protagonista requerido para la reconstrucción de la sociedad colombiana desde sus propios fundamentos, y no solamente pensar en la “sociedad del conocimiento” como reza el actual Plan de Desarrollo.

##### 2.4.1. OBJETIVOS

La reforma buscó la descentralización, la autonomía, la participación, la innovación, la atención a las necesidades regionales y locales, el respeto a los ritmos individuales, la evaluación permanente, la continuidad de los procesos y, en fin, un conjunto de respuestas a todos aquellos elementos anacrónicos del modelo anterior. Claro está, es imperfecta y producto de una muy difícil concertación de los más variados intereses, pero constituye un intento serio de generar un cambio.

##### 2.4.2. CARACTERÍSTICAS

La reforma educativa de la Ley 115 tiene las siguientes características: primero, introduce una autonomía relativa en las instituciones educativas, contra el curriculum único obligatorio que rigió desde la Independencia. La autonomía escolar da libertad de metodología a las instituciones con unos parámetros mínimos que impone la ley. No obstante, desde el Ministerio de Educación se trata de romper la autonomía escolar imponiendo el constructivismo, que es la última moda pedagógica.

Una segunda característica es la participación de la comunidad educativa en la dirección de la educación en las entidades territoriales. Por desgracia, no ha funcionado en gran medida por la politización en la selección de los administradores de la educación a ese nivel.

El tercer elemento es el gobierno escolar. Sin embargo, hoy se quiere restablecer una excesiva centralización de las decisiones en cabeza de los rectores amparados en la perspectiva de la gestión gerencial para convertir las instituciones educativas en empresas. Esto sería por lo menos cuestionable en la educación pública, aunque en la educación privada es normal, ya que el rector en general es el dueño del colegio o quien lo representa.

La cuarta característica es la defensa de la educación media técnica. La ley establece una educación media técnica de dos años, una vez culminada la educación básica, como alternativa a la educación académica. Este programa realmente no ha sido fortalecido por el Estado.

Y, finalmente, está la garantía de la educación pública completa hasta undécimo grado y que en este momento se quiere desmontar.

#### 2.4.3. APORTES

- Uno de los aportes más importantes de la reforma consiste en la aceptación de que la educación es una responsabilidad colectiva, hay una comunidad educativa que tiene responsabilidades en el proceso y no sólo el Ministerio y los técnicos deben responderle al país por las orientaciones y definiciones generales. Asumir esa responsabilidad en el interior de cada una de las instituciones, aunque parece muy simple, es ya de por sí un aporte importante de la reforma.

- Otro aporte es la definición de los proyectos educativos institucionales, con miras a dar a esas comunidades autonomía para que puedan pensar cuáles son sus necesidades y cuáles las respuestas educativas que requieren. Además, se brinda al estudiante la posibilidad de que definitivamente sea el centro del proceso y sienta que tiene en el maestro una compañía muy valiosa, un acompañante fundamental, si bien la responsabilidad central, en términos de resultados, está en él mismo, más que en la institución o en sus directivas.

Sobre este punto también es necesario conocer las innovaciones que puedan desarrollar los establecimientos educativos, porque lamentablemente la mayoría de las veces que se promulga una ley sus propietarios y directivas no asumen su aplicación y su perfeccionamiento como una responsabilidad ni definen compromisos propios. Éste es un tema primordial de asunción de responsabilidades colectivas por parte de los agentes promotores y administradores de la educación (tanto pública como privada).

- Hay otros aportes importantes, en especial los recogidos en las normas complementarias, como lo planteado sobre manuales de convivencia: su nueva concepción y la instauración de los conceptos de concertación, de participación, de construcción colectiva, que los colombianos no han podido desarrollar porque nunca se ha cultivado y practicado en la escuela. Hoy, a partir de los proyectos educativos institucionales, la elaboración de los manuales de convivencia y la participación activa de los jóvenes, se va generando necesariamente un cambio de actitud, un cambio de relación entre unos y otros y, desde luego, una manera distinta de concebir el mundo y relacionarse, en función de valores sociales y democráticos.

