

Revista Foro

Bogotá - Colombia

Nº 13

Octubre 1990

Valor \$1.200

Constituyente La democracia es el camino



El presidencialismo y la Asamblea Constitucional

Ricardo Sánchez

Constituyente y Reforma de la Justicia

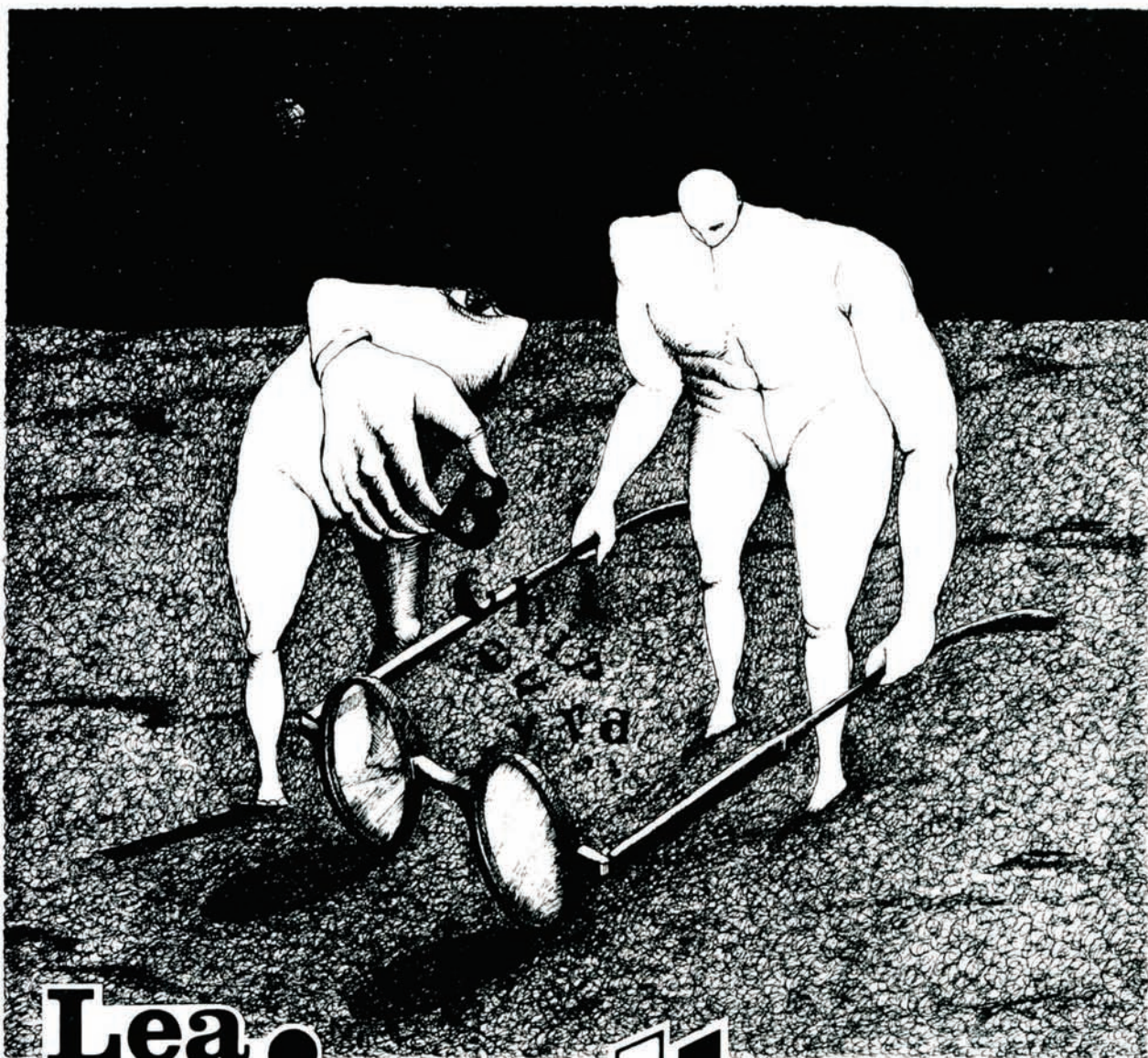
Carlos Jiménez Gómez

Democracia participativa y Constituyente

Orlando Fals Borda



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Lea. ciendías

vistos por cinep

Puntos de venta: Bogotá: CINEP Cra. 5 No. 33A-08 • Bucaramanga:
 Librería La Alegría de Leer Cra. 19 No. 36-29 • CALI: Librería Signos
 Calle 8ª No. 4-17 • Popayán: Librería Macondo Arte Cra 5ª No. 3-13
 Medellín: Librería Universidad de Antioquia • y en todas
 las librerías del país

distribuye ECOE calle 24 No. 13-15 piso 3
 Tels: 243 16 54 • 243 39 49 Bogotá

Marzo 30 • Junio 29
 * Septiembre 28 • Diciembre 14

circula gratis con
EL ESPECTADOR
 *1990



Centro de investigación y educación popular CINEP

Director:

Pedro Santana R.

Editor:

Hernán Suárez J.

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro L.

Orlando Fals Borda

Constantino Casasbuenas

Javier Sáenz O.

Carlos Escobar A.

Fernando Viviescas

Ricardo García

Colaboradores:

Alberto Corchuelo, Fabio Velásquez, Alvaro Camacho Guizado, Carlos García, Abel Rodríguez C., Alberto Echeverry, Olga Lucía Zuluaga, Humberto Quiceno, Mario Sequeda, Gustavo Téllez I., Orlando Pulido Ch., Patricia Calonje, Alberto Martínez B., Raúl Delgado, Jaime Rodríguez, Alvaro Cabrera, Alvaro Argote, Ismael Beltrán, José Granés, Jorge Luis Villada, Norberto Ríos, Rogelio Castaño, John Jairo Cárdenas, Juan Camilo Ruiz, Ana Lucía Sánchez, Enrique Vera, Sofía Díaz, Ebroul Huertas, Gloria Rincón, Leonardo Velásquez, Blanca Gutiérrez, Arcesio Zapata, León Darío Gil, Ricardo Mendoza, Rosa Emilia Salamanca.

Colaboradores internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Ronsensfelt (Chile), Gustavo Riofrio, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (París), Ricardo García (París).

Diagramación:

Hernán Suárez J.

Carátula e ilustraciones:

Victor Sánchez (Uno más)

Administración, Distribución y Suscripciones:

Sandra Cristina Campos

Carrera 4A No. 27-62

Teléfonos 2340967 - 2822550

A. A. 10141

Bogotá, Colombia

Licencia:

No. 3868 del Ministerio de Gobierno

Tiraje:

5.000 ejemplares

Preparación litográfica:

Servigraphic Ltda.

Impresión:

Editorial Litocamargo

REVISTA FORO

Fundación Foro Nacional por Colombia
Bogotá, Colombia No. 13 Octubre de 1990.
Tarifa Postal No. 662 \$1.200.00

Contenido

2. Editorial

Constituyente y Democracia

La Constituyente: La Democracia es el camino

5. El Presidencialismo y la Reforma Constitucional

Ricardo Sánchez A.

