

Las fundaciones y la sociedad: una aproximación al caso colombiano



Jorge Orlando Melo

Orden social, mercado y Estado

En las sociedades tradicionales, que se definen como organismos, el monarca debe buscar el «bien común», que se determina a partir de los valores religiosos y morales, a diferencia de las sociedades representativas, basadas en el individuo, en las que cada persona busca en forma libre e independiente sus fines, y todos tratan de ponerse de acuerdo para buscar unas metas comunes.

El orden tradicional mantuvo plena fuerza en la Nueva Granada hasta finales del siglo XVIII: allí existía una sociedad jerarquizada en la que los criollos, descendientes de los conquistadores españoles, eran dueños de las tierras y las minas, y la pobreza era muy amplia. En las ciudades, que eran pueblos de unos pocos miles de habitantes, los criollos vivían del trabajo de los indios, que lograban su supervivencia en los resguardos. Los que no hacían parte de un resguardo trabajaban para las familias ricas, y los que no tenían trabajo vivían en la pobreza. Las situaciones de pobreza extrema, comunes en el caso de ancianos, niños abandonados (expósitos) o sin padres conocidos, así como de «locos», eran atendidas por la caridad de las personas o las instituciones religiosas (parroquias y conventos) o por algunas instituciones públicas, hospitales y asilos, creadas siguiendo la visión de la caridad. La pobreza era considerada inevitable, y una oportunidad para que los creyentes ejercieran la caridad. Por supuesto, esto se aplicaba a los pobres que no parecían responsables de su estado, a los que no tenían culpa, por su afición a la chicha o por su desidia. Algunos pobres escondían su estado (los «pobres vergonzantes») para no avergonzar a sus familias y se diferenciaban de los demás pobres, llamados «de solemnidad», que no podían mantener oculta su situación. Mientras los primeros merecían la atención de la caridad de los buenos cristianos, los que acosaban a los demás con sus reclamos y quejas eran mal vistos. Al lado de estos dos grupos de pobreza en las familias nota-

bles, existían los pobres sin recursos ni vínculos a la sociedad española, los indios y los mestizos, los vagos o los viciosos.

El orden social de Occidente se transformó radicalmente entre el siglo XVIII y el XX. Algunos monarcas, como los Borbones, promovieron desde el siglo XVIII reformas «ilustradas» que llevaron a que se hiciera más aceptable la intervención del Estado en el manejo de la pobreza. Hospitales y asilos se fundaron en toda América, o pasaron del manejo privado (religioso) al manejo público. Y en el siglo XIX aparecieron sociedades organizadas en forma representativa, en las que se suponía que el Estado era el resultado de un consenso entre todos los ciudadanos, más que una institución divina. El poder del soberano, en las sociedades posteriores a la crisis del antiguo régimen, en las sociedades que siguieron a la Revolución francesa y a la independencia de Estados Unidos, proviene de la voluntad de todos y no de Dios.

En las primeras sociedades representativas y democráticas, el Estado buscaba garantizar unos bienes básicos: la independencia, la seguridad, el funcionamiento de la justicia y de los sistemas electorales. Los demás bienes sociales —el empleo, el ingreso, la salud, la educación— se obtenían en primer lugar en el mercado, por la acción individual, y en forma subsidiaria por la caridad de los cristianos. El Estado proveía la justicia en las relaciones entre los particulares, pero estos buscaban su supervivencia y su bienestar trabajando duro y ateniéndose a las normas del mercado. Si hay pobreza o riqueza, si hay desempleo o no, esto depende del funcionamiento del mercado, y es en buena parte responsabilidad del individuo. Este es un mecanismo que, en principio, tiende a asignar los recursos sociales en una forma adecuada, de manera que al comprar algo o contratar algo, yo doy una señal de lo que estoy buscando, que se transmite a los demás productores. El mercado se encarga de estimular la producción y el progreso económico y de dar a los productores los beneficios que se derivan de su acción o de su trabajo. Así, en una sociedad democrática y liberal, el sistema electoral permite que

los ciudadanos se pongan de acuerdo sobre las normas de justicia y orden político que deben regirlos, mientras que el mercado asigna los bienes económicos que la ley no regula. Mercado y Estado se complementan, para ofrecer a todos una compensación adecuada por su esfuerzo. La desigualdad, la pobreza, el desempleo, son males temporales y parciales o, más bien, sirven como incentivos que motivan a los individuos para buscar cómo evitarlos trabajando duro, capacitándose, ahorrando.

Las decisiones privadas se toman mediante cálculos racionales, en los que cada uno busca su propio beneficio. La búsqueda del beneficio individual produce el mayor bienestar posible para todos, o, como decían los promotores de la ética utilitarista, «la mayor felicidad para el mayor número». Por supuesto, esto supone que los mercados funcionan bien, que no hay monopolios ni restricciones graves (como las que limitan los mercados del trabajo o de la tierra en algunas partes, con los gremios artesanales o las tierras de manos muertas) y precisamente el Estado, en su política económica, debe encargarse de evitar que algunos obtengan ventajas de situaciones irregulares y restringir el esfuerzo de empresarios o trabajadores de imponer condiciones anómalas al mercado.

Los desajustes del sistema de mercado y sus correcciones

El modelo democrático liberal, en la práctica, presentó muchas dificultades, y en el siglo XIX los movimientos obreros, sobre todo en Europa, denunciaron su injusticia: la igualdad del mercado es teórica, y el sistema produce y reproduce la explotación continua de los trabajadores, condenados a vender su capacidad de trabajo por salarios de pobreza. Los movimientos obreros, de orientación socialista, muestran la desigualdad social como el efecto de fondo del sistema, que además, en el corto plazo, revela sus limitaciones. Si el ingreso es el resultado

de la voluntad y la capacidad de trabajar, ¿cómo garantizar que la población tenga una preparación adecuada para el trabajo, que reciba capacitación y servicios de salud y asistencia que no condenen a muchos, desde el nacimiento, a la miseria, sin culpa de su parte? Las sociedades del siglo XIX adoptan diversos mecanismos para responder a estas fallas. En muchos países, las viejas organizaciones de la Iglesia, ligadas al orden social tradicional, muchas de las cuales existían desde la edad media, atienden las peores situaciones de pobreza y miseria: hay orfanatos para atender a los niños, ancianatos, asilos para los pobres, hospitales y manicomios para los enfermos y «deficientes mentales» o locos, sostenidos por las donaciones voluntarias de los ciudadanos prósperos, por la caridad de los creyentes o, a veces, por las organizaciones religiosas o del Estado.