La institución de los personeros escolares y la posibilidad de que los estudiantes tengan vocería, sean oídos y en procesos de definición y elección democrática definan quién los representa, entre otros factores, deben fomentar en los colombianos una nueva manera de responsabilizarse de los problemas tanto propios y personales como colectivos, sin pensar que siempre habrá alguien ajeno que se los resuelva.

Los sistemas de evaluación, que asumen por primera vez el criterio de la responsabilidad personal del educando sobre si las cosas se dieron bien o no, constituyen otro cambio fundamental y fomentan otra aproximación al respeto que merece el estudiante en sus propios procesos personales.

En este sentido hay que reconocer algunos avances institucionales. En principio, el propósito del Estatuto Docente representa un importante logro en la política educativa en Colombia. Una razón es la unificación del escalafón de primaria y secundaria, para que el maestro de primaria

sea uno de los más capacitados de América Latina. Esto es importante si se reconoce además que la rentabilidad de la educación primaria es elevada incluso en términos relativos, en contraste con lo que se creía tradicionalmente en entidades como el Banco Mundial. Una segunda razón es el avance en la profesionalización de los maestros. No obstante, la administración y la regulación del Estatuto han dejado mucho que desear, además de que no se ha valorado lo suficiente el papel y el lugar del maestro en la sociedad.

En consecuencia, si bien el país puede contar con un esquema de referencia para la administración de la educación que permite avanzar en la implantación de una concepción civilista moderna para la formación de ciudadanos como protagonistas en el desarrollo de la sociedad, es de lamentar que la reglamentación y la aplicación de una normativa general como la Ley 115 resulte claramente insuficiente. Con el agravante de que se han consolidado ciertas tendencias para revertir algunos de sus logros y potencialidades en un claro retroceso.

## 2.5. UNA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

La universidad que se necesita para formar nuevas generaciones, capaces de asumir de manera competente y responsable los compromisos que demanda la construcción de la nueva sociedad, debe hacer cambios fundamentales en la orientación tanto de los contenidos de los programas como en la forma de animar los procesos de aprendizaje.

Construir una enseñanza centrada en los fundamentos significa —en nuestro medio— una nueva concepción sobre la naturaleza de la universidad, la misión que le corresponde y el papel que deberá cumplir en el desarrollo del país. La universidad tiene como propósito acrecentar el conocimiento mediante la investigación y transmitir el saber a través de la enseñanza y la extensión. El cumplimiento de su objetivo dependerá de una compleja interacción entre los actores del proceso de investigación y de aprendizaje, los medios materiales (edificios, laboratorios, bibliotecas) que están disponibles, la comunidad de valores y el clima so-

cial y cultural que brinde legitimidad y espacio a las actividades docentes e investigativas.

#### 2.5.1. FORMACIÓN DE PROFESIONALES CENTRADA EN LA CREACIÓN

Para lograr esto, se requiere el desarrollo de habilidades entre los estudiantes que les permita adquirir:

- *Una gran capacidad de abstracción*, para el manejo de sistemas simbólicos, muchos de ellos altamente formalizados.
- *Un pensamiento sistémico no reduccionista*, ni simplificador, capaz de relacionar el todo con las partes y aprehender los fenómenos complejos, sujetos a la incertidumbre y a la indeterminación.
- *Una destreza para la experimentación*, con un aprendizaje centrado en la construcción y deconstrucción de los saberes adquiridos.
- *Una capacitación para el trabajo en equipo*, porque la ciencia moderna y las tecnologías de ella derivadas son el fruto de complejos procesos de trabajo de equipos transdisciplinarios. Apropiarse de estos saberes y utilizarlos creativamente exige cada vez más la cooperación de múltiples actores.

#### 2.5.2. UNA FORMACIÓN CENTRADA EN LOS FUNDAMENTOS

Para lograr la formación de profesionales creativos con las habilidades antes señaladas —la formación de analistas simbólicos—, se requiere una enseñanza centrada en los fundamentos de los saberes y no simplemente en los procedimientos, como ha sido usual en la universidad colombiana. Sus características principales son:

- *Énfasis en un núcleo fundamental de saberes disciplinarios*. En un mundo en que cada día surgen nuevas teorías, nuevas técnicas, nuevos métodos de análisis, se hace necesario delimitar aquello que pueda ser enseñado durante el pregrado; se requiere en el conjunto de saberes disciplinarios un núcleo fundamental que permita al egresado desempeñarse adecuadamente en el mundo del trabajo e igualmente acceder a niveles de formación más avanzados, que lo doten de instrumentos teó-

ricos y metodológicos para aprender a aprehender, y seguir el incesante cambio de un saber disciplinario.

- *Relación sólida entre teoría y práctica*, que permita al egresado interrogar la naturaleza a partir de los fundamentos teóricos adquiridos, plantearse problemas y buscar soluciones alternativas.

- *Generación de capacidad para adaptarse a lo nuevo*. La formación dispensada debe capacitar a los egresados para adaptarse al cambio y deberá ser sólida pero flexible.

### 2.5.3. REQUERIMIENTOS ACADÉMICOS

Para construir comunidades académicas más sólidas y formar equipos permanentes de investigación que establezcan relaciones estables con colegas en el exterior y hagan parte de redes de creación de nuevos conocimientos, se requiere principalmente:

- Un profesorado con mayores niveles de calificación. Al inicio de los noventa, 72% de los docentes contaba con una formación de pregrado y carecía de entrenamiento en labores de investigación.

- Para llevar a cabo labores de investigación, profundizar la formación en los postgrados y dispensar una educación de calidad resulta indispensable una mayor participación de profesores de tiempo completo en la planta de docentes.

- La universidad, en especial aquella con estudios de postgrado, requiere una relación más fuerte con la investigación. Únicamente a través de la investigación es posible poner a prueba las teorías, las técnicas y las tecnologías transmitidas en los procesos de educación.

### 2.6. UNA POLÍTICA PARA LA FORMACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA

La formación técnica se concentra en la creación de un hábito, una disposición permanente adquirida a través de una práctica, con el desarrollo de unas actividades que fomenten en el sujeto que las recibe una capacidad de saber-hacer eficaz mediante una forma y unas prácticas encaminadas a construir exitosamente objetos.

En cambio, la tecnología entendida como la búsqueda de una explicación causal y del por qué de las soluciones propuestas tiene como característica central el poder ser comunicada de forma oral o escrita, a través de un discurso argumentativo, en muchos casos altamente formalizado, sujeto a una experimentación controlada en la construcción de proyectos. Sólo es posible alcanzar su dominio gracias al conocimiento de múltiples disciplinas articuladas. Es necesario distinguir entre las diferencias de formación requeridas para la creación y el desarrollo de la tecnología y las indispensables para la utilización de la misma. Sin embargo, en uno y en otro caso se necesita una relación fuerte entre teoría y práctica.

En este contexto, la formación integral alude a la capacitación del individuo para plantearse problemas ante los saberes adquiridos con el fin de buscar soluciones alternativas, así como al desarrollo de sus capacidades de innovación y de *bricolage*, esto es la habilidad de transformar un conjunto de elementos para dotarlo de propiedades y finalidades nuevas.

La imbricación tecnológica del actual *sistema técnico*, que se expresa en la concurrencia de múltiples tecnologías en un mismo proceso productivo, ocasiona que la formación de los técnicos, tecnólogos e ingenieros para manejar el sistema productivo del futuro exija nuevas competencias y enfrente nuevos retos. Demanda, así mismo, una formación más generalizadora, orientada a la reflexión sobre la integración tecnológica y centrada en la capacidad de formación permanente y en las necesidades de comunicación y relacionamiento.

La creciente cientifización de la tecnología hace que su cambio incesante sólo pueda ser aprehendido a partir de sus fundamentos científicos; la capacidad de formación permanente, el aprender a aprender, requiere de una formación fundamentada en las ciencias (física, matemáticas, química) que permita seguir la evolución del sistema tecnológico.

El nuevo sistema técnico exige múltiples competencias para su manejo, demanda de equipos relativamente complejos para su puesta en marcha, en la cual interactúan ingenieros, tecnólogos, técnicos y obreros con bajos niveles de calificación, lo cual supone la construcción de códigos comunes de comunicación y sistemas de traducción de los lenguajes al-

tamente formalizados y simbólicos que manejan los científicos e ingenieros de concepción a formas menos abstractas, a lenguajes más corrientes, más accesibles al personal menos calificado y por lo general directamente relacionado con los procesos productivos. Los técnicos y tecnólogos desempeñan un papel central en este proceso comunicacional, por ocupar los eslabones intermedios en la cadena productiva. Son los encargados por excelencia de las labores de traducción y cumplen la función de *relais* entre los actores que ocupan los polos del sistema productivo. En consecuencia, su formación reclama el desarrollo de habilidades de comunicación, tanto verbales como escritas.

La formación tecnológica y en buena medida la formación técnica precisan de una relación fuerte entre la teoría y la práctica, que permita deconstruir los saberes aprendidos, que posibilite simultáneamente cuestionar los fundamentos teóricos de lo que se hace, del cómo se hace y el por qué las soluciones operan de determinada manera, y que en el mundo de los artefactos se traduzca en la capacidad de construir, transformar, reparar, deconstruir. La necesaria interacción de los procesos de creación en innovación con los del saber-hacer eficaz exige la formación en aulas y laboratorios con *stages* prolongados en procesos productivos reales, en los cuales se pongan a prueba los saberes aprendidos, y los alumnos desarrollen tanto su capacidad de creación e innovación como los hábitos del saber-hacer que les permitan construir eficazmente objetos.

Ahora bien, en todo este complejo proceso hay que imponer como fin al hombre mismo, al educando, al actor que se fortalece como ser humano en la dimensión de ser social, mediante una formación para hacerse útil y productivo en su núcleo respectivo.

Este proceso educativo se orienta según Kant, a conducir al individuo a su mayoría de edad, esto es el estadio en el cual la razón se impone en las actuaciones del hombre, permitiéndole desarrollar el máximo de sus capacidades y potencialidades, lo que necesariamente repercute en la realización de sí mismo y de la sociedad a la que pertenece.

## 2.7. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La calidad es un concepto socialmente construido, relativo, subjetivo y en proceso permanente de construcción. La calidad debe mirarse en función del proyecto de nación.

La calidad en la educación se relaciona estrechamente con el desarrollo institucional logrado, la acumulación de competencias en el tiempo, la cimentación de una cultura ciudadana y académica con el propósito de la formación de ciudadanos protagonistas y la configuración de una sociedad pluralista y participativa.

En Colombia, la educación no está formando estudiantes con dominio de los principios básicos de la cultura ciudadana y académica y de las normas que la regulan, lo cual se constituye en un obstáculo casi insalvable para la comprensión de la vida académica y una de las mayores dificultades para llevar a cabo una mejora en la calidad de la enseñanza.

Es importante enmarcar el concepto de calidad en términos de su utilidad social para la resolución de los problemas que enfrenta la sociedad y los nuevos retos del desarrollo social y productivo. Así, la calidad se refleja en la capacidad de los estudiantes para enfrentar lo nuevo, lo desconocido, para adaptarse a cambios bruscos sufridos en el entorno, para adelantar proyectos, construir, innovar, crear, y para interrelacionarse e interactuar en equipos multidisciplinarios.

Muy a menudo la mirada desde afuera, principalmente desde el ángulo de los empleadores, entra en contradicción con las miradas internas desde la propia comunidad académica a propósito de la calidad y la pertinencia de los programas tanto de formación como de investigación. Normalmente, estas tensiones son el resultado de visiones reduccionistas por parte de los diferentes actores sociales. Así, mientras los empleadores —en especial cuando sus normas de producción distan de las vigentes internacionalmente— dan un énfasis excesivo a lo local y a los problemas de corto plazo, el mundo académico —cuando no ha tenido relaciones densas con su medio a través de programas de investigación— hipervaloriza las discusiones que se llevan a cabo en el ámbito internacional y desprecia lo local.

Hay que construir miradas más complejas, en las cuales simultáneamente se tenga en cuenta lo local y las dinámicas internacionales, lo inmediato y el largo plazo, y se reconozcan y sopesen como válidos los intereses de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de creación, difusión y uso de conocimientos. La creciente cientificación de las tecnologías y su rápida difusión en el ámbito externo han dado lugar a que las formaciones profesionales en el campo de la tecnología, como las ingenierías, se muestren cada vez más determinadas por el entorno internacional. Esta situación acarrea fuertes tensiones en la construcción de los planes de estudio para estas profesiones, entre el deseo de responder a las necesidades locales de corto plazo y las exigencias de dominio de los desarrollos tecnológicos recientes.

De otra parte, para determinar la calidad de una institución, grupo o equipo de investigación, es importante evaluar los procesos desarrollados en la construcción de nuevos conocimientos. Desde tiempo atrás, las comunidades científicas y académicas han elaborado complejos sistemas de evaluación por parte de pares. Sin embargo, en el país todavía no se ha logrado consolidar una cultura de la recepción del trabajo científico: evaluar el trabajo de los colegas y ser evaluado por parte de ellos.

La calidad es un concepto multicontextual, lo cual desde diversos ángulos debe ser objeto de escrutinio público y rendición de cuentas. Únicamente mediante una reflexión teórica profunda acerca de la naturaleza de la noción de calidad y las formas de manifestarse es posible emprender la construcción de indicadores que permitan aprehender su naturaleza, sus manifestaciones y su evolución en el tiempo. Por desgracia, en Colombia la experiencia en construcción de indicadores de calidad para la educación superior es muy reducida, tanto por el número limitado de trabajos llevados a cabo sobre el tema como por su insuficiente rigor.

Hay que establecer un amplio consenso sobre calidad, eficiencia y acreditación, para que ésta no sea percibida como algo ajeno, impuesto desde afuera, por parte del Estado o de la sociedad civil, y se legitime su papel en el proyecto de nación.

## 2.8. GOBERNABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El esquema de gobernabilidad atañe no sólo al arreglo institucional y organizativo del sistema, sino también a la nueva redefinición de las funciones de administración de la educación y, obviamente, a la nueva concepción que debe ser modernizada en el país, no sólo en términos de la tipificación y la interrelación de las diferentes etapas de la educación curricular, sino también en cuanto hace referencia al proceso de información, formación y conocimiento para el desarrollo de la civilidad ciudadana.

El objetivo de un esquema de gobernabilidad no consiste sólo en hacerla eficaz, transparente, equitativa y eficiente, sino además en garantizar el desarrollo y la aplicación de una verdadera política de Estado — con el compromiso y la participación ciudadanas en todas y cada una de las etapas de concepción, diseño e implantación de la política—, con criterios rectores de un régimen democrático incluyente, como los de fiscalización y rendición pública de cuentas, profesionalización, modernización y responsabilización pública-colectiva-individual. Y, a su vez, la crisis institucional y financiera del Estado actual y, por supuesto, del sistema de educación, reclama un proceso de modernización, tecnificación y actualización de normas y procedimientos en la administración de la educación.

En ello hay que tomar en cuenta no sólo las experiencias y los avances en países desarrollados, sino también los nuevos tipos de exigencias ante la crisis de la sociedad colombiana y la necesidad de avanzar en la consolidación de la ciudadanía y de un ordenamiento económico, político, social y cultural democrático e incluyente.

Entre los principios básicos de la gobernabilidad de la administración de la educación se destacan los expuestos a continuación:

### 2.8.1. ARTICULACIÓN

Un sistema educativo articulado se caracteriza por:

- Una clara definición de la finalidad del sistema como tal y de los diferentes subsistemas.

- Una clara interrelación entre sus niveles en términos de secuencia e interdependencia.
- La diversificación en cada uno de los niveles de acuerdo con referentes ideales. Estos referentes responden a diferentes sentidos de pertinencia de acuerdo con las necesidades regionales, comunitarias y también nacionales; no responden a diversos modelos de gestión ni a la distinción entre entidades públicas y privadas.
- Una definición clara de “calidad educativa” para cada uno de los subsistemas y para el sistema en su conjunto.

#### 2.8.2 EQUIDAD EN LA DIFERENCIA DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo es equitativo, a pesar de su estratificación en niveles y su diversificación en cada nivel, cuando:

- Brinda igualdad de oportunidades de acceso en cada nivel.
- Brinda iguales y altos niveles de calidad en cada nivel, de acuerdo con el respectivo referente ideal.
- Brinda un valor agregado a la formación del estudiante de acuerdo con el nivel y el referente ideal.
- Brinda oportunidades múltiples de entrada y salida.

#### 2.8.3. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

La eficiencia del funcionamiento del sistema educativo depende de modo crucial de la profesionalización de los actores de la educación en las siguientes áreas:

- Gerencia y gestión educativa.
- Planeación estratégica de la institución.
- Existencia de carreras profesionales en cada nivel del sistema y transversales al sistema.

La finalidad de la modernización de la gestión educativa es la creación de “organizaciones que aprenden”, en las cuales se presente una acumulación de conocimiento.

### 3. ESTRATEGIAS DEL ÁMBITO CULTURAL Y ÉTICO

#### 3.1. CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD NACIONAL

La carencia de una identidad nacional explícita dificulta la creación de un sistema de educación y la construcción de una ética ciudadana. Parte de la construcción de una identidad nacional es la definición de un proyecto de nación que pueda vincular de manera positiva a todos los colombianos, con independencia de su procedencia regional, sus intereses particulares y sus niveles de formación y educación. Las diferencias regionales y culturales y el carácter multicultural del país (consagrado en la Constitución) son factores que enriquecen el proyecto nacional y aportan diferencias en perspectivas, mas no diferencias en metas y fines.

#### 3.2. DIGNIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El conocimiento no es un valor societal en Colombia. Por lo tanto, la educación y los actores de la educación se encuentran marginados en la sociedad. La marginación es tal que incluso se observan faltas de reconocimiento de la dignidad del educador entre los diferentes niveles del sistema y entre los distintos subsistemas en cada nivel. En estas circunstancias, la educación en valores ciudadanos y nacionales no encuentra condiciones favorables para ser efectiva: el currículo oculto del sistema educativo niega constantemente el currículo explícito en ética. Los afectados no son sólo los estudiantes, sino también los demás actores del sistema educativo (docentes y administrativos).

Por lo tanto, la dignificación de la educación y de sus actores, asentada en el valor del conocimiento, crea las condiciones para la efectividad de la educación en valores cívicos.

#### 3.3. FORMACIÓN DE CIUDADANOS

La formación de ciudadanos es una tarea que depende del sector educativo, y al mismo tiempo lo rebasa por varias razones:

- La formación de ciudadanos depende de condiciones sociales y económicas generales.

- La formación de ciudadanos ocurre de manera significativa en todos los ámbitos vivenciales, tanto públicos como privados, de las personas. En este sentido, la familia, el entorno laboral o productivo, los espacios culturales y del ocio, etc., forman permanentemente al individuo como miembro de la sociedad.

- La formación de ciudadanos, dada la crisis de la sociedad colombiana, no debería quedar restringida a los jóvenes y las futuras generaciones.

Los valores principales a los que se dirige la formación de ciudadanos son la autonomía, la solidaridad y el respeto.



ELEMENTOS PARA UNA AGENDA  
EN POLÍTICA CULTURAL Y EDUCATIVA



Sin duda, los planteamientos de la Constitución de 1991 a propósito de la problemática de la educación y la cultura en sus diversos niveles y formas (Artículos 67 a 72) y su desarrollo en la Reforma Universitaria (Ley 100 de 1992), la Ley General de Educación y la Ley General de Cultura (Ley 97 de 1997), han provocado en los últimos años una reflexión cada vez más profunda sobre el estado de la educación en el país.

Acerca de la situación actual de la educación y la cultura en Colombia, se puede arriesgar la afirmación de que hay un cierto acuerdo significativo sobre lo fundamental, tanto de parte de la sociedad civil como del Estado, de la mayoría de los educadores e intelectuales y de las diversas instituciones de los sectores tanto públicos como privados. No se trata de declarar clausurada la discusión sobre las diferencias, la cual, en especial en el campo de la cultura y de la educación, es fuente de innovación. Pero sí es necesario señalar unos puntos a modo de agenda, que puedan servir de convergencia para que los educadores, los intelectuales y las instituciones como un todo, una cultura y un sistema, hagan presencia política en el país y tomar posiciones públicas con respecto a la problemática en general y a temas particulares no sólo del ámbito educativo y cultural, sino de otros campos del acontecer nacional. Sobre todo, la elaboración de una “agenda” ayuda a orientar algunas acciones que permitan avanzar en la solución de los problemas indicados.

- Resulta fundamental el planteamiento general de la problemática: educación y cultura para la ciudadanía. Esto responde al hecho innegable de que la ciudadanía pide educación en todos los niveles, no sólo para capacitarse para un empleo o una profesión, sino como formación durante toda la vida. Existe conciencia y sensibilidad en la sociedad civil por el significado primordial de la educación y la cultura para la sociedad y la realización de las personas: en ellas encuentran un sentido para

[175]

la vida, competencias para relacionarse con los demás, posibilidades de movilidad y preparación para el trabajo.

De aquí se sigue que es de responsabilidad prioritaria del Estado ofrecer educación básica de calidad a todos sin discriminación. Resulta inexplicable y debería exigirse al Estado por parte de la sociedad civil una respuesta al hecho reciente de que entre los colegios de secundaria sólo tres planteles oficiales integran el grupo de los 124 mejores del país.

- Es necesario fomentar el debate público sobre el tema de la educación y la cultura, para conservar el sentido de éstas como ejes fundamentales de lo público y de la conducta ciudadana y para que se vea claro que son parte de la esencia misma de la cultura y de la educación ciudadana el debate público, la crítica, la propuesta de alternativas, la deliberación y el discurso.

- Se debe reclamar el compromiso real del Estado con la educación y la cultura de los colombianos. Este compromiso es un fundamento de la legitimidad del Estado de Derecho democrático moderno. Hay que garantizar la continuidad de políticas. Teniendo en cuenta la inestabilidad de los Ministerios de Educación y de Cultura, se sugiere, para no poner en peligro la eficacia de las políticas públicas en este sector, buscar alternativas, sin descartar la constitución de un organismo para el ámbito de la cultura, la ciencia y la educación al estilo de una “Junta del Banco de la República” o de un “Consejo Nacional de la Judicatura”, porque quizá se obtendría una mayor representatividad, autoridad y operatividad a través de un “Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología y Cultura”, que recoja y dé continuidad a una especie de pacto social a propósito de la educación y la cultura para los colombianos (Estado, familias, empresa, educadores, intelectuales, sociedad civil).

El compromiso real del Estado en el fortalecimiento y la ampliación del financiamiento de la educación (pública) y de la cultura, permitiría alcanzar una cobertura mayor, mejorar la calidad y fortalecer la equidad de la educación.

- El desarrollo y el fortalecimiento del sector “técnico-tecnológico” de la educación en Colombia, promovería las posibilidades de empleo, el desarrollo material del país y la ampliación de la cobertura en educación