

Divergencias

La fal-hacia de la democracia:
los rasgos de la democracia
participativa y representativa
en Colombia

4

Vicisitudes de la democracia
en la provincia, dos décadas
de elecciones locales y regionales
en Colombia

18

Propaganda o publicidad política,
tras una cortina de humo

28

Prácticas democráticas
en la escuela

33

Conflicto y huellas

Construcción de sujetos como
condición para la vivencia de
los derechos humanos, memorias
de un proceso

46

Pensar en una propuesta
pedagógica para el fortalecimiento
de las organizaciones sociales,
comunitarias y comunales del
distrito capital

56

Una nueva forma de formar
en políticas públicas

61

CIUDAD PAZ-ANDO

Somos un sueño posible

Si la palabra anticipa la idea de que es posible conjugar el sueño con la realidad, resulta probable huir de los anclajes del destino que a veces se estancan, limitando la opción decidida de mirarnos con ojos plenos de diferencia que se detengan en lo humano, demasiado humano que somos.

Hemos visto la ciudad pasar y en ella sus transformaciones, con los anhelos y las soledades de sus argonautas urbanos y no urbanos, que la han edificado desde el riesgo y el reto de la multiplicidad. Hemos visto la ciudad pasar en vestigios de realidad e irrealidad fabricada por las centellantes subjetividades que se entretrejen desde los diálogos, desde los lugares y los no lugares... de aquello que, atravesando lo molar, se adhiere a la piel incorporándose en el deseo.

Las ciudades del temor, pero también las ciudades del letargo; las ciudades del encuentro y desencuentro que, como máquinas deseantes con sus símbolos, sus ruidos, sus colores y sus olores, nos imprimen algo de eso que nos ajusta como seres humanos, desplegados en potencia y congregados en deseo.

Las ciudades de sincronismos y anacronías que evocan episodios fijados en la memoria, contruidos por el tiempo y la representación, pero también en el ahora y en el

»

hacer. Las ciudades paz-ando en antagonismos que se tensionan y que fundamentan la posibilidad de lucha, pero, sobre todo, la posibilidad de mirarnos en los espejismos.

¿Quiénes somos los que aquí confluímos?, ¿de qué manera nos debatimos entre la realidad y la ficción?, ¿cómo nos reelaboramos y nos editamos en una parábola permanente que a pesar de no haber elegido, interiormente hemos fijado como derrotero, pero también como tragedia?

Desde este momento, el Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano (Ipazud) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se detendrá a mirar la *Ciudad paz-ando*, como una apuesta dada en las construcciones logradas, parte de una iniciativa: consolidar un territorio abordado por hombres y mujeres de diferentes connotaciones y épocas, transformados en la crítica y la autonomía. Queremos mirar este ahora de la *Ciudad paz-ando*, desde un ángulo más complejo, pero siempre fundado en el quehacer académico y profundamente crítico, labor inagotable, para entender el horizonte de la democracia, la participación, el conflicto y la ciudadanía desde un universo epistémico que, en este caso, se funda en la creación literaria que posibilita una revista.

Este primer número o génesis de un sueño posible se fundamenta en uno de los temas de interés permanente del Ipazud: la democracia con sus dilemas y retos, vistos desde diversas perspectivas. En primer lugar se encuentra la pregunta sobre el destino de la democracia en Colombia, con unos mecanismos débiles de participación y de representación como punto para establecer un panorama crítico sobre la forma en que estos dos planos han marcado el ejercicio de la política contemporánea. En segundo lugar está la escuela como reto para contribuir de una manera lúcida a la formación en y para la democracia, desde una propuesta alterna fundada en la autonomía, la capacidad de reconocimiento y transformación de sus propios conflictos. En tercer lugar un panorama crítico a los procesos adelantados en las regiones colombianas desde que fue impulsada la elección popular de alcaldes y gobernadores. Se cierra este número con una lectura al uso de la propaganda o publicidad política como creadora de nuevos imaginarios, en torno a la deliberación y al consenso durante un proceso electoral.

Éstas y otras temáticas enmarcan nuestra forma de ver las *Ciudades paz-ando*, desde una perspectiva en la que hemos alcanzado retos a través de nuestro hacer, cuya apuesta permanente nos confirma que es plenamente viable continuar posibilitando dinámicas amplias e incluyentes desde la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para Bogotá y para el país.

Revista Ciudad Paz-ando
No. 1 Año 1



Universidad Distrital Francisco José
de Caldas



Instituto para la Pedagogía, la Paz y
el Conflicto Urbano, IPAZUD

Rector

Carlos Ossa Escobar

Vicerrector

Álvaro Betancourt Uscátegui

Director IPAZUD

Adrián Serna Dimas

Consejo editorial

Adrián Serna Dimas
Diana Gómez Navas
Luis Francisco Guerra
Pilar Barreto González

Edición

Pilar Barreto González
Fondo de Publicaciones
Universidad Distrital

Coordinación general

Pilar Barreto González
Comunicaciones IPAZUD

Fotografías

Archivo IPAZUD

Carátula

Mural de San Cristóbal producido
por la comunidad del barrio
Los Libertadores a instancias
del proyecto "Construcción de
sujetos como construcción para la
vivencia de los derechos humanos
Fase II"
Alcaldía Local de San Cristóbal
– IPAZUD 2007

Diseño Gráfico

Rocío Paola Neme Neiva

Impresión

Fondo de Publicaciones
Universidad Distrital

An aerial sketch of a town, rendered in a warm, golden-brown color palette. The sketch shows a river winding through the town, with various buildings and structures. A prominent house with a red roof is visible in the upper right quadrant. The overall style is artistic and illustrative, with a focus on the layout and architecture of the town.

d

ivergencias



La Fal-Hacia de la democracia:

los rasgos de la democracia participativa y representativa en Colombia

Diana Gómez Navas* y César Augusto Rojas**

La pregunta sobre el destino de la democracia en Colombia, con unos mecanismos débiles de participación y representación, es el punto de desarrollo de este artículo que establece un panorama crítico sobre la forma como estos dos planos han marcado el ejercicio de la política contemporánea y que se han venido incorporando y desincorporando en un panorama tan complejo como el colombiano.

El proceso electoral colombiano del año 2007 es una excusa válida para intentar hacer una reflexión sobre la democracia en nuestro país. La razón de esto se encuentra en el hecho de que, de nuevo, los ciudadanos de “la democracia más antigua de Suramérica” concurren a las urnas para elegir a sus gobernantes locales, en una práctica que se reedita regularmente, aún en medio de algo de lo que en otras circunstancias se podría tratar de una crisis, si se tiene presente que un número importante de los congresistas actuales están siendo procesados penalmente por su presunta vinculación con grupos paramilitares.

Nuestras prácticas electorales han sido capaces de mantenerse estables, a pesar de fenómenos con graves repercusiones, los cuales pueden poner en entredicho la legitimidad del proceso. Esa estabilidad se podría ver como una maniobra de supervivencia del sistema, que parece tener la suficiente capacidad adaptativa para obviar las crisis e, incluso, soportarse en ellas para mantenerse.

* Licenciada en Ciencias Sociales, Candidata a Magister en Ciencia Política, miembro del equipo del Ipazud.

** Abogado, con estudios de Maestría en Derecho.

Para comenzar, vale la pena reseñar una anécdota que puede caracterizar una de las formas en la que los candidatos a cargos locales promueven estratégicamente su elección. En una tarjeta de propaganda política, que promociona un candidato al concejo municipal de un pueblo de Cundinamarca, se puede identificar la filiación partidista propia del aspirante a concejal y de las otras personas que en llave pretenden ser elegidos para otros cargos en disputa en las elecciones locales. Lo que se esperaría es que todos y cada uno pertenecieran a un mismo partido político, sin embargo, sucede todo lo contrario; el candidato a concejal está inscrito por el movimiento Convergencia Ciudadana, el candidato a la alcaldía por el partido Alas Equipo Colombia, el candidato a la asamblea por el Partido Liberal y el candidato a la gobernación pertenece al Partido Conservador.

Esta carnavalesca selección de apoyos nos pone alerta sobre el comportamiento de nuestros partidos en las contiendas políticas. Inicialmente, se podría afirmar que el soporte de estos apoyos mutuos no se encuentra en la afinidad ideológica de los candidatos, sino en una práctica de reparto indiscriminado de avales que fomenta el ejercicio personal e individual de la política. Este fenómeno, junto a otros que aún perviven como las prácticas clientelistas y la injerencia de dineros ilegales en las campañas políticas, han pretendido ser combatidos por reformas de rango constitucional y legal que, como lo muestra la experiencia, no han tenido el efecto esperado¹. Tanto el clientelismo como la desestructuración de los partidos son problemas vigentes de nuestro sistema político y reflejan una cultura democrática pobre y limitada.

Durante muchos años fueron estos mismos problemas los que generaron el descrédito de los partidos políticos, que aún pervive, y con ellos el de la misma democracia representativa. Esta

circunstancia ha sido evidenciada en el estudio denominado *Cultura política de la democracia en Colombia: 2006*, elaborado por el Programa de Opinión Política de América Latina (LAPOP), en el que se llega a la conclusión de que los partidos políticos son las instituciones con más bajo nivel de confianza entre los ciudadanos. Al mismo tiempo, según este mismo estudio, los concejos municipales y el Congreso, organismos del Estado en los que se expresa en mayor medida el ejercicio de la representación, mantienen bajos niveles de confianza, si se los compara con otras instituciones, como el ejecutivo, las fuerzas militares, la policía, los medios de comunicación y los organismos de control².

Sin embargo, cabe aclarar que la resistencia a los partidos políticos no es un problema exclusivamente colombiano. Paradójicamente, si se compara a Colombia con otras naciones latinoamericanas, es uno de los países que más confianza tiene en sus partidos políticos, superado sólo por Costa Rica. Desde hace algún tiempo, la democracia representativa viene siendo reconsiderada

Tanto el clientelismo como la desestructuración de los partidos son problemas vigentes de nuestro sistema político y reflejan una cultura democrática pobre y limitada.

¹ La prensa ha documentado suficientemente la persistencia de los fenómenos en mención. Ver por ejemplo. Morales, Felipe. Las trampas de las campañas. En *El periódico de los colombianos*. Martes 16 de octubre de 2007, p. 3A. No estaba muerto. En *Revista Semana*, 6 de octubre de 2007. Edición 1327, disponible en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106705

² Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell. *Cultura política de la democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. Observatorio de la Democracia, Lapop, Barómetro de las Américas, Universidad de Vandervilt, 2007, p. 80.



en todo el mundo, por el desencanto que ha generado, especialmente, porque la profesionalización de la política aleja al ciudadano de la responsabilidad y la posibilidad de dar curso a los problemas centrales de la sociedad. Por supuesto, se han formulado alternativas que están dirigidas a fortalecer la inclusión activa de los ciudadanos en los ámbitos de responsabilidad pública, en una apuesta de lo que se conoce como democracia participativa.

El concepto de democracia representativa está vinculado estrechamente con la competencia electoral de partidos, cuyos miembros se disputan los cargos de gobierno y el parlamento, es decir, los órganos de decisión sobre los asuntos públicos de mayor trascendencia y alcance. Supone que los ciudadanos escogen a quienes deben definir el curso de acción de las políticas y medidas para un conglomerado social en un determinado territorio, ya sea nacional, regional o local. Este concepto constituye el núcleo duro de la democracia contemporánea, sin cuya ocurrencia no puede considerarse la existencia de la misma³. El canon de la democracia representativa incorpora otras exigencias adicionales como la periodici-

dad de las elecciones, el principio de la mayoría, la presencia de alternativas reales de elección, y el derecho de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto universal, igual, secreto, directo y libre.

Este tipo de democracia contrasta con la democracia directa, que se atiene al postulado central de que son las propias personas o los ciudadanos los que reunidos en asamblea deben tomar las decisiones públicas que le conciernen. Dadas las dificultades que esta apuesta genera para las sociedades contemporáneas extensas y pobladas, se vio rápidamente superada por la especialización en el trabajo que proponía la democracia representativa. No obstante, la exigencia de un ciudadano más comprometido con los asuntos públicos dio lugar a la configuración de una propuesta inspirada en la democracia directa, a la que se denomina democracia participativa. Ahora bien, el interrogante que surge es qué tanto la democracia participativa puede ser reemplazada por otras formas alternativas que se integran en el concepto general de democracia representativa.

En el presente escrito se pretende dar una mirada a la dialéctica generada entre la democracia participativa y la democracia representativa y las perspectivas y limitaciones que cada una de ellas implica. En especial se quiere poner en evidencia cuál ha sido el efecto que para las organizaciones sociales y partidos políticos en Colombia ha tenido el énfasis en cada uno de estos tipos de democracia. Para ello, primero se va a observar el tránsito del esquema constitucional de 1991, y su llamado a la democracia participativa, al modelo de sistema electoral que se implantó posteriormente en 2003. En segundo término se observará, a grandes rasgos, los resultados de la im-

³ "La designación democrática de las autoridades políticas, constitucionalmente establecidas –en particular del parlamento, y en sistemas presidenciales también del presidente– constituye, junto con los derechos de expresión, de reunión, de asociación, y de libertad de prensa, el principio fundamental de las democracias modernas". Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.

plantación del sistema en las últimas elecciones parlamentarias. Finalmente, se intentará concluir con algunos comentarios sobre las dinámicas y las prácticas de la democracia en el país.

TRÁNSITO CONSTITUCIONAL DE 1991

La Constitución de 1991 adoptó el modelo europeo en materia de reconocimiento de derechos y de garantía de los mismos. Esto implicaba, además de consagrar una extensa lista de derechos, crear mecanismos e instancias judiciales que le dieran acceso al ciudadano para reclamarlos y hacerlos exigibles. Se puede decir que la Constitución depositó la confianza de su ejecución en los jueces, como instrumento idóneo para garantizar la eficacia del Estado social y democrático de derecho que proclama.

De esta manera, la Carta Política creó las ya conocidas acción de tutela, la acción de cumplimiento y la acción popular, para que por medio de ellas el ciudadano pudiera reclamar judicialmente los derechos consagrados. En este mismo contexto tiene lugar la creación de un tribunal constitucional cuya trascendencia en el ámbito nacional se destaca, de la misma manera en que lo ha sido para los países europeos continentales y, especialmente, para los países subdesarrollados, como Sudáfrica y la India, donde el trabajo de tales organismos se ha extendido y ha alcanzado la garantía de los llamados derechos sociales.

Pero si la Constitución fue una interesante seguidora del compromiso europeo con el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del Estado que proclama, mantuvo casi intacta la organización política del Estado, específicamente en el campo de los órganos representativos, salvo algunas pequeñas modificaciones, como la segunda vuelta presidencial y la circunscripción nacional para el Senado.

Se podría afirmar que el discurso de los derechos ahogó el de la práctica política centrada en los partidos. En esa medida, el ejercicio propio de los mecanismos políticos se reguló en forma de

derechos o mecanismos de participación democrática de los ciudadanos (Art. 40 CP), con lo cual la relegitimación del Estado se buscaba en el ámbito valorativo y no en la práctica política cotidiana.

La razón parece ser evidente: el bipartidismo preponderante, heredero del Frente Nacional, había sido incapaz de enfrentar los diversos problemas de inclusión política y social, y la asociación generalizada de este sistema con la democracia representativa definió la estigmatización de esta última. Como claramente se ha afirmado, tal “como en un juego de espejos, democracia representativa se hizo equivalente a bipartidismo; éste a clientelismo y corrupción, y en ese campo de imágenes encontradas estaría la causa de la degradación de la vida política y de la trivialización electoral”⁵.

De esta forma, el bipartidismo se caracterizó no sólo por la exclusión de vastos sectores de la sociedad, al reducir la representación a actores pertenecientes a las corrientes políticas tradicionales, sino también porque terminó desdibujando las fronteras ideológicas entre los partidos, que centraron su actividad, principalmente, en el reparto burocrático paritario. De esta manera,

[E]l arreglo institucional entre los dos partidos tradicionales para acabar la violencia en Colombia generó una serie de cambios muy fuertes al sistema político colombiano. Desde el Frente Nacional y hasta la Constitución de 1991, se propone otro tipo de relación clientelista de intermediación: el clientelismo moderno; [este] modelo se convirtió en la principal relación política para articular al régimen y mantener el monopolio bipartidista, en una sociedad en donde

4 Uribe, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En *Seminario de Evaluación. Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2001, p. 149.

los rezagos de pre-modernidad se confundían con la modernización [...]. Dado el proceso de desideologización bipartidista y la alternación en el poder en cada período presidencial, la competencia se trasladó al seno mismo de los partidos. El político buscaba puestos y recursos para poder entrar a la vida política; y el Estado, dado su crecimiento y diversificación institucional, se convirtió en el botín de estos personajes. Los políticos tradicionales (oligarcas liberales y conservadores), empezaron a ser reemplazados por los nuevos políticos profesionales quienes se convirtieron en los intermediarios entre los clientes y el Estado⁵.

Las prácticas clientelistas, que en un principio eran el medio de legitimación del sistema ante los votantes, terminaron por generar un significativo grupo de personas excluidas de los beneficios del Estado, el cual no se encontraba representado en la toma de decisiones para la construcción de lo público, y por ende, propició la apatía, la indiferencia y la falta de credibilidad en este tipo de procesos.

La disputa política no se centraba entonces en la



presentación de opciones diversas, propia de una democracia en la que impera el esquema gobierno-oposición, y que le concede a este último como minoría la facultad de subsistir en el debate político. Al contrario, los dos partidos preponderantes, luego de haberse aplicado entre ellos mismos la lógica amigo-enemigo –en la que el contrincante debe ser aniquilado– institucionalizando de esta manera la violencia como mecanismo para mantenerse en el poder, decidieron implantar esa lógica a todo proyecto político diferente, lo que perpetuó aquella visión excluyente de propuestas políticas alternativas e hizo que el sistema electoral se denotara falaz como mecanismo legítimo de representación. Al país le ha costado mucho trabajo deshacerse de este legado de intolerancia política, que pervive todavía a pesar de todas las vidas humanas que ha cobrado.

La experiencia del Frente Nacional, cuyo objetivo se orientaba a abandonar el autoritarismo y el periodo de la violencia, y buscaba consolidar instituciones políticas y sociales propias de un Estado moderno y democrático, tales como la separación de poderes, la promoción de la participación ciudadana y la extensión de derechos, terminó produciendo una amplia apatía política, posicionando la figura del presidente y desdibujando la del legislador y la del juez, estableciendo la forma de “procesar los asuntos del Estado a través de roscas y redes de intermediación familiares y personales”⁶, y ensanchando la pobreza, lo que le generó una profunda crisis de legitimidad.

Se puede decir que en este panorama se manifestaba la inexistencia de cohesión política e ideológica de los partidos tradicionales y, que su acción

⁵ Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma, 2002, p. 326.

⁶ Palacios, Marco. La gobernabilidad en Colombia. En: *Revista Análisis Político*, (29). Bogotá UNAL, Septiembre- Diciembre 1996.

El político buscaba puestos y recursos para poder entrar a la vida política; y el Estado, dado su crecimiento y diversificación institucional, se convirtió en el botín de estos personajes.

en el ámbito del poder, el cual hace parte de su propia naturaleza, se reducía a las formas en las cuales éste se lograba obtener, es decir, su pretensión básica era ganar elecciones, y una vez en el poder, el ejercicio que se hacía del mismo, era alejado de la sociedad y sus demandas, y se dirigía más bien a distribuir cuotas burocráticas.

Este modelo propició la ya mencionada apatía y abstención electoral y política, y fue uno de los incentivos para que se fueran creando paralelamente algunos movimientos sociales, que reivindicaban causas de grupos tradicionalmente marginados. Por supuesto, estos movimientos estaban a tono con los procesos de reivindicación social que por la época se gestaban y desarrollaban en todo el mundo –mayo del 68, la primavera de Praga, el movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos, la luchas de los trabajadores europeos, sólo por señalar algunos ejemplos–. Mauricio Archila señala cómo se configuran las organizaciones sociales en Colombia durante el período comprendido entre 1958 a 1990, y cómo establecen sus procesos de reivindicación. Este autor expresa que, aunque se trata de organizaciones con intereses diferentes entre ellas, asu-

men luchas con elementos comunes, marcadas por reivindicaciones sociales y económicas entre las que cabe destacar los sindicatos, como el movimiento más fuerte y visible, las organizaciones campesinas, el movimiento cívico, el estudiantil, el indígena y el de mujeres⁷.

De ellos se puede decir que se trata de formas organizativas fuertes, con tradición de movilización, si se tiene en cuenta la fuerte represión y estigmatización que sobre ellas impuso estos momentos del país, a pesar de lo cual mantuvieron su accionar. Pareciera que no se abrigan otras posibilidades para visibilizar sus reivindicaciones, puesto que el Estado no abría escenarios de diálogo y construcción colectiva con la organización social. Así mismo, este tipo de organización se mantuvo al margen de propiciar sus propias iniciativas políticas para entrar en la disputa por el poder de una manera independiente, y cuando se arriesgaron a hacerlo obtuvieron pocos resultados, o terminaron dejándose permear y adhiriéndose a los partidos, y a las prácticas políticas tradicionales ya señaladas⁸.