15. La Constituyente y la Reforma de la Justicia

Carlos Jiménez Gómez

23. Democracia participativa y Constituyente

Orlando Fals Borda

29. Constitución y orden público

Armando Borrero

37. Constituyente, violencia y derechos humanos

Gustavo Gallón Giraldo
Rodrigo Uprimny Yepes

49. ¿Existe una Filosofía de la Paz?

Jorge Gantiva Silva

57. Estudiantes y Constituyente: sin modelo para armar

Sandra Cristina Campos

Análisis Político

62. La votación en Bogotá en 1990

Jean Michel Blanquer

Gobiernos Locales

70. El caso de Mesitas de El Colegio. Democracia y eficiencia: retos para la gestión municipal

María Cristina Olano C.

Ciudad y Cultura

81. La cultura de la ciudad y sus obstáculos en Colombia

Fernando Viviescas M.

89. La reinvención de la ciudad

Francisco F. Longoria

Editorial

Constituyente y Democracia

Bordeando el legalismo y el constitucionalismo que siempre ha caracterizado a nuestras élites políticas, que siguen sosteniendo la vigencia de normas antidemocráticas como el artículo 218 de la Constitución colombiana que prohíbe expresamente las reformas constitucionales por vía distinta a la del Congreso de la República o que pretenden mantener la vigencia del plebiscito de 1957 que prohibió la convocatoria de otros plebiscitos para introducir modificaciones a la Carta, la norma que convoca a la Asamblea Constitucional no declara que el ancien régime ha muerto, sino que ordena tan solo la contabilización de los votos que depositen los ciudadanos el 9 de diciembre de 1990 por un texto afirmativo o negativo con el que se busca dar legitimidad a una Asamblea Nacional Constitucional, para que sea ella la que introduzca las modificaciones constitucionales en la perspectiva de la modernización de las instituciones políticas.

Esta manera de resolver los problemas, es apenas una parte de las costumbres premodernas y antidemocráticas que todavía prevalecen en nuestras élites gobernantes. La preservación de normas absurdas así el Constituyente Primario se haya manifestado contrario a ellas como lo hizo el 11 de marzo y el 27 de mayo pasados. O lo que es aún peor, la existencia de normas legales que atentan contra las bases mismas del sistema democrático, como aquella que expresamente prohíbe la participación de la ciudadanía para resolver los asuntos de la Carta política, es decir, de la materialización del pacto social, son precisamente aspectos que deberán ser modificados de manera radical estableciendo el principio que es sustento de todo el sistema democrático: la soberanía popular, al tiempo que se establezcan mecanismos para que ese principio pueda ser usado: iniciativa popular para presentación de proyectos legislativos y de acuerdos y ordenanzas, el establecimiento de las figuras del plebiscito y del referéndum y la posibilidad de que las reformas constitucionales pueden ser introducidas también mediante estos procedimientos. En suma, se trata de reconocer que la legitimidad del sistema democrático radica en la expresión de la voluntad soberana del pueblo que tiene como sujeto a la ciudadanía.

Contrario a las opiniones de muchos estudiosos de la problemática colombiana nosotros pensamos que el acuerdo firmado a comienzos del mes de agosto por el Presidente Gaviria con los voceros de los partidos políticos y modificado y ampliado en algunos aspectos por la comisión de esos mismos partidos que se reunió con posterioridad, es un intento serio por introducir modificaciones de tono modernizante y francamente democrática.

El acuerdo establece un marco general dentro del cual se realizarían esas modificaciones constitucionales destacando que se pretende ampliar la democracia en algunos aspectos: elección de los gobernadores de los departamentos mediante la votación popular, la



Editorial

profundización de la descentralización administrativa que ahora podría también cobijar a los departamentos y aún la creación de las provincias como subdivisión administrativa, posibilidades de establecer la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, establecimiento de la circunscripción electoral para las minorías, un estatuto electoral democrático que contemple la posibilidad del financiamiento de las campañas políticas y un tratamiento adecuado a la vida de los partidos políticos, en los que además de un estatuto de la oposición que preserve sus garantías se establece también la posibilidad de introducir mecanismos de democratización internos que consagran los derechos ciudadanos en la nominación de candidatos, elección de los cuerpos directivos y establecimiento de límites para la contribución económica a los mismos, lo que es de suyo muy importante, dada la presencia de dineros ilegales en la política que ha servido solo para mantener desgastadas maquinarias políticas que a la hora de la representatividad social poco significan, pues han llegado a estos cargos mediante la compra de votos. Estas son, por ejemplo, medidas que hace muchos años debieron establecerse para cerrar la brecha cada vez más amplia entre la sociedad civil y el Estado.

El marco global para la reforma del Congreso contiene aspectos positivos aunque no avanza significativamente en la transformación del contenido de sus funciones. Estamos lejos del desmonte del sistema presidencialista. Las modificaciones más notorias son aquellas que se refieren a los mecanismos de funcionamiento tales como posibilidad de reunión por iniciativa propia, dos períodos de sesiones ordinarias al año, funcionamiento permanente de algunas comisiones, etc. También figuran en este orden la diferenciación de temas y de materias de que tratarían ambas cámaras así como las posibilidades de establecer sistemas electorales distintos para su integración. La supresión de los auxilios parlamentarios es de todas maneras importante dado que éstos se convirtieron en una fuente de corrupción y de perpetuación de una clase política que a través de esta vía y de manera privilegiada tenía asegurado el financiamiento de su reelección a cuenta del erario público. En esta misma dirección debería considerarse el establecimiento de dietas para los concejales de las ciudades mayores de 100 mil habitantes, dado que el sistema actual, ad-honorem, en vez de ser fuente de vitalidad democrática y de espíritu cívico como se presume, es el punto de partida del tráfico de influencias y del mal uso de los auxilios y partidas que los concejales manejan en las principales ciudades del país.

No se encuentra en el texto un punto que establezca claramente la carrera administrativa aunque se la menciona. Queremos insistir que este aspecto es vital en la construcción de un verdadero sistema democrático. Una verdadera carrera administrativa así como la profesionalización del empleo público, son condiciones sin las cuales la democracia en Colombia mantendrá unas bases frágiles. Esta es una medida urgente y necesaria si se quiere la modernización del Estado y la democratización de la vida nacional.

Hay que mencionar que muchos problemas de encarecimiento de prestación de servicios y de ineficacia en las instituciones y en las empresas estatales está relacionado con la burocracia ineficiente y costosa, heredada de un clientelismo premoderno que todavía recurre a la compra de adhesión política mediante el usufructo privado del erario público. Dentro de las medidas urgentes que reclama el país la desclientelización del Estado y de la política así como la creación de una mentalidad de servicio público y la eliminación de la creciente privatización de áreas enteras de la administración gubernamental que funcionan como fortín electoral sin que en realidad presten un verdadero servicio al país debería ser prioritaria. Y ello es imposible sin el establecimiento del concurso público para la provisión de los cargos en la administración con la única restricción de las calidades profesionales que sean requeridas, en un sistema de carrera administrativa abierto a la sociedad. En otras latitudes esto funciona y la eficiencia del Estado está en directa relación con la posibilidad de contar en sus filas con profesionales capaces de resolver problemas y de desempeñar funciones con mentalidad democrática y pública. Este es un reto para la Asamblea Nacional Constitucional.

El proyecto contiene otras importantes propuestas que buscan avanzar en el establecimiento de una nueva institucionalidad democrática en el país. Y es en esta medida que la propuesta merece ser respaldada sin ambigüedades. Un respaldo que en todo caso debe ser crítico también de las limitaciones y vacíos que la propuesta contiene y que son muy



Editorial

importantes de subsanar y que aún es tiempo para enmendar. En materia por ejemplo de protección de los Derechos Humanos hay que decir que la principal limitación del proyecto es que no va al fondo del problema. Institucionalmente hablando el Estado debe dotarse de herramientas que le permitan enfrentar la creciente impunidad y ausencia de justicia que no se logrará sin que nuevamente el Estado sea el depositario del monopolio en el uso de la fuerza. Y esta conquista debería materializarse en una reforma a fondo del sistema judicial en el país. La propuesta de adoptar el sistema acusatorio, por sí sola, no es garantía del restablecimiento del imperio de la ley. Aquí el problema radica en que las autoridades encargadas de la investigación del delito tienen que ser garantía de imparcialidad. Y esas investigaciones tienen que ser conducidas por un cuerpo de investigadores no solo dotados de presupuesto y medios investigativos sino también de ética y de control democrático. Una Policía Judicial que conduzca las investigaciones deberá ser desmilitarizada.

El pasado reciente indica que fue un gravísimo error la militarización de la policía y la ausencia de mecanismos democráticos de control sobre las Fuerzas Armadas. En primer lugar se debe reconocer por todos los asociados que el Estado debe ser el depositario único del uso de la fuerza y que para que no haya extralimitaciones en ese uso se deben establecer mecanismos de control democráticos así como un régimen de sanciones drásticas para castigar a quienes en nombre de la sociedad y del sistema democrático abusan de la violencia y la utilizan con fines de persecución política. La justicia penal militar debería ser estrictamente limitada a contravenciones nacidas en el servicio militar, mientras que al mismo tiempo deberían establecerse mecanismos de vigilancia a estos procesos por parte del Ministerio Público y de la Rama Jurisdiccional. La Policía Nacional debería volver a depender directamente de un Ministerio del Interior y la Policía Judicial capacitada en inteligencia e investigación debería ser formada en el respeto a los Derechos Humanos. Al propio tiempo deberían revisarse los pensumes de formación de las Fuerzas Armadas desterrando de una vez y para siempre las nefastas teorías de la Seguridad Nacional y en cambio debería brindarse una sólida formación democrática a sus integrantes. En esta perspectiva se agita nuevamente la posibilidad de conceder el derecho al voto a los militares y policías. Nosotros hemos manifestado de tiempo atrás nuestra opinión favorable a esta iniciativa.

También están ausentes del debate aspectos vitales de la reforma económica y social. Hay que insistir que para que la democracia sea viable en nuestro país se requieren reformas urgentes que redistribuyan parte del crecimiento económico, que hasta el presente ha estado acompañado de un fuerte proceso de concentración de la renta y del ingreso. Un sistema democrático sólido tiene que contemplar la posibilidad de responder a millones de personas que se encuentran en pobreza absoluta y que reclaman acción del Estado frente a su problemática. En este orden de ideas las reformas sociales y económicas son urgentes.

Pero también se requiere ahora que el pueblo ingrese a la deliberación. Sabemos de las premuras de la administración del Presidente Gaviria para evitar que se enrede la reforma. Es poco el tiempo de que se dispone para la propia campaña electoral y para la deliberación popular. Precisamente y en esta dirección es que una Campaña Nacional de las ONGDs como la Campaña S.O.S. Colombia por la democracia y los Derechos Humanos, cobra dimensión nacional y seguramente podrá contribuir a esa deliberación popular. Hay que tomar parte en las mesas de trabajo y en los mecanismos que se han abierto para escuchar la deliberación del soberano. Es allí en el proceso donde se irá construyendo la democracia, la tolerancia y el respeto por la opinión ajena. No se puede desaprovechar el espacio abierto por los nuevos movimientos sociales, que fueron precisamente los que lograron la convocatoria de la Asamblea Nacional Constitucional. En esta dirección debemos encaminar a todas las fuerzas de la democracia renovada y de las nuevas organizaciones sociales y políticas que han ido surgiendo en el proceso mismo. Igualmente habrá que trabajar con todos los sectores modernizantes y democráticos que existen dentro de los partidos liberal y conservador. La tarea es construir una verdadera democracia donde la legitimidad se base en la amplia deliberación ciudadana y en la participación popular. La democracia no es nada más pero tampoco nada menos que el gobierno del pueblo, en donde la legitimidad se basa en su participación cada vez más consciente y activa.



Bogotá, octubre de 1990.

Ricardo Sánchez A.
Decano Facultad de Derecho
Universidad Nacional

El presidencialismo y la Reforma Constitucional

Ricardo Sánchez A.

El proceso de conformación de una Asamblea Constitucional puesto en marcha por el presidente César Gaviria con el acuerdo del Social conservatismo, el M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, exige ser explicitado en términos que respondan a la pregunta sobre el carácter de la criatura en gestación. Sobre su significado institucional en el cuadro de las relaciones estatales y de poder. Sobre su incidencia en las crisis concurrentes de la sociedad colombiana y de manera especial, sobre la crisis de legitimidad de los aparatos e institutos del Estado.

Realizar tal escrutinio es un estimulante trabajo de análisis y una conveniente tarea de participación ciudadana. Es cierto, la historia no se repite. No en vano ha transcurrido el siglo XX. La Colombia internacionalizada, urbana y semi-moderna de hoy, dista mucho de la Colombia decimonónica, de estructuras atrasadas en todos los órdenes. Y sin embargo es cierta la afirmación: quien no conoce la historia está condenado a repetirla. Ya el sentido de esta afirmación fue precisado. Se repite como comedia o como tragedia. Suele suceder de ambas formas.



I. La Constitución Política y la Constituyente de 1886

La historia de las llamadas constituyentes en el discurso constitucional que arranca desde 1886 está intimamente ligada al nacimiento y desarrollo del presidencialismo. Precisamente el Consejo Nacional de Delegatarios, la Constituyente de 1886, aprobó la Constitución Política de Colombia, sustentada en el primado político del presidencialismo. El nuevo régimen político que se instauró con la Regeneración y que se ha perfeccionado en las sucesivas reformas

constitucionales, especialmente las de 1910, 1936, 1945, 1957 y 1968, es el presidencialismo. No es exagerado afirmar que las instituciones fundamentales del poder contempladas en la Constitución gravitan en la órbita de este régimen. Es el cesarismo presidencial como sistema de gobierno.

El Consejo Nacional de Delegatarios fue convocado por el presidente Rafael Núñez por Decreto número 594 del 10 de diciembre de 1885 que en su artículo primero decía: "Excítase a los gobiernos de los Estados para que envíen delegatarios a un consejo nacional que habrá de reunirse el 11 de no-

viembre próximo, en la capital de la Unión, para deliberar sobre los términos en que deberá proceder a la reforma de la Constitución". Los delegatarios eran dos por estado de filiación: uno conservador y otro liberal en sus distintas tendencias y denominaciones. En total 18 delegados. Para ello tenía mucho de ficción en tanto varios de los representantes ni eran oriundos ni vivían en los Estados que representaban.

Así, Miguel Antonio Caro, el arquitecto principal de la Constitución, representaba a Panamá, región que nunca conoció. El samario liberal Campo Serrano representaba a Antioquia. José María Samper, oriundo de Honda, representaba a Bolívar. Rafael Reyes era de Boyacá y representaba al Cauca. El bogotano Felipe Paul representaba igualmente a Panamá.

Era una pequeña Asamblea, amarrada, señalada a dedo, la cual tuvo como una de sus funciones inmediatas la elección de presidente de la República, lo cual se hizo por unanimidad el 9 de diciembre de 1885.

El 30 de noviembre se había aprobado el acuerdo sobre reforma constitucional, obra de Miguel Antonio Caro. Una validación plebiscitaria se producía por parte de las municipalidades. El 4 de agosto de 1886 se firmó la Constitución Política de la República de Colombia por Juan de Dios Ulloa, presidente del Consejo Nacional Constituyente y todos los demás delegatarios. El Consejo Nacional de Delegatarios se convirtió automáticamente en Consejo Nacional Legislativo el cual aprobó el 31 de diciembre de 1887 la ley que validaba el Concordato, la otra pieza maestra del régimen político que se instauró en 1886.

Se justificó el nuevo régimen por parte de Rafael Núñez con el dilema de Regeneración o catástrofe. Lo que se inauguraba era la "república autoritaria" según la expresión del regenerador. Era el estado de "paz armada" como lo llamó el señor Caro. La definición de Carlos Martínez Silva fue la de "constitución monárquica, desgraciadamente electiva".

Vicente Noguera Laborde y Luis Carlos Sáchica han llamado la atención sobre la importancia de la aprobación plebiscitaria de las bases de la reforma constitucional, lo cual amarraba aún más las decisiones posteriores del consejo de delegatarios. La intervención de Miguel Antonio Caro del 17 de agosto de 1886 que es referida por estos autores señala: "Los actos políticos que crearon la nueva situación están confirma-

dos por las municipalidades de la República, que aprobaron los poderes del consejo, por el consejo que los aceptó y especialmente por el artículo constitucional transitorio".

El presidencialismo autoritario que creó la Constitución de 1886 hizo uso de una de las disposiciones transitorias de la Carta, el famoso artículo K: "Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de prensa". En desarrollo de este artículo se dictó primero el Decreto 151 de 1888 y luego se aprobó la Ley 61 de 1888, la famosa "ley de los caballos" que concedía facultades al presidente de la República para "prevenir y



reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público, pudiendo imponer, según el caso, las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo que crea necesarios". Desde entonces, hemos vivido en distintas oportunidades bajo la fórmula de "leyes de caballo", como la "ley heroica", los estatutos de seguridad, de legislación de orden público, de lucha contra el terrorismo y defensa de la democracia.

Alfredo Vásquez Carrizosa en el *Poder presidencial en Colombia* escribe lo siguiente: "La Constitución de 1886, que era un estatuto enderezado a mantener el principio de autoridad, parecía subrogada de hecho por la Ley 61 de 1888, puesto que todo el capítulo de las garantías individuales queda-

Sueño de un candidato (Caro)
El Zancudo. Caricatura de la época.

ba a merced del Gobierno... No era un orden de leyes sino de mandamientos ejecutivos lo que imperaba en el país de 1888 en adelante. No era la paz lo que prevalecía, sino la guerra. No existían partidos que adelantarán programas de gobierno y oposición, sino banderías enfrentadas, listas para recurrir al uso de las armas. Al odio de unos se oponía el descontrol político de otros".

"La Constitución de 1886, con sus poderes, sus limitaciones y su campo judicial permanecía como un manuscrito talmúdico en su nicho de adoración, sin ser aplicada. El señor Caro, había acuñado la figura jurídica para el momento: "la legalidad marcial".

En el debate moderno sobre el significado de la Regeneración, la Constitución del 86, el Concordato de 1887 y las propias personalidades de Núñez y Caro, soy de los que considera que dicho régimen político y Constitución tuvieron un carácter autoritario y reaccionario. No sirvió para consolidar la paz. De hecho el siglo XIX se cerró con la más larga y devastadora guerra civil, la de los "mil días". No forjó la unidad nacional e incluso perdimos Panamá en 1903. Centralizó burocráticamente el Estado al precio de la opresión de las regiones, provincias y municipios. Llevó hasta el climax el fanatismo religioso, el odio de los partidos, la censura y la persecución. Fue un régimen de la intolerancia. Es cierto que tiene su saldo positivo en términos de propiciar la superación en la fragmentación y dispersión de los recursos del país y del Estado.

Una inteligencia como la del señor Caro percibió la gravedad de la obra que él mismo había creado, sin la conciencia plena de ello. En un estudio del 17 de junio de 1903, titulado *Legislación Presidencial y Jurisprudencia Novísima*, escribió juicios severos de este tenor: "Como muestra del retroceso y trastorno, difícilmente reparable, que la legislación presidencial ha introducido en la legislación patria, nos proponemos hoy examinar, en la balumba de decretos ejecutivos llamados *legislativos*, lo que a la regulación de prensa se refiere. "Esta es la razón por la cual se han producido ahora conflictos no vistos antes entre el poder ejecutivo y el judicial: porque ahora, por primera vez, el poder ejecutivo ha pretendido erigirse en supremo legislador. "Pero al trazar estas líneas no nos propusimos dar un tratado sino una muestra de gran DESTROZO Legislativo. ¿Qué queda en pie? La legislación presidencial".

El concepto acuñado por el señor Caro, legislación presidencial, resume bien la su-

matoria de poderes y funciones del ejecutivo presidencial hasta nuestros días.

Sinteticemos para efectos de nuestro análisis los siguientes puntos: 1) La Constituyente de 1886 que votó la Constitución Política de Colombia fue un organismo *ad-hoc* del ejecutivo que tuvo como propósito central dar vida a un régimen férreamente presidencialista. 2) Tanto su convocatoria, como



designación, temario y alcances fueron fijados por el ejecutivo. 3) Fue una institución pequeña, de escasa representación, un cenáculo o concilio de juristas y jefes de partido. 4) El temario de discusión del Consejo de Delegatarios, las bases de la reforma—Constitución del señor Caro fueron refrendados plebiscitariamente por concejos y municipalidades. Presidencialismo, pequeña constituyente y actos plebiscitarios son tres institutos jurídicos y políticos fundamentales en la ex-

Rafael Núñez *El Zancudo*. Caricatura de la época.

pedición de la Carta Constitucional. En los que el plebiscito y la Constituyente son instrumentos del ejecutivo, unas instancias de legitimación del cesarismo presidencial.

II. La Constituyente del "quinquenio"

El desangre de la guerra de los tres años y la pérdida de Panamá, además del atraso, sumieron al país en una grave y profunda crisis. En discutidas elecciones Rafael Reyes llegó a la presidencia acusado de fraude por el suceso famoso del registro de Padilla protagonizado por el general Juan Manuel Iguarán a favor de Reyes. El enfrentamiento con el Congreso que le sabotea las iniciativas tiene un rápido desenlace con la disolución de éste y la convocatoria por parte del general a una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa en cuyo seno participaron los jefes de la guerra de 1899 los generales Benjamín Herrera y Rafael Uribe gracias a la ley de minorías para la representación. La Asamblea estuvo representada por 27 miembros a razón de tres por cada uno de los nueve departamentos existentes. Las tareas de esta Asamblea fueron especialmente importantes en materia de política monetaria, fiscal y económica. La gestión del presidente Rafael Reyes fue de progreso y desarrollo en el orden económico, monetario y de integración.

Vásquez Carrizosa en la citada obra, *El poder presidencial en Colombia* hace el si-

guiente balance: "Hizo convivir a liberales y conservadores en la Asamblea Nacional y dejó honda huella en las costumbres políticas nacionales. En adelante serán frecuentes los gabinetes mixtos, tal como lo entendió Reyes. Naturalmente, cual ocurre en todo gobierno fuerte y apartado de los carriles constitucionales, el de Reyes se extralimitó en muchos campos; decretó extrañamientos y prisiones; suscitó el temor de la dictadura incontrolada; llevó a la conjuración y el atentado personal del 10 de febrero de 1906, perpetrado en las goteras de Bogotá, cuando el presidente paseaba en su coche de caballos acompañado por una de sus hijas. A partir de ese instante, empieza el deterioro de la atmósfera de cordialidad que rodeaba al primer mandatario. El proceso y la condena al patíbulo de cuatro de los ajusticiados, así como el fusilamiento en la propia capital, infundieron terror y odio".

El régimen del "quinquenio" fue claramente bonapartista, cesarista. Evolucionó hacia una dictadura personal con su cortejo de arbitrariedades. Y se convocó entonces, después de su caída, una Asamblea Nacional Constituyente con base en el expediente legal de convocatoria de 1905. Era el camino hacia la presidencia constitucional, de la dictadura pero constitucionalizada, con los controles necesarios al juego de los partidos.

El Decreto 126 del 25 de febrero de 1910 lo expidió el presidente Ramón González Valencia para convocar la Asamblea Nacional declarando que cesaban las actividades del Congreso. Entre las características de esta

La Asamblea Nacional de 1910 obra de la llamada Generación del Centenario tuvo la intención de superar las limitaciones y el autoritarismo propio de la Constitución de 1886. El Partido Republicano lideró tal Asamblea Constitucional.

Carlos E. Restrepo





En plena hegemonía conservadora Laureano Gómez, mediante acto legislativo, convocó una Asamblea Constituyente de tipo corporativo, férreamente dogmática, de ataque al sufragio universal, a la lucha de clases y partidario de la supremacía de la iglesia católica.

convocatoria se señala el origen plebiscitario de la misma. En la parte de los considerandos del decreto se lee: "Que una gran mayoría de las municipalidades, en ejercicio de la atribución que le confiere el mismo artículo 10. del acto legislativo ya citado, se ha dirigido al poder ejecutivo para solicitar de él la convocación de una Asamblea Nacional que introduzca en la Constitución vigente las reformas que de tiempo atrás viene reclamando la opinión pública". La representación de los delegados se hará a nombre de esas municipalidades. El decreto señala por parte del gobierno el temario que limita la órbita de la Asamblea. Previamente juristas y jefes políticos habían firmado un acuerdo de temas de reforma a la Constitución de 1886 con el fin de hacerla "verdaderamente nacional". Era la obra de la generación del centenario. Tenía la pretensión de introducir elementos del estado de derecho en las instituciones y la Constitución. La reforma de 1910 introdujo la elección directa del presidente reduciendo el período de seis a cuatro años mediante voto calificado. Se estableció la responsabilidad presidencial "por actos u omisiones que violen la Constitución y las leyes" se fijó claramente la supremacía de la Constitución del control constitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia. Se reafirmó la presentación para las minorías políticas. Se expidió nuevo régimen departamental. Se prohibió la pena de muerte. Se institucionalizó el principio de que no hay impuesto sin representación. La Asamblea de 1910 eligió presidente, con nuevo traje constitucional, al jefe republicano Carlos E. Restrepo.

III. La Constituyente de Laureano y Rojas

Después del 9 de abril en que se asesinó a Jorge Eliécer Gaitán y al mismo tiempo se derrotó el levantamiento popular, un proceso dictatorial y contrarrevolucionario se puso en marcha. Laureano Gómez fue elegido presidente y el Congreso fue hegemoníamente conservador debido a la abstención decretada por el liberalismo. El 20 de julio de 1951, día de la instalación del Congreso, el presidente en su discurso propuso la convocatoria de una Asamblea Constituyente y presentó al Congreso el respectivo Acto Legislativo en que se creaba la institución y por Decreto No. 1338 de 1952 conformó la Comisión de Estudios Constitucionales encargada de elaborar el proyecto de reforma constitucional. El proyecto de reforma era de corte corporativo como lo fue la Asamblea Constituyente. Su filosofía era férreamente dogmática: de ataque al sufragio universal, a la lucha de clases y partidaria de la supremacía de la Iglesia católica. El 9 de diciembre de 1952 se aprobó el Acto Legislativo que le daba vida jurídica a la Asamblea Constituyente de 62 miembros así: 16 para Senado, 16 para Cámara, 6 delegados presidenciales, 4 de la Corte Electoral, 2 de la Corte Suprema, 2 del Consejo de Estado, los ex presidentes de la República y 10 delegados de los gremios. La Asamblea de 1952 no tuvo un origen plebiscitario sino un origen parlamentario, por Acto Legislativo, buscando con ello una legitimidad claramente legal y constitucional.



Laureano Gómez



La crisis de la violencia de los partidos, la respuesta en campos y provincias a la violencia desatada desde el gobierno y la pretensión hegemónica de las propuestas de Laureano Gómez, llevaron al golpe de Estado del 13 de junio de 1953 que subió al poder al general Rojas Pinilla. La Asamblea Constituyente mediante Acto Legislativo No. 1 de 1953, declaró: "Que es legítimo el título del actual presidente de la República, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, quien ejercerá el cargo por el resto del período presidencial en curso". La Asamblea Constituyente también lo reelegirá como presidente el 30 de abril de 1957, siendo un cenáculo a la merced de los designios de la dictadura, volviéndose además Asamblea Legislativa.

Lo que vino luego fue el 10 de mayo que dio al traste con la dictadura: la conformación de la Junta Militar. Ya el acuerdo de los partidos estaba logrado con la firma de los pactos de Sitges y Benidorm. Y mediante el plebiscito del 1º de diciembre de 1957 comenzaba la era del Frente Nacional.

La idea de una constituyente volverá a estar presente con la propuesta del gobierno de López Michelsen de una pequeña constituyente para reformar la justicia y el régimen departamental. Asamblea compuesta por 2 delegados por departamento. El Congreso aprobó el Acto Legislativo que le dio gestación a la criatura y que la Corte Suprema declaró inconstitucional en mayo de 1978.

IV. La sentencia de la Corte Suprema y el Decreto 927 de 1990

He precisado en mi escrito *Crisis, legitimidad y Constituyente* las razones que llevaron a que el tema de una Constituyente fuese discutido por la opinión, los escritores públicos, los estudiantes y el propio gobierno. La concurrencia de las crisis precipitó en Colombia en 1989 y 1990 una situación de gravedad extrema. A razones de orden estructural en lo económico, social y estatal se sumaron razones de nuevo signo y de características sumamente complejas.

Tal movimiento a favor de un cambio político de signo ambiguo y presumiblemente progresista y democrático fue canalizado el 11 de marzo con la séptima papeleta a favor de una Constituyente y el 27 de mayo a favor de una Asamblea Constitucional.

El gobierno del presidente Barco dictó el decreto de estado de sitio 927 para que se contabilizaran los votos por una Asamblea Constitucional. En la parte motiva se falsificó la verdad y el hecho del voto del 11 de marzo. En efecto allí se dice: "Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos... manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada por una Asamblea Constitucional...", y la parte resolutive dice igualmente: "...vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional...".

La Asamblea Constituyente, surgida del golpe militar de 1953 declaró "legítimo el título del actual Presidente de la República, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, quien ejercerá el cargo por el resto del período presidencial en curso". La Asamblea, que hacía también las veces de Asamblea Legislativa, lo reeligió como presidente el 30 de abril de 1957. Luego vendría la caída de la dictadura el 10 de mayo del mismo año.

Conviene aquí referirnos al fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre este decreto del 24 de mayo pasado. Para la corporación, el decreto en mención es de contenido puramente electoral, consiste en *contar* los votos en favor o en contra de la necesidad de convocar una Asamblea Constitucional. No se trata de un referéndum o plebiscito dado su carácter ambiguo, vago e impreciso salvo en el ordenamiento de contar los votos. Se hace una invocación al pueblo para que se manifieste sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, lo cual constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el que no se encuentra ningún reparo de constitucionalidad. Sostiene la Corte que no le corresponde calificar la conveniencia de la medida que se toma, ni predecir si con ella se va a superar la crisis o si por el contrario se convertirá en una nueva frustración y advierte que con lo afirmado no se contraponen ni desconoce el artículo 218 de la Constitución que se refiere al constituyente secundario en cabeza del Congreso.

Así las cosas la sentencia de la Corte dice lo que dice y no se le pueden atribuir conclusiones que no sustenta. Nada hay garantizado con la expedición de un nuevo artículo de estado de sitio en que se convoque refrendar un temario y elegir una constitucional señalando además su carácter y competencias. Vale decir subsiste la posibilidad de colisión de competencias entre la pretensión de una Asamblea Constitucional como poder constituyente derivado y el Congreso igualmente con las mismas funciones. En perspectiva hay un intrincado y complejo proceso de valoración jurídico-constitucional y de juego de los poderes públicos y los partidos. Con la convocatoria por un decreto de estado de sitio a la constitucional atado a la fórmula plebiscitaria de simultaneidad de elección, temario y creación de la institución, se escoge una vía que la Corte puede o no declarar constitucional. Y queda entonces la vía jurídica del artículo 218 de la Carta Política en caso que la Corte decida negar la constitucionalidad.

Es útil recordar el concepto adverso del procurador general Alfonso Gómez Méndez alegando la inexistencia de conexidad entre las razones del estado de sitio vigente y el propósito del decreto solicitando por ello la inexistencia o la inhibición de la Corte si el decreto no correspondiera desde el punto de vista material a los que se dictan en desa-

rrrollo del artículo 121. El procurador alertó sobre el "cheque en blanco" que se estaba girando: "En últimas, esa opinión así expresada podría llevar incluso a desvirtuar la participación del tan mencionado constituyente primario como quiera que el Congreso o el ejecutivo podrían integrar un cuerpo de 20, 30 ó 40 personas que entrarían a reemplazar al pueblo. De esta suerte resulta que lo que se quiere presentar como la suprema manifestación de la democracia participativa puede quedar reducido a un cheque en blanco para el próximo presidente y sus asesores, 20 ó 30, ó 40 individuos sean quienes decidan cuál es el camino a seguir para convocar la "Constituyente".

Desde un comienzo fue clara la disputa entre dos concepciones sobre el asunto. Pequeña constituyente, tipo asamblea constitucional, con amarres y limitada en su acción. Gravitando en la órbita del cesarismo presidencial. O Constituyente soberana y democrática como vía hacia un nuevo régimen político y una nueva Constitución. Hasta ahora va ganando la primera concepción. A mi juicio, el mayor error de las izquierdas y de los espacios populares bajo su influencia es el ultimátum de ligar la propuesta de Constituyente a las guerrillas y sus dirigentes. El precio ha sido el aislamiento y exclusión por parte del gobierno y el establecimiento político. Pero es también una autoexclusión y automarginamiento.

V. El acuerdo sobre la constitucional

Toda la movida política sobre la constitucional puede leerse como una movida del presidencialismo y a favor del presidencialismo. La votación del 27 de mayo fue una manifestación de la opinión pero en forma de "cheque en blanco" a favor del presidente Gaviria y como tal lo está girando. El acuerdo con el Social-Conservatismo, el M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional le entrega la iniciativa al presidente, quien ha fijado los marcos del diálogo y los acuerdos. Los partidos y sus voceros han sido apéndices del régimen presidencial que ha defendido sus propuestas con base en la votación del 11 de marzo como del 27 de mayo. Se trata de un uso *licencioso* de la democracia —la expresión es de Maquiavelo—. Estamos ante el cesarismo presidencial como institución y como forma de ejercer el gobierno. Una especie de forma autónoma de gobierno, una

Con la Reforma Constitucional de Gaviria se trata de hacer más funcionales y operativas las instituciones. Hay mucho tema para la galería. Se trata de una reforma constitucional a la carta y no de un cambio constitucional que implique un nuevo régimen político. Es la satisfacción con lo existente que exige algunos cambios pero no fundamentales. Es el gradualismo reformista de tipo elitista. Hay que advertir que no toda modernización tiene necesariamente un signo democrático y un clan progresista.

especie de "autoritarismo popular". La utilización más o menos plebiscitaria de la opinión pública hacia fórmulas de origen presidencial y sin precisión en los alcances no significa necesariamente una decisión democrática. No hay deliberación pública, ni diversas fórmulas para decidir sobre ellas.

La experiencia histórica enseña desde Napoleón III, pasando por las dictaduras del siglo XX, que los plebiscitos suelen ser formas de manipulación legitimadoras de los regímenes autoritarios. La excepción la constituyen los recientes plebiscitos en el Chile de Pinochet y en la Polonia de Jaruzelsky que tuvieron un signo progresista. El plebiscito del 1º de diciembre de 1957 en Colombia instauró el régimen del Frente Nacional, verdadero "partido del orden burgués", cuyas instituciones reaccionarias generaron una violencia de alcances políticos y sociales nuevos, bloqueando el desarrollo político mediante la exclusión, el monopolio bipartidista del poder y el presupuesto público, el militarismo del estado de sitio y el chantaje sobre las conciencias de los colombianos.

Desde antes de su posesión como presidente de la República, el 22 de julio pasado, César Gaviria dirigió mediante carta a Álvaro Gómez, Antonio Navarro e Ignacio Vélez Escobar su propuesta de la Asamblea Cons-

titucional con el número inicial de 50 miembros, nueve de los cuales serían nombrados por el presidente. Propuso, igualmente, un periodo de sesiones que comenzando el 15 de enero de 1991 no coinciden con las sesiones del Congreso, evitando así, la colisión de competencias en la reforma. Propuso también que su duración no fuera mayor de 180 días.

El 30 de julio el presidente sugirió a los mismos interlocutores un temario para la Asamblea de 10 puntos así: 1) Congreso; 2) Justicia y Ministerio Público; 3) Administración Pública; 4) Derechos Humanos; 5) Partidos Políticos y Oposición; 6) Régimen Departamental y Municipal; 7) Mecanismos de participación; 8) Estado de sitio; 9) Temas Económicos; 10) Control fiscal. La propuesta presidencial recoge lo fundamental de las reformas constitucionales frustradas de 1979 y 1989.

La propuesta del presidente Gaviria al igual que el acuerdo final del 2 de agosto con sus interlocutores, tiene como punto de partida el modernizar las instituciones. Son 78 materias contadas por el ex presidente Lleras Restrepo divididas así: 10 sobre el Congreso. 11 sobre la justicia y el ministerio público. 7 sobre la administración pública. 11 sobre los derechos humanos. 4 sobre los partidos políticos y la oposición. 14 sobre el



régimen departamental y municipal. 8 sobre los mecanismos de participación. 2 sobre el estado de sitio. 7 sobre lo económico y 4 sobre el control fiscal.

Se trata de hacer más funcionales y operativas las instituciones. Hay mucho tema para la galería. Se trata de una reforma constitucional a la Carta y no de un cambio constitucional que implique un nuevo régimen político. Es la satisfacción con lo existente que exige algunos cambios pero no fundamentales. Es el gradualismo reformista de tipo elitista. Hay que advertir que no toda modernización tiene necesariamente un signo democrático y un clan progresista. Hay propuestas que van en contravía de la democratización y la preservación de las libertades. Si bien la parte de la propuesta referida a los mecanismos para asegurar la autonomía de la rama tienen un signo positivo, lo referente a la situación de poder político de la justicia es reaccionario. Hay que decir que la propuesta del acuerdo mezcla asuntos constitucionales, con asuntos legales y de manejo técnico lo cual dificulta notablemente su lectura y comprensión. Tal vez por aquello de la crisis del constitucionalismo y la primacía de lo legal reglamentario y ejecutivo.

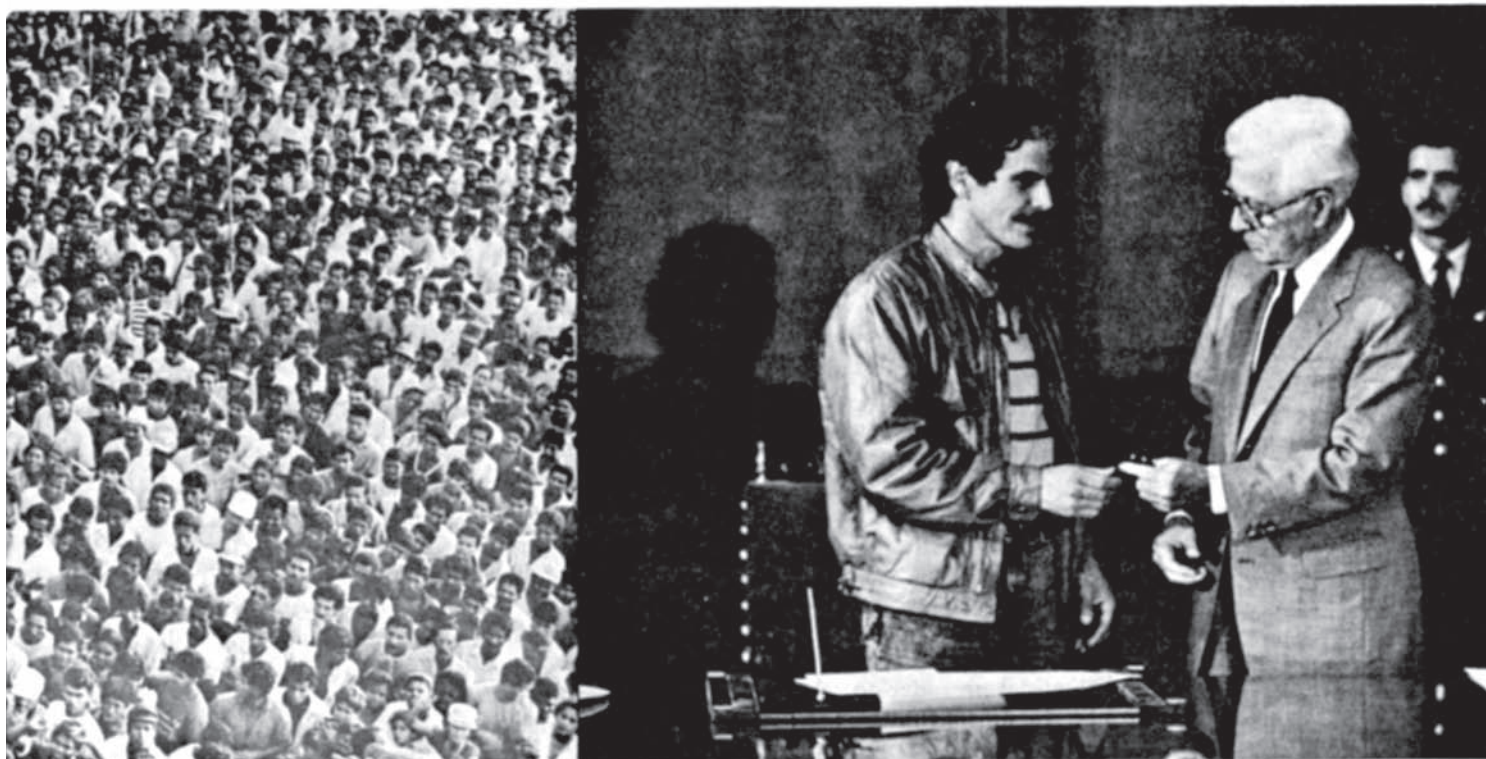
El acuerdo señala que la Asamblea estará conformada por 70 personas, 62 tenían la de Laureano Gómez y Rojas Pinilla. Se trata de

una asamblea elitista en su conformación. Setenta sus diversidades geográficas, regionales, culturales, sociales y políticas.

El argumento presentado por el presidente Gaviria de que las apremiantes circunstancias que se viven exige un cuerpo pequeño de 50 y ahora de 70 es sofista. Precisamente la gravedad de las crisis institucionales y de la más diversa orden, exigen que la institución a conformar y la reforma que ella realice, sea genuinamente *representativa* de la nación y del pueblo, sea *legítima* por el alcance de esa representación y por los alcances *consensuales* y *vinculantes* de sus decisiones.

El acuerdo coloca la gravitación de la iniciativa de la constitucional en el presidente de la República. El temario con algunas ampliaciones y precisiones es el suyo. El decreto que pondrá en movimiento la iniciativa se hará por estado de sitio. La comisión de seis personas para redactar "el proyecto definitivo" la nombrará el presidente. El reglamento será elaborado por el presidente y sometido al control del Consejo de Estado.

Hay un cambio en la actitud del ejecutivo frente al control constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Frente a las reformas constitucionales de López Michelsen —la de la pequeña constituyente— y de Turbay Ayala, la reacción fue airada por la declaración de inconstitucional. Se habló en la épo-



El presidencialismo, verdadera dictadura constitucional, es correlativo al centralismo burocrático del Estado. Este centralismo no ha logrado la unidad e integración de Colombia sino que ha asfixiado y oprimido las provincias y regiones. El problema regional que es el de la falta de democracia e identidad propias en su desarrollo y cultura, no se resolvió sino que se agravó dramáticamente. La elección de alcaldes vinieron a ser sólo, los primeros auxilios de un proceso de opresión estatal agenciado por el régimen presidencialista.

ca del "gobierno de los jueces" para señalar un supuesto desbordamiento de las funciones de la Corte. En este acuerdo se pide explícitamente un control de constitucionalidad de la Corte al decreto de estado de sitio; como se sabe, dicho control es automático. Y se anuncia que el gobierno acatará el fallo correspondiente de la Corte cuando de no hacerlo es el camino de la dictadura abierta. Además de este control se deja en manos de la Corte el control final de constitucionalidad de la reforma. El acuerdo dice sobre esto: "Una vez aprobado por la Asamblea, dicho texto será enviado a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida si la reforma, en todo o en parte, fue expedida conforme al temario aprobado por los ciudadanos el 25 de noviembre de 1990". También los requisitos de procedimiento del reglamento tendrá el control de la Corte. Criatura controlada ésta de la constitucional. El presidente de la República es así el verdadero constituyente tal como hasta ahora están las cosas. Los partidos van a compartir este poder en la proporción que el debate político las asigne.

La pieza muestra del ritual oficiado por el presidente con el oficioso acompañamiento de sus interlocutores es la sanción plebiscitaria del 25 de noviembre en que los ciudadanos serán llamados a sancionar la convocatoria de la Asamblea decidida por cuatro personas, la elección de sus miembros, la definición de sus elementos constitutivos decididos por el presidente y el temario que hemos analizado.

VI. Presidencialismo y democracia

De manera notable está ausente del temario del acuerdo, la discusión sobre el presidencialismo como régimen político.

Colombia tiene planteado el desafío de transitar de un régimen político anacrónico, que bloquea el desarrollo, la civilización e incluso genera violencia —supervivencia de la República señorial— a un régimen político nuevo, claramente democrático que exprese la nueva realidad de lo contemporáneo. Tanto los antiguos como los nuevos sujetos sociales, culturales y políticos están excluidos de la vida pública y estatal. El régimen presidencial con su cortejo de poderes y privilegios, los de las facultades extraordinarias, el estado de sitio y el manejo cuasitotal del presupuesto central debe ser abolido. Esta es la obra, la criatura que nació con la Constitución de 1886 y se volvió una

monstruosa y deforme materialización del poder de Estado. El presidencialismo, verdadera dictadura constitucional, es correlativo al centralismo burocrático del Estado. Este centralismo no ha logrado la unidad e integración de Colombia sino que ha asfixiado y oprimido las provincias y regiones. El problema regional que es el de la falta de democracia e identidad propias en su desarrollo y cultura, no se resolvió sino que se agravó dramáticamente. La elección de alcaldes vinieron a ser sólo, los primeros auxilios de un proceso de opresión estatal agenciado por el régimen presidencialista.

Nunca el poder presidencial fue más fuerte, rico, poderoso, con unas fuerzas armadas bajo su mandato y nunca fue mayor la violencia, el desorden público, la incredulidad y la deslegitimación de las instituciones.

En Colombia no hay acuerdo sobre lo fundamental porque lo fundamental valga el simplismo, es lo que está en cuestión, en ruptura. Pretender meter el país en la ley, en la Constitución cuando más de medio país vive por fuera de la ley y otro tanto contra la ley es una ingenuidad. La ley, la Constitución existente que consagra un régimen de minorías no es justa, ni democrático ni legítimo. Por ello no es un bien común.

Vistas las cosas así, lo que se requiere es una legitimidad que sea producto de las nuevas realidades sociales, económicas y culturales, que exprese en una nueva Constitución un nuevo régimen político. El régimen político debe expresar la realidad de la democracia regional y local, el pluralismo cultural y étnico. La unidad nacional debe descansar sobre el reconocimiento y expresión jurídica y política de esta diversidad. La República unitaria de Colombia como fórmula constitucional requiere de estos presupuestos.

No se trata de proponer un régimen parlamentario que sería anacrónico para Colombia. Es cierto que el federalismo está desacreditado por la acción desintegradora de las oligarquías territoriales y por la "feudalización" de la política. Pero existe un federalismo democrático de larga tradición y estirpe popular que reivindica el municipio, la región, la provincia, lo local, la acción de las comunidades como soporte genuino de la unidad.

La fórmula política que Colombia requiere puede sintetizarse en República Democrática y Federalismo.

Bogotá, agosto 7 de 1990

Carlos Jiménez Gómez
Ex procurador General de la Nación



La Constituyente y la Reforma de la Justicia

Carlos Jiménez Gómez

1. El contexto

Próximo ya el año 2000, Colombia empieza a vivir horas de auténtico renacimiento. En busca de su alma perdió su siglo XX, en el que apenas fue cambiando de piel pero sin que lograra definir una nueva imagen. Hoy empiezan a verse las primeras culminaciones de sus largos procesos formativos y empieza al cabo de ellos a renacer, pero no de los desastres de estos años recientes, que a lo sumo sirvieron para acelerar el ritmo de todas las crisis, sino de la larga cadena de conflictos y frