

Gobernabilidad, descentralización e información en medio del conflicto

Según Thomas Schelling, un punto focal es un elemento que cobra tal relevancia psicológica, que hace que las personas coordinen sus acciones con respecto a él. En el presente comentario sobre el Informe de Desarrollo Humano de Colombia 2003, se señalará que la preocupación por la gobernabilidad y el conflicto armado actúan como puntos focales en el contexto nacional y que, por ello, desdibujan en parte el panorama general de análisis; además, los medios de comunicación actúan de forma estratégica, tanto en la distribución de la comunicación como en la apertura de espacios de participación política. Con esto aprovecharemos para mencionar las problemáticas que se están abordando, así como los ejes de reflexión y las líneas de trabajo que se desarrollan actualmente en el Observatorio de Conflictos y Desarrollo, que forma parte de la Escuela de Economía de la Universidad Central.

Si bien el Informe de Desarrollo Humano de Colombia 2003 no se centra en el análisis particular de la gobernabilidad, ésta constituye el contexto general de la propuesta para gobernar. Se considera ingobernable un país cuando tiene frecuentes cambios de gobierno; cuando es incapaz de organizar el gobierno de modo tal que tramite adecuadamente las demandas sociales; cuando carece de una relación con la sociedad y sus de-

mandas y cuando un gobierno no puede mantener la estabilidad macroeconómica. En este sentido, la democratización y el autoritarismo se han presentado como remedios para el problema de la gobernabilidad. Si el Estado centralizado no logra los niveles de desarrollo económico deseados ni atrae el capital extranjero para la inversión, necesita aproximarse a un mejor desempeño estatal; la opción, en este caso, es la democratización del Estado y su descentralización, proceso en el cual Colombia, junto a Brasil, Venezuela, México y Chile, ha sido uno de los cinco países latinoamericanos pioneros en adoptar medidas de este tipo.

Podemos destacar tres elementos para evaluar la descentralización: el grado de libertad de gasto y de búsqueda de financiación que permita el gobierno central al gobierno local; el grado de autonomía de los gobiernos locales en términos administrativos y políticos; y, por último, la velocidad y el alcance del cambio hacia la descentralización.

La descentralización llevó a que el nivel nacional entablara conversaciones con el nivel local de igual a igual; sin embargo, se dieron

Danghelly G. Zúñiga R.
**Directora Observatorio de Conflictos y
Desarrollo**

algunos problemas generales en la implementación del proyecto de la descentralización. El problema del conflicto armado, que a través del tiempo ha incrementado su intensidad y ha ido avanzando del campo a la ciudad, hizo que el problema de la estabilidad y la seguridad se pensara, prioritariamente, en términos de paz o guerra; así mismo, condujo a que la evaluación sobre la consolidación del poder político local se centrara en la capacidad de tomar el control físico y armado, y no en los logros del mantenimiento macroeconómico a largo plazo.

Desde que en 1983 se inició la descentralización en Colombia, los nuevos administradores públicos debieron, aparte de generar el cambio institucional que demanda la descentralización, organizar las finanzas locales y sensibilizar a la población local para que participara activamente en la toma de decisiones. Con esto se buscaba la ampliación de la participación política y la implementación de la rendición de cuentas a la sociedad. Sin duda alguna, el gran triunfo de esta gestión radica en que hoy los ciudadanos participan activamente en las decisiones de gasto de los dineros públicos; sin embargo, no ha llevado a que participen de la misma forma en el análisis de las políticas públicas.

En el contexto real, fue difícil iniciar la implementación de este modelo debido a la existencia, en las regiones, de élites tradicionales con poder, activas política y económicamente. Esto llevó a que la descentralización viera restringida su capacidad de actuar y de consolidar nuevos poderes locales, y determinó, por el contrario, que siguieran utilizándose los mecanismos de alianzas con los viejos poderes locales. Para los poderes locales dominados por las élites tradicionales,

la descentralización significó un mejoramiento en sus condiciones de negociación con el poder nacional y les aseguró un control estratégico sobre los territorios que podían explotar. Así, muchos fortalecieron el proceso descentralizador sin que lograran recrear la idea nuclear de establecer una mayor relación con la solicitud y la resolución de las demandas sociales; además, al ser relativamente autónomos, los gobiernos locales crearon nuevas y mayores instancias en la relación Estado-Ciudadano, porque el Estado central les había adicionado un mayor número de responsabilidades de las que podían cumplir con sus pocos recursos.

En este contexto, la participación política se amplió gracias a las reformas políticas y electorales. Los grandes beneficiados fueron los nuevos políticos, es decir, los que se presentaron como ajenos a los partidos políticos tradicionales. En sus propuestas de plan de gobierno, estos políticos incluían demandas de la ciudadanía con la premisa de que todo sería posible de cumplir si se les colaboraba con el pago de nuevas cargas. Fueron acciones sinceras que llevaron al poder a varios alcaldes del país, pero ello no significó, con todo, una mayor participación ciudadana. En la relación Estado-Ciudadano se escucha al ciudadano que vota, al ciudadano que se agrupa para formular el plan de gobierno y proponer las acciones que resuelvan las situaciones que le preocupan, de acuerdo con lo que está dispuesto a pagar. En este contexto, aún hay, sin embargo, quienes no comprenden ni el malestar de los jóvenes con la forma de hacer política, ni la distancia que se genera con las formas de participación que promueven la solidaridad y el activismo en acciones locales con un resultado más cercano y evidente.

Esto también trae como consecuencia un efecto perverso que podemos observar hoy en día, pues en vista de la necesidad del reconocimiento de la acción efectiva del gobierno local ante el gobierno nacional, éste evalúa inmediatamente el territorio que dirige el gobierno local no sólo desde el punto de vista económico, sino también en términos de disminución del conflicto. En el juego de poderes de los niveles local y nacional, se da como resultado que desde el ámbito nacional se evalúa la acción local y se determina tomar medidas extremas para resolver problemas agudos, pasando por encima de la autonomía del ámbito local; así, se hace de la región un pequeño laboratorio experimental, que funciona a modo de castigo ejemplarizante para las demás regiones. De este modo, se espera que siendo la región un territorio más pequeño, las determinaciones que se tomen en los momentos de «dominación nacional» surtan efecto rápidamente y que los arreglos institucionales se implementen por encima de los procesos de democratización, lo que hace que se construya y consolide la idea de permanencia en el riesgo, como señalaría Beck¹. En efecto, el manejo del riesgo se está convirtiendo en una subdisciplina en la que participan diversas ciencias, de acuerdo con el tipo de riesgo en cuestión. Mary Douglas señala que en tiempos pasados la idea de riesgo se manejaba y se definía conforme a los presupuestos que permitía el discurso religioso; en la actualidad, por el contrario, el discurso en torno al riesgo es múltiple y muestra diversos aspectos. Si, por ejemplo, se está hablando del riesgo de un accidente nuclear o de la manipulación del genoma, se escuchan las posiciones de los físicos y de los biólogos con sus aclaraciones técnicas; de los estadísticos con el manejo de las esta-

dísticas y las probabilidades; de los políticos y economistas con su eficiencia económica e impacto institucional; y de los científicos sociales con el impacto cognitivo en la población (aquí tampoco puede faltar, por supuesto, la participación del discurso ético y religioso).

Con todas las aristas que pueda presentar el manejo del riesgo, podría pensarse que se dispersa el punto focal que permitiría a la población formarse un juicio acerca del riesgo y del grado en que éste le puede afectar. Pero como dice Garfinkel, los individuos no son estúpidos culturales que se presentan como simples receptáculos de la información que se les suministra, pues desde sus perspectivas idiosincráticas², las audiencias deconstruyen los discursos a los que se exponen y forman sus juicios en la interacción de la vida cotidiana, con lo que crean sus propios puntos focales.

Aquí cabría preguntarse: ¿dónde está la presentación de las múltiples aristas en cuanto al riesgo que estamos enfrentando los colombianos a causa de nuestro conflicto armado? La sensación del riesgo de caer o de ser afectado por el conflicto en Colombia no ha sido el resultado de la lucha que se lleva a cabo en el exterior: el riesgo del conflicto siempre ha estado en medio de nosotros, lo que también nos ha llevado a pensar, peligrosamente, que el riesgo para la sociedad somos nosotros mismos. Hasta hace poco, esto fue producto de la incidencia de ideas externas en el comportamiento colectivo, es decir, de la influencia de ideas revolucionarias de origen extranjero que se dio en el marco de la Guerra Fría. Hoy en día se ha modificado un poco esta concepción, y a ella se ha adicionado la manera como se inserta un grupo y un territorio en el marco globalizante de un

¹BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.

²Propias, autónomas, singulares: la capacidad de establecer un juicio autónomo.

tipo de producción para la exportación –el tráfico de estupefacientes– y de un tipo de acción armada que, dependiendo de que se le otorgue o no un reconocimiento político, recibe en la actualidad la denominación de terrorismo (si bien un cambio en la definición no implica necesariamente un cambio en la naturaleza del enemigo).

Es aquí donde los medios de comunicación desempeñan un papel activo al exponer el proyecto de los nuevos poderes locales y nacionales como proyecto ciudadano. Sólo así es posible interiorizar la premisa de que la creación de nuevos impuestos y contribuciones darán como resultado ciudades mejores y más seguras. Los medios de comunicación no sólo informan a la comunidad de las decisiones sobre los bienes públicos, sino que también recrean un lenguaje y un imaginario de participación en esas decisiones. La plaza dejó de ser, hace tiempo, el espacio propio de la política; hoy en día, los medios de comunicación generan el espacio propio de la discusión pública, esto es, de lo público y, por tanto, de la política. Es en ellos en donde la información y la acción se conjugan, y en donde la acción ciudadana puede o no dar su respuesta a las demandas políticas que requiere la sociedad. Las recomendaciones del Informe de Desarrollo Humano no son nuevas en este ámbito; pero si se toman en cuenta pueden llevar a que tengamos, como ciudadanos, una mayor y mejor información, lo que es fundamental a la hora de tomar decisiones sobre lo público.

En el informe se ha señalado que el uso de una fuente específica hace que los medios no logren el equilibrio necesario a la hora de exponer el hecho noticioso; pero también el uso inadecuado del lenguaje hace que ese desequilibrio lleve a una exposición no muy

clara de los acontecimientos. Así, en lugar de ser explicativos, los medios, con frases como «*Otro ataque contra bus lleno de civiles*»³ o «*Los violentos están prohibiendo ciertas conductas y desapareciendo alumnos*»⁴, combinan la propaganda amarillista para atraer lectores y la descontextualización; es decir, se hace evidente la ausencia tanto de una contextualización como de un lenguaje apropiado para informar sobre el conflicto armado en Colombia.

Sin duda alguna, la descripción de acciones violentas y el conteo de los muertos que deja el conflicto armado llenan gran parte de los periódicos y noticieros en Colombia. No abogamos porque crezcan las secciones de «noticias amables» –en las que se han convertido las secciones de deportes y de farándula, que hoy ya ocupan una gran parte de los noticieros colombianos–, ni tampoco porque no se hagan visibles las contradicciones sociales; el problema fundamental es cómo se identifica la centralidad, cómo se focaliza la atención de las audiencias. Italo Calvino señala que la mejor forma de hablarle a la gente de sus problemas es a través de la fantasía, y no por medio de la descripción de la realidad; sin embargo, ésta no es la premisa que pueden adoptar los medios masivos de comunicación que se encargan de informar sobre el conflicto armado y político. Tales medios, indudablemente, generan espacios para la discusión de lo público, y también contribuyen a la generación y a la movilización de opinión pública; pero deben ser más responsables sobre cómo informan y hacia qué movilizan. Sin duda alguna, es necesario que exista en circulación más de una visión de la situación actual. En efecto, hoy tenemos un diario y un semanario dominical de tiraje nacional, y no son pocos los

³ *El Tiempo*, junio de 2003.

⁴ *Ibid.*, abril de 2003.



noticieros con alcance nacional; pero todos ellos utilizan un lenguaje en el que se mantiene la exclusión y que siembra la desconfianza: el riesgo es permanente y por ello no se permite construir mayores vínculos socia-

les. Quisiéramos terminar con una pregunta: si somos una sociedad que vive en riesgo permanente, ¿no sería más productivo utilizar un lenguaje y unas narrativas vinculantes para dejar de serlo? 🙄