Además, las autoridades estatales se ingeniaron diversas formas para penetrar con prácticas politiqueras, clientelistas y burocráticas a movimientos sociales y a bases populares, como se hizo a través de figuras organizativas de carácter comunitario, para soslayar la acción directa del Estado en la construcción de condiciones económicas y sociales más justas y delegarlas en la ciudadanía, como sucedió con la creación de las juntas de acción comunal, las cuales se constituyeron en la figura por medio de la cual el Estado “administró la pobreza obviando atacar directamente sus raíces”⁹.

Pese al panorama expuesto hasta aquí, las or-

7 Archila Neira, Mauricio. *Idas y venidas vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH y CINEP, 2005.

8 *Ibidem*.

9 Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma, p. 240.

ganizaciones sociales y populares en Colombia contaban con una gran capacidad de movilización, lo que, al menos, les permitió hacer evidentes sus pretensiones y demandas, y mantener sus dinámicas a pesar de la represión y de la prohibición que existía sobre la protesta, el paro y otras formas de manifestación de inconformidad. De esta manera, se dieron las relaciones entre la organización social como una de las expresiones de la sociedad civil y el Estado. Durante este periodo no hubo una clara manifestación por parte de este último para establecer escenarios democráticos, en los que, junto a la organización social, se relacionaran y dialogaran, de tal forma que ninguno de los dos cediera su autonomía y sin que las organizaciones perdieran su legítimo derecho a la movilización.

Con este breve panorama de la situación que

En este sentido el balance parece ser más bien pobre, es evidente que no se fortalecieron ni los movimientos sociales, ni la sociedad civil, al contrario las luchas se han focalizado y sus reivindicaciones se han vuelto efímeras.

atravesaba el país antes de 1991 se pueden identificar las principales motivaciones que inspiraron el proceso constituyente de ese año, la necesidad de superar la exclusión política que produjo tanta violencia y la agudización del conflicto armado, la promoción de la apropiación de prácticas democráticas en los diferentes niveles del Estado y la sociedad, la necesidad de reconocer y de reivindicar derechos que lograran superar las condiciones de marginalidad social y económica.

En muchos aspectos, la Constitución de 1991

puede ser considerada un documento fundacional por el mensaje de inclusión social, pluralismo, tolerancia y respeto por la dignidad humana que incorpora. Además, contempló unos mecanismos institucionales de control al poder Ejecutivo, extraños en épocas anteriores como el control constitucional a las declaratorias de estados de excepción sólo por señalar un ejemplo.

Su énfasis en los aspectos de garantías de libertad y derechos sociales la llevó a privilegiar la democracia participativa como alternativa a la debacle de la representativa. Según la Constitución, el ciudadano era el que tenía en sus manos la transformación y el cambio social y para ello le puso a disposición una serie de mecanismos que, en forma de derechos, lo dotaban de una capacidad de acción.

La relación derechos y participación política quedaba definida en la proclamación del derecho a crear, sin limitación, partidos y movimientos políticos. De esa manera, se creía posible superar el bipartidismo; pero, en términos generales, el mismo sistema electoral que imperó durante mucho tiempo se mantuvo, sin modificarlo.

En este contexto los partidos se debilitaron y la política se banalizó. La laxitud en los requisitos para la creación de partidos políticos hizo posible solamente que aparecieran de manera marginal algunas opciones diferentes a los partidos tradicionales. Sin embargo, éstos continuaron beneficiándose del sistema que les permitía a los barones electorales perpetuarse a través de su clientela. No obstante, era muy precaria la unidad interna de los partidos que pervivían gracias a la elección sucesiva de sus miembros que actuaban individualmente.

El déficit de la Constitución de 1991, con res-

pecto a la tarea de abordar y de transformar la democracia representativa, se hace más palpable al mantener casi intacto el régimen presidencial. Esta forma de sistema político, como han apreciado los analistas, trae consigo principios y supuestos contradictorios y “reflejan también profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad”¹⁰. Uno de los principales aspectos que preocupa del presidencialismo es

*[Q]ue opera según la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva [...] es probable que la convicción de un Presidente de poseer autoridad independiente y mandato popular, lo imbuyan del sentido de poder y misión, [...] encontrará las inevitables oposiciones a su política mucho más irritantes y desmoralizadoras de lo que sería para un Primer Ministro, quien se reconoce sólo como vocero de una coalición de gobierno temporal, antes que la voz de una nación o la tribuna de un pueblo*¹¹.

Mientras tanto, los mecanismos de participación democrática no contribuyeron de manera decidida a alentar la participación de los ciudadanos. Si bien, la Carta Política quiso enfatizar en la democracia participativa, su concepción resultó demasiado estrecha y limitada, pues se trató de la consagración de unos mecanismos procedimentales de decisión como el referendo, la consulta popular, plebiscito, entre otros; sin que los mismos tuvieran el carácter flexible y amplio que demandaban los interesados en emplearlos.

En efecto, para algunos se podía vislumbrar que los protagonistas del proceso participativo serían las organizaciones y los movimientos sociales, que antaño habían impulsado grandes procesos y movilizaciones, y se generarían desarrollos hacia la construcción de un tejido social más fuerte que luchara por la inclusión de las grandes mayorías.

En este sentido el balance parece ser más bien

pobre, puesto que es evidente que no se fortalecieron ni los movimientos sociales, ni la sociedad civil, al contrario, las luchas se han focalizado y sus reivindicaciones se han vuelto efímeras; movimientos clásicos como el sindical y el campesino se debilitaron no sólo por las transformaciones económicas, sino también por la violencia que no ha dejado de golpearlos sin parar, además los mecanismos constitucionales de participación ciudadana han terminado privilegiando la acción individual por encima de la colectiva y, por lo tanto, no se han constituido en los cauces adecuados para la expresión de este tipo de movimientos.

Es evidente que el constituyente falló en el enfoque y no previó que “la democracia directa, participativa es el espacio abierto para debatir lo público sin agendas predeterminadas, ya que se construyen de acuerdo a prioridades definidas por la necesidad cotidiana y el sentir colectivo, y no por acuerdo o componendas previas”¹². A pesar de los amplios mecanismos de participación, se observa una escasa y pobre participación ciudadana, cuyas causas pueden ser varias:

1. Por un lado, aún existen dificultades en la asimilación de estos mecanismos, tal vez, por la sobre-reglamentación que sobre ellos se ha generado. A diferencia del panorama anterior, la Constitución de 1991 sentó las bases para la creación de escenarios democráticos en los que convergieran y dialogaran sobre los asuntos públicos ciudadanía y Estado. A partir de allí se diseñaron además de los mecanismos de participación ciudadana, una serie de espacios como comités, consejos, co-

¹⁰ Linz, Juan J. Los peligros del presidencialismo. En *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Comisión Andina de Juristas, 1993.

¹¹ *Ibid.*

¹² Caruso Azcárate, Marcello. El derecho a la participación. En *El derecho a la participación: ordenamiento territorial, planeación y presupuestos participativos*. Bogotá, Defensoría del Pueblo-ASDI, 2005. p. 24.

misiones, etc., que en las diferentes instituciones y organismos del Estado configuraron el componente de participación. De esta forma, la multiplicidad de espacios creados desde la institucionalidad para permitir el derecho a la participación ciudadana es tal, que no es fácil sintetizarlo, ni siquiera identificarlos en su totalidad. Por el contrario, éstos han atomizado la participación de la ciudadanía, dispersando temáticas centrales o transversales a cualquier política, en pequeños comités en los que se reflexiona y debate sobre lo mismo, pero cada uno por su lado, lo que dificulta la creación de políticas públicas serias que respondan a problemáticas estructurales.

Si nos limitamos a observar los instrumentos de participación tales como la solicitud de pérdida de investidura, el referendo y la iniciativa legislativa y constitucional, sólo por señalar algunos, encontramos que su reglamentación es bastante compleja y, por ende, son poco usados por la ciudadanía.

2. Por otra parte, algunos de estos instrumentos se han presentado como ineficaces: han sido muy pocas las iniciativas a través de mecanismos tales como revocatoria del mandato,



referendos, consultas populares, iniciativas normativas, entre otras. Por ejemplo, hasta el año 2000 se habían adelantado once procesos de revocatoria del mandato¹³, que resultaron todas fallidas por falta de votación necesaria. En materia de consultas populares y referendos tampoco se muestran muchos procesos exitosos. En la mayoría de los casos estos procesos fracasan porque la participación exigida por las normas pertinentes no es alcanzada. En este punto el ejemplo más significativo fue el referendo propuesto por el presidente Uribe para reformar algunas normas de la Constitución. A pesar de su popularidad y de la campaña masiva de medios, la propuesta planteada no fue vinculante, no porque fuera votada negativamente, sino porque no se alcanzó la votación exigida.

En el único ámbito en el que los referendos han tenido acogida, es cuando tratan de decidir la creación de un municipio. Pero en este caso es claro que las propuestas no tienen un contenido altamente político que beneficia a los políticos profesionales. No es que este tipo de propuestas surjan de la sociedad civil, sino que obedecen a un ámbito de interés particular de los políticos.

3. Los mecanismos de participación que presentan de forma ambiciosa un poder otorgado al ciudadano, se dilatan por la limitada capacidad de decisión que entrañan. Es decir, a pesar de la multiplicidad y la variedad de mecanismos y espacios de participación, éstos se han configurado como la posibilidad para legitimar procesos y decisiones de las instituciones, pero no como una real posibilidad de construir colectivamente los asuntos

¹³ Los datos que se mencionan a continuación fueron suministrados por la Registraduría Nacional.

públicos. De esta forma, no se logra materializar aquel ideal de crear un ordenamiento institucional que concretara un modelo de democracia participativa en la cual los sujetos colectivos marginados por el manejo del Estado y de la sociedad encontrarán por fin los medios institucionales para llevarlo a cabo¹⁴.

Dieciséis años después de expedida la Constitución la ineficacia de los mecanismos constitucionales de democracia participativa para promover significativamente la actuación pública de los ciudadanos y transformaciones sociales deseables, evidenció la necesidad de adelantar las reformas no asumidas en materia institucional. En cuanto a los partidos políticos, es claro que la Carta no logró que se superaran los efectos desestructurantes del bipartidismo, a pesar de la existencia de financiación estatal de las campañas electorales, de suprimir los auxilios parlamentarios y de la posibilidad de que movimientos y organizaciones sociales tuvieran la probabilidad de organizarse como partidos políticos; poco cambió el panorama político y de monopolización del poder, al contrario el clientelismo usó nuevos disfraces y buscó nuevos mercados electorales en el ámbito local.

LA REFORMA ELECTORAL DE 2003

Ante este panorama, luego de varios intentos frustrados, en 2003 se reformó la Constitución y se modificó, en esencia, el sistema electoral del parlamento que hasta la fecha había regido, con la pretensión de fortalecer los partidos políticos y promover un régimen de bancadas en el Congreso.

Con la reforma se pretendía superar algunas de las deficiencias originadas por la forma en la que la Constitución había regulado la materia, y que produjeron la desestructuración de los partidos políticos y las serias deficiencias en materia de representatividad con las que contaba el sistema. Básicamente, la fórmula consistía en abandonar

el tradicional sistema de cociente electoral y acoger el de cifra repartidora. Los beneficios que trae esta última opción es que con ella se premia a las listas electorales que tienen mayor votación y se castiga a aquellas listas minoritarias en las elecciones. Todo lo contrario se presentaba con el sistema de cociente electoral, que castigaba, en términos proporcionales las listas con mayor votación. De esta forma, era indiferente, en determinados casos, que se sacaran cien mil votos o cincuenta mil, puesto que esta votación representaba sólo un escaño. Era posible también que una lista tuviera una votación equivalente a cuatro veces la votación de la otra, pero aquella sólo obtendría el doble de representantes.

Entonces, el nuevo sistema asigna de manera proporcional los escaños, de acuerdo con la votación obtenida por las listas y, en consecuencia, si las listas obtienen más votos esto se reflejará directamente en la asignación de escaños. En términos prácticos, en el sistema anterior rendía más frutos aventurarse individualmente para obtener un cupo en los organismos colegiados, en una estrategia que fue conocida como operación avispa. Por el contrario, con el sistema que rige actualmente es necesario organizarse bajo una sola lista para ser competitivo y alzarse con las curules. En términos de tendencia, en el sistema de antes, los partidos necesitan de los elegidos, ahora son los candidatos los que necesitan de partido.

Así, con la necesidad de llegar a un acuerdo para integrar listas conjuntas de aspirantes serios a las curules del Congreso, es posible que se lleguen a estructurar organizaciones básicas de partidos en torno a algún tipo de identidad ideológica. No era lo que anteriormente sucedía: un parti-

¹⁴ Dugas, John. *La Constitución del 91: ¿un pacto político viable?* Citado por: Mejía Quintana, Oscar y Formisano, Maritza. Hacia una asamblea constitucional como instrumento de democratización ciudadana y herramienta de paz en Colombia. *Revista de Estudios Sociales No 01*. Universidad de los Andes. Agosto de 1998, pp. 61-65.

do podría tener todo el espectro ideológico en su seno, pero quienes pertenecían a él no le debían su elección al partido, sino a su propia acción.

Los resultados de las últimas elecciones al Congreso muestran que algunas de las previsiones esperadas con la reforma se cumplieron. En primer lugar, sólo se presentaron veinte listas al Senado, de las cuales sólo siete obtuvieron curules y, por lo tanto, reconocimiento de la personería jurídica; esto contrasta con los cerca de 70 partidos que existían antes de las pasadas elecciones. Por otra parte, el panorama político desde la perspectiva ideológica se ha aclarado, aunque no se debe descartar la influencia que ha tenido en este aspecto la figura del actual presidente, es claro que hoy podemos identificar claramente cuáles son los partidos de izquierda y cuáles de derecha.

Este fenómeno se puede contrastar con el partido mayoritario durante el siglo XX. En efecto, el Partido Liberal ha tenido que definir su identidad ideológica para distinguirse de la política del gobierno. Ello implicó la salida de algunos de sus integrantes a partidos diferentes afines al presidente; en la actualidad, luego de las elecciones, es un poco más evidente cuáles son los partidos de gobierno y cuáles de la oposición.

Esta conformación se aproxima a un régimen ideal que para los sistemas políticos de gobierno-oposición en los términos de Luhmann permite reducir la complejidad del sistema para que pueda operar de manera más eficiente. Así, los ciudadanos están en capacidad de identificar entre un número de opciones más reducidas cuáles son aquellas que se le ofrecen. El escenario anterior era totalmente distinto, pues en éste un gran número de candidatos podían ser elegidos. Asimismo, se puede presentar una relación directa entre lo votado y la ejecución de la política que se plantea, pues se logra que un número mayor de personas representen los intereses u opciones políticas por la que se ha decidido.

De igual forma, ha surgido una verdadera oposición en el seno del parlamento que se ha hecho mucho más visible, gracias a que ha tenido

que emprender una estrategia clara de organización que le permite actuar en grupo, superando de esta forma su acción marginal y aislada en la que se desenvolvían sus representantes. Esto le ha conferido un singular protagonismo del que antes no gozaba, y lo ha puesto en una situación de actor claro que puede disputar el poder.



No obstante, los aspectos positivos de la reforma que se concretan en aclarar un poco el escenario político y definir qué es el gobierno y qué es la oposición, es necesario plantear algunas de las limitaciones que puede presentar la reforma y, en términos generales, la democracia representativa que encarna. Por un lado, si bien la reforma ha dado lugar a la agrupación en torno a posturas ideológicas afines a los partidos que se presentaron en las últimas elecciones, ello no necesariamente conlleva a que existan estructuras sólidas de partido, que impliquen una actuación entre sus miembros un poco más cohesionada y definida, teniendo en cuenta que muchos de los elegidos se inscribieron en los partidos con el objeto de salir elegidos y no bajo una adscripción de principios.

Por lo demás, los resultados de esta reforma han sido ambiguos. Si la transformación constitucional pretendía, por ejemplo, que el presidente de la República contara con el apoyo de una bancada fuerte en el Congreso que le permitiera garantizar la expedición de su agenda legislativa sin tener que recurrir a negociaciones censurables con los congresistas, pues la reforma no funcionó. En algunos casos la unidad del partido no se ha logrado y se mantienen disputas internas de gran alcance. Esto demuestra que en muchas circunstancias la organización partidista se ha conformado exclusivamente para obtener la curul y la coherencia de principios y los acuerdos en los programas se dejan de lado.

Por otra parte, el sistema representativo permanece incapaz de recoger las necesidades de toda la población. Todavía los márgenes de abstención siguen siendo considerables, lo que demuestra que no alcanza el objetivo de representatividad que supone. Los ciudadanos todavía siguen ajenos a las causas partidistas y su participación en el ámbito político sigue siendo marginal y esporádica.

CONCLUSIONES

De lo dicho hasta ahora se puede concluir que el diseño democrático de la Constitución apostó decididamente por la democracia participativa, sin considerar la reforma del sistema representativo. Con el tiempo, la incapacidad de los mecanismos de participación para provocar mayor actividad de los ciudadanos y para transformar por ese medio la sociedad, evidenció la necesidad de cambiar el mismo esquema de representación. Éste ha sido ya modificado y se encuentra en curso de ejecución. La pregunta que sobrevive es cuál puede ser el destino de la democracia en Colombia, cuando es claro que tanto los mecanismos de la democracia participativa, como los mecanismos de la representativa no son capaces de capturar la atención del ciudadano o por lo menos del gran conjunto de la ciudadanía.

Si se observa detenidamente cuáles son los espacios o los ámbitos que tienen asignados los me-

No vale únicamente la reforma, se requiere de una transformación de las prácticas políticas, y en este sentido de la cultura democrática.

canismos, tanto de la democracia participativa como los de la representativa, es posible destacar que la acción de esta última es permanente y se consolida institucionalmente en órganos específicos. Por el contrario, los mecanismos de participación son puntuales y definidos en el tiempo; en efecto, la democracia representativa se expresa en la acción de los gobernantes y de las corporaciones públicas, cuya labor es constante y sostenida y sus decisiones son vinculantes. Mientras que los mecanismos de participación sólo operan frente a puntos específicos que se separan en el tiempo y, como se ha visto, no siempre concluyen en decisiones que obliguen a las autoridades.

Por supuesto, las ventajas de la democracia representativa se explican por la necesaria especialización del trabajo y por la profesionalización de la política. No todo el mundo está en disposición de decidir sobre todo y a toda hora. Pero el logro estará en conseguir que tales ventajas de la democracia representativa, en alguna medida, se obtengan para la participativa. Es posible pensar en mecanismos alternativos de participación, que no necesariamente coincidan con los dispuestos en la Constitución y que tengan la permanencia y la vinculatoriedad que no genere desilusión para los actores que en ellos intervienen.

En el país se cuenta con algunas experiencias que han pretendido instalar de manera permanente ejercicios de democracia participativa con estas características, entre ellos se encuentran el caso

de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso¹⁵, municipio de Antioquia, que en medio de una fuerte crisis económica se despliega como una alternativa formulada desde las bases populares para implementar junto con la administración municipal una verdadera fórmula de cogobierno, en el que se discute, se reflexiona y se toman decisiones sobre los asuntos políticos, económicos y sociales del municipio. Tales decisiones tienen fuerza vinculante para las autoridades municipales como para los miembros representantes de la Asamblea. Así mismo, se encuentra la construcción de presupuestos municipales participativos, en los que se aprovecha una instancia de creación legal como los consejos territoriales de planeación, para que la ciudadanía incida realmente en la definición de gastos e inversiones¹⁶.

El desprecio por la democracia representativa implica dejar de aprovechar espacios decisivos trascendentales, al mismo tiempo la subvaloración de la democracia participativa produce la castración de posibilidades de construcción alternativas que no pueden tramitarse por vía de la representación y supone quedar en deuda con las minorías aisladas y marginadas, y con la reivindicación de sus derechos.

El ejemplo colombiano comprueba que el escenario en el que se toman las decisiones de transformación es en el que opera la democracia representativa. Por ello, su mejora y su consolidación definirán el éxito o no de la democracia. Si bien se dio un paso importante con la reforma política de 2003, porque se redujo el número de partidos, y de esta forma se combatió la atomización de las organizaciones políticas que sin recorridos afloraban de forma coyuntural en cada periodo electoral, las apuestas individuales aún perviven, gracias a que los autores de la reforma se aseguraron de introducir el voto preferente como mecanismo de asignación interna de las curules obtenidas por el partido en cada elección, es decir, que si bien hay una disputa interpartidista en las elecciones, con el voto preferente también se presenta una disputa intrapartidista para el reparto de los escaños obtenidos por cada partido, lo que privilegia el personalismo sobre el proyecto



común de partido; entonces, la alternativa sería introducir el sistema de lista cerrada, en la que no es posible alterar el orden de los candidatos.

