

# El laberinto de la política social o el callejón de salida al conflicto en Colombia

En los puntos generales del informe, me referiré a los capítulos cuarto y sexto. Tal como afirma Amartya Sen (2000), las políticas públicas, en tanto acciones para la ampliación de las libertades individuales y la generación de opciones de desarrollo, no sólo deben contemplar toda una serie de concepciones de quienes se constituyen en los decisores de política: también requieren la audacia para interpretar, de la manera más cercana, los movimientos culturales, ya sea que se den en los símbolos o en las culturas que actúan como mediadoras entre las conductas y los hechos de conflicto como tales, de modo que desde esta perspectiva se tengan los elementos para intervenir positivamente en una resolución del conflicto armado en Colombia, mediante acciones y voluntades que se encaminen a incluir a los actores y a las poblaciones involucradas.

El discurso contenido en el análisis científico puede mostrar varios matices; pero cuando se trata de las acciones de impacto, por lo regular se pasa, casi netamente, al plano de las finanzas o de las rentas, y no se presta atención al plano basado en la aplicación de políticas sociales dirigidas a la creación y generación de oportunidades y capacidades. Tales políticas constituyen las verdaderas medidas para alcanzar el desarrollo huma-

no, pues, como lo menciona el informe, toman en cuenta el aumento en la cantidad y calidad de las opciones que tienen los habitantes de un país para que, como agentes de cambio, puedan transformar su realidad.

La guerra, en tal sentido y en consideración al caso colombiano, no es exclusivamente la extensión de la política por otros medios, sino, en términos de los principios de vida humanos, el peor medio para alcanzar algún logro. El punto radica, entonces, en poder ver la acción bélica dentro de los marcos históricos, sociales y políticos que la hacen una realidad concreta para nosotros, en lugar de limitarse a la constante reflexión sobre sus causas como tales o sobre los estragos y disfuncionalidades que produce en nuestra sociedad, la cual ha estado históricamente marcada por el escepticismo, la radicalidad, el egoísmo y, especialmente, por ese soterrado elitismo y exclusión de quienes están en la dinámica de sentirse en el centro para, desde allí, mirar (o, mejor, criticar, manejar y controlar) a la periferia popular.

Si se apela a la racionalidad en la acción de la guerra y sus actores, también se debe ha-

---

*Julían F. Bautista R.*

**Director Observatorio de Política Social**

cer referencia a las circunstancias que han desencadenado dichas acciones y al sentido de la acción de los actores involucrados en ella. Al respecto, habría que decir, en primer lugar, que el sistema de derechos, o mejor, la historia de su construcción y puesta en marcha en Colombia, pertenece a una historia reciente; y en segundo lugar, que buena parte de sus desarrollos son de carácter puramente normativo, es decir, de cumplimiento perentorio a través de la aplicación de métodos coactivos, y no mediante un proceso de construcción colectiva y social. Tal es el caso de los mecanismos de participación social, sobre los cuales existen diferentes posiciones y críticas con respecto a su proceso de implementación e interiorización.

Un derecho no se otorga, ni se crea mediante un proceso legislativo: que lo anterior sea un recurso para establecerlo es otra cosa. Un derecho es un dominio sobre un conjunto de bienes que se reconocen como intrínsecos a todo individuo, para que éste se pueda realizar, con dignidad, como persona en una sociedad dada; en últimas, para que pueda movilizar todos esos bienes en procura de ser feliz, según la idea y la forma que considere más apropiadas para serlo.

Las políticas sociales, en el sentido anterior, se construyen como las acciones destinadas a garantizar y generar bienestar y calidad de vida. Esto último se logra mediante el ejercicio de los derechos ciudadanos, con una eficiente intervención del Estado para prevenir, proteger y atender a la población directamente inmiscuida en el conflicto, según criterios de participación social incluyente; lo anterior con el fin de considerar las razones, racionalidades y motivaciones, y frente a las ideologías dominantes, para pensar en la manera de transitar en

el laberinto de las soluciones a la confrontación armada.

Como complemento a este proceso de participación, se debe contar con una serie de dotaciones básicas, tales como el patrimonio económico y cultural acumulado por los individuos y los derechos relacionados con la supervivencia y la protección. Éstos se constituyen en la garantía para disponer de dichas dotaciones y acceder a una vida digna, con salud, nutrición, seguridad social y transparencia institucional, así como para contar con una defensa frente a realidades de desventaja social o de riesgo de muerte.

El desarrollo «corregido por violencia» puede llegar a mostrar parte de la lógica del conflicto interno del país, sobre todo cuando considera las libertades negativas, tales como el no «sufrir de muerte violenta»; esta última se reconoce como una de las realidades palpables de una sociedad que no ha construido, por sí misma, unas condiciones de vida marcadas por el respeto mutuo ni por la generación de oportunidades y opciones para todos los asociados del Estado colombiano, el cual ha apelado, para garantizar su gobernabilidad, a métodos cuestionables que profundizan el escepticismo social frente a su marcha, coordinación y administración.

Por lo que respecta a la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el informe analiza el cumplimiento de tres variables: la esperanza de vida, que se relaciona con el impacto que causan las muertes violentas por el conflicto en el número de años esperados de vida que se pierden por las mismas condiciones del conflicto; la educación, especialmente en cuanto al comportamiento de la alfabetización y la cobertura escolar, acompañada del análisis de las implicaciones de la deserción escolar en zonas de influencia

guerrillera o paramilitar, o ambas; y el ingreso per cápita, en lo que concierne al efecto negativo del conflicto en los costos que se generan como consecuencia del gasto militar, la infraestructura y los activos materiales destruidos, el valor económico de las vidas perdidas, el costo de los daños sociales (por el desplazamiento forzado), las transferencias ilícitas (por el pago de secuestros), el desperdicio producido por el miedo y la incertidumbre (por el abandono de tierras) y la destrucción de intangibles como el capital social y la pérdida de confianza.

Este último punto merece un análisis más detallado. Los análisis sobre capital social y sobre las responsabilidades sociales que deben construirse alrededor de comportamientos referidos a la cooperación y a la confianza son, realmente, temas emergentes; éstos tienen sentido –en el caso colombiano y, de paso, latinoamericano– en el proceso mismo de modernización y ajuste de los Estados, más como una nueva realidad que como una evolución histórica y política. En este sentido, esta «teoría» pretende ser una carta «unificada» que contiene conceptos, tan diversos pero tan cercanos, como los relativos a la reciprocidad, las redes sociales, el desarrollo participativo y el ejercicio mismo de la gobernabilidad.

Más allá de proponerse como una herramienta funcional en el análisis y en la promoción del desarrollo, cuando el término «capital social» hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas (tanto en las comunidades como en la sociedad en su conjunto), se deja de lado la historia misma de los actores que han construido, a su medida, otras razones de solidaridad y cooperación, basadas especialmente

en la necesidad y en la falta de oportunidades. Se diría, pues, que hay más reciprocidad en la desgracia que en la verdadera posibilidad de asumir un futuro incierto y con altos grados de desigualdad. Esta situación cuestiona directamente el ejercicio de la gobernabilidad y la intervención de las instituciones, en la medida en que por la falta de transparencia se reduzcan los costos de transacción (Coase 1937) y, por ende, se genere un alto costo en la producción de bienes públicos (North, 1990) y, en general, en lo que se ha denominado la «constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables» (Putnam 1993).

De esto se desprende que el conflicto y su dinámica se encuentran relacionados con los cambios institucionales, los cuales se adecúan a las exigencias de modernizar una sociedad por decreto y en función de parámetros externos, sin que los comportamientos de confianza y cooperación ya mencionados sean los precursores de instituciones que reflejen tales objetivos (es decir, que el bien común se constituya en el origen de dichas acciones, así no se logre como tal). Este capital social hace referencia a normas, prácticas y relaciones interpersonales realmente existentes y observables, que no sean construidas mediante una suerte de ingeniería social que lo produzca de manera, por así decirlo, sintética. El fracaso de estos planteamientos se demuestra cuando los mismos terminan por uniformar a las sociedades, lo cual se evidencia, sobre todo, al revisar el comportamiento de las élites burocráticas, étnicas o religiosas que ejercen prácticas excluyentes o que no respetan los derechos humanos fundamentales, ya sea por la vía armada o a través de diferentes medios del ejercicio o monopolio del poder.

En los resultados del informe, se observa el alto índice de afectación que ejerce el conflicto sobre estas variables de capital social; por ello, es lógico que las características mismas de la confrontación generen un ambiente completamente inestable ya no sólo sobre el IDH, sino sobre todos los indicadores sociales y económicos de desarrollo en el país. De estos resultados se desprende, en lo que respecta al desarrollo de la política social, que se han quedado cortas las instituciones y los diseñadores de política pública, no sólo en cuanto a la atención de zonas y ejes sociales vulnerables y afectados directamente por el conflicto, sino en lo concerniente a la comprensión del fenómeno mismo. En este sentido, en particular, no se puede seguir considerando que la violencia que afecta a los distintos sectores, poblaciones y comunidades involucrados en ella tenga las mismas causas; por otra parte, las medidas no pueden seguir teniendo un carácter residual y paliativo, ni tampoco se puede seguir aspirando a que estas comunidades se integren con medidas cortoplacistas (tales como la atención de urgencia y emergencia a los desplazados –sin considerarlos como actores «vivos» del proceso mismo de resolución– y las acciones encaminadas a la generación de renta), sino a través de programas dirigidos a la expansión de las libertades individuales mediante la generación de oportunidades y capacidades.

En el informe se afirma que, para entender el conflicto, es «menester meterse en el pellejo de los agentes», es decir, que es preciso asumir la racionalidad de cada actor partici-

pe en dicho conflicto. Tal afirmación, pues, ya no sólo incluye el entender, sino el comprender estas acciones sobre la base de la capacidad de transformarse con esta realidad. Esto va mucho más allá de la información suministrada por los medios masivos de comunicación –los cuales tocan a la opinión pública de manera coyuntural, sin educarla ni sensibilizarla–, e implica el tener una injerencia positiva en el tejido social y el tocarlo, sobre todo desde la política social; el objetivo es propiciar una situación de desarrollo y libertad que no busque la desaparición del conflicto como medida de ajuste y de cambio, sino que permita inventar una forma de resolver el conflicto armado de manera pacífica y no violenta.

Mientras se sigan polarizando las acciones de atención de este conflicto y no se consideren las condiciones del tejido social ni se construyan agentes de cambio –y no simplemente individuos depositarios de ayudas o subsidios extras, sin acceso a oportunidades y capacidades– con un claro y sostenido proceso del ejercicio de titularidades, no sólo no habrá un Estado viable socialmente, basado en un proceso de consenso y negociación, sino que en Colombia se seguirá manteniendo la distancia, a veces insalvable, que supone la creación de normas sin un proceso de participación activa y propositiva.

Esperemos que este informe, al igual que muchos otros, así como el discurso mismo frente a las salidas al conflicto armado, no se queden sólo en eso: es decir, en informes y en discursos. ☹