La caridad siguió siendo la respuesta convencional a las fallas de fondo del sistema, a su incapacidad para evitar la miseria de muchos. La educación, ofrecida en gran parte por particulares, permite a los que ya tienen recursos preparar a sus hijos para la vida productiva. Pero los más pobres no tienen una educación que les permita salir de la pobreza; apenas pueden ir a escuelas parroquiales, que ofrecen solamente una educación básica. En algunos países la escuela es apoyada por la voluntad solidaria de las localidades, que establecen algunos impuestos para sostener un sistema escolar elemental.

El orden político garantiza el sistema democrático, el mercado asigna los recursos para crecer la producción, la caridad atiende las peores injusticias creadas por el sistema. Y el Estado, en respuesta a la acción reivindicativa y la protesta de los trabajadores y otros grupos, o por la existencia de comunidades más o menos solidarias que creen en preparar a sus miembros para la lucha por la vida, promueve en algunas partes la educación, atiende las situaciones extremas de salud.

Además, los empresarios y los productores logran mostrar el gran papel que tiene el Estado en impulsar, en el mundo com-

petitivo del siglo XIX, el progreso: el modelo teórico de un mercado sin interferencias se altera para aceptar la protección a la producción nacional (aunque a veces puede mostrarse que no proteger es, para un país concreto, más eficiente y conduce a mayor bienestar) y para dar subsidios a la producción mediante, por ejemplo, la construcción de ferrocarriles y otros sistemas de comunicación. La misma educación empieza a ser vista como un mecanismo para aumentar la eficacia del mercado, por medio de escuelas de artes y oficios, del entrenamiento para el trabajo, de la formación de artesanos. Así, el sistema representativo liberal se complementa, desde el comienzo, por una herencia del antiguo régimen (la caridad de origen religioso) o por instituciones y funciones del Estado que buscan hacer más eficiente el mercado mediante el estímulo a los productores nacionales, protegiéndolos de la competencia externa o mejorando la educación o las vías de comunicación. El Estado se convierte en un mecanismo complementario al mercado, que estimula el progreso y el desarrollo de la producción.

El choque de la desigualdad

Donde existían tradiciones igualitarias muy fuertes, como en Estados Unidos, que había escrito en la Constitución de 1783 que todos los hombres nacían iguales, pero existía una ideología del esfuerzo personal que hacía rechazar las ayudas públicas a los particulares, las desigualdades producidas por el sistema económico fueron muy atacadas por algunos grupos como producto del egoísmo y la manipulación de los ricos. A fines del siglo XIX, los empresarios que controlaban el petróleo o las vías de comunicación (como los Rockefeller o los Carnegie) fueron considerados «aristócratas ladrones» («*robber barons*»): la idea planteaba que los elementos de igualdad que la visión optimista del mercado proponía eran imaginarios, por el gran poder de los grandes empresarios o monopolios para alternar a su favor el funcionamiento de los mercados.

En Estados Unidos, entre 1890 y 1930, los empresarios buscaron enfrentar esta visión contraria al ideal liberal de un capitalismo con un mercado libre, mostrando que podían inducir la igualdad y los avances que en teoría el mercado no podía atender, mediante otros mecanismos, como la gestión comunitaria y la beneficencia. La tradición de impuestos y la gestión local en Estados Unidos, un país conformado en gran parte por pequeños pueblos y aldeas, permitió atender algunas necesidades de educación e higiene, aunque con líneas de acción muy limitadas. Allí, desde el siglo XVIII, se habían establecido hospitales «voluntarios» y escuelas, y en el siglo XIX, la limpieza urbana —manejo de basuras, agua potable, alcantarillados— se vio como factor esencial para defender la salud de todos, prevenir epidemias y enfermedades. La higiene se convirtió en una responsabilidad aceptada de las autoridades locales, y la protección de la salud pasó de depender de cuarentenas a basarse en el mejoramiento de servicios de higiene. Había que limpiar las ciudades, evitar los aires corruptos, los miasmas. Esto llevó a la creación de departamentos de salud pública locales y a que los asilos para dementes, en vez de los viejos asilos de pobres, comenzaran a hacerse comunes en EE. UU. desde 1858. Y también a la preocupación por la salud, en un mundo en el que los contagios se convertían con frecuencia en epidemias aterradoras, la lucha contra bacterias y microbios, impulsada por los estudios científicos, convirtió la lucha contra la viruela, el sarampión, el tifo, la tuberculosis y otras enfermedades en parte aceptada de la gestión pública: se trataba de males que acompañaban el progreso y la urbanización, que podían afectar a todas las capas sociales, y no solo a los pobres, ignorantes o negligentes que la caridad atendía antes. Y al mismo tiempo que se buscaba la salud para todos, se trataba de inducir hábitos de moralidad, trabajo y buena conducta en los pobres.

En Europa, la respuesta estuvo acompañada por una mayor movilización política de los obreros, que promovieron levantamientos y choques como los de las comunas de París. Para los

dirigentes y los orientadores teóricos del movimiento obrero, la desigualdad era el resultado inevitable de la operación del mercado capitalista, y llevaría pronto al enfrentamiento total entre dos clases: los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, y a la defensa del papel del Estado como fuerza que podía corregir los efectos negativos del mercado.

La filantropía como respuesta¹

Además de la aceptación de la gestión pública en la educación, la salud pública y las vías de comunicación, en Estados Unidos se establecieron, en las primeras décadas del siglo XX, fundaciones de beneficencia que gestionaban, en un país con una tradición religiosa centrada más en la convicción personal que en la acción pública, y con instituciones nacionales débiles, la atención de algunas de las limitaciones del mercado. Además de servir como respuesta a los problemas de imagen de las empresas, y de permitir a las familias mantener el apellido de sus miembros notables dirigentes como ciudadanos ejemplares, aprovechando las ventajas de un sistema tributario que eximía a las fundaciones de los altos costos en impuestos de las sucesiones, las fundaciones permitían enfrentarse a algunos de los problemas que dejaban sin resolver el mercado o el Estado, evitando ampliar las funciones de este.

Estas primeras fundaciones se concentraron en atender sobre todo las necesidades del sistema educativo, mediante la financiación de universidades y escuelas secundarias y laborales, y de la investigación científica orientada al sistema de salud y a la salud colectiva y de las tropas. Así, la filantropía de los millonarios creó fondos de capital (*endowments*) que finan-

¹ Un buen análisis global de las fundaciones es el de Joan Roelofs: *Foundations and Public Policy: The Mask of Pluralism*. New York University, 2003.

ciaron casi todas las universidades de primer nivel, mientras fundaciones como la Rockefeller financiaban la investigación en enfermedades como la fiebre amarilla. Los empresarios, en estas organizaciones, no estaban sujetos a las restricciones del mercado, que exigían ganancias y resultados rápidos y no permitían el apoyo indefinido a investigaciones inciertas. De este modo, el modelo básico recibió un complemento, pues algunas debilidades del mercado podían ser corregidas por la filantropía empresarial. Después de la crisis de 1930, los empresarios terminaron aceptando el enfoque del «New Deal», que permitió al Estado, que seguía alejado de la gestión directa de la educación o la salud, o de la regulación de los mercados de trabajo, actuar como promotor del desarrollo económico, mediante la promoción del empleo en obras públicas y el consiguiente aumento del gasto, que no solo servía para hacer vías de comunicación, sino que desempeñaba un papel directo en la economía al convertirse en un elemento central de estímulo ampliando la demanda del mercado².

En Europa, donde el Estado empezó a financiar muchos servicios sociales desde mediados del siglo XIX, las fundaciones tuvieron un desarrollo diferente a Estados Unidos, sobre todo en el siglo XX, y no se enfrentaron tanto a la gestión directa de instituciones educativas o programas de salud. En sitios como Alemania se crearon, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, fundaciones de análisis de la realidad social, *think tanks* (Bertelsmann, Volkswagen, Thyssen, etc.) para

² La función de las fundaciones en el sistema norteamericano es estudiada en David Rogers y Terrance Keenan: «The Role of Foundations in American Society», *Health Affairs*, vol. 9, n.º 4 (1990), disponible en <https://www.healthaffairs.org/toc/hlthaff/9/4>. El contraste con el modelo alemán queda claro en Rupert Strachwitz: «The Role of Foundations in Public Debates in Germany», *American Journal of Economic and Sociology*, vol. 74, n.º 3 (2015), disponible en https://www.philanthropy-impact.org/sites/default/files/user-uploads/article_rupert_strachwitz.pdf.

impulsar el compromiso de los académicos en la búsqueda de soluciones políticas que crearan nuevos consensos sociales, en un momento en el que este consenso parecía haberse logrado, con la idea del estado del bienestar, en relación con el manejo de la economía y la política laboral y social³. El World Economic Forum (Davos), creado en 1971, buscó, en la misma dirección, ampliar el respaldo internacional por el modelo social adoptado por los europeos.

La idea de que el Estado pudiera actuar para estimular el funcionamiento del mercado era un abandono mucho más radical de la ortodoxia liberal que la simple aplicación de la caridad, la filantropía, o la acción remedial en educación, salud o cultura. Implicaba una interferencia con las reglas del mercado, que ya no resultaba siempre confiable: en situaciones críticas, la regulación del mercado podía ser esencial. Esto se extendió pronto al manejo de los sistemas monetarios, a las reglas para el funcionamiento de los sistemas financieros y de crédito, la búsqueda de una situación de pleno empleo para la población, etc. El Estado aprendió a definir las tasas de interés, las tasas de cambio, el volumen de moneda, la demanda de consumo de los trabajadores determinada por sus salarios, los incentivos para la creación de puestos de trabajo, buscando reforzar los efectos positivos del mercado. Los empresarios aceptaron pronto estas intervenciones, siempre que estuvieran orientadas a mejorar el ambiente para la gestión privada, y no implicaran tasas de tributación muy alta ni redujeran demasiado la capacidad de acción libre de las empresas. Y las

³ Albert O. Hirschman, uno de los fundadores de la planeación pública en Colombia, definió en un libro de 1970 un marco que podría servir para clasificar las fundaciones: las que buscan la lealtad con el sistema, las que promueven visiones o voces alternativas y las que se separan del respaldo del mercado o de la sociedad liberal. Hirschman, A. O.: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1970.

fundaciones de todo el mundo (en Estados Unidos, sobre todo la Ford y la Rockefeller) se encargaron de promover el análisis de las formas más apropiadas de gestión de la economía por parte del Estado.

La transformación del capitalismo: hacia el estado del bienestar

Sin embargo, la intervención del Estado, en un contexto de democracia competitiva y electoral, llevó pronto a intervenciones que buscaban el bienestar del conjunto de la población: aunque este estaba en teoría provisto por la racionalidad del mercado, las fallas eran evidentes. Desde los treinta, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la experiencia que dio la economía de guerra de gran capacidad intervencionista del Estado, en muchas partes, donde se formaron partidos que expresaron el punto de vista reformista de los obreros, se buscó también atender en forma más sistemática las necesidades básicas de la población (sobre todo educación y salud) y apoyarse en los sistemas tributarios, para redistribuir en alguna medida el ingreso de la población. Los países escandinavos, y después Inglaterra, Alemania y otros países europeos, fueron los más exitosos en este empeño, y crearon lo que se llamó el «estado del bienestar», en el que el viejo modelo (democracia y mercado) se complementaba con «intervención o gasto social» que recibió en algunas partes el nombre de democracia social o «socialdemocracia». Mientras tanto, en Estados Unidos se mantuvo la desconfianza en el papel del Estado para atender las situaciones de pobreza o sus consecuencias en la educación o la salud, pues siguió dominando la idea de que la búsqueda del bienestar era una obligación de cada persona, y cuando esta recibía apoyos gratuitos, perdía el incentivo para el trabajo duro y la construcción de su propio destino.

Quedó vigente pues, sobre todo en Europa, un sistema de tres bases (democracia representativa, mercado libre, intervención complementaria y correctiva del Estado), en el que, además, en algunos países, el sistema de fundaciones, como cuarta base, servía para atender los puntos críticos imprevistos. Así, en términos generales, la educación secundaria y superior pasó, en algunos países de Europa, a ser sostenida o gestionada por el Estado, mientras que la promoción del acceso masivo al arte o la cultura (por ejemplo, a las bibliotecas) se mantuvo en manos de fundaciones o entidades sin ánimo de lucro, apoyadas por la generosidad de los empresarios, al mismo tiempo que por recursos complementarios obtenidos por el Estado mediante los impuestos a la población y que muchas veces se entregaban a las fundaciones para su gestión, que se suponía más neutral y eficiente.

La situación colombiana

En el caso colombiano, las deficiencias del sistema de mercado se trataron de resolver por una combinación de reglas derivadas al mismo tiempo de los dos ideales políticos impulsados por los dos partidos en los que, desde 1849, se dividió la sociedad. Desde mediados de siglo, los que estaban empeñados en ampliar los derechos de ciudadanía a toda la población, apoyaron al mismo tiempo una gestión más activa del Estado para ayudar a aquellos pobres que no son culpables de su pobreza (con la creación de hospitales mentales, por ejemplo) y para obligarlos a convertirse en buenos trabajadores. Las leyes castigaron con fuerza la pobreza y el desempleo, con mecanismos como el envío de los «vagos» a colonias penales laborales como Patiburú, en el siglo XIX, o Araracuara, en el siglo XX.

Hasta 1870 predominó la atención de la pobreza en el marco de las visiones convencionales de la «caridad» y la pobreza, y a partir de ese año, los liberales, con su ambicioso proyecto de

reforma educativa, desplazaron los elementos del debate: ahora podía pensarse que el Estado era el responsable principal en la atención de los problemas, que iban surgiendo o se iban quedando sin resolver a pesar del progreso económico que presuntamente se estaba dando. El eje de este cambio estuvo en la atención a los problemas de salud creados en el marco de la urbanización: Bogotá y Medellín establecieron, entre 1880 y 1930, sistemas de atención públicos de las poblaciones de mayor riesgo (locos, pobres, ancianos) y de atención a la higiene (gestión de basuras, alcantarillados, agua potable).

Liberales y conservadores compartían los mismos criterios generales, pero con frecuencia diferían en las soluciones concretas. Los conservadores, en todo caso, se inclinaban más por usar el Estado en forma similar a los viejos sistemas de atención religiosa de la pobreza y la miseria, aunque aceptaron, en general, en la primera mitad del siglo xx, el aumento en el gasto para educación, la regulación de las condiciones de trabajo (jornada laboral, descanso dominical remunerado). Los liberales pensaban más en usar el Estado sistemáticamente para promover el desarrollo económico y el bienestar social (educación universal, ojalá para el trabajo, apoyo a los sindicatos, reforma agraria y distribución de la propiedad rural y de baldíos), aunque compartían la visión de un sistema económico basado en la inversión privada y en el trabajo individual. El electorado liberal, en buena parte obrero, se inclinó a veces por intervenciones más fuertes, y los empresarios de ambos partidos vieron con simpatía, aunque no unánime, la protección industrial o la regulación de los sistemas de crédito, moneda o cambio de divisas. El intervencionismo se identificó con la ideología liberal (Rafael Uribe Uribe lo defendió en 1909 como equivalente del socialismo), pero en la práctica ambos partidos aceptaban muchas de sus formas, que los empresarios conservadores justificaban sobre todo por el impulso a la producción y los liberales por la atención a los sectores más pobres. Este intervencionismo se concentró en la gestión del desarrollo urbano: muchos colombianos que habían vivido en

el exterior y habían visto la expansión de los servicios de salud locales o de gestión urbana, en Estados Unidos o Europa, impulsaron las Sociedades de Mejoras Públicas (Bogotá, 1897, Medellín, 1897). En 1917, estas organizaciones promovieron un congreso orientado al «*city planning*» y lograron que dos ciudades, Bogotá y Medellín, adoptaran planes de regulación de su crecimiento urbano. Al mismo tiempo intentaron financiar hospitales y otras instituciones con filantropía, con muy pocos resultados, lo que llevó pronto, a comienzos del siglo xx, a la expansión de la inversión pública en este campo⁴.

La filantropía complementa la caridad

En la primera fase, de 1870 a 1930, los empresarios crearon algunas fundaciones filantrópicas, pero en general siguiendo el modelo caritativo: las familias pudientes donaban recursos para crear una fundación que daba prestigio a su apellido y recordaba la generosidad de algún empresario, apoyando la donación de regalos de Navidad a los niños, o el funcionamiento de unos hospitales o una entidad educativa⁵. Al mismo tiempo, los empresarios más cercanos al sector público veían

⁴ Las instituciones privadas, más influidas por el pensamiento religioso, preferían en general atender a las poblaciones necesitadas usando las «visitas domiciliarias», que permitían conocer a cada familia y promover su moralidad. Las instituciones públicas, probablemente por razones pragmáticas, no se atuvieron tanto a este modelo.

⁵ Un estudio del papel de las organizaciones caritativas y filantrópicas en Colombia se encuentra en Beatriz Castro: «Prácticas filantrópicas en Colombia, 1870-1960», en *Historia y Sociedad*, 17, Medellín, 2009, disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/20442>. Un tratamiento más detallado se encuentra en el libro de la misma autora *Caridad y beneficencia, el tratamiento de la pobreza en Colombia. 1870-1930*. Bogotá, Externado de Colombia, 2010.

en las fundaciones una oportunidad de ofrecer respuestas a los problemas urbanos (servicios, vivienda obrera, etc.) más coherentes y ordenadas que los que ofrecían las burocracias públicas, sin experiencia ni recursos.

En el siglo xx se crearon fundaciones de caridad hospitalaria (San Vicente de Paúl de Medellín en 1912, Restrepo Barco en 1940, Pablo Tobón Uribe en 1954); de cuidado infantil-distribución de regalos, juguetes y ropas (Club Noel, fundada en Bogotá, después en Medellín en 1917 y después en Cali en 1924, que desarrolló una importante clínica infantil); de estímulo al sistema educativo (Universidad de los Andes en 1948, FES en 1964, decenas de colegios privados); o de atención a desastres (Compartir en 1979, ampliada a mejoramiento urbano después; Antioquia Presente en 1983), o de apoyo a la gestión pública urbana, que implicaban reglas sobre mercados, mataderos, parques, dentro de una visión de desarrollo que daba mucho peso al comercio con el exterior, etc.

Algunas fundaciones se crearon para ofrecer una respuesta más o menos amplia a los problemas evidentes: fueron, sobre todo, las fundaciones empresariales, que reemplazaban la respuesta directa de la gran empresa con un intermediario especializado (Carvajal, que además adoptó un mecanismo de cesión de acciones para financiar la fundación, Corona, Fundación Restrepo Barco en 1940, Fraternidad Medellín en 1957, Fundación Santo Domingo en 1960). En los empresarios pesaba la convicción de que la asignación de recursos por parte del Estado era muy deficiente, influida por presiones políticas y clientelistas, y que las fundaciones podían aplicar modelos de gestión privada que garantizarían resultados más adecuados, menos costosos y con mejores coberturas. En realidad, pesaba mucho el interés de ofrecer una imagen de las empresas más favorable al mismo tiempo que la convicción de que la caridad apenas sirve para la atención de casos concretos, pero es también ineficiente y crea relaciones de subordinación o menosprecio de los pobres contrarias a las bases de la sociedad moderna.

Entre 1960 y 1980, los empresarios apoyan varias tendencias, a veces contradictorias, en la gestión pública. Fundan organismos orientados a hacer un análisis más ordenado y sistemático de los problemas nacionales o regionales y a ofrecer diagnósticos y propuestas para atenderlos (Fedesarrollo en 1970, Proantioquia en 1975). Promueven la gestión pública más eficiente, mediante el impulso a las tecnocracias y a fundaciones creadas por entidades públicas (Planeación Nacional, Colciencias, Banco de la República, con su propia fundación investigativa, FPIT, 1968). Impulsan también una gestión social orientada por empresas, mediante las cajas de compensación, que comenzaron a establecerse en 1954 y que manejan recursos públicos y privados, definidos en las leyes de seguridad social, para atender necesidades de recreación, educación o vivienda de los trabajadores de las empresas. Este modelo representa, en cierto modo, la gran transacción entre el sector público y el privado: los recursos sociales, cobrados a empresas y trabajadores por el Estado para atender la acción social, se entregan a entidades manejadas directamente por las empresas, con sus criterios de eficiencia y planeación.

Los premios a la ciencia, al periodismo y a la producción cultural, por ejemplo, fueron asumidos por fundaciones privadas, que lograban evitar sesgos electorales o políticos (Alejandro Ángel Escobar en 1955, Grupo Bolívar en 1975; la fundación Banco de Colombia, que daba premios de cultura, no tuvo permanencia en este campo y se reorientó al impulso amplio y diversos de programas educativos y sociales). Igualmente, se crearon fundaciones para manejar museos y teatros, o para dar apoyo amplio a proyectos culturales diversos, por fuera de las restricciones y las tensiones que podían esperarse en el ambiente político de confrontación del sector público, marcado, hasta 1991, por la extrema tensión entre liberales y conservadores, y después por el gran peso de las redes clientelistas locales.

La gestión a través de organismos no gubernamentales o privados se extendió a áreas como el medio ambiente, la educa-

ción preescolar, la justicia (Excelencia en la Justicia, 1996), la paz (Ideas para la Paz en 1999, Arco Iris), los derechos humanos (Codhes y decenas de ONG), la nutrición infantil (Fundación Éxito, 1982), los nuevos medios de comunicación (La Silla Vacía), a medida que estos temas adquirieron mayor relevancia en el ambiente de conflicto político de los años noventa y siguientes. Pero estos organismos ahora no solo respondían a la voluntad del sector empresarial de ofrecer mecanismos complementarios a los estatales y caritativos, sino también a la mayor capacidad de organización de sectores de activistas intelectuales y políticos. Muchas ONG (como De Justicia, 2009) se crearon para promover el análisis académico, la defensa de los derechos humanos, mecanismos de participación barrial y comunitaria, formas de militancia sindical o ambientalista. Finalmente, en el complejo marco tributario y legal vigente, muchas fundaciones fueron creadas por pequeños grupos de organizadores culturales o sociales, interesados en establecer mecanismos de gestión independiente, que pudieran desarrollar los proyectos de un grupo de activistas sin estar sometidos a los papeleos engorrosos del sistema burocrático y con capacidad de recibir y administrar fondos tanto públicos como privados.

Filantropía y responsabilidad social empresarial

Parte de la respuesta empresarial se mantuvo enmarcada en la visión convencional de defender la acción del sector privado y mantener los límites aceptados de la gestión estatal. Casi toda la respuesta empresarial combinaba estrategias de defensa del sector privado, que además gestionaba sus intereses ante el Estado mediante las asociaciones gremiales (Andi, Fenalco, Acopi, Asobán), con un interés por mejorar la imagen o el prestigio de las empresas. Las fundaciones ostentaban el nombre de la empresa que las había creado y su acción benéfica servía de defensa frente a la percepción del daño social de

algunas empresas y de los problemas no resueltos del sistema social y económico.

Parte de este ajuste se dio en un contexto paralelo del sector público. En el nivel nacional colombiano, que intentó redefinir algunas de sus prioridades en el marco del conflicto armado y los intentos para su solución, el Estado ya había asumido una responsabilidad creciente en la atención de problemas de la familia y la infancia o la financiación de la investigación científica, con la reforma administrativa impulsada hacia 1967 y 1968, que incluyó la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y Colciencias. Pero esto se aceleró en los años que siguieron a la aprobación de la Constitución de 1991. Desde entonces, las autoridades municipales y departamentales asumieron como parte de sus tareas propias la promoción de proyectos en áreas de bienestar social, atención a la cultura, educación preescolar y universitaria, etc. Muchas veces, las mismas entidades públicas partieron de un diagnóstico similar al empresarial: la gestión de estos temas es más eficiente cuando no está sujeta a restricciones, rutinas y conflictos de la administración pública, y hace parte del proceso de desarrollo del país capacitar a la ciudadanía para que, en sus propias organizaciones, contribuya a gestionar esta clase de problemas.

En general, en Colombia los sectores empresariales mantuvieron una relación muy cercana con el sector público durante los años que siguieron al fin del Frente Nacional, en 1974, incluso cuando el mal manejo de algunos sectores privados llevó a situaciones críticas, como las que se produjeron en el gobierno de Belisario Betancur (1982-86), cuando intervino varias empresas bancarias. La cercanía con el gobierno siguió pesando en los gobiernos siguientes y sirvió para coordinar la respuesta pública estatal con la respuesta empresarial al crecimiento de las organizaciones del narcotráfico y a los intentos de penetración de sus recursos en las organizaciones más o menos de prestigio.

El caso antioqueño⁶

En Antioquia, sin embargo, el proceso tuvo algunos matices diferentes. Antes de 1970 la gestión pública departamental y de los municipios más ricos había sido encargada a figuras del sector privado, seleccionadas por los dirigentes nacionales o los partidos políticos, mientras que empresas públicas esenciales, como EPM, se manejaron desde 1955 con bastante independencia de la política electoral. Varios factores produjeron en Antioquia, en la década de 1970, rupturas y quiebres en esta tradición: el auge del narcotráfico, las dificultades económicas del sector industrial privado, sobre todo el textil, que llevaron a la adquisición de empresas locales por inversionistas de grupos externos, el desarrollo del clientelismo local apoyado por el Gobierno central, que hizo que los dirigentes locales apoyados por el sector público debieran demostrar un amplio seguimiento electoral.

Fue la magnitud misma de la crisis la que provocó la respuesta empresarial local, que buscó proteger a las entidades de la adquisición externa e intentó mantener, sin éxito, un modelo de protección industrial en un momento en el que el gobierno adoptaba la «apertura» económica, pero reasumió su colaboración estrecha con las políticas del Gobierno nacional. Los empresarios antioqueños habían fundado la Andi (1944) y otras entidades gremiales, y habían apoyado, a mediados de siglo, la creación de las cajas de compensación familiar o de entidades

⁶ El estudio clásico sobre el empresariado antioqueño y su respuesta a los problemas de la segunda mitad del siglo XX es de Nicanor Restrepo: *Empresariado antioqueño y sociedad 1940-2004: transformación e influencia de las elites patronales de Antioquia sobre las políticas económicas y sociales colombianas a partir de 1940*. Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2009. Versión en español, Medellín, Universidad de Antioquia, 2011. Disponible en <https://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/03/TEXT0-final-espan%E2%95%A0%C3%A2ol-Editorial-U-de-A-20-10-2010.pdf>.

como el Icetex, el Seguro Social y el Sena. Pero entre 1970 y 1982, políticos como Bernardo Guerra, en el Partido Liberal, o J. E. Valderrama, en el conservatismo, desplazaron a los dirigentes identificados con el «Club Unión» y llevaron a que los empresarios se alejaran de la gestión política directa. El gobierno de Betancur buscó atraer de nuevo a los empresarios, sobre todo los vinculados al llamado Grupo Empresarial Antioqueño, a la gestión pública, y lo logró. Encabezados por empresarios de este grupo, en los años siguientes se fortaleció la gestión coordinada entre el sector público y el privado, se construyó el aeropuerto en Rionegro y se terminó la autopista hacia Bogotá, se financió el metro, y el sector empresarial local volvió a intentar convertirse en guía del desarrollo económico, buscando transacciones apropiadas con los políticos locales, que volvieron a tener que contar con una aprobación básica del sector empresarial, para la gestión del sector energético, los servicios públicos, la promoción del desarrollo, el empleo y el sistema educativo regional, sobre todo. La gestión empresarial más directa se orientó mediante los organismos gremiales para concertar la política económica, las organizaciones filantrópicas para influir en áreas novedosas o sociales y la promoción de una actitud de «responsabilidad social», que incluía el respeto a la ley, el pago de impuestos, etc., para definir un contraste con las formas corruptas de gestión que se estaban volviendo comunes en la región⁷.

⁷ Nicanor Restrepo, gerente de Suramericana entre 1984 y 1988, y principal orientador del Grupo Empresarial Antioqueño hasta 2004, insistió con frecuencia en este tema. En 1999, en la Asamblea de la Andi, planteó que las empresas debían asumir su responsabilidad en la solución del conflicto armado, el cumplimiento de la ley y otros aspectos del orden social. Un análisis global del tema fue hecho por él mismo en 2004: Nicanor Restrepo S., *Empresas socialmente responsables en un escenario de globalización*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2004. Una presentación general de las opiniones de Restrepo sobre el tema se encuentra en Ana María Cano: «La responsabilidad pública como patrón de vida», en *Nicanor Restrepo Santamaría, 1941-2015*, Medellín, Suramericana de Seguros, 2017.

En medio de la crisis de 1982-83, dos dirigentes privados, Nicanor Restrepo y Juan Felipe Gaviria, fueron escogidos por el presidente Belisario Betancur, que se había apoyado en otros empresarios regionales en su gestión de la crisis económica, como gobernador del departamento y alcalde de Medellín, respectivamente. Estos empresarios desarrollaron unas visiones más integrales de la función de la empresa local, que fueron adoptadas con la denominación de «responsabilidad social empresarial»: la idea de que los empresarios no podían limitarse a su gestión como productores en el mercado, sino que tenían que considerar y responder a las limitaciones y los efectos negativos de su gestión principal como productores. Esto se hizo claro en el sector ambiental (bosques, cementos, asbesto), pero no fue tan claro en áreas como la salud (cigarillos, azúcar). En el fondo, las empresas, como en Estados Unidos, trataron de aprovechar las ventajas tributarias que daba la creación de fundaciones y la posibilidad de influir en áreas de gestión política sin entrar en debates que podían afectar la credibilidad de sus dirigentes.

Pero la preocupación por la responsabilidad general del sector privado se manifestó en buena parte con el apoyo a fundaciones más genéricas, capaces de buscar respuestas generales a los problemas enfrentados. Proantioquia, creada en 1975, por ejemplo, se convirtió en una fundación que analizaba los problemas sociales de la región antioqueña, pero al mismo tiempo promovió la creación de otras fundaciones orientadas a atender los desastres y las catástrofes (Antioquia Presente) o a impulsar el desarrollo ambiental, empresarial e industrial de la región. Un ejemplo paralelo de respuestas más sistemáticas a las limitaciones de la gestión pública o de los efectos del mercado, se expresa en líneas como el apoyo a áreas «genéricas», que buscan definir estrategias amplias y aplicables en diversos contextos, como Colfuturo (1991) o Empresarios por la Educación (2003), creadas con el apoyo del denominado grupo empresarial antioqueño. En estos casos, más que el reconocimiento del papel empresarial y la generosidad de la compañía

o las compañías mencionadas (o que ya no se mencionan), el impacto que se busca es de diagnóstico y de apoyo a la mejor gestión pública, dentro de la definición de esta mejor gestión que hacen los empresarios (buena planeación, buen diagnóstico, buen seguimiento, uso controlado y eficiente de recursos, vinculación de sectores sociales a visiones más cercanas a las de los empresarios, capacidad de responder a una amplia gama de tamaños en las propuestas).

Proantioquia tuvo un papel esencial en la conformación del consenso local entre diversos grupos empresariales y los principales dirigentes políticos. Las relaciones son complejas y a veces reflejan conflictos entre grupos económicos locales; los grandes dirigentes políticos logran al mismo tiempo apoyo y rechazo, y temas como la gestión de paz (en la que algunos dirigentes antioqueños tuvieron un papel muy visible) o la aceptación o el rechazo de los paramilitares han producido discrepancias, pero, en general, la gestión del sistema económico local, desde 1983, se hizo en el marco de un acuerdo parcial, de un consenso relativo entre el Gobierno nacional, los políticos locales y los empresarios principales, que ha sido promovido ante todo por el grupo empresarial antioqueño.

La situación actual y sus desafíos

Los procesos de paz, con sus bloqueos y limitaciones; la coyuntura económica muy variable, la polarización creciente política, que parece enfrentar a los defensores de un modelo tradicional basado en el mercado y una hipotética (y poco creíble: es más bien un demonio fantasmal creada por sus opositores) propuesta influida por el socialismo cubano y venezolano, las dificultades de EPM, crearon problemas para el mantenimiento de una estrategia de desarrollo regional, aunque la existencia de las fundaciones filantrópicas permitió mantener la gestión social

en niveles elevados. La pandemia, en 2020, en particular, mostró las debilidades del sistema de gestión: mientras el Estado era incapaz de ofrecer una respuesta coherente y bien planeada, las organizaciones filantrópicas no estaban enfrentándose a las demandas de la crisis de salud. La respuesta, tanto científica como asistencial, incluyendo la distribución de alimentos y la definición de reglas de conducta para la sociedad, pareció improvisada y reveló la debilidad del sistema educativo, incapaz de reorganizarse para funcionar con eficiencia y equidad a distancia, y del sistema de salud, así como de los mecanismos de protección del empleo y de los ingresos básicos mínimos de la población, su alimentación y su atención, y de los mecanismos de atención de emergencia. Tampoco parece haber sido muy eficiente en Colombia el seguimiento de los contagios, sobre todo de los no sintomáticos, o la verificación del efecto de las vacunas, aunque los procesos de vacunación y de confinamiento fueron eficaces en los aspectos fundamentales.

El descontento de sectores sociales débiles se expresó en manifestaciones y protestas, que pretendían lograr apoyo para un modelo de gestión más social, con medidas como educación gratuita universitaria o ingreso mínimo garantizado. En cierto modo, este modelo da poco peso a la filantropía, pues espera que el Estado asuma la responsabilidad de atender a las deficiencias mostradas por el sistema y que son en buena parte producto de las condiciones de mercado.

Los grupos empresariales, sobre todo gremiales, tratan de mantener vigente el núcleo del modelo liberal, e insisten en la limitación de la acción estatal. Defienden una tributación baja, que solo sería posible con una limitación muy grande de los proyectos de apoyo a los sectores sociales afectados por la pandemia. La demanda de una gestión responsable del gasto público, sin emisión, con un manejo controlado de la deuda y de la inflación, es el eje técnico de esta visión, que por supuesto implica políticas poco generosas en términos de pensiones, ingresos mínimos, etc.

En estas circunstancias, se plantea con mayor urgencia la necesidad de definir, en un contexto de solución pragmática, el papel que se asignará al mercado y al Estado, y la función que tendrán las organizaciones filantrópicas, que ya no son solo empresariales, sino que incluyen las ONG que defienden derechos humanos, medio ambiente o participación ciudadana. Los grandes debates del orden socioeconómico, que se habían extendido durante centurias, volvieron a ponerse en la mesa de discusiones en el marco de la pandemia y sus conflictos vecinos.

Por supuesto, es posible defender la necesidad de una definición clara de prioridades. Algunos quisieran que se reconociera la primacía del mercado y que el Estado renunciara a su pretensión de buscar objetivos de equidad y productividad, o al menos los limitara con claridad, para poder ofrecer las condiciones que los empresarios consideran necesarias para su gestión productiva eficiente. Otros quisieran que el sistema político respaldara una transformación del orden social y económico en un sentido, si no socialista, al menos socialdemócrata, que busque una estrategia de crecimiento cimentada en la expansión del consumo popular basado en los salarios, la ampliación del empleo y el subsidio a los desempleados, la distribución de la propiedad rural, la expansión de la agricultura campesina de exportación y la inversión pública para el desarrollo. Sin embargo, no es probable que el electorado colombiano, dividido en forma muy clara pero poco variable, vinculado a estructuras locales de poder clientelista, apoye o acepte alguna de estas alternativas radicales: la perspectiva política ofrece, ante todo, espacios para ajustes menores, que pueden hacer más eficiente el modelo vigente o satisfacer algunos sectores olvidados, pero sin alterarlo en forma brusca.

El posible papel de las fundaciones y la filantropía

Partiendo del supuesto razonable de que el consenso se orientará a mantener el orden actual, con ajustes menores, y de la experiencia de un modelo apoyado al tiempo en el mercado, la intervención estatal y la influencia de las fundaciones (y ahora las ONG), es posible pensar en las áreas en las cuales es más urgente el apoyo a la filantropía y de sus organizaciones para enfrentar problemas que parecen desbordar la capacidad de gestión y manejo estatal. Señalo a continuación, en forma algo desordenada, algunas líneas de respuesta a los problemas en los que se mostraron con mayor claridad las deficiencias de la respuesta pública y privada durante la reciente crisis. La respuesta estatal y la atención por fundaciones tienen sus puntos de eficacia y sus debilidades. Las burocracias públicas son poco eficientes, reemplazan con mucha frecuencia la gestión real por las declaraciones retóricas y promesas para el futuro, creando sistemas rituales de respuesta, «protocolos» de gestión, y no pueden responder con flexibilidad a situaciones imprevistas. Las fundaciones están también demasiado preocupadas por la imagen del sector empresarial (y nacen y se mantienen en buena parte siguiendo las facilidades tributarias que ofrezca el sistema público). Además, las fundaciones, muchas veces muy experimentales, mantienen las tradiciones y los rituales de los sistemas de caridad, de manera que «inferiorizan» a sus usuarios y los convierten en «víctimas» que deben ser ayudadas por la gente bien, y muchas veces parecen crear relaciones de dependencia más o menos duraderas.

Por otra parte, la atención de problemas amplios de una población numerosa solo la logra hacer con suficiente cubrimiento y recursos el Estado, mientras que la lógica de ensayo y error para buscar soluciones innovativas y ensayarlas está más al alcance de las fundaciones. Pero este sector debe estar sujeto a controles precisos, hechos por otras fundaciones o por el Estado, no solo para verificar el cumplimiento de las reglas

tributarias y administrativas, lo que ya se hace en Colombia, sino para medir su impacto, su eficacia y sus costos.

1. La gestión de la información. Parecería útil consolidar la coordinación de las instituciones, a partir de las instituciones universitarias y privadas, y con participación de algunas entidades públicas, para analizar mejor la información disponible. Es preciso redefinir las estadísticas oficiales para que respondan a las cuestiones pertinentes y no se conviertan en mecanismos de propaganda para demostrar la calidad de la gestión pública o su fracaso. Fuera de unas instituciones guías, con amplios recursos, es conveniente la creación de entidades más pequeñas, ONG de revisión de la información disponible, que critiquen las noticias engañosas o falsas que estén circulando, confirmen los conocimientos establecidos en forma indudable y mantengan abiertas las líneas de debate necesarias. La información sobre vacunas, sobre niveles comparativos de pruebas en diferentes regiones del país, sobre la extensión de los contagios o sobre la relación entre contagios y muertes fue manejada con poco rigor durante la pandemia (y sobre todo faltó casi por completo información regional comparativa), y esto refleja un patrón que afecta, sin duda, otras áreas de la vida nacional, como es claro en el campo de la criminalidad y la justicia, donde la información sobre la delincuencia es imprecisa, dominada por la necesidad de las autoridades de anunciar que resolverán los casos, pero sin dar información sobre lo que realmente se resuelve (¿cuántas acusaciones hace cada año la Fiscalía de cada delito importante y qué proporción representa esto de ellos?) o por la tentación de los medios de comunicación de producir temor y sensación de inseguridad. Un esquema de gestión mixta, universitaria y privada, incluyendo grupos como De Justicia, podría ser una buena aproximación.

2. Del mismo modo, valdría la pena tener entidades filantrópicas enfrentadas al análisis del sistema político en su operación real, para verificar la extensión de prácticas como la

compra de votos o el impacto del sistema de subsidios sobre las clientelas locales o para analizar y promover la ampliación de los procedimientos aceptables de debate y discusión de problemas en la controversia política.

3. La gestión científica se ha concentrado en Colciencias y las universidades, y está sometida a las dificultades y los obstáculos que enfrenta la gestión pública. Algunas fundaciones financiadas conjuntamente por el sector público y el sector privado habrían podido gestionar con más eficacia recursos como los de las regalías que se asignaron a la investigación y que simplemente se sumaron al desorden ya existente o fueron desviadas para el apoyo financiero de fundaciones educativas universitarias. Estas entidades podían especializarse, para atender problemas concretos (calentamiento, pérdida de especies, problemas de salud), y salir de la tensión producida por la presión para responder a las necesidades de «calificación» y reconocimiento del sistema universitario y a la búsqueda de respuestas en todas las áreas científicas que ha enfrentado Colciencias, y que el Ministerio de Ciencia y Tecnología probablemente tampoco podrá superar.

4. Las fundaciones podrían servir para responder a algunas de las debilidades mayores encontradas en el sistema educativo con ocasión de la pandemia: el sistema público tenía equipos (computadores y tabletas), pero no tenía materiales pedagógicos, contenidos que pudieran ser utilizados por los maestros para enseñar a distancia ni estrategias docentes apoyadas en aplicaciones adecuadas para el trabajo en casa de los alumnos. Buena parte del material educativo elaborado por fundaciones como Secretos para Contar podía ser incorporado a los contenidos ofrecidos por el Ministerio de Educación en su portal de Colombia Aprende.

5. Otra área en la que podrían tener impacto especial es la gestión de premios reconocidos para artistas, escritores jóvenes e innovadores tecnológicos, independientes de los intereses de corto plazo de las editoriales, las galerías y las empresas digitales.

6. Sería interesante buscar un modelo tributario más flexible y complejo, que diferencie el tratamiento de las fundaciones que financian a terceros de las que ejecutan directamente sus programas; reconozca en formas distintas las exenciones a las instituciones, educativas o de otro tipo, gestionadas por los fundadores (y que se prestan para eludir impuestos) de las que seleccionan con rigor su personal académico o transfieren sus recursos a otros; que distinga las organizaciones filantrópicas que aplican programas de asistencia ya probados de las que hacen la búsqueda incierta y arriesgada de modelos novedosos mediante experimentación en la gestión educativa o social.

7. Al mismo tiempo, vale la pena analizar en detalle las implicaciones económicas y financieras del sistema dominante de consecución de recursos, que busca establecer dotaciones («*endowments*») que financian con sus rendimientos la operación de las entidades filantrópicas. Probablemente sea conveniente dar incentivos adicionales a la entrega, por parte de las empresas, de aportes anuales o periódicos bajo la forma de «acciones», o de contribuciones periódicas para gasto que den a las fundaciones cierta independencia frente a la evolución de las tasas de cambio: las bajas tasas de interés que parecen estarse imponiendo en el mercado internacional obligan a las fundaciones a aspirar a dotaciones de un tamaño inmenso y van a crear un ambiente poco favorable a la ampliación de la actividad de estas instituciones. Debe considerarse, sin embargo, el riesgo de que una participación en la propiedad de las empresas lleve a una identidad mayor de los objetivos de las fundaciones con los de las empresas que las financian.

8. En conjunto, un proceso de coordinación de la gestión de las fundaciones y las ONG que defina sus objetivos en forma que los independice al menos en parte de los objetivos propiamente empresariales. Esto podría lograrse, tal vez, mediante una gestión más coordinada de las diversas entidades, para definir sus funciones, por medio de debates y discusiones entre todas, a la luz del modelo económico y social que está vigente en el país.