Sin embargo, la experiencia muestra que las reformas normativas a los sistemas electorales no son suficientes para lograr el ideal de partidos cohesionados ideológica y políticamente. Parece haber algo mucho más profundo y estructural que requiere ser transformado para lograr los objetivos señalados, y ese algo es la cultura democrática que sigue privilegiando la elección de personas más que a proyectos y propuestas. Además, las prácticas de clientela han logrado pervivir y reacomodarse al nuevo sistema, esto se ha hecho evidente en que listas que se “quemaron” en las pasadas elecciones al Congreso, hoy presentan sus candidatos a través de avales de partidos que obtuvieron el reconocimiento. De esta forma, se observa un nuevo fenómeno de compra

15 Defensoría del Pueblo. *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá, 2005.

16 Defensoría del Pueblo. *Experiencias: planeación y presupuestos participativos, proyecto Terra Incógnita*. Bogotá, 2005.

y venta de avales, lo que contribuye a la desarticulación y al debilitamiento de partidos políticos entendidos como aquellas instituciones organizadas que pretenden influir en el funcionamiento del Estado de una forma duradera y estable, a través de la competencia electoral¹⁷ y en los que sus miembros se identifican ideológicamente.

Por su parte, la democracia participativa contribuye a la generación de dinámicas que sirven para la expresión de necesidades que la democracia representativa no logra captar. Por ello, se considera que si se superan los problemas que se han expuesto, y se consolidan espacios reales de incidencia ciudadana en la construcción de asuntos públicos se avanzará hacia la consolidación de un modelo democrático más amplio e incluyente. Esto pasa por quitarle peso a la participación individual y promover el fortalecimiento de la organización social.

Finalmente, en el presente artículo se considera que en un sistema democrático tanto el componente de representatividad como el de participación resultan igual de fundamentales. Con esto se quiere decir, no sólo que no son excluyentes, sino que también se pueden constituir en un buen binomio que redunde en el fortalecimiento de nuestro sistema político. Para ello, como se señalaba anteriormente, no vale únicamente la reforma, se requiere de una transformación de las prácticas políticas, y en este sentido de la cultura democrática. Aunque una democracia, con tantas vicisitudes como la nuestra, se denota falaz, porque continúa marginando a sectores amplios de la población y mantiene los privilegios de sectores políticos, donde prepondera un fuerte personalismo y graves rasgos de intolerancia, sólo es posible fortalecerla a través de las mismas expresiones acordes con los principios que la inspiran. Esto, si se obtiene la democracia, a través de la democracia.

17 Ungar, Elisabeth y Arévalo, Carlos Arturo. Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En *Cátedra de Democracia y Ciudadanía*, Memorias. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2005.

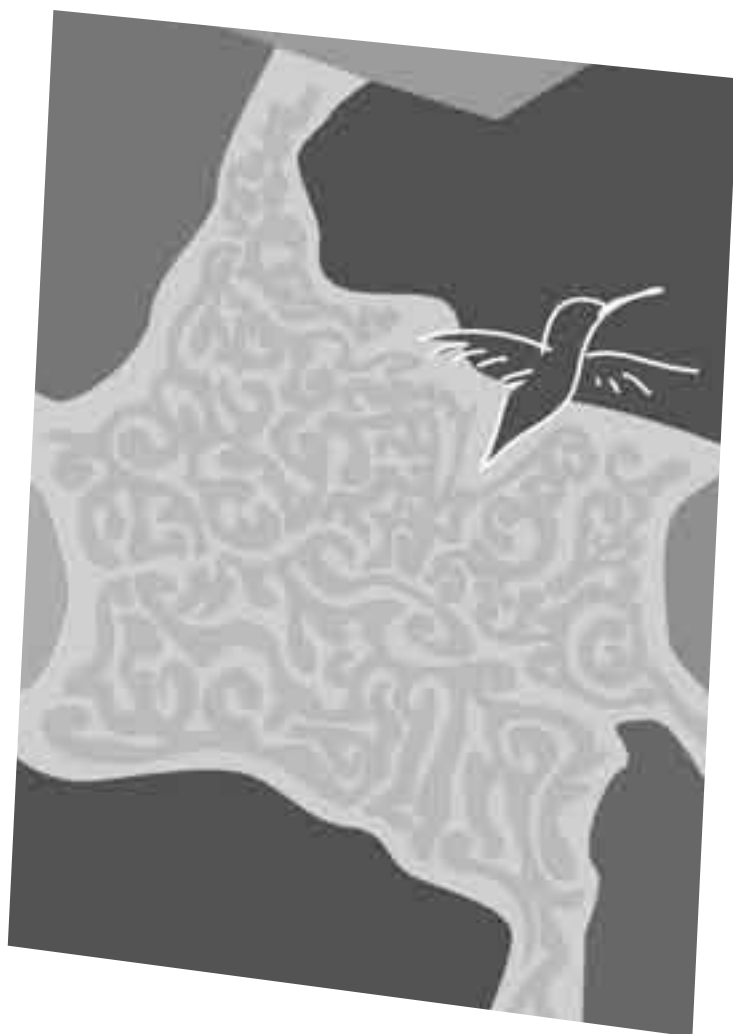
Referencias bibliográficas

- Archila Neira, Mauricio. *Idas y venidas vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH y CINEP, 2005.
- Caruso Azcárate, Marcello. El derecho a la participación. En *El derecho a la participación: ordenamiento territorial, planeación y presupuestos participativos*. Bogotá, Defensoría del Pueblo-ASDI, 2005. p. 24.
- Defensoría del Pueblo. *Experiencias: planeación y presupuestos participativos, proyecto Terra Incógnita*. Bogotá, 2005.
- _____. *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá, 2005.
- Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma, 2002, p. 326.
- Dugas, John. *La Constitución del 91: ¿un pacto político viable?* Citado por: Mejía Quintana, Óscar y Formisano, Maritza. Hacia una asamblea constitucional como instrumento de democratización ciudadana y herramienta de paz en Colombia. *Revista de Estudios Sociales No 01*. Universidad de los Andes. Agosto de 1998, pp. 61-65.
- Linz, Juan J. Los peligros del presidencialismo. En *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma, p. 240.
- _____. La gobernabilidad en Colombia. En: *Revista Análisis Político*, (29). Bogotá UNAL, septiembre-diciembre 1996.
- Ungar, Elisabeth y Arévalo, Carlos Arturo. Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En *Cátedra de Democracia y Ciudadanía*, Memorias. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2005.
- Uribe, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En *Seminario de Evaluación. Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2001, p. 149.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell. *Cultura política de la democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006, Observatorio de la Democracia, Lapop, Barómetro de las Américas, Universidad de Vandervilt, 2007, p. 80.

Vicisitudes de la democracia en la provincia

Dos décadas de elecciones locales y regionales en Colombia

Por Adrián Serna Dimas*



Un panorama crítico a los procesos adelantados en las regiones colombianas para el desarrollo de la democracia, es el punto de análisis de este artículo que adelanta una mirada desde el periodo en el que fue impulsada la elección popular de alcaldes y gobernadores.

A mediados de la década del ochenta Colombia enfrentaba uno de los periodos más críticos de su historia reciente. En esos años, la agudización de los conflictos económicos, sociales y políticos del país se revirtió con fuerza en el conflicto armado, lo que propició el pesimismo generalizado sobre la paz negociada con los diferentes grupos guerrilleros, la reorganización y el fortalecimiento de estos grupos insurgentes que decidieron una integración nacional de sus acciones bélicas y políticas, la intensificación de distintas medidas policivas y militares por parte de la fuerza pública y la expansión de unas mafias que, al tiem-

* Antropólogo, Magister en Sociología y en Investigación Social Interdisciplinaria. Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Director del Ipazud.

po que ampliaban sus estructuras de sicariato y terrorismo urbano, renovaban viejos proyectos paramilitares o aupaban unos nuevos en diferentes regiones y provincias del país. En medio de esta situación era evidente una crisis profunda de la institucionalidad, que llevó a no pocos a señalar que Colombia era una democracia acorralada y claudicante.

Este artículo resalta de manera esquemática algunos de los efectos de estos conflictos en el discurrir de las democracias locales y regionales.

Este complejo panorama condujo a que diferentes instancias plantearan la urgencia de una reforma radical de la institucionalidad del país, en capacidad de reinventar las condiciones para el ejercicio de la democracia. Una de las medidas que se avizoró fue un nuevo ordenamiento político, legal y jurídico, marco en el que fueron adquiriendo notoriedad distintas iniciativas, entre ellas, la necesidad de emprender procesos de descentralización reales en lo político, lo administrativo, lo económico y lo social.

Luego de un siglo de vigencia de una constitución centralista como la de 1886, con un régimen político cerrado que mantenía las inercias del frente-nacionalismo, con un marcado desarrollo desigual entre regiones y con una exacerbación de distintos conflictos, entre ellos, el armado, los procesos de descentralización se plantearon como alternativas propicias para reorganizar la

estructura del Estado, para modernizar las instituciones y para abrir espacios locales y regionales que, haciendo efectivas las iniciativas ciudadanas de base, pudieran redefinir el norte de la democracia colombiana. Una de las primeras tentativas en procura de este reordenamiento del país desde la descentralización fue la aprobación de la elección popular de alcaldes y de gobernadores¹.

Luego de casi dos décadas de elecciones populares locales y regionales y de la instauración de un nuevo estatuto para el funcionamiento de los municipios y los departamentos, los análisis al respecto han sido variados. Si bien se puede coincidir con los argumentos que señalan que la elección y el ejercicio de estos mandatos han ampliado las posibilidades de la democracia colombiana, también es importante considerar que, como otros procesos emprendidos en medio de nuestros traumatismos históricos, ellos no han estado exentos de los conflictos económicos, sociales, políticos y armados que perduran en el país hasta el día de hoy. Este artículo resalta de manera esquemática algunos de los efectos de estos conflictos en el discurrir de las democracias locales y regionales.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS ECONÓMICOS

Los primeros mandatos locales y regionales por elección popular coincidieron con una serie de fenómenos económicos de especial relevancia para el país sucedidos en los últimos años de la década del ochenta. En primer lugar, el país superó un periodo de recesión económica que se había iniciado desde finales de la década del setenta, recuperación que tuvo en medio la implementación de un conjunto de medidas de emergencia diseñadas por la administración Barco; aunque estas

¹ La elección popular de alcaldes y gobernadores fue impulsada inicialmente por el gobierno de Belisario Betancur Cuartas y adoptada durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas. Las primeras elecciones populares se realizaron el 13 de marzo de 1988.

medidas permitieron generar en estos años crecimiento económico, terminaron incrementando el déficit fiscal y desbordando los índices de inflación, con todas sus consecuencias futuras. En segundo lugar, el país pudo acceder a los beneficios de una bonanza cafetera pasajera que, sólo postergaría temporalmente la inevitable crisis del sector que llegaría con la caída definitiva del pacto de cuotas. En tercer lugar, el país se vio ante un ascenso gradual de la economía petrolera que había despegado desde 1983 gracias al hallazgo de nuevos yacimientos en el piedemonte llanero. En cuarto lugar, en el país se hizo manifiesta la penetración agresiva de capitales ilícitos tanto en el medio rural como en el urbano.

Fenómenos como éstos tuvieron incidencias diferentes en cada una de las regiones, lo que condujo a que las autoridades recién elegidas encontraran entornos con condiciones económicas distintas: entornos históricamente pobres, recientemente empobrecidos, pobres pero beneficiarios de inmensas regalías o entornos pujantes gracias, entre otros factores, a la presencia de capitales ilícitos. De este modo, las autoridades recién elegidas se enfrentaron a regiones y provincias con desarrollos desiguales, un hecho que si bien había supuesto desafíos nunca plenamente atendidos por los gobiernos nacionales, se convirtió desde un comienzo en un cuestionamiento a las capacidades reales de los nuevos mandatarios locales y regionales².

De cualquier manera, estas condiciones económicas afectaron el ejercicio del poder local y regional. En las regiones históricamente pobres o empobrecidas, desde un comienzo, las autoridades locales y regionales, tuvieron que hacer frente a las demandas desbordadas de la población y a la ausencia de recursos para atenderlas, lo que llevó a refrendar o fortalecer sus vínculos con el poder central como vía para acceder a posibilidades de inversión; esto redundó en una dependencia ostensible de los mandatarios municipales o departamentales con las viejas clases políticas nacionales, lo que no dejó de reproducir nuestro consuetudinario esquema de clientelas. En las



regiones beneficiarias de nuevas bonanzas, tanto legales como ilegales, las condiciones económicas condujeron a una creciente autonomía de las autoridades locales y regionales, a que se emprendieran fuertes disputas entre grupos o cuadros parroquiales por alzarse con las administraciones municipales o departamentales, a la aparición de nuevos esquemas de clientelas y, con todo ello, al surgimiento de nuevos sectores políticos con pretensiones, en algunos casos, de constituirse en clases políticas de alcance nacional.

Los procesos de apertura económica implementados en la década noventa, así como sus posteriores ajustes, afectaron igualmente las estructuras productivas regionales: las estructuras dependientes de renglones primarios como la agricultura vieron, en muchos casos, profundizadas

2 Desde la década del noventa, sobre todo, tras las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y con las normas contempladas en la Constitución Nacional de 1991 sobre ordenamiento territorial, distintos mandatarios locales y regionales emprendieron procesos políticos, legales y jurídicos para sortear las adversidades de este desarrollo desigual regional. Entre las iniciativas emprendidas estuvieron la revisión de los límites de sus entidades territoriales, la reasignación de su ubicación departamental o las disputas para evitar que sus circunscripciones político-administrativas o parte de ellas desaparecieran del ordenamiento territorial del país. Detrás de estas iniciativas estaba la pretensión de tener acceso a presupuestos públicos más amplios, de tenderse hacia departamentos económicamente más prósperos o de participar en las regalías o los dividendos de diferentes empresas o industrias, en especial las extractivas y mineras como el petróleo, el carbón y el oro.

En casos como los de las grandes capitales, la urbanización acelerada, masiva y no planificada sólo terminó profundizando los problemas de sus regiones y provincias aledañas

sus crisis históricas; las estructuras auspiciadas en procesos de industrialización incompletos se enfrentaron a nuevos desafíos como la productividad y la competitividad, de los cuales no necesariamente salieron bien libradas; otras estructuras, aunque afectadas en sectores económicos tradicionales, pudieron acceder o ampliar la concentración de capitales por efecto de un creciente mercado de servicios. Cada una de estas situaciones se revirtió a los mandatos locales y regionales imponiéndoles a todos ellos márgenes diferentes de operación dependiendo del acceso a recursos presupuestales nacionales, del flujo de regalías o dividendos, de la capacidad de tributación de sus entornos, de la posibilidad de cautivar la inversión de capitales privados, etc. Así como algunos municipios y departamentos efectivamente accedieron a condiciones más favorables, otros, por el contrario, se vieron sometidos a pavorosos empobrecimientos, al punto que no pocas entidades territoriales fueron sometidas a embargos y empujadas posteriormente a declararse en quiebra.

El desarrollo económico del país en las últimas dos décadas, sometido a las reglas del capitalismo de última generación, profundizó la desruralización y la urbanización; esto hizo más evidente la condición de Colombia como un país de múltiples ciudades y amplió las brechas entre lo rural y lo urbano. Adicionalmente, este desarrollo tuvo una particularidad: erigió a la ciudad como una entidad que, producto de las demandas de la urbanización, entre ellas el cubrimiento de necesidades

básicas, la activación económica, la generación de empleo, la ampliación de recaudos, etc., fue urgiendo políticas urbanas propias, ante todo, atentas a la sensibilidad de las economías nacionales e internacionales, lo que en distintos casos terminó desvinculándolas de los problemas inmediatos de sus regiones y provincias periféricas.

De hecho, en casos como los de las grandes capitales, la urbanización acelerada, masiva y no planificada sólo terminó profundizando los problemas de sus regiones y provincias aledañas, las cuales no sólo se enfrentaron a demandas históricas, sino también a los requerimientos de nuevos pobladores, tanto de aquellos que optaron voluntariamente por la ciudad como de la inmensa población desplazada afectada directamente por el conflicto armado. Si bien se han planteado esfuerzos por integrar ciudades-regiones, es cierto que esta política aún tiene mucho camino por recorrer.

Todo este panorama condujo a que en diferentes regiones y provincias la falta de atención a las necesidades básicas de la población, la incapacidad de construir políticas de inversión, la desviación corrupta de recursos públicos y la penetración de capitales ilícitos terminaran cuestionando la figura de la elección popular, así como a las autoridades derivadas de ella. Al mismo tiempo, esto llevó a que distintos gobiernos nacionales, incluido el actual, plantearan reiteradamente su decisión de intervenir de modo directo sobre aquellas administraciones consideradas ineficaces, incapaces o simplemente corruptas. De allí que los conflictos económicos se hayan convertido, desde un comienzo, en una de las primeras vicisitudes para los poderes locales y regionales.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Las primeras autoridades locales y regionales elegidas popularmente se enfrentaron a problemas históricos como la pobreza, la inequidad y el atraso de las estructuras productivas, al tiempo que tuvieron que soportar los problemas derivados de las coyunturas de su presente inmediato,

como el naufragio de distintos sectores económicos, el desplazamiento forzado y la urbanización precaria. Estos fenómenos implicaron la ampliación de necesidades básicas insatisfechas, la profundización de la pobreza, el aumento de manifestaciones o situaciones delictivas y criminales y la expansión del conflicto armado. Por esto, los primeros mandatos locales y regionales, revestidos como figuras de la institucionalidad naciente, tuvieron que acometer la responsabilidad de atender problemas sociales concretos manifiestos en la cotidianidad del ejercicio gubernamental. En este sentido, mientras las clases políticas nacionales permanecieron por años ajenas, o cuando menos distantes, a diferentes problemas sociales, las nuevas clases políticas locales y regionales tuvieron que afrontarlos de manera directa e inmediata. Por consiguiente, el compromiso de las clases políticas locales y regionales, promovidas con la descentralización, era lograr aquello que nunca pudieron hacer las clases políticas antiguas: conducir los conflictos cotidianos de la ciudadanía al espacio de la política.

Lo anterior suponía un cambio sustantivo en la naturaleza en la vocación de los mandatos locales y regionales: no podían operar más como meros administradores o como instrumentos de unas políticas públicas sociales irradiadas desde el centro —que fue la condición en la que permanecieron cuando procedían por nombramiento—, sino que se debían erigir como agencias con políticas que, aunque inseparables de las directrices nacionales, debían tener un acento local y regional propio. Si se quiere, los nuevos mandatarios se enfrentaron al desafío de gobernar y administrar, de articular consistentemente las orientaciones políticas y las disposiciones técnicas de lo administrativo, ser gestores de auténticas políticas públicas sociales. No obstante, la capacidad de distintas autoridades locales y regionales para trazar estas políticas fue progresivamente socavada.

De entrada habría que señalar que en diferentes regiones y provincias esta limitación se debió a la ausencia o a la precariedad de las condiciones económicas, tal como se señaló anteriormente. Pero a esto se sumaron otros factores: en pri-

mer lugar, la escasa cualificación de los nuevos mandatarios elegidos en el ejercicio de la administración pública, lo que se pone en evidencia en los numerosos procesos penales, fiscales y administrativos emprendidos contra distintos gobernantes locales y regionales en el curso de dos décadas. Valga recordar que durante los primeros gobiernos municipales se hicieron famosas las llamadas “alcaldadas”, que no eran otra cosa que iniciativas, disposiciones o ejecutorias que estaban fuera de cualquier marco normativo o que simplemente atentaban contra el sentido común. De allí surgió una pregunta corriente en aquel entonces: “¿Y al alcalde quien lo ronda?”.

Ilustración de la revista Cien Días. No.8. Centro de Investigación y educación popular CINEP.



En segundo lugar, la limitación de las autoridades locales y regionales para trazar políticas públicas sociales procedió de las restricciones que mantuvieron o impusieron el ejecutivo y el legislativo nacional a la democracia directa. Un ejemplo de estas restricciones quedó plasmado en la Ley 42 o Ley de Consultas, tramitada en 1989, de la que Francisco Reyes dijera entonces:

La nueva ley de las consultas municipales sustrae de la esfera de las decisiones populares los aspectos que con más urgencia requieren ser de dominio público. Con ella se adulteró

el sentido de la democracia directa. Quedaron prohibidas las consultas sobre el manejo de los recursos municipales en los presupuestos de ingresos y gastos, así como las modificaciones a la estructura administrativa local. Lo primero tiene que ver con una de las decisiones fundamentales en toda democracia local: la facultad de ratificar o rectificar el destino del gasto público, según los intereses generales y las posibilidades reales de los fiscos municipales. Esta decisión quizá es más política e importante que el propio nombramiento del alcalde por voto popular. Lo segundo tiene que ver con la adopción de las medidas para una adecuada administración aunando la mayor eficacia y racionalidad posibles con la obtención del bien común³.

En cuarto lugar, la limitación para trazar políticas públicas sociales a nivel regional y local también derivó de las medidas de modernización del Estado que, acometidas con especial fuerza desde la década del noventa, fueron adelgazando las estructuras institucionales de atención social pública, reduciéndolas, desmontándolas, convirtiéndolas a esquemas mixtos de prestación de servicios o sustituyéndolas por ofertas centralistas ora de subsidios a la demanda, ora de programas de intervención social, como en el caso de la Red de Solidaridad Social en el gobierno de Ernesto Samper Pizano o de los distintos programas inscritos en el marco del Plan Colombia, como Jóvenes en Acción y Familias en Acción, emprendidos durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango y profundizados en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez⁴.

Este conjunto de factores condujo a que las autoridades locales y regionales perdieran los tejidos institucionales de atención social, siendo convertidas en simples tramitadoras de recursos, en administradoras de regímenes de subsidios o en cajas de resonancia de las políticas sociales nacionales. En algunos casos, las administraciones municipales y departamentales no sólo perdieron la capacidad de ajustar sistemas de atención so-

cial propios, sino que también tuvieron que asumir los costos sociales y políticos derivados de la conversión de estos sistemas a la condición de servicios de prestación mixta o de carácter privado (conversión que ha incluido el saneamiento de déficits acumulados, la reorganización administrativa, el cambio en las condiciones laborales y la redefinición de la calidad de los servicios). Esta realidad ha sido más evidente en las provincias, toda vez que en las grandes ciudades, como en el caso de Bogotá, las autoridades locales ciertamente han conseguido construir políticas públicas sociales propias con base en sus sistemas específicos de atención social.

En diferentes regiones y provincias esta limitación se debió a la ausencia o a la precariedad de las condiciones económicas

³ Reyes, Francisco. Democracia de cristal. En: *Cien días vistos por cinep*, No. 8, Bogotá, diciembre de 1989, p. 19.

⁴ De hecho, es significativo que entre 1991 y 2000 creciera más el costo de la burocracia nacional que el de la burocracia local y regional. En el caso de la burocracia nacional incidió el aumento en personal para la defensa nacional y la administración de justicia, mientras que a nivel local y regional este aumento procedió básicamente del tránsito de asuntos como la educación al nivel departamental y municipal. Al respecto Miguel Gordo señala: 'Al analizar la participación de los diferentes niveles de gobierno se observa una recomposición del costo de la burocracia pública a favor del gobierno central y de los niveles subnacionales, en detrimento de la administración descentralizada del gobierno nacional. En efecto, su participación pasó de 34,2% en 1991 a 44,5% en 2000: la de los departamentos de II a 14,4%; la de los municipios de 14,8 a 18,1% y la de la administración descentralizada nacional de 40 a 23%. Estas cifras están en consonancia con el incremento de personal dedicado a la defensa nacional y a la administración de justicia. A su vez, son coherentes con la asunción del pago de los docentes con recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y los municipios a partir de 1996'. Gordo, Miguel. Burocracia y Estado Social de Derecho. En: *Administración y Desarrollo*, No. 40, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2003, pp. 58-77.

Adicionalmente, las nuevas condiciones para el ejercicio de la atención social no sólo impidieron o restringieron la construcción de políticas públicas sociales propias, ajustadas a los diferentes entornos, sino que también terminaron convirtiendo derechos universales en servicios al portador. Si bien el espíritu de este cambio apuntaba a garantizar atención a las poblaciones más vulnerables, terminó generando dos situaciones críticas: por un lado, resquebrajó sectores que requieren visiones integrales de sociedad, que permiten que su universalización apunte efectivamente a contener problemas estructurales, como la educación, la salud y la vivienda; por otro lado, terminó convirtiendo la atención social, constitucionalmente prescrita, en un objeto propicio para las contiendas electorales en todos los niveles y, como tal, expuesta tanto a convertirse en objeto de distintos programas bandera (“lo social”) como en un medio eficiente para la construcción de clientelas o para el recaudo de votos⁵.

Las nuevas autoridades locales y regionales tampoco ganaron mayor espacio frente al conflicto armado. Desde el inicio mismo de estos mandatos el poder central fue enfático en señalar que el conflicto armado era una cuestión del ejecutivo nacional. Tal disposición fue reafirmada en el curso de la década del noventa, cuando distintas autoridades locales y regionales, de los departamentos, provincias o municipios con mayores afectaciones de orden público, plantearon la posibilidad de que se abrieran mesas de diálogo regional con los distintos actores armados, en particular con los frentes de la guerrilla. No sobra recordar que una de las primeras protestas de los alcaldes y gobernadores sucedió tan sólo meses después de las elecciones de marzo de 1988, cuando en medio de la exacerbación del conflicto armado el gobierno de Barco planteó que, en aquellas regiones afectadas por problemas de orden público, el ejecutivo

nacional se arrogaría la capacidad de nombrar directamente alcaldes o gobernadores militares.

En síntesis, luego de dos décadas de elecciones populares, es evidente que los conflictos sociales han configurado uno de los frentes más complejos para los nuevos mandatarios. Si bien se reconocen experiencias exitosas en distintos departamentos y municipios, es evidente que la democracia directa se ha visto rebasada en sus capacidades para contener problemas históricos y estructurales de las sociedades regionales colombianas.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS

La elección popular de mandatarios locales y regionales se auspició como una iniciativa que definitivamente reformaría las viejas estructuras partidistas de parroquia, las obligaría a actualizar sus propuestas, a plantear iniciativas de frente a las realidades del país de provincia y a renovar sus cuadros. De este modo, los directorios políticos municipales y departamentales, que durante siglos permanecieron atados a las directrices de los directorios políticos nacionales y sujetos a sus pretensiones, se debían modernizar, construir discursos propios, emprendiendo procesos de legitima-



⁵ Resulta significativo que tras las últimas elecciones locales celebradas el 28 de octubre, el gobierno nacional, derrotado en la ciudad de Bogotá, haya puesto en contraposición programas sociales distritales como Bogotá sin Hambre con programas sociales nacionales, entre ellos, Familias en Acción. Como lo señaló el diario *El Tiempo* en su edición del 10 de noviembre, esta contraposición avizora lo que será la puja por la presidencia de la República en el año 2010.

Así, el país bipartidista, que supo por años contener por todas las vías las pretensiones de cualquier fuerza alterna, se vio enfrentado a una atomización del espectro político.

ción social de cara a las ciudadanías de base. Si se quiere, la descentralización permitiría trascender el directorio como nicho de fidelidades parentales o estamentales, para convertirlo en un ámbito de proposición técnica de políticas locales.

Sin embargo, los procesos de elección y los mecanismos de gobierno terminaron trastocando radicalmente la estructura partidista existente. Estos procesos supusieron, de entrada, la quiebra de la administración pública como banco de ocupaciones, de ese reservorio de asignaciones burocráticas que, por décadas, hizo atractiva la pertenencia o la participación en los directorios municipales y departamentales. Con el banco en quiebra, los directorios fueron perdiendo vigor, las lealtades partidistas se fueron haciendo más difusas, intermitentes y pragmáticas y el carácter nacional de los partidos se fue diluyendo. En contraposición fueron surgiendo movimientos políticos locales que, aunque con vasos comunicantes con partidos o movimientos nacionales, se reclinaron a agendas inmediatas y coyunturales. Así, el país bipartidista, que supo por años contener por todas las vías las pretensiones de cualquier fuerza alterna, se vio enfrentado a una atomización del espectro político⁶.

Paradójicamente, esto condujo a la renovación de muchas de las prácticas que otrora caracterizaron a los directorios: los movimientos políticos locales han reparentalizado como nunca a la política municipal y departamental, la han prendado a fi-

liaciones como la amistad o la creencia religiosa y han auspiciado un culto denodado a la personalidad que nos ha puesto cercano a caudillismos locales de nuevo tinte. Esto sin contar que viejos vicios, de hondísimas repercusiones en la vida electoral, no sólo se reeditaron sino que también se hicieron más evidentes. Sobre las elecciones de 1994, he aquí el diagnóstico que trazara el equipo de Coyuntura Política cuando decía:

Con la "balcanización" del mapa departamental los municipios quedaron a merced del traficante de votos. Este, según el tamaño y la generosidad de la bolsa, movilizará clientelas grandes o pequeñas para elegir a los candidatos que le fueron señalados tras bambalinas. No sobra recordar que esta ingerencia de vectores electorales exógenos tiende a desvirtuar el peso relativo de las fuerzas políticas locales, las más de las veces desde los celulares del Congreso de la República [...] La compra directa del electorado y el llamado "trasteo municipal de votos" fueron, entonces, notas sobresalientes del 94. Ellos indican la permanencia incuestionable de feudos podridos en la vida política del país, sirven de camisas de fuerza para constreñir la libertad ciudadana y traducen el afán por ahogar en la cuna a la naciente cultura ciudadana con el peso de la hambrienta y cínica trashumancia de las clientelas⁷.

De hecho, los procesos de elección popular no terminaron conduciendo las demandas locales y regionales hacia las clases políticas nacionales, como era una de sus pretensiones, sino que terminaron refundiendo aún más a estas clases en

⁶ La primera elección popular puso en evidencia la permanencia del bipartidismo: de las 1.009 alcaldías que estaban en disputa en ese entonces liberales y conservadores se alzaron con 902, mientras que los partidos emergentes y los movimientos cívicos se alzaron con 107. No obstante, las elecciones siguientes fueron mostrando la disgregación de las fuerzas liberales y conservadoras, la concreción de alianzas entre fuerzas emergentes y la aparición de numerosos movimientos cívicos arropados en consignas locales.

⁷ Coyuntura Política. "Democracia participativa y poder local: ¿realidad concreta o quimera constitucional?" En: *Cien días vistos por cinep*, No. 27, Bogotá, noviembre de 1994, pp. 6-7.

los entuertos de las políticas parroquiales. Esto, en medio de un país con problemas estructurales, con urgencias en políticas públicas consistentes en todos sus niveles, ha terminado postergando una vez más la necesidad de que se conduzcan los conflictos a la esfera política. Aun más, los procesos de elección popular a nivel local y regional han terminado profundizando los conflictos, convirtiéndolos, en muchos casos, en medios eficientes para la consecución de beneficios políticos y, obviamente, económicos. Nuevamente, valgan aquí las palabras del equipo de Coyuntura Política:

Por su carácter extraregional, el vértice jerárquico nacional carece de legitimidad para imponer los candidatos oficiales a alcaldías, concejos municipales y gobernaciones. Ahora, los llamados jefes "naturales" del bipartidismo tienen que adaptarse a los dictados de la política local para mantener su presencia regional y garantizar, incluso, su supervivencia en el orden nacional. Así, se ven obligados a extender avales a candidatos indeseables, a pactar presurosos alianzas multipartidistas sin sustento ideológico y programático, o a camuflar sus fichas incondicionales bajo el ropaje de los movimientos cívicos y ciudadanos. El propósito: mantener el control que antes obtenían agitando la bandera de los partidos políticos históricos⁸.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Un tema polémico para distintos analistas radica en establecer la relación entre descentralización política-administrativa y profundización de conflictos armados regionales. Por años actores armados como las guerrillas tendieron a permanecer en nichos estratégicos para la intervención militar, económica y social, es decir, en zonas refugio, en fronteras productivas, en proximidad a áreas de extracción industrial o minera o en entornos que, en medio de la ausencia o precariedad de las instituciones gubernamentales, posibilitaban la sensibilización política-militar de la



población. Aunque desde su constitución como guerrillas éstas tuvieron pretensiones nacionales —una lección aprendida desde los bombardeos a que fueron sometidas en la década del sesenta—, su expansión fue ciertamente lenta. No obstante, en la década del ochenta, ante las acciones emprendidas por los gobiernos tras los sucesivos fracasos de los procesos de paz, ante la ultimación de cualquier movimiento político alternativo y ante la expansión del narcoparamilitarismo, las guerrillas acometieron un plan de expansión territorial sin precedentes.

De este modo, los procesos de elección popular se encontraron con actores armados en expansión, tanto guerrillas y paramilitares como fuerza pública. En esta expansión, los municipios y los departamentos no perdieron su condición de enclaves estratégicos, permanecieron como ámbitos necesarios para la guerra de posiciones; sin embargo, ellos adquirieron una nueva connotación: se convirtieron en medios necesarios para el fortalecimiento de unos proyectos económicos, sociales y políticos por parte de los distintos actores armados.

Las vicisitudes económicas, sociales y políticas de los entornos locales y regionales condujeron a que los actores armados entrañaran una presencia intimidante pero, al mismo tiempo, una presencia en muchos casos útil, funcional y necesaria para los poderes municipales y regionales. Así, mientras en unas regiones efectivamente la presencia de actores armados los hizo figuras extrañas e intimidantes para el grueso de la población, en otras, por el contrario, éstos se erigieron como baluartes necesarios en medio de las contradicciones económicas, sociales y políticas. La presencia del actor

8 *Ibid.*, p. 5.

armado permitió la apropiación indiscriminada de recursos, la contención de cualquier iniciativa auténticamente democrática, la sucesión o preservación de viejas castas de directorio en beneficio o detrimento de nuevos movimientos políticos.

DESAFÍOS POR UNA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Luego de este panorama, queda la percepción de que los procesos de elección popular de autoridades locales y regionales no han conseguido los cometidos que hace casi dos décadas le fueron asignados para reinventar la democracia. Ante esto, resulta pertinente hacer algunas precisiones. Es evidente que el centralismo, con todo lo que ello acarreó, resultó lesivo para el país y que, ante esto, las medidas de descentralización eran necesarias. De hecho, la descentralización tiene cientos de ejemplos de realizaciones exitosas, siendo las más renombradas las elecciones y ejecutorias en distintos municipios y departamentos. No obstante, esto no puede ocultar el hecho de que la descentralización no ha sido consistente, no ha supuesto la transferencia auténtica de atribuciones, que los distintos gobiernos centrales se han guardado para sí distintas instancias desde las que pueden intervenir directamente en la política local o regional. Si bien se han controvertido o extinguido distintos mecanismos institucionales aupados en la Constitución anterior, es cierto que éstos se han reinventado por otras vías, como en el caso de los bancos de proyectos, de los institutos descentralizados, de las agencias de intervención social y de los regímenes de subsidios.

En últimas, la descentralización no ha minado el centralismo ni tampoco el presidencialismo cada vez más apabullante en la política colombiana. A propósito, Gustavo Penagos dirá:

No obstante la elección popular de gobernadores y alcaldes, el presidente de la República, en la Constitución de 1991, sigue conservando en el fondo una enorme influencia en las decisiones de todas las reparticiones administrativas, bien sea por medio de la capacidad de orientación, control y evaluación administrativa, que hace sobre las competencias irrisorias de las entidades territoriales, a lo cual se suma que al presidente de la República le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas (art. 56 de la ley 489 de 1998)⁹.

Por otra parte, es evidente que la suerte de la descentralización, sus vicisitudes económicas, sociales y políticas, terminaron auspiciando la profundización del conflicto armado. Entornos pobres; medidas de asistencia subsidiada, reguladas por administraciones débiles y conflictos partidistas con fuertes acentos corporativos, fueron debidamente aprovechados tanto por guerrillas como por paramilitares. De aquí se desprende una de las lecciones fundamentales que debe aprender la democracia colombiana hacia el futuro: sin desarrollo regional, sin procesos de descentralización reales y efectivos, sin políticas públicas localizadas, el municipio colombiano seguirá siendo caldo de cultivo propicio para la guerra.

⁹ Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. En: *Diálogos de saberes*, No. 16, Universidad Libre, Bogotá, 2002, pp. 43-53.

Referencias bibliográficas

Coyuntura Política. "Democracia participativa y poder local: ¿realidad concreta o quimera constitucional?" En: *Cien días vistos por cinep*, No. 27, Bogotá, noviembre de 1994, pp. 6-7.

Gordo, Miguel. Burocracia y Estado Social de Derecho. En: *Administración y Desarrollo*, No. 40, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2003, pp. 58-77.

Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. En: *Diálogos de saberes*, No. 16, Universidad Libre, Bogotá, 2002, pp. 43-53.

Reyes, Francisco. Democracia de cristal. En: *Cien días vistos por cinep*, No. 8, Bogotá, diciembre de 1989, p. 19.

Propaganda o publicidad política, tras una cortina de humo

Pilar Barreto González*

Es evidente que a la propaganda o publicidad política se le otorga un papel fundamental como creadora de nuevos imaginarios en torno a la deliberación y al consenso, durante un proceso electoral. El presente artículo establece una lectura crítica de cómo se ajusta dicha dinámica, que requiere de todo un engranaje económico y cultural, para propiciar intereses sobre propuestas que se determinan en los sistemas políticos, más específicamente los relacionados con la elección popular.



Atracción, interés, deseo..., sin lugar a dudas, principios fundamentales que expresan el sentido de la propaganda o publicidad política, toda vez que su accionar, que opera desde el consciente-inconsciente, determina una relación inmanente entre los ámbitos económico y cultural, difícilmente deslindables, ya que la publicidad se ha considerado en el medio signado por el capital, fin último del mercado y la competencia.

La propaganda es más contemporánea, ya que su función no se podría haber desplegado sin la apa-

rición de medios tan importantes como la imprenta y la radio; en la medida en que estos medios se perfeccionaban como artefactos y como dispositivos, la propaganda se incorporaba a diferentes ámbitos de la vida, especialmente el político.

* Comunicadora Social y Periodista, Especialista en Comunicación/Educación, actualmente adelanta estudios de Maestría en Investigación en Problemas Sociales Contemporáneos. Miembro del equipo del Ipazud.

No importa la naturaleza del sistema, la publicidad política, al igual que la propaganda y otras formas de comunicación, son hoy una de tantas armas para ejercer y mantener el poder.

Desde sus propios significados, la propaganda o publicidad política se naturaliza en las sociedades de consumo, especialmente, en aquellos sistemas democráticos con procesos electorales definidos¹, como medio para crear noción de vida e incorporación a asuntos comunes de la sociedad.

No es raro, entonces, que lo político adquiera para la ciudadanía mayor validez cuando es por la vía de la publicidad y la propaganda que se establece, por un lado, criterio informativo y, por el otro, criterio ideológico. Eso sucede en acontecimientos especiales para estar juntos en sociedad, especialmente, en el desarrollo de las llamadas contiendas electorales en las que los sujetos convocados a las mismas fabrican sus modos y formas de acercarse a lo público, a través de un enfoque mediático.

El interés del presente artículo es analizar el papel de la comunicación en el despliegue de la propaganda o la publicidad política y cómo ellas se instauran en las formas y en las relaciones que establecen los aparatos proselitistas o los sistemas políticos tradicionales, así como las nociones y representaciones que los sujetos reproducen como formas de interacción.

Ciertas formas de comunicación construyen realidad, específicamente, realidad política, a través del uso de los medios que operan como arsenal desde la lógica económica, política y cultural predominante. En tal sentido, la condición política se debilita, porque los sujetos comienzan a relacionarse desde planos que diluyen su condición y capacidad crítica: primero, la relación con lo público sólo se da en épocas electorales y, segundo, se considera que sólo quienes personifican este tipo de construcciones estratégicas tienen la capacidad de ostentar espacios de legislación y de administración.

La publicidad recrea el deseo y la opción ideológica mediante estereotipos que se fijan desde el discurso que atraviesa las relaciones en los diversos ámbitos de la vida como bien lo afirma Roberto Morí: “No importa la naturaleza del sistema, la publicidad política, al igual que la propaganda y otras formas de comunicación, son hoy una de tantas armas para ejercer y mantener el poder. Ésta es, en última instancia, la verdadera naturaleza de la política”². Por ello, se estima que la opinión pública se crea a partir de lo que se comunica, de lo que se recibe a través de la publicidad y de la propaganda; en tal sentido, la realidad no es objetiva, depende del lugar de enunciación de los sujetos y de la forma en la cual ellos construyen su realidad.

*La realidad política que conoce el ser humano promedio es una realidad mediatizada, construida, fabricada mayormente por quienes controlan los medios de comunicación... Desde ese punto de vista, la política es también un debate sobre la definición de la realidad ya que el apoyo o la oposición que se genere depende de la definición o **construcción** de la realidad hegemónica o dominante en una sociedad³ (Morí, No. 29).*

1 Morí, Roberto. La publicidad política como arma: El caso de las campañas electorales en Puerto Rico. *Revista Exégesis*, No. 27.

2 Ibid.

3 Ibid.

Frente a la manera en la que se ha generado la maquinaria publicitaria y propagandística, el interés principal de este artículo se refiere a la necesidad de disgregar conocer los diferentes tipos de discursos fabricados a la luz de estas dinámicas: por un lado, los *discursos informativos y argumentativos*, cuyo sentido es producir reflexión crítica y, por otro, los discursos persuasivos y manipulativos que generan pensamiento “hipnótico”. En la primera distinción, a través de la noción de la realidad crítica y reflexiva, se genera una visión más objetiva, basada en el razonamiento para consolidar imaginarios reales. En el discurso persuasivo o manipulativo, persiste una intención general de mantener “agendas escondidas” o información velada, que produce anulación crítica, es decir, se orienta el interés del lector sólo en la emoción y en la noción subjetiva de la información, impidiéndole tomar decisiones racionales.

Esta distinción resulta más clara desde la voz de Jean Marie Domenach, cuando define la propaganda como una acción directamente relacionada con la publicidad política desde el discurso persuasivo, en la que se transforma o confirma opinión a través del uso de medios con fines políticos –que a la larga terminan siendo también fines comerciales–. A nuestro entender, la propaganda sería, en últimas, acción comercial que dirige la actividad programática de un partido o movimiento hacia un fin específico: influenciar la conducta de la gente. El candidato se convierte en un objeto más del mercado –diríamos más bien de consumo–, que se vende como un referente abstracto.

Ahora bien, no se podría entender este fenómeno, si el otro extremo no estuviera ligado al de una comunidad de consumidores, fundada en la

a

nuestro
entender, la
propaganda
sería, en
últimas, acción
comercial
que dirige
la actividad
programática
de un partido
o movimiento
hacia un fin
específico:
influenciar la
conducta de la
gente.

necesidad apremiante que genera el mercado para el cual siempre hay una respuesta, pues, como bien lo afirma M. Lazzarato, hay una movilización previa de la comunicación y del marketing para conocer la tendencia del mercado, que se ajusta plenamente a los intereses de elección, al igual que un catálogo de ofertas: partidos verdes motivados por lo ecológico y lo ambiental; movimientos por la defensa de los derechos y la diversidad; grupos interesados en mantener el statu quo desde la perspectiva del fortalecimiento de los partidos tradicionales, etc. La variedad es muy amplia y el ámbito de la participación también se permea por el marketing como opción que potencializa las decisiones del elector, pero que, insistimos, limita sus posibilidades de generar ciudadanía crítica y plenamente autónoma, capaz de posibilitar otro tipo de recepciones.

La publicidad política requiere de dos fenómenos: las masas y los medios; no es posible desvincularlos, porque las primeras mantienen los sistemas políticos modernos, pues ellas deciden sobre un líder, fabricando su opinión a través de los canales mediáticos.

La propaganda moderna no podría existir sin los medios masivos; las invenciones que hicieron posible a la prensa, a la radio, a la televisión y al cine, o aquellas que produjeron los medios de transportación modernos permiten a las masas, compuestas de individuos diversos de diferentes lugares, decidir⁴.

La propaganda deja de ser una actividad directa en la mayor parte de los casos, para asumir formas más sutiles que incluyen la publicidad política como agente predominante. Esto es así porque el gobierno no controla los medios y porque se supone que las personas pueden, desde su capacidad racional, decidir a partir de la información que reciben, para lo cual la propaganda ideológica adquiere mayor fuerza en medios como el cine, la televisión y la prensa escrita (periódicos o revistas). La publicidad política no escapa a la lógica y naturaleza de la dinámica expuesta, porque si el objetivo es aumentar la productividad del consumidor a través de la manipulación de los deseos y necesidades, el discurso de la publicidad política debe ser igual de volátil y efímero.

FORMAS Y USOS

Es bien sabido que los sistemas o regímenes –sean estos dictatoriales o democráticos– han usado incansablemente la propaganda para mantenerse de manera legítima: Hitler decía “la propaganda nos permitió conservar el poder y nos dará la posibilidad de conquistar el mundo”; Mussolini afirmaba: “El hombre moderno está asombrosamente dispuesto a creer”; y ni qué decir del actual mandatario Álvaro Uribe, quien ha sustentado sus niveles de reconocimiento y favorabilidad a través de una campaña permanente, en la cual los medios de comunicación operan a su favor para generar sensación de obicuidad en el territorio colombiano, y por ende, en sus dificultades que validan ante los ojos de sus “compatriotas”, la propuesta de seguridad democrática frente a la que no pueden existir contradictores.

Se evidencia, entonces, que a través de la distorsión de mensajes operaría la lógica de la maquinaria propagandística y, esto es así, porque sólo de esta manera es posible transformar la conduc-

ta y el deseo, labor que se encarga a manos expertas: empresas de publicidad y consultores que luego de hacer un ejercicio previo de identificación de los mercados, de las múltiples subjetividades, personifican en alguien, una suerte de mecenas que a través de sus ideas, proponga aparentes salidas a las encrucijadas permanentes. Cobran sentido las afirmaciones de Lazzaratto, sobre la necesidad apremiante del mercado por “movili-



zar importantes estrategias de comunicación y de marketing para preaprehender la información (conocer la tendencia del mercado) y hacerla circular (construir el mercado)”. La sociedad del control ya no está en la estructura o en los sistemas panópticos. La sociedad del control ahora se ha incorporado en las múltiples identidades con sofisticados dispositivos comandados por el mercado que, como las modas culturales, también se vuelven obsoletos y anticuados.

La dinámica de la publicidad política sería la misma con la que opera el principio de la publicidad misma. Según Morí, se trata de “construir” un

candidato basado en la publicidad comercial, en la que antes de diseñar su campaña, se indague por la preferencia electoral para ajustar su agenda programática que luego se revierte al electorado con mensajes simples y ligeros.

Entre otras cosas, una campaña política no es más que una actividad diseñada para manipular el comportamiento de una franja amplia o audiencia, a fin de lograr ventaja. Se trata de mostrar una realidad que favorece los intereses de un grupo programático, y en eso es necesario retomar una serie de contextos sociales, culturales o económicos que afectan esa franja y que pueden generar otro tipo de adhesiones que se despiertan por simple motivación. No se trata de presentar entonces la realidad como tal, sino la imagen de la realidad que le interesa al ‘vendedor’ del producto político que tenga el ‘consumidor’ político y que lleve a éste a actuar de la forma deseada por dicho ‘vendedor’. Como afirma Izquierdo Navarro, la política es pragmática y sus fines justifican cualquier medio a cualquier precio, siempre que sea rentable. En la lógica comercial se trata de producir información que logre influenciar el comportamiento de la franja; por ello, el contenido de una campaña electoral no debe afectar lo esencial, sino los aspectos tangenciales, susceptibles de ser tratados como producto comercial.

CÓMO MIRARNOS EN LO LOCAL

El panorama anterior, nos obliga a revisar lo territorial como una forma de análisis de las prácticas a las que nos vemos sometidos en cada proceso electoral, en el que pareciera imposible superar el manejo de agendas ocultas o lo que

claramente definimos como discurso persuasivo o manipulativo.

Pese a algunos intentos por establecer espacios de reflexión frente al ejercicio del voto a partir de experiencias recientes como *Elija Bien* iniciativa de diversos medios de comunicación nacionales o *Voto Vital* idea del partido Visionario, aún es evidente que los esfuerzos por generar una recepción crítica que vaya más allá de los eslogan de campaña aún está en ciernes, y más teniendo presentes las dinámicas de violencia y coerción que afrontan diversos sectores del país.

Los mecanismos críticos a estas dinámicas parecieran rezagarse más, cuando los espacios de confrontación se convierten en escenarios de disputas morales, cuyos fundamentos acuden a los más bajos recursos para opacar la importancia de los contenidos, efectos y proyección de las propuestas políticas (para no ir más lejos, sería interesante mirar los resultados de los últimos comicios electorales en el país y el efecto producido en la “opinión pública” la dinámica expuesta).

La propuesta sería emprender un seguimiento permanente que, más allá del sondeo o la encuesta —que a nuestro modo de ver, sería motivo de plena sospecha—, indague por las maneras en las que los receptores de la publicidad política, es decir, nosotros, hacemos de la realidad al momento de enfrentarla con un proceso de confrontación deliberativa. Que se pregunte por los efectos de esa interacción expuesta con la propaganda o publicidad política, cuya respuesta no es otra que la de abrir caminos a la elección, al fin y al cabo, el mismo efecto y fin del mercado.

Referencias bibliográficas

- Roberto Mori: La publicidad política como arma: El caso de las campañas electorales en Puerto Rico, Revista Exégesis, No. 27.
Mauricio Lazzaratto y Antonio Negri. Trabajo inmaterial. Formas de vida y producción de subjetividad. Río de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

Prácticas democráticas en la escuela

Por Luis Francisco Guerra García*



Sin duda, estamos ante una realidad social, política, económica, cultural y virtual bastante compleja que, para el común de la gente, es difícil descifrar y comprender, pues la misma está atravesada por una ilegitimidad institucional socavada por los nexos de un sector representativo, que la clase dirigente colombiana ha entablado con el narcotráfico y con el paramilitarismo bajo el ropaje de grandes macroproyectos que benefician a las transnacionales, heredados de unos vínculos establecidos el siglo pasado. Esta disputa va acompañada de la promulgación de una serie de reformas económicas, sociales, labores y políticas de corte neoliberal, montadas bajo la lógica del mercantilismo, que azotan a los trabajadores y a los sectores populares, en general.

El autor realiza una serie de planteamientos sobre las prácticas escolares que en nuestros contextos mantienen su condición cerrada y disciplinar. Aún así, plantea una serie de retos, a fin de contribuir de una manera lúcida a la formación en y para la democracia, siempre y cuando construya una propuesta alterna fundada en la autonomía, la capacidad de reconocimiento y la transformación de sus propios conflictos.

* Licenciado en Ciencias Sociales, con especialización en Educación para la cultura, con estudios de Maestría en Investigación social interdisciplinaria, docente Universidad Distrital Francisco José de Caldas, miembro del equipo del Ipazud.

En este laberinto de la complejidad social hay una multiplicidad de respuestas en proceso de consolidación que luchan de manera contrahegemónica por hacer valer sus derechos y de constitución de nuevos movimientos que apuntalan por la visibilización de experiencias sociales basadas en nuevas prácticas y con nuevos significados de lo político y la lucha de poder que se hacen visibles por su carácter contrahegemónico contra el orden y la estructura social establecida.

De una u otra manera, ambas formas confluyen en el campo de la escuela, la cual es entendida como sistema e institución. La disputa condujo a la dinámica de confrontación y antagonismos con las viejas prácticas autoritarias, verticales y excluyentes, que durante más de un siglo imperaron para la formación de ciudadanos dóciles y sumisos, y que fueron confrontadas por el Movimiento Pedagógico emergente durante la década del ochenta. Aún no está establecido si la Constitución de 1991, la Ley 115 de 1993 y sus decretos reglamentarios cooptaron y se apropiaron de los discursos circulantes sobre nuevas prácticas pedagógicas y bajo la égida de las políticas neoliberales transformaron la escuela en el lugar privilegiado para la formación de una ciudadanía presta para la sociedad del consumo y la mercantilización de la educación.

Por eso, plantear el problema de las prácticas democráticas en la escuela conduce necesariamente a abrir la discusión sobre el contexto de la cultura democrática que allí sucede. El problema de la democracia escolar y sus formas de gobierno es un debate reciente en nuestro país y va a estar influenciada por la aplicación de políticas y exigencias internacionales que en el contexto de lo nacional repercuten en la escuela misma. En este sentido, conceptualizarla conduce a que no existe una sola forma de democracia, ni un solo concepto, ni el mismo es unívoco. De esta manera, es sugerente abrir la polémica postulando que no hay una, sino varias formas de entender la democracia y que las mismas dependen del nivel y del grado de intencionalidad política e ideológica que se tenga. Entre las múltiples maneras de concebir la democracia se podrían señalar dos gran-

Cómo institución cumple su labor de formación, de individuos y sujetos, que garanticen la reproducción de la sociedad y se estructura a partir de unos grados y niveles que deben ser certificados académicamente.

des formas: la democracia como procedimiento y la democracia como régimen tal, como lo señala Castoriadis, lo cual considero clave para poder entender lo que sucede en la escuela.

Su primera acepción, la democracia como procedimiento, es tal vez la que más se practica en el contexto global y nacional, pues la misma corresponde a la democracia neoliberal que restringe lo político y el poder al problema de la representatividad y de la elección, como el procedimiento a través del cual se dirimen las relaciones conflictivas de la sociedad para establecer sus propias formas de gobierno. De esta manera, se propende a buscar y a ajustar una sociedad y a los sujetos que la integran, a unas normas y leyes que se presentan, como si fueran ajenas a la misma sociedad y se imponen de manera heterónoma para lograr su acatamiento y cumplimiento. Sin embargo, en las mismas se encuentra latente el conflicto y los antagonismos, así como las luchas que se dan en ella, para tensionar y para erosionar la democracia como procedimiento.

La otra forma tiene que ver con la autonomía de los sujetos y las colectividades que sería los presupuestos básicos sobre las que se establecería la democracia como régimen. Es decir, que sólo si los propios sujetos establecen sus leyes e instituyen sus prácticas, así como su capacidad de transformarlas, van a brindar elementos de discusión de sus propios conflictos e intereses, para que los individuales no sean subsumidos por los colectivos y éstos, a su vez, no sean impuestos sino fruto de una deliberación y capacidad de decisión, no tanto desde la ley escrita, sino desde la efectividad social. Es precisamente en el campo de la praxis en el cual lúcidamente se puede acceder a la autonomía efectiva, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Es importante enfocarse en la escuela, pues ella se entiende en su funcionalidad como institución y como sistema que está regido, gobernado y normatizado por el Estado en ajuste a unas políticas globales con repercusión nacional. Como institución cumple su labor de formación, de individuos y sujetos, que garanticen la reproducción de la sociedad y se estructura a partir de

unos grados y niveles que deben ser certificados académicamente y cuya administración recae sobre los responsables de la dirección, que a su vez, cumplen con normas impuestas a través del ministerio y las secretarías de educación.

Como sistema hace parte de la red compleja que el Estado y el mundo global han creado para que la escuela cumpla su funcionalidad. Es decir, su función hace que se corresponda entre el campo administrativo y financiero con el académico de responder a un proceso de reproducción y de transmisión de conocimientos que, finalmente, apuntan al proceso de formación de los sujetos en el contexto de la sociedad.

Ahora bien, las preguntas son: qué tipo de democracia se crea y se desarrolla en la escuela; qué elementos culturales se constituyen a partir de allí y de qué manera transitan esas prácticas en el seno de la escuela. Por el momento se va tratar de hacer una mirada juiciosa sobre lo que sucede en la escuela –educación básica y media– para lo cual se van a asumir las siguientes preguntas: ¿es posible considerar la escuela como un espacio en el que se practica el debate público?; ¿es posible el ejercicio de una democracia crítica en las instituciones y en el aula?; ¿será compatible la democratización de la escuela y del conocimiento? Necesariamente, la búsqueda conduce a establecer una especie de núcleos que traten de hilar las posibles respuestas que permitan penetrar en la maraña de relaciones, espacios, grupos, conflictos, hegemonía y poderes que se pueden dar en cualquier institución educativa de la educación básica y media.

Los pocos estudios que se han aproximado a indagar sobre esa cotidianidad política en la escuela¹, lo han tratado de hacer sobre



¹ Entre estos estudios debe destacarse el adelantado por Juan Francisco Aguilar y José Javier Betancourt quienes en su libro de Construcción de Cultura Democrática en instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá, hacen un rastreo de experiencias significativas para establecer los sentidos que los actores escolares atribuyen a la construcción de valores democráticos a partir de prácticas participativas de la comunidad educativa.

experiencias significativas que han venido desarrollando prácticas democráticas más allá de las formalizadas en lo normativo, es decir, que de manera autónoma han venido constituyendo y reconstituyendo sus prácticas, en las cuales los procesos de participación pasan por la deliberación pública superando a la mayoría de experiencias que la limitan y la reducen al procedimiento del gobierno escolar.

Se parte del presupuesto que la escuela cumple una función de “reproducción cultural”² en términos de que la enseñanza, como función social que efectúa, es la de permitir y garantizar la subsistencia de una cultura, en una sociedad determinada, en un contexto histórico de su propio desarrollo. En este sentido el concepto es útil, en la medida en que permite entender, en parte, lo que sucede en la escuela. Para ser consecuente con ello, se va realizar una aproximación desde lo normativo, para luego mirar el tipo y naturaleza de relaciones que se establecen entre los actores en el espacio físico del colegio, en función de la pregunta sobre la democracia, la cultura democrática y las prácticas democráticas.



LO NORMATIVO

La Constitución Política de Colombia garantiza esa “reproducción cultural” al consagrar el derecho a la educación y a la cultura como fundamentales. Esa garantía, del derecho a la educación, obliga a su enseñanza y establece, en igualdad de oportunidad, la obligatoriedad de las prácticas democráticas en las instituciones educativas. El desarrollo de este derecho fundamental se normatiza a través de la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios (1860 de 1994/3011 de 1997). Tanto la Constitución como la ley promueven valores ciudadanos éticos, morales y políticos, que deben *ser aprendidos en la escuela, para garantizar la continuidad del Estado Social de Derecho*. Es decir, existe una voluntad normativa y axiológica, para que en el país se aprendan prácticas democráticas que reproduzcan la cultura política.

¿De qué manera se revierte esto en los colegios y con qué actores se cuenta para ello? Lo primero que se observa es que en los colegios, como espacio micro, se establecen unas relaciones sociales y culturales múltiples, heterogéneas, en las cuales las personas que circulan por éstos tienen intereses variados y se agrupan en función de sus desempeños e intereses que los convoca. La norma trata de regular esas relaciones y establecer algunos criterios que permitan mantener el “orden” en la institución, basándose en el consenso de quienes participan allí.

Contrario a la Constitución de 1886 y de los procesos de reformas educativas (antes no existía una ley general de educación), la normatividad en las instituciones era eminentemente tecnocrática, basada en el derecho positivista, con un poder centralizado, lo que de hecho no permitía los

² Bourdieu, Pierre. *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia - Fontamara, 1995.

procesos de participación, pero sí garantizaba la sumisión de los actores escolares. Su regulación era vertical, autoritaria e impositiva, lo que generó una cultura escolar, en los colegios, expresada en el silencio, el orden, la compostura, la obediencia y la sumisión. La regulación de la actual norma choca con esa cultura, a la vez que pone en el escenario nuevas formas y maneras de abordar la administración escolar y la organización.

Se establecen los gobiernos escolares, los cuales son entendidos como la capacidad que tienen las instituciones de organizarse autónomamente para brindar el derecho a la educación. Legitima la participación de los actores por intermedio de los consejos directivos (debe estar representada por directivos, docentes, estudiantes y padres de familia), para la toma de decisiones en asuntos de organización y administración. En el mismo, crea los consejos académicos para permitir la autonomía curricular que los docentes deben tener para aplicar los planes de estudio en el aula de clase. Garantiza el derecho de la organización a los estudiantes, a través de los consejos, y, a los padres de familia, por intermedio de las asociaciones y consejos. Crea la figura del personero a fin de cumplir con los derechos de los estudiantes y con el cumplimiento de los deberes.

Le da un *estatus político a los actores*, al consagrar y definir la comunidad educativa como aquella que está integrada por estudiantes, padres de familia, directivos, docentes, administrativos y egresados, asignándoles responsabilidades directas en la organización, desarrollo y evaluación del respectivo proyecto educativo institucional, convirtiéndolos en competentes para participar en la dirección y en la toma de decisiones, por intermedio de sus representantes, en los órganos del gobierno escolar. En teoría, facilita la ejecución de prácticas democráticas y debates públicos en las funciones micropolíticas que cumple el colegio.

Normatiza los espacios en el sentido de que todo colegio debe cumplir con unos mínimos en sus áreas físicas, tener dotaciones apropiadas para el cumplimiento del acto educativo, por lo que se

exige: la biblioteca; los lugares para actividades culturales, artísticas y de proyectos pedagógicos; las especializadas para la experimentación: laboratorios; procesadores de datos, equipos o herramientas para la ejecución de proyectos pedagógicos especiales; ayudas audiovisuales y similares. Los básicos para el desarrollo de los programas de educación física y deportes, así como los implementos de uso común de esas prácticas.

Este panorama es bien alentador. Están dadas las condiciones para fácilmente acceder a una sólida, fuerte y crítica formación política, que modifique las estructuras del actual sistema educativo. Habría que ver lo que sucede al otro lado del escenario, los comportamientos y los tratos de los actores entre sí, los conflictos que crean, sus formas de resolverlos, la eficiente práctica del debate público para acordar soluciones o tomar decisiones. Es por esta razón que Santos Guerra sugiere que las “dos dimensiones macro (legislativa, política, social, económica) y micro (rela-

Este panorama es bien alentador. Están dadas las condiciones para fácilmente acceder a una sólida, fuerte y crítica formación política, que modifique las estructuras del actual sistema educativo.

ciones, tensiones, conflictos, peculiaridades) son necesarias para poder entender la organización escolar y la de cada escuela concreta”.

UN CAMPO DE BATALLA: DE LA “DE TIZA Y PAPEL” AL DEBATE PÚBLICO

¿Los colegios se podrían considerar como posibles campos de lucha y tensión permanente? Un ciudadano corriente diría que no, que por el contrario en los colegios se enseña a vivir, a comportarnos bien, a ser obedientes, disciplinados y “aceptar las cosas tal cual son”. Igualmente, algunos docentes responden que es una falacia: “Son unos verdaderos angelitos, aquí nunca hay un problema, se saben comportar a la altura”; otros los plantean como “Es un permanente conflicto, los muchachos son desobedientes, no hacen caso, no aprenden lo que uno les dice, no les interesa el estudio”; los padres de familia están “Contentos, porque en el colegio son exigentes, les enseñan a ser personitas obedientes”; los estudiantes se dividen y subdividen en opiniones: unos afirman que el colegio no les respeta sus derechos, sobre todo, los que tienen que ver con el libre desarrollo de la personalidad, otros que ellos mismos son conflictivos y violentos para la solución de sus problemas, y los de más allá son indiferentes unos, otros irreverentes, con la institución, la academia, los maestros y la misma sociedad.

Esto es importante, porque de entrada no hay un consenso sobre lo que pasa en el colegio. Hay un desconocimiento del conflicto, el poder y la hegemonía. Las minucias de las relaciones cotidianas no son miradas desde la óptica de la investigación y no son autorreflexionadas por los actores de la educación. ¿Quién de nosotros no hizo parte de un “combo” en el colegio? ¿Cuántos de nosotros nos sostuvimos y movimos

por los intereses de esos combos, más que por los académicos y los del orden? Los corrillos en pasillos, patios, sala de profesores, aulas son evidencias claras de esos tipos de agrupaciones. ¿Qué se habla en esos corrillos? ¿Qué se maneja? ¿Serán acaso relaciones de poder y hegemonía? ¿La lucha de estas relaciones será en parte las que generan el conflicto?

Las tendencias para los análisis de lo que pasa en los colegios se dividen en los que desconocen el conflicto: lo niegan, lo ocultan y lo consideran patológico. Ahí se ubican los tecnócratas, positivistas y neopositivistas. Por otro lado, hay quienes aceptan el conflicto, lo consideran consustancial al ser humano, lo promueven y lo transforman. En este terreno trabaja la escuela sociocrítica. Hay un grupo de investigadores sociales que está haciendo una mirada micropolítica de la escuela, que sin desconocer el conflicto, se quiere aproximar a establecer el tipo de relaciones de poder, hegemonía y decisiones que se dan en la escuela.



A partir de estas dos últimas, se va tratar de hacer el esfuerzo, para dar cuenta de los planos en que se mueve la democracia, el debate público y las prácticas democráticas en los colegios.

Se supone que los Proyectos Educativos Institucionales promueven unas interacciones entre grupos unidos por diferentes intereses que les son comunes, proyectos académicos, pedagógicos, sociales, deportes, actividades de tiempo libre, que al entretejerlas se constituyen en especies de redes que dan respuesta a la misión, visión, objetivos e identidad de la institución, promoviendo con ello una cultura particular. En el ámbito de la realidad se entablan las relaciones cotidianas, se muestra una lucha de intereses diversos que no siempre obedecen al acoplamiento social, cultural y académico que se busca. En el escenario se enfrentan estos actores bien para mantener la hegemonía y el poder, bien para confrontarlo o desestabilizarlo; en algunos casos, con buenos resultados, en otros, aceptando su carácter subalterno.

Un ciudadano corriente diría que no, que por el contrario en los colegios se enseña a vivir, a comportarnos bien, a ser obedientes, disciplinados y “aceptar las cosas tal cual son”.

Pero ¿de donde emerge la hegemonía y el poder en la escuela? Hay elementos que se dan en ella, otros son influencia externa. La carga cultural escolar tradicional, arraigada en la mentalidad de una parte de la comunidad educativa, que defiende el poder como un sistema de autoridad vertical, impositivo, jerárquico, producto de la estructura formal del sistema educativo en su conjunto. Así se le atribuye el poder a la autoridad educativa en el colegio al rector; por fuera a los supervisores, los Cadeleros, la Secretaría de Educación, el Ministerio de Educación Nacional. Son ellos y ningún otro los que deben tomar decisiones sobre gestión, planificación, coordinación, evaluación y supervisión. De tal suerte que el que debe tomar decisiones en el colegio es el rector y nadie más.

En este sentido, el rector impone lo que desde afuera las autoridades le ordenan, garantizando la heteronomía, obedeciendo sin cuestionar la norma. No cabe la discusión de ningún aspecto sobre los que hay que tomar decisiones. No se someten a “debate público” ante los demás actores del colegio. Se obedece, porque “así lo ordena la norma, es la circular, resolución o decreto del Ministerio de Educación Nacional y debe cumplirse”. En este punto se genera una típica relación de dominación, mas no de dirección del colegio. Esta dominación lleva a la heteronomía, no se cuestiona a quien dio la orden por ser superior, no se cuestiona la norma; no hay autonomía para tomar decisiones. Esto se revierte en autoritarismo, verticalismo, imposición, dominación jerárquica, manda el de arriba, entablándose una rigidez en los lazos de dominación y dependencia. Cualquier crítica de alguno de los miembros de la comunidad educativa es reprimida. La cohesión, la amenaza, garantizan en parte el orden institucional. Prevalece el interés “institucional” sobre el colectivo.

Entonces ¿cuándo hay dirección en un colegio? Sencillamente, cuando el rector tiene la capacidad de dirigir la institución, de fijar su relativa autonomía con relación a las órdenes externas que le quieren imponer, de orientar a la comunidad educativa por intermedio de un discurso que

dé cuenta de la organización, el orden, la pertenencia, la pertinencia y la identidad institucional. Que sea lo suficientemente capaz de convencer a las demás personas de la comunidad educativa que por allí debe ir la institución. Este caso se puede tipificar como de hegemonía, pues el pensamiento sobre el sentido, las formas, las relaciones, las tensiones y los conflictos responden a las expectativas de los demás. Pero llegar a dicha condición no es fácil, quien dirige (generalmente el rector) debe buscar alianzas en los diferentes grupos (los docentes, los estudiantes, los padres y madres de familia, los administrativos, los operativos), estas alianzas le garantizan dirigir más fácilmente los destinos del colegio, tiene en cuenta la opinión pero no la imposición de esas “opiniones” y sugerencias que le proporcionan sus aliados. Se trabaja la organización escolar sobre la sutileza, la clave está en persuadir a los demás para que garanticen el orden y “el buen desenvolvimiento del colegio”.

Hay un punto de tensión interesante y es que la “hegemonía escolar” se presenta ante nuestra vida como una expresión más democrática que las prácticas de “dominación heterónoma”, al tratar de conquistar alianzas de los diferentes y múltiples grupos que subsisten en la escuela, de hecho se les da una participación, así ésta sea limitada, se les convida a discutir sobre el sentido institucional, se les invita a participar en la solución de los conflictos escolares; sin embargo, la dirección tiene algunos aspectos de dominación y exclusión frente a los grupos opositores, a los que no aceptaron aliarse, a los que someten a una condición subalterna.

Generalmente, estos grupos son de estudiantes que en su práctica cotidiana viven situaciones de anomia, desobedecen la regla, son “los muchachos rebeldes” que no aceptan la institución ni la escuela como tal. En estos casos el poder se ejerce con violencia simbólica⁴ para garantizar la institucionalidad y legitimación de la escuela. Otros grupos que se oponen, generalmente, docentes o padres familia, son los que convocan relaciones de dominación, de imposición, de heteronomía, de establecer el orden, argumentan-



do que “tanta participación”, “tanta democracia”, hace que se pierda la “autoridad”, que la institución sea “anárquica”, que no “hay quien mande” y por estas razones la escuela pierde su sentido.

La hegemonía no necesariamente es ejercida por las directivas del colegio. En casos excepcionales, generalmente en innovaciones educativas, un grupo del colectivo de docentes es el que logra dirigir la institución. Este caso es palpable cuando la dirección tiene una fuerte fundamentación pedagógica basada en los derechos humanos, la participación democrática, la utopía de una sociedad autónoma, libre, reconociendo las diferencias y las divergencias que se presentan en los distintos grupos que se mueven en un colegio.

No por ello significa que el conflicto esté ausente. Por el contrario, se reconoce el conflicto como eje político que permite la formación de las personas y la transformación de los mismos, para ello se convoca el “debate público” para tratar los principales problemas que afloran en la organización escolar, para orientar los procesos pedagógicos,

4 Ibid.

La hegemonía que toma la dirección de un grupo sobre los demás, para lo cual establece alianzas pasajeras o permanentes dándoles concesión en muy pocas cosas.

para dirigir los desarrollos académicos, para reconocer el estatus político de cada miembro de la comunidad educativa, pero también de los grupos que circulan en él. Desafortunadamente, Colombia es la excepción, mas no la regla.

En el nivel más micro, el aula, también hay unas relaciones de micropoder. En el presente artículo éstas se van a nombrar, pero no se va entrar a escudriñar más allá. Las establecidas por un estudiante o grupo de estudiantes que dominan a los subgrupos y al grupo, en general: son ejercidas por intermedio de la amenaza, el chantaje, la violencia simbólica y, en la mayoría de los casos, por la física, ejercida dentro y fuera del aula. La hegemonía que toma la dirección de un grupo sobre los demás, para lo cual establece alianzas pasajeras o permanentes dándoles concesión en muy pocas cosas. La dirección implica orientar desde las ideas hasta las formas organizativas y normativas del grupo en general y de los subgrupos en particular. Los docentes también ejercen sobre los estudiantes unas relaciones de dominación o dirección.

Ahora ¿estas relaciones cómo se revierten y expresan en el seno de la organización escolar? ¿Cuál es el papel que desempeña el colegio en la formación política de los estudiantes? ¿Cuál el del gobierno escolar en las prácticas democráticas? ¿Qué imaginarios políticos construyen los jóvenes al ejercer este tipo de prácticas?

LOS SUTILES JUEGOS DE LA DEMOCRACIA:

La ambición no es dar respuesta a ninguna de las preguntas problemas formuladas antes. Tan solo se hará el ejercicio de aproximar varios elementos que puedan conjugar de cierta manera unos hilos que conduzcan a la búsqueda de dichas respuestas. Deviene ahora señalar lo siguiente: es pertinente recordar que el consejo directivo, como “instancia directiva, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento”, está conformado por:

“el Rector, que es quien lo preside, dos representantes del personal docente, elegidos por mayoría de los votantes en una asamblea de docentes, dos representantes de los padres de familia elegidos por la junta Directiva de la Asociación de Padres de Familia, un representante de los estudiantes elegido por el Consejo de estudiantes, entre los alumnos que se encuentren cursando el último grado de educación ofrecido por la institución, un representante de los exalumnos elegidos por el Consejo Directivo, de ternas presentadas por las organizaciones que aglutinen la mayoría de ellos o en su defecto, por quien haya ejercido en el año inmediatamente anterior el cargo de representante de los estudiantes, un representante de los sectores productivos organizados en el ámbito local o subsidiariamente de las entidades que auspicien o patrocinen el funcionamiento del establecimiento Educativo. El representante

será escogido por el Consejo Directivo, de candidatos propuestos por las respectivas organizaciones (Decreto 1860 de 1994 artículo 21).

Esta estructura organizativa modifica sustancialmente la cultura política que antes de 1991 se tenía sobre la orientación académica y administrativa de los colegios, cultura impregnada de una práctica tecnócrata en la que se centralizaba el poder, como anteriormente se explicó. El Consejo Directivo pasa a ser el escenario en el que se da el “debate público” sobre la administración del establecimiento, pero también es el lugar común donde se instala la hegemonía para la dirección que debe tener la institución. A la par se convierte en el órgano por intermedio del cual se democratizan las relaciones de poder en la escuela: la participación de la comunidad educativa para tomar decisiones trascendentales es fundamental. Allí converge una situación que la ley impone: la democracia representativa. A la vez son las diferentes organizaciones (asamblea de docentes, consejo estudiantil, asociación de padres, asociación de egresados) las que deciden quién es su representante.

¿Este formalismo permite que se den prácticas democráticas participativas? El contexto real parece no indicarnos claramente cuál es el camino que sigue el consejo directivo. Los estudiantes, padres de familia, egresados, en algunos casos los docentes, formulan la queja que: “somos convidados de piedra”, “no se tienen en cuenta nuestras sugerencias”, “nunca escuchan nuestras peticiones”, las determinaciones las “toma el rector”, “no tiene poder decisorio, está centrado en el rector”, “sólo nos llaman para firmar actas, en las que se acuerda una que otra decisión, pero no nos consultan”. Lo que se puede percibir es una lucha interna de poder en

la que se establece una relación de dominación, vertical, autoritaria, impositiva y excluyente. Es decir, en muchos centros educativos el proceso queda en lo nominal, por un lado, por otro, en lo formal. Hay que cumplir con la obligatoriedad de su existencia y constitución. Sus funciones se evaporan.

Muchos proyectos pedagógicos de educación para la democracia (tarea que casi exclusivamente se le deja a los docentes del área de ciencias sociales) promueven la organización estudiantil a través de la elección del personero y de los representantes al consejo.

El ejercicio se centra en el personero y en la práctica del sufragio universal. Exigen a los candidatos la elaboración de un “programa de gobierno”. Se utiliza todo el procedimiento que se aplica en las elecciones a los órganos colegiados y ejecutivo en nuestro país. Se entrena a los jurados de votación, las registradurías locales y municipal colaboran con la organización de las mesas y todos los aspectos logísticos. Los candidatos hacen campaña y “prometen” mejoras en la institución.



Al hacer una lectura de los programas de los personeros se encuentra que algunos, sorprendentemente, fueron elaborados en función de necesidades primarias y secundarias de la institución, pero no en consideración de su función. Es decir, se ofrecen “salas de informática, libros para la biblioteca, actividades deportivas, salidas a paseos...” El problema no radica en que no se puedan hacer este tipo de ofrecimientos, sino que los mismos, no apuntan a las reales funciones del personero estudiantil. Sus funciones son:

“a) Promover el cumplimiento de los derechos y los deberes de los estudiantes, para lo cual podrá utilizar los medios de comunicación interna del establecimiento, pedir la colaboración del consejo de estudiantes, organizar otros u otras formas de deliberación;

b) Recibir y evaluar las quejas y reclamos que presenten los educandos sobre lesiones a sus derechos y las que formule cualquier persona de la comunidad sobre el incumplimiento de las obligaciones de los alumnos;

c) Presentar ante el rector o el Director Administrativo, según sus competencias, las solicitudes de oficio o a petición de lo que se considere necesario para proteger los derechos de los estudiantes y facilitar el cumplimiento de sus deberes, y

d) Cuando lo considere necesario, apelar ante el Consejo Directivo o el organismo que haga sus veces, las decisiones del rector respecto a las peticiones presentadas por su intermediario.

El personero de los estudiantes será elegido dentro de los treinta días calendario siguiente al de la iniciación de clases de un período lectivo anual. Para tal efecto el rector convocara a todos los estudiantes matriculados con el fin

de elegirlo por el sistema de mayoría simple y mediante voto secreto.

El ejercicio del cargo de personero de los estudiantes es incompatible con el de representante de los estudiantes ante el Consejo Directivo.” (art. 28, decreto 1860 de 1994).

Es importante rescatar que en la campaña hay una “reproducción” de lo que se vive en el escenario político nacional: clientelismo, compra de votos, amenazas, respaldo de ediles de las JAL; en conclusión, toda una movilización en la cual el debate sobre los verdaderos problemas y fines de la personería no se escenifican. ¿Qué tipo de prácticas democráticas está aprendiendo la juventud?

Otro tanto ocurre con el consejo estudiantil, cuando se le convoca a elecciones por votación directa de los grados. Pero lo más desastroso es que en muchos colegios no se está haciendo el ejercicio, se limita simplemente a ser seleccionado por los directores de grupo, tomando como criterios el mejor estudiante del curso o el que participa en todas las actividades o el más juicioso del salón. Se cumple con el formalismo de su existencia, pero no tienen espacios, ni tiempos, para las reuniones, para discutir propuestas, para indicar al representante al consejo directivo en que los debe representar. Por otro lado, sus funciones no son muy claras:

La participación de la comunidad educativa para tomar decisiones trascendentales es fundamental.

- a) *Darse su propia organización interna;*
- b) *Elegir el representante de los estudiantes ante el Consejo Directivo del establecimiento y asesorarlo en el cumplimiento de su representación;*
- c) *Invitar a sus deliberaciones a aquellos estudiantes que presenten iniciativas sobre el desarrollo de la vida estudiantil, y*
- d) *Las demás actividades afines o complementarias con las anteriores que le atribuya el manual de convivencia (Art. 29, decreto 1860).*

Las funciones que generalmente se les atribuye son las de “vigilancia”, a veces con una exagerada carga policiva, lo que conlleva a nuevos conflictos y luchas internas entre estudiantes, que fácilmente no se trabajan, resuelven, ni transforman. Esa posibilidad de participar, discutir, proponer, acordar, pactar, consensuar, sobre problemáticas puntuales que contribuyan a la convivencia, la mediación, la transformación del conflicto y la construcción de una nueva cultura política se ven truncadas en la medida en que los actores juveniles no tienen la posibilidad real de concretar sus acciones.

Hay una luz de esperanza en determinados centros educativos: la preocupación de algún grupo de docentes, en otros casos de directivos, están accionando estas formas organizativas, le colocan a los estudiantes en el orden del día el “debate público” que deben darle a ciertas temáticas relacionadas con derechos humanos, derechos estudiantiles, derechos de jóvenes, formas de participación, formas de convivencia, identificación, reconocimiento y transformación del conflicto, proyección social hacia la comunidad cercana (el barrio o la localidad). De cierta forma están apostándole a nuevas formas de ver la organiza-

ción escolar, a involucrarlos en procesos de transparencia para resolver problemas, en construir ciudadanía desde una nueva óptica en la que se podría ver la instrucción cívica, en reivindicar la tolerancia, la solidaridad, el trabajo corporativo, en despertar en los jóvenes los sueños y utopías que el posmodernismo, la globalización, la hegemonía capitalista mundial ha adormecido en nuestros estudiantes que definitivamente sí creen en el futuro de los jóvenes.

De esta manera ¿cumple la escuela su función política y social de brindar a los jóvenes la posibilidad de prepararlos para que intervengan en los escenarios que le esperan en su contexto inmediato? ¿El tipo de formación (heterónoma) contribuye a los procesos organizativos y participativos en los jóvenes? ¿La escuela brinda la oportunidad de tener una nueva perspectiva teórica y práctica que transforme la sociedad? ¿Cuál es nuestro compromiso en relación con los jóvenes y frente a la construcción de una sociedad más justa, equitativa, respetuosa de la diferencia, que coloque en igualdad de condiciones todos los derechos con los económicos?

Así mismo, uno de los grandes retos que contiene la escuela hoy en día es el de poder contribuir de una manera lúcida para la formación en y para la democracia, siempre y cuando construya una propuesta alterna fundada en la autonomía, la capacidad de reconocimiento y transformación de sus propios conflictos, la asunción de su papel protagónico en la formación política y social de sus actores, la promoción de formas organizativas de su comunidad y la creación de una cultura democrática en la que se estructuren comportamientos de convivencia pacífica, se promuevan nuevos saberes y valores relacionados con el ámbito escolar y social, los cuales estén fundados en prácticas democráticas en el aula y en el contexto general de la escuela.

The background is a hand-drawn illustration in a sketchy, textured style. It depicts a village scene with a winding river, several houses of varying shapes and colors (some with red roofs), and a soldier in a dark uniform and cap walking across a path. The overall color palette is muted, with greens, browns, and greys, overlaid with a semi-transparent teal band.

C onflicto y huellas

Construcción de sujetos como condición para la vivencia de los derechos humanos

(memorias de un proceso)

Edgar Ricardo Serrano *



El tema de los derechos humanos en Bogotá se ha convertido en un sinnúmero de experiencias de formación-acción que diversas instancias han llevado a cabo en la ciudad. El autor propone una mirada a la experiencia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través del Ipazud, en un proceso adelantado en tres fases que ha brindado formación y sensibilización, de tal manera que se adquieran conocimientos teóricos (saberes) y habilidades prácticas necesarias para actuar conforme a ellos, ya sea respetándolos, y exigiendo su cumplimiento o promoviendo su conocimiento (sentires).

Son numerosos los cursos que en el tema de Derechos Humanos han recibido los habitantes de las veinte localidades de la ciudad. Muchas instituciones, tanto públicas como privadas, y otras tantas organizaciones no gubernamentales del orden nacional e internacional han diseñado y desarrollado una gran variedad de metodologías, contenidos y enfoques pedagógicos, la mayoría de ellas, orientadas hacia el análisis y la revi-

* Abogado con especialización en Derecho Público, con estudios de Maestría en Derecho y candidato a magister en Ciencia Política.

sión de las definiciones, las escuelas filosóficas, los enfoques políticos, la evolución histórica, la clasificación de los derechos, las instancias y los mecanismos o acciones para su protección y promoción, así como hacia los desarrollos concretos realizados a partir de la Constitución de 1991.

Conocedora de esta realidad e intentando no replicar, pero tampoco desconocer procesos ya adelantados, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través del Ipazud inicia labores identificando experiencias previas de educación no formal en derechos humanos, realizadas tanto en las localidades como en toda la ciudad de Bogotá.

En ese recorrido se encontraron varios diagnósticos elaborados por instituciones encargadas de su promoción y protección, como por ejemplo, las personerías locales y la misma Personería Distrital, en los cuales se identificaban seis vacíos o debilidades que no habían sido superados por los distintos procesos formativos adelantados hasta el momento. Esos seis puntos críticos son analizados y ordenados en aspectos cuantitativos y cualitativos, a saber:

- *Cuantitativos: a pesar de los esfuerzos, las metodologías utilizadas no logran las coberturas requeridas, son muy pocos los beneficiarios de estos procesos, con un agravante adicional, muchos de los que asisten limitan su participación a recoger el material y el diploma, sin realizar una actividad de promoción o defensa de lo aprendido, así pues, se invierten muchos recursos en procesos de poca o ninguna sostenibilidad.*

- *Cualitativos: según la información revisada, se encontraron problemas o "no hay".*

- *No hay conocimiento: la mayoría de los habitantes de la ciudad desconocen el tema aunque afirmen lo contrario, pues creen saber que son a partir de las informaciones y los rumores callejeros. Por ejemplo, afirman que la bicicleta bomba que estalló en el barrio Restrepo es una violación de la guerrilla a los derechos humanos. Se observa entonces que las comunidades están afectadas por la ideologización del tema, repitiendo, desde el desconocimiento, la falta de precisión y claridad propia de los medios de comunicación. Consecuencia de lo anterior es que "no se puede defender o exigir lo que se desconoce".*

- *No hay capacidad propositiva: las personas se limitan a criticar y denunciar aquellas realidades que identifican como vulneradoras de sus derechos, pero nunca proponen o se comprometen con alternativas para su solución.*

- *No hay capacidad de acción o ejecución: algunos conocen sus derechos, incluso proponen alternativas para su promoción y protección, pero de allí no pasan, es decir, no realizan acciones en su defensa, una vez más, no se comprometen con el cambio real de las situaciones injustas o violatorias.*



•• *No hay solidaridad: los cursos dictados llegan a individuos aislados que no logran generar sentimientos de solidaridad en sus comunidades más cercanas, por lo que el tema continúa siendo aislado, y lo peor, manejado y conocido por unos pocos.*

•• *No hay capacidad de acción colectiva: como consecuencia de lo anterior, a pesar de vivir en una permanente vulneración de sus derechos, las personas y las comunidades no generan acciones colectivas orientadas a su transformación, perpetuándose una realidad de injusticia, de exclusión y de marginalización de grandes sectores de la población.*

Ante este oscuro panorama, el Ipazud adelanta procesos de formación desde los cuales responde a cada una de las limitaciones señaladas, para lo cual y de acuerdo con sus principios de actuación, define el enfoque pedagógico a partir de la educación popular y la pedagogía crítica.



ENFOQUE PEDAGÓGICO: EDUCACIÓN POPULAR Y PEDAGOGÍA CRÍTICA

Debido a las características de la población y teniendo en cuenta las críticas antes mencionadas, el enfoque pedagógico aplicado en estos procesos es el de *educación popular*, toda vez que a través de él se pueden usar metodologías orientadas a la construcción de sujetos deliberativos y reflexivos, que no sólo conozcan sus derechos, sino que también se conviertan en actores fundamentales que acompañen, vigilen y exijan su observancia y cumplimiento.

Se entiende por educación popular aquella que siendo no formal y aplicada a sectores sociales históricamente excluidos y marginados promueve la construcción de ciudadanía activa y crítica, a partir de un verdadero diálogo de saberes, establecido entre todos los participantes del acto pedagógico. Es decir, es una propuesta pedagógica que se separa de las metodologías tradicionales en las que existe, por un lado, un sujeto activo y conocedor (iluminado) y, por el otro, un grupo de personas pasivas e ignorantes (alumnos) que deben recibir o asimilar (memorizar) un cúmulo de saberes socialmente aprobados, reduciendo el acto pedagógico a una simple transmisión de conocimientos, que tienen la pretensión de científicos.

Al parecer de muchos autores¹, estas metodologías y enfoques tradicionales han sido implementadas con el único objetivo de garantizar el mantenimiento del statu-quo y del orden imperante².

Por el contrario, los enfoques aplicados se fundamentan en varios principios, a saber:

¹ Marco Raúl Mejía y Nicolás Buenaventura entre ellos.

² Mejía, Marco. Educación Popular. Aportes para la discusión. *Documentos Ocasionales*, No 28. Bogotá. Ed. CINEP. 1989. [Nos olvidamos que la escuela no ha existido desde siempre, que ella surge y se desarrolla históricamente en sociedades donde se va estableciendo una fuerte división del trabajo entre sectores sociales desiguales, y que en base a esta desigualdad social, bajo prácticas y formas sin discursos, se hace una desigualdad natural].

- *No existe un único sujeto (docente) portador de la verdad y del conocimiento científico*
- *El grupo de participantes del proceso pedagógico posee un acumulado histórico de saberes desde los que interactúan con el mundo*
- *Los contenidos se desarrollan y se construyen con la participación de todos y cada uno de los participantes, incluido el docente*
- *En las discusiones adelantadas se tiene en cuenta el contexto social, cultural, económico y político de todos los implicados, reconociendo que sus posiciones están muy mediadas por dichas influencias*
- *Se reconoce la existencia de conflictos de percepciones, obligando al docente a mediar y a sistematizar la discusión, no ha zanjarla imponiendo la suya*
- *El acto pedagógico no es una simple transmisión incuestionable de saberes, sino por el contrario, es la construcción y sistematización de conocimiento colectivo*

Con la aplicación de estos postulados no se pretende ganar el calificativo de novedoso o de ingenioso, por el contrario, se debe reconocer que ésta es una propuesta construida desde hace más de cuatro décadas; sin embargo, y a pesar de que muchos procesos han prometido emplear este enfoque, terminan reproduciendo el modelo tradicional, limitándose únicamente a cambiar los contenidos (ahora más sociales) o llegando un poco más allá al utilizar didácticas más participativas (transmitiendo las temáticas de manera más lúdica o por medio de talleres), pero manteniendo intactas las estructuras de control en el proceso de conocimiento.

En esta ocasión se partirá del reconocimiento a los saberes que portan y aportan todos y cada uno de los participantes, mismos que han sido construidos a lo largo de sus vidas y a partir de experiencias concretas, las cuales han sido sis-



tematizadas permitiéndoles elaborar imaginarios, representaciones y creencias, desde las que interactúan con el mundo.

El otro pilar en el que se apoya el proceso formativo es la *pedagogía crítica*, entendida como la oposición a la imposición de una “educación para el mercado”, la cual entiende la educación como un proceso de adiestramiento –capacitación de mano de obra según las exigencias del mercado laboral–, y reproducción –de una cultura socio-política marginadora y excluyente–.

Por el contrario, la propuesta crítica propone individuos en su doble condición, como sujetos que conocen y como objeto de conocimiento, es decir, sujetos que están subordinados a relaciones sociales de poder, pero que simultáneamente tiene la posibilidad de transformar o emanciparse a través del conocimiento, a lo que llamó Michel Foucault, “la experiencia de sí”³.

³ Foucault, Michel. Los intelectuales y el poder. En: *Estrategias de poder*. Barcelona: Editorial Paidós, 1999.

A través del empleo de los principios de la educación popular y de la pedagogía crítica, se pretende, entonces, adelantar un proceso formativo por medio del que se construyan sujetos que, si bien se encuentran inmersos en relaciones de control y de dominación, puedan constituirse como individuos emancipados, críticos, reflexivos y propositivos. Por ello, se procura emplear en cada una de las sesiones metodologías y didácticas orientadas hacia la construcción de sujetos capaces de actuar en defensa y promoción de sus derechos.

Con estas claridades establecidas y con los objetivos definidos, se nombra la propuesta con un título que encierra la intencionalidad del proceso, a saber, “Construcción de sujetos como condición para la vivencia de los derechos humanos”, pues lo que se pretende es lograr que los participantes no sólo “conozcan” sus derechos, aprendan la teoría relacionada con el tema, sino que también cambien sus hábitos personales, es decir, transformen sus pautas de comportamiento a partir del respeto real y verdadero de los derechos humanos. No sólo los sepan, sino que también los sientan, pasando del simple saber al verdadero sentir.

ENFOQUE ACADÉMICO

Una vez definido el derrotero pedagógico por parte del equipo del Ipazud, era necesario señalar el enfoque académico, identificar los contenidos (el pensum) a trabajar a lo largo del proceso; sin embargo y debido a que la propuesta se desarrollaría en varios niveles, los contenidos fueron desarrollándose conforme al avance de los participantes.

Fase I: no saben, no proponen

Con esta primera fase se pretendía responder a las dos primeras críticas, es decir, no conocen y no proponen, para lo cual se brinda a los participantes los conocimientos básicos de los derechos humanos, es decir, aquellos conceptos mínimos que toda persona debe tener en el marco del ejer-

cicio de una ciudadanía activa, entre los que se pueden señalar: escuelas filosóficas, corrientes políticas, evolución histórica, debates y críticas, definiciones, Estado Social de Derecho, acciones o mecanismos de defensa, sistema de protección y desarrollo constitucional, entre otros.

Conocedores de conocimientos teóricos que no garantizan la capacidad propositiva de las personas, para lo cual se realizaron a partir de la cartografía social, ejercicios prácticos de identificación, sistematización y análisis de problemáticas de derechos humanos en las localidades, metodología participativa que arrojó los mapas de vulnerabilidad sobre los que se elaboraron propuestas de acción o proyectos de ejecución.



Lo que se pretende es lograr que los participantes no sólo “conozcan” sus derechos, aprendan la teoría relacionada con el tema, sino que también cambien sus hábitos personales, es decir, transformen sus pautas de comportamiento a partir del respeto real y verdadero de los derechos humanos.

Fase II: no saben, no proponen, no ejecutan

Durante la primera fase del diplomado, los participantes identificaron, analizaron y priorizaron las violaciones que se presentan en sus localidades, a partir de dicha reflexión se propuso profundizar el ejercicio en lo relacionado con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y aun más, en aquellos considerados como básicos y esenciales como son alimenta-

ción, vivienda, salud, trabajo y educación por ser éstos los que generan mayor preocupación a parte de los asistentes (identificados en los mapas de vulnerabilidad).

Una iniciativa como la que se presenta no se debe limitar a intentar que estos grupos sociales reconozcan aquellos derechos que les han sido negados, a que sean conscientes de la precaria situación a la que fueron condenados o a identificar las violaciones sufridas, sino por el contrario, debe estar orientada a proporcionarles herramientas conceptuales y prácticas concretas que les sirvan para organizarse y accionar en procura de su transformación.

¿Cómo se logrará que los asistentes reconozcan sus derechos, identifiquen las causas por las que les han sido vulnerados y adquieran las habilidades para actuar en procura de su resarcimiento? Para lograr estos objetivos se requería que conocieran a profundidad los DESC y, a partir de allí, identificaran sus mínimos vitales y diseñaran indicadores de progresividad, lo que les permitía acompañar de manera efectiva, el desarrollo de las políticas públicas sobre el tema y, especialmente, medir el impacto real que éstas tuvieran.

Paralelo a la reflexión teórica, se realizaron actividades prácticas cuyo fin era responder a la tercera crítica a partir del desarrollo de los proyectos elaborados previamente. Con estas actividades no sólo se logró brindarles entrenamiento frente a todo el tema de contratación y ejecución, sino también ampliar la cobertura total de personas sensibilizadas, pues a través de ellos, se llegó a nichos poblacionales muy poco accesibles, como por ejemplo, comerciantes de las plazas de mercado, jóvenes raperos e iglesias evangélicas, entre otros. Adicional a estas actividades de ejecución, se les brindaron herramientas prácticas orientadas a la multiplicación de lo aprendido. Por ende, se realizaron sesiones para adquirir habilidades corporales y comunicativas a partir del teatro, la narración oral y la comunicación alternativa.

**Fase III: no hay conocimiento,
no hay proposición,
no hay ejecución,
no hay solidaridad
y no hay acción colectiva**

Con la tercera fase se pretende responder a todas las críticas presentadas, pues se brindan conocimientos (en profundidad), se continúa proponiendo acciones para la transformación de las vulneraciones, se ejecutan acciones, pero ahora orientadas hacia la consecución de la solidaridad social y la acción colectiva.

Para ello, los participantes enseñarán lo aprendido durante el proceso no sólo a sus familias, sino también a las comunidades y a las redes sociales a las que pertenecen, sensibilizándolos frente a las problemáticas y organizándolos para la acción conjunta, a partir de la realización de talleres formativos, informativos, cine-foros y conversatorios. Estrategias conjuntas que redundarán en la construcción de las escuelas locales de derechos humanos.

Con esta última fase y la consolidación de las escuelas locales de derechos humanos se estaría respondiendo además de lo cualitativo, a la cuestión cuantitativa, pues las localidades contarían con un grupo de personas calificadas para darle sostenibilidad y continuidad al proceso de formación comunitaria.



Como se observa, la propuesta va orientada no sólo a la capacitación de las personas, sino también a su formación y sensibilización, de tal manera que además de conocimientos teóricos (los saberes), adquieran las habilidades prácticas necesarias para actuar de acuerdo con ellos, ya sea respetándolos, exigiendo su cumplimiento o promoviendo su conocimiento (los sentires).

Pensar en una propuesta pedagógica

para el fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y comunales del distrito capital

Adriana Esther Castillo Hernández*

Explicitar la apuesta pedagógica que en ámbito de la extensión universitaria ha configurado el Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano de la Universidad Distrital (Ipazud), en conjunto con las instituciones de la administración distrital y con quienes en representación de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias han contribuido al avance de la multiplicidad de Convenios Interadministrativos en los últimos cuatro años¹; desde la perspectiva del fortalecimiento de la participación de estas últimas exige recorrer el conjunto de acumulados producidos, señalando principalmente aquellas razones por las que se hace indispensable la configuración de alternativas educativas ceñidas por las instituciones escolares o de carácter tradicional; exigiendo retrotraer² a la escena de la realización del trabajo pedagógico lineamientos de la política pública en inversión social que pueden incidir en éste; revisando las configuraciones recientes de las dinámicas de la participación local y posicionando a la investigación social como estrategia de construcción de conocimiento útil para la solución de las problemáticas de los sectores en condiciones de exclusión social.



* Licenciada en Ciencias Sociales, Magister en Educación con énfasis en educación comunitaria, docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, directora de los proyectos Formación para la convivencia y la conciliación comunal, Primeros congresos locales, Observatorio comunal y Segundos congresos locales, adelantados desde el Ipazud.

1 Estos son el Proyecto de Conciliación y Convivencia Comunal, Justicia Comunitaria, Primeros Congresos Locales, Fortalecimiento de Organizaciones de la Cuenca del Río Tunjuelo, Formación en Derechos Humanos en Sumapaz, Fortalecimiento de las Organizaciones y de la Comunidad Rural en Bogotá, La Constitución del Sujeto como condición para la vivencia de Los Derechos Humanos, Plan Abastecimiento de Bogotá y Segundos Congresos Locales.

2 En el sentido que Michael W. Apple, lo explicita en su artículo 'Educación, política y transformación social', escrito para los números 32 y 33 de la Revista *Opciones Pedagógicas* de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, año 2006, p.57. En este artículo se relaciona con la necesidad de comprender las tareas educativas en el contexto de las 'relaciones de inequidad del poder de una sociedad más grande y dentro de las relaciones de dominación y subordinación- y los conflictos- que se generan por estas relaciones'.

Se va a empezar afirmando que el fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias se refiere al conjunto de acciones en el campo de la pedagogía y de la investigación; estas acciones están orientadas al reconocimiento interno de las dinámicas de participación en un contexto social y geográfico que está definido y cuyo resultado apunta a la movilización social, a través de la configuración de formas de participación que conduzcan a la incidencia en la formulación de la política pública de estas instancias de organización de los pobladores. El fortalecimiento de las organizaciones de base pasa por la formación política, conceptual e investigativa de quienes las integran, así como por la construcción de “otros” conocimientos de los asuntos locales, desde la perspectiva de los sujetos implicados, y a través del encuentro con apuestas académicas. Además, transita por el diseño de instrumentos de interlocución con las instituciones públicas y privadas y por replantear la autonomía organizativa.

LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA Y ALTERNATIVAS EDUCATIVAS ACTUALES

Las propuestas pedagógicas diseñadas por los equipos de trabajo del Ipazud parten de plantear que todo acto educativo es un acto político; esto significa involucrar en los contenidos para la formación, lecturas sobre las condiciones y las relaciones de desigualdad de la amplia mayoría, las relaciones de subordinación y con ello la negación histórica de las subjetividades y la existencia de conflictos, no siempre explícitos. Simultáneamente, se apunta a la constitución de multiplicadores, talleristas y animadores, que además de desenvolverse como líderes en sus comunidades, diferencien una formación para la “emancipación” de la formación tradicional de maestros basada en contenidos y en procedimientos, que no se contextualizan con las realidades cercanas y aplican los programas académicos sin consideraciones de diferencias de género, étnicas y sociales, con el fin de convertir los procesos de formación de las nuevas generaciones en parte de un conjunto de dispositivos que fundamentan la permanencia de estas relaciones de exclusión y la percepción de que mantenerse en el sistema escolar no se constituye en una estrategia de movilización social, pues la institución escolar se establece como centro del saber oficial, cuya intencionalidad es la perpetuación de las relaciones de inequidad.



Es así como los movimientos sociales, las comunidades organizadas y algunos sectores académicos configuran proyectos de sociedad propios en respuesta a las condiciones de desigualdad social, desde sus interpretaciones particulares del papel político de la educación, y configuran alternativas de formación preocupadas por el bienestar de la población, que conllevan a la implicación y a la movilización de los mismos actores en torno al diseño de los procesos educativos. De esta manera, se promueve la inclusión de los integrantes de una comunidad sectorial o territorial en la valoración de sus problemáticas, necesidades y oportunidades, en el reconocimiento de sus intereses y la participación en la ordenación del entorno físico y social y la gestión de los asuntos locales.

Por consiguiente, las alternativas de formación de la educación escolarizada –denominadas educación social, educación comunitaria, educación de adultos y educación popular– orientan sus acciones hacia la configuración de espacios y de metodologías que complementen y suplan los vacíos que, para el desempeño laboral y el ejercicio pleno de la democracia, ha dejado el paso por la educación tradicional. El objetivo final de estas alternativas de formación se basa en la puesta en marcha de estrategias para la participación de las comunidades en el trazado de sus opciones de desarrollo integral.

LOS LINEAMIENTOS DEL MODELO NEOLIBERAL EN LA INVERSIÓN SOCIAL

El fortalecimiento del modelo neoliberal en el contexto latinoamericano tiene sus cimientos en la formalización de sus orientaciones para el desarrollo de las naciones, a través del paquete de medidas de ajuste estructural, el cual incluye las políticas para la inversión social, necesarias para mantener “cierto control” ante la emergencia de movimientos y de organizaciones, como respuesta al aumento de los índices de pobreza, desigualdad y exclusión social. Esta política social promueve el crecimiento económico para disponer de destinados a la inversión social, la

El objetivo final de estas alternativas de formación se basa en la puesta en marcha de estrategias para la participación de las comunidades en el trazado de sus opciones de desarrollo integral.

educación para la acumulación del capital humano, pues por esta vía las personas podrán acceder a un empleo de calidad y, con ello, al mejoramiento de sus condiciones económicas, la focalización de los recursos a los más pobres, mediante la implementación el subsidio a la demanda y la organización de las comunidades para resolución de las necesidades básicas.

Por esta vía el Estado deja de actuar como agente redistribuidor del ingreso, o como generador de bienes y de servicios para los pobres y concentra sus actividades en la implementación, entre otras, de estrategias conducentes a la cofinanciación de las comunidades; a promocionar las prácticas de autoayuda familiar; a realizar campañas para adoptar prácticas de salud, nutrición y crianza; definir la población objetivo, y a focalizar de forma estricta a los necesitados. Desde esta perspectiva los “necesitados” se hacen responsables de la configuración de soluciones a sus problemáticas y terminan siendo fragmentados en una multipli-

cidad de sectores, debido a la competencia por los cada vez más escasos recursos para la inversión social y la garantía de sus derechos sociales.

Dos de los instrumentos importantes para la implementación de la política de inversión social del modelo neoliberal lo constituyen la focalización y la formalización del capital social; este primero se refiere a la economización de los recursos y al aumento de la eficiencia en el gasto social, sin embargo, termina por legalizar la desigualdad e institucionalizar la discriminación y la exclusión. El segundo instrumento referido al capital social involucra las relaciones entre los individuos que contribuyen a la productividad de los colectivos, pues existe un patrimonio grupal, una riqueza organizativa, incidente en las dinámicas de crecimiento económico y que depende de las formas y calidad de organización social existentes. Por lo tanto, se requiere fortalecer el capital social, lo que significa acentuar el control social, crear confianza entre los individuos, cooperar de manera coordinada, intervenir en la resolución de los conflictos, incentivar la movilización y la gestión de recursos comunitarios, legitimar a los líderes sobresalientes, generar ámbitos de trabajo sanos y la producción de bienes públicos.

a sí los programas convencionales para reducir la pobreza deberán ser reemplazados por un enfoque en el cual la comunidad tenga una participación mucho mayor, presentando acciones realmente mucho más efectivas.

Siguiendo esta línea de intencionalidades, una de las causas de la pobreza es, precisamente, la destrucción o el debilitamiento de las redes de apoyo de las personas y de sus formas de organización; motivo por el cual es necesario invertir en la capacidad organizativa de los pobres y en la promoción de lazos entre pobladores y grupos, a través de la promoción del cambio de las leyes y reglas para sustentar las actividades asociativas en el nivel micro, en el cual, por demás, se deberán invertir recursos para la creación de las asociaciones y fortalecer las organizaciones. Así los programas convencionales para reducir la pobreza deberán ser reemplazados por un enfoque en el cual la comunidad tenga una participación mucho mayor, presentando acciones realmente mucho más efectivas.

La inversión en capital social supondría el cambio del paternalismo hacia el empoderamiento de los ciudadanos y las ciudadanas. Entonces, podríamos percibir el impulso (aparición) de una “ciudadanía de baja intensidad”, en la que son favorecidos mediante las estrategias de focalización de los recursos, el subsidio a la demanda, la autogestión, el fortalecimiento de las redes comunitarias y la apertura de diversas instancias de participación grupos con bajo o nulo proyecto político, con barreras educativas y culturales sobresalientes, fragmentados colectivamente, históricamente excluidos que, sin embargo, son llamados a la participación, para que se hagan corresponsables en el financiamiento de las acciones contra la pobreza.

Parece significativo e intencionado el hecho de convocar a los pobladores a participar en la co-gestión y en la autofinanciación de las acciones para reducir la pobreza y no contra la reconfiguración de las relaciones de desigualdad y de exclusión de las garantías sociales para el desarrollo integral, cuando habitualmente han sido las mismas organizaciones de base las que a través de la reivindicación de sus derechos sociales y



políticos y las luchas por el mejoramiento de sus condiciones de vida han permitido expresiones ciudadanas más democráticas; por ende, las acciones determinadas por los lineamientos de las políticas públicas para la participación de los ciudadanos se pueden constituir en dispositivos funcionales al mantenimiento de formas de expresión social que no rompen las relaciones de subordinación y desigualdad. Tema que llama la atención cuando se trata de formular propuestas pedagógicas que redunden en el planteamiento de alternativas de solución de las comunidades.

UNA MIRADA REFLEXIVA A LAS DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, COMUNALES Y COMUNITARIAS

Entre las debilidades más destacadas de las organizaciones de base se encuentran: la dificultad para establecer consensos, planear y evaluar poco su desarrollo organizativo y trabajo comunitario; la inexperiencia en la gestión y administración de los recursos; los frágiles canales de comunicación, y la falta de claridad en sus objetivos. A lo anterior se suman condiciones como las obtenidas durante los diagnósticos elaborados por

los integrantes de las organizaciones sociales y comunales a través de ejercicios de investigación social, que están relacionados con las prácticas de participación en los contextos locales, en los cuales los mecanismos proporcionados por las instituciones que ejecutan las políticas para la participación no logran incluir de manera satisfactoria los intereses y las expectativas de las comunidades, a pesar de los múltiples experimentos por promover el acceso de todos los sectores a la toma de decisiones sobre la planeación local y distrital y la inversión del presupuesto. Estas circunstancias redundan en la disminución de la densidad organizacional (número de personas que hacen parte de la organización) y con ello en la representatividad que ejercen en sus territorios de incidencia.

Los convocados a los diferentes espacios promovidos por los gobiernos distritales afirman, con ocasión de la toma de decisiones locales, que el tinte instrumental y tecnócrata de las formas de participación no provee las condiciones para la actuación de las personas y de los colectivos en dichas instancias de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De esta manera, se asiste a una creciente falta de credibili-



dad en los espacios y en los mecanismos de participación propuestos tanto por las instituciones como por las mismas organizaciones sociales, y con ello, a la institucionalización de la participación de las organizaciones, en las cuales éstas esperan, a pesar del reclamo permanente de su autonomía, que sea la misma institución de la administración pública la que determine los lineamientos, los espacios, los procedimientos, los presupuestos y la sostenibilidad de los apuestas políticas y de desarrollo integral, consensuadas mediante ejercicios de participación ciudadana. No es extraño escuchar reclamos permanentes de quienes lideran los sectores organizados sobre la responsabilidad de la institucionalidad en la continuidad de las apuestas.

Pero no sólo sucede este fenómeno en la externalidad de las organizaciones de base, en ellas también se reclama por la configuración de mecanismos de participación más democráticos, en especial cuando algunos líderes efectúan prácticas de centralización de la información, de la convocatoria y de la representatividad permanente (originada en la delegación sin base social); debilitándose en este tránsito la inclusión de sectores amplios de la población. Ante la ausencia

de habitantes que apoyen y empoderen a quienes los representan, se permite el ejercicio de las tradicionales prácticas clientelistas.

Los procesos de formación proponen el fortalecimiento de otras prácticas de la participación de las organizaciones sociales y comunales a través de la negociación de intereses y la generación de consensos encaminados a la construcción de interpretaciones conjuntas sobre las problemáticas que afectan la calidad de vida de las comunidades y sus alternativas de solución.

La deliberación de naturaleza argumentativa se constituye en el principal medio para la generación de los consensos, lo cual, a su vez, posibilita establecer la representatividad de los actores (líderes) y la legitimidad de las actuaciones. La actividad deliberativa significa poner en práctica la discusión y la reflexión por medio de las cuales, quienes integran las organizaciones de base, pueden construir visiones conjuntas sobre situaciones problemáticas, conflictos o decisiones de su interés. Así pues la construcción de los consensos permite debilitar intereses particulares a favor de lo que las partes consideran más justo; es decir, los intereses individuales se transforman en apuestas colectivas.

En términos de Manuel Canto (2006), en este camino de trabajo organizativo se posiciona la “participación deliberativa”, que conlleva a la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de instituciones que se hacen permeables a los requerimientos de los ciudadanos; en otras palabras, se avanza en la intervención de los diferentes actores sociales en los asuntos públicos; es decir, se busca incidir en la formulación y en la ejecución de las políticas públicas para el desarrollo social, a fin de posicionar a éstas más allá “de la función gubernamental del ordenamiento de los intereses sociales o de la formulación de una oferta a la sociedad”³, y más bien como el

3 Canto Chac, Manuel. *Las políticas públicas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Ciudad de México, 2006, p.10.

resultado de las deliberaciones, los consensos y las prácticas que las organizaciones de base y la sociedad civil han adelantado en relación con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. En este tránsito, participar requiere de la producción de instrumentos y de puntos de vista para interlocutar con las instituciones que aplican las políticas públicas, no sólo utilizando el lenguaje institucional, sino también desde la perspectiva de las comunidades.

INVESTIGACIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE

Desde el sujeto comunitario, la investigación social se entiende como la práctica investigativa que emprenden los habitantes, pobladores o residentes de un entorno, interponiendo sus formas

La construcción de los consensos permite debilitar intereses particulares a favor de lo que las partes consideran más justo; es decir, los intereses individuales se transforman en apuestas colectivas.

de conocimiento, sus intencionalidades políticas y sus propuestas de transformación o reinversión de lo existente⁴. Se trata del conjunto de acciones conducentes a la construcción de conocimientos de las dinámicas territoriales, desde la perspectiva de quienes integran las organizaciones de base, que igualmente se constituye en un componente integral de las propuestas pedagógicas adelantadas por el Ipazud en el marco de los convenios interadministrativos.

La investigación social se concreta en una modalidad colectiva de producción de interpretaciones de un fenómeno social definido histórica, social y geográficamente por un grupo de interés, siendo ésta su elección sobre otras opciones parecidas, para ser analizado por revestir interés para la formulación de alternativas de solución a alguna de sus problemáticas; este ejercicio es siempre nuevo cada vez que se realiza y conjuga visiones, experiencias, esperanzas en la perspectiva de utilidad de sus resultados.

La realización de procesos investigativos se articula a procesos de formación, que pasan por las lógicas de la investigación profesional y atribuida a las comunidades académicas, se instala en las enunciaciones y en las perspectivas del sujeto comunitario y conforma instrumentos para la movilización de las organizaciones de base. En consecuencia, un trabajo investigativo involucra por lo menos los siguientes momentos:

- *La decisión de un grupo de personas que reconocen como importante efectuar un ejercicio investigativo para conocer los fenómenos que configuran las formas de ser y de expresarse de su comunidad.*

⁴ Observatorio de Participación Social y Comunal de Bogotá. *Revista Di-sentir*. No 0, Pag.22. Ipazud-IDPAC. Bogotá D.C., 2007.

- *El consenso de los objetivos de la investigación y del fenómeno por estudiar, como estrategia de reconocimiento de intereses y de configuración de lazos de compromiso con el proceso y los resultados.*

- *La apropiación de enfoques y metodologías de trabajo investigativo, que permitan el diseño de procedimientos y de herramientas para la recolección y para interpretación de la información.*

- *Organización de las tareas y de las responsabilidades para el desarrollo de la propuesta investigativa, conjuntamente con la definición de las fuentes de información y de las formas de participación de los interesados.*

- *La socialización de los resultados y su consulta con quienes proporcionaron la información y con aquellos que están interesados debido al sentido de utilidad de las nuevas interpretaciones de los fenómenos de estudio.*

CONCLUSIÓN

En calidad de institución académica, para quienes hemos acometido estas tareas ha significado avanzar en el terreno de la práctica en procesos de construcción conjunta, que implican el descentramiento del poder de la academia y con ello ocasionar el diálogo, no el de sordos, sino aquel que obliga a replantear las metodologías mediante el flujo permanente y acumulativo de información. Ha significado para todos y todas las involucradas en las actividades, el encuentro de las intencionalidades hacia la transformación de condiciones de desigualdad e inequidad social desde el convencimiento de que *todo acto educativo es un acto político*. Desde esta perspectiva se han presentado lineamientos conceptuales y metodológicos que dan vida a las propuestas pedagógicas aplicadas a los convenios interadministrativos puestos en marcha por el Ipazud.

Con lo aquí expresado se espera aportar a la reformulación de las concepciones de extensión universitaria que deambulan permanentemente por los corredores de la institución universitaria, afirmando el carácter académico, pedagógico, investigativo y político de este tipo de propuestas y, principalmente, su función primordial en la constitución de sujetos críticos, con bases suficientes para fortalecer el tejido organizativo y social de las comunidades a las que pertenecen; es decir, dándole el papel en la construcción de ciudadanía activa en Bogotá que le corresponde a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Una nueva forma de formar en políticas públicas

Por Patricia Bryon*

Como una forma de avanzar en procesos de consolidación de las organizaciones sociales de la ciudad, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través del Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano, IPAZUD, acaba de culminar el desarrollo de los proyectos *Formación de líderes de las organizaciones sociales de las localidades de Ciudad Bolívar y San Cristóbal en los temas referentes al Plan de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y el proceso de Formación de la Comisión veedora de la Política Pública de Juventud*.

El propósito de estos proyectos fue desarrollar un proceso de formación para líderes de las organizaciones comunitarias, representantes de los hogares, los comerciantes y operadores del Plan de abastecimiento y seguridad alimentaria en Ciudad Bolívar y San Cristóbal, sobre sus contenidos, y la forma de vinculación de los actores locales a su puesta en marcha. En cuanto a la Comisión Veedora, se buscó capacitar a jóvenes de distintas localidades en los procesos de gestión

y seguimiento de la Política de Juventud para el Distrito, fundamentando conceptual, política y pedagógicamente los criterios bases para construir el plan de acción de seguimiento de la Política Pública de Juventud.

En esta misma medida, se identificaron y caracterizaron las organizaciones presentes en el territorio y las dinámicas sociales que ellas tejen en su accionar desde la perspectiva y temática tratada, propiciando las transformaciones culturales y de acción con relación a la política pública.

Respecto al proceso de formación en el Plan Maestro de Abastecimiento, además de dar a conocer las estrategias y propuestas del plan, se impulsó la participación de líderes en el nuevo modelo de abastecimiento de acuerdo al Plan Maestro

* Filósofa, docente de la Universidad Distrital y de la Universidad Santo Tomás, Directora de dichos convenios inter-administrativos.

de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la movilización de los líderes con relación al derecho a la alimentación y seguridad alimentaria desde el enfoque de derechos humanos; así mismo, se diseñó una metodología para la construcción de acuerdos mínimos éticos para contribuir a la distribución equitativa de ganancias entre los actores y precios justos para el consumidor.



BREVE RESEÑA DE UN PROCESO

Los convenios se realizan en el marco del desarrollo de las políticas de participación del Plan de Desarrollo de la actual administración “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, al igual que los lineamientos educativos y metodológicos de la *Escuela Distrital de Participación y Gestión Social*. La participación activa con decisión, postulado del Plan de Desarrollo mencionado, propende por el fortalecimiento de la organización de los ciudadanos, así como la toma de decisiones en lo público con incidencia en los intereses colectivos. Desde esta perspectiva, la apuesta ha sido la formación de sujetos políticos es decir, sujetos de derechos.

Hay que destacar la reflexión crítica y propositiva realizada durante el proceso de formación con relación al rol de los participantes en el sistema de abastecimiento, su papel transformador para exigir la garantía del derecho a la alimentación sana y con precios justos (derrotero de la Política Pública de Seguridad Alimentaria del Distrito), cambio en las prácticas con relación al consumo de alimentos, mecanismos de negociación y organización, así como la relación con el entorno ambiental y con la aplicación de las nuevas tecnologías. Ocuparon un lugar importante en el proceso el análisis de las acciones, los programas que este plan maestro viene implementando y sus beneficios y prospección para la ciudad.

Igualmente, se difundió y promovió la participación y conformación de redes de gestión de vecindad urbanas y rurales, NutriRedes y AgroRedes comunicando su operatividad en el Sistema

Integrado de Solidaridad Alimentaria –SISA-, el establecimiento de nuevas formas de acceder a la información y transacción, posibles hoy, gracias a los proyectos de infraestructura y de conectividad virtual que el Plan maestro viene impulsando para mejorar las ineficiencias del sistema de abastecimiento a través de la construcción de plataformas logísticas, los beneficios por el uso de servicios en las telecomunicaciones para la consolidación de pedidos, actualización de información a los tenderos y campesinos, pagos, seguimiento a la calidad de los productos, entre otros, realizados por el Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá-SISAAB-.

El proceso contó con la participación de líderes de las localidades de Ciudad Bolívar y San Cristóbal: tenderos de Gibraltar, la Estancia, Potosí, Arborizadora Alta, Nueva Argentina y Santa Viviana, Vivanderos del Sindicato de la Plaza de San Francisco, usuarios y operadores de comedores comunitarios, Monte Bello, San Isidro, San Vicente, Valparaíso, San Rafael, Quindío, Santa Clara Ancha, Laudes y Bella Flor; así mismo, jóvenes de los IED Tesoro la Cumbre y José Jaime



Rojas, madres comunitarias, representantes de hogares consumidores, trabajadores de la salud, transformadores de alimentos, organizaciones sociales como la Escuela Popular Ambiental, Cine Club Crisálida, grupo ecológico Zanjón la Estrella, Corpodec y Asojuvenil, la Fundación Cuna de arte y Creciendo Unidos.

Otro eje y objeto del convenio fue la formación de la Comisión veedora de la Política Pública de Juventud 2006-2016, para lo cual se planteó como reto la construcción de la agenda programática con relación a la gestión, ejecución y seguimiento de la Política Pública de Juventud, PPJ.

El ejercicio de la construcción de la agenda programática, estructurada en cinco dimensiones -educación, productividad, comunicación, participación y control social e identidad territorial, propuesta por los jóvenes participantes-, resalta la necesidad urgente de la concreción del Sistema Distrital de Participación Juvenil y del Sistema Distrital de Información, así como la articulación de los proyectos productivos a sus proyectos de vida.

La población beneficiaria del proceso de veeduría estuvo conformada por Jóvenes universitarios de las Universidades Distrital, Nacional y ESAP, escolarizados del CED José Jaime Rojas (antes Naciones Unidas), procesos organizativos, Semilleros de Investigación de la Corporación para la Investigación y la Educación Popular Simón Rodríguez-CODIEPSIR-, cineclub CalDiojo, Fundación Vida y Liderazgo, Proceso Ambiental Chilcos, jóvenes rurales de Sumapaz y Usme de la Mesa Juvenil de Sumapaz, proceso comunicativo Agua Cañizo y Romero y Fuerza Juvenil Rural Semillas de Agua.



LA ESCUELA DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL

La Escuela de Participación y Gestión, programa macro del Plan de Desarrollo y estrategia de la política de participación del Distrito a través del convenio de cooperación¹ para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de Bogotá, diseñó una propuesta pedagógica y metodológica para los procesos de formación-acción de las organizaciones y funcionarios del distrito donde se articulan tres dimensiones: la formación política, técnica y la construcción de un nuevo saber a partir del análisis de sus prácticas y su sistematización.

Desde los principios de la educación popular, la Escuela fundamenta la construcción del aprendizaje activo y solidario desde el reconocimiento de las otredades y la construcción dialógica del conocimiento encaminado a la reflexión crítica y la significación de las prácticas de los sujetos participantes, teniendo como principios educativos la flexibilidad, integrabilidad, la evaluación y sistematización de experiencias. De este modo, el diálogo cultural, elemento central de la práctica educativa de la Escuela, parte de la identificación del conocimiento expresado por los participantes evidenciado en los relatos de su experiencia vivida, con el fin de problematizar las representaciones sociales que se tienen frente a la realidad, para lo cual hace uso de estrategias metodológicas participativas orientadoras para el análisis crítico del contexto.

¹ Cooperación realizada por una alianza interinstitucional en la cual participaron decisivamente: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación y el Departamento de Acción Comunal hoy Instituto de Participación para la Acción Comunal, instituciones con las cuales se ha realizado convenios interadministrativos con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a través del Instituto para la Pedagogía, la Paz y el conflicto Urbano-IPAZUD para implementar el modelo propuesto con los proyectos: 'Fortalecimiento de las participación, organización e interlocución de las organizaciones sociales de la Cuenca del Tunjuelo'. Importante indicar que a esta alianza se sumaron luego de la implementación del pilotaje de Tunjuelo, el Programa de Bogotá sin Hambre de la Alcaldía Mayor, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Empresa de Acueducto de Bogotá, la Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Salud y Planeación del Distrito. También se acota que en la formulación del modelo hicieron parte también instituciones privadas como: Fundación Corona y las universidades Santo Tomás y Uniminuto. Finalmente, señalar que con la reestructuración del Distrito implementada en el 2007 se creó la Gerencia de Escuela Distrital de Participación y Gestión adscrita hoy al IDPAC, instancia con la cual el IPAZUD ha coordinado la puesta en marcha de los procesos de formación

El enfoque pedagógico de la escuela, contempla un proceso de formación a los formadores realizado con expertos en los asuntos temáticos a tratar y con quienes se realiza el diseño pedagógico de las sesiones que se va ajustando según la validez dada por los participantes del proceso. El modelo de la Escuela plantea cuatro fases: sensibilización y convocatoria, reconocimiento y aproximación-reconocimiento de la problemática y contextualización de los núcleos problemáticos, identificación y caracterización de actores-construcción y solución de alternativas, así como encuentros con la ciudadanía, fases que se han ido implementado y ajustando en los procesos de formación planteados.

Es importante acotar que los procesos se han realizado a partir de los criterios educativos, pedagógicos y políticos en aras de fortalecer la participación de los actores con incidencia en las políticas públicas. En ellos se vinculan de forma simultánea el conocimiento del experto con el cotidiano, a través de la mediación pedagógica.

La puesta en práctica de las sesiones formativas orientadas por los maestros facilitadores se realiza de la siguiente manera: un primer momento de reconocimiento de nociones y relatos de experiencias de los participantes; un segundo momento de reconocimiento de otros saberes conceptuales metodológicos y procedimentales en el que la pregunta problematizadora desempeña un papel importante para la relación de saberes previos y nuevos; y, finalmente, el momento de los acuerdos, de reconocimiento de múltiples conocimientos, de la resignificación. Además de las sesiones de aula, se implementaron diferentes estrategias metodológicas como la cartografía social, juegos de roles, prácticas comunicativas, plenarias, encuentros interlocales, mesas de trabajo, foros y trabajo de campo.

El equipo realiza el abordaje de las políticas públicas con el enfoque de derechos, lo cual significa la asunción de una postura ética-política, donde el principio rector es “la dignidad humana”,

por tanto, las acciones que se implementen para solucionar la situación del problema insatisfecho no puede vulnerar este principio, el deber ser del fin es el hombre, y en consonancia con ello, la intención de la formación en asuntos de políticas públicas es contribuir a potenciar el tejido social, la solidaridad, la formación de sujetos con decisión, con derechos, sujetos que realizan acciones de exigibilidad al Estado para garantizar el cumplimiento y respeto de sus derechos.

En este orden de ideas, un resultado central en los procesos de formación referenciados ha sido la construcción de agendas de movilización y de acuerdos en la cual los participantes una vez realizan la identificación de la problemática y de los actores en el territorio, construyen la propuesta de acción que es validada, primero con sus pares locales y, luego, con los actores del Distrito para que a partir de ahí se generen acciones a corto, mediano y largo plazo.

El proceso de formación de las organizaciones sociales y comunitarias de la Cuenca del Tunjuelo, llevado a cabo en el 2006, señaló como un aspecto central la necesidad de incluir a las organizaciones en el diseño de las políticas públicas, más específicamente el Plan de Ordenamiento de la Cuenca-POMCA-, propuesta que fue acogida por el Acueducto y la Secretaría de Medio Ambiente y que ha permitido el “Desarrollo de un proceso de formación ciudadana interinstitucional para fortalecer, cualificar y dar sostenibilidad en torno a los planes de ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca de Tunjuelo”. El proceso de formación en veeduría realizó una propuesta de agenda programática y política de jóvenes y el proceso de formación en el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos propuso el establecimiento de unos acuerdos éticos mínimos que garanticen el derecho a la alimentación digna para las comunidades, el impulso de redes de consumidores, la consolidación de redes de los comedores, el fortalecimiento de las NutriRedes y la distribución equitativa de beneficios que propendan por precios justos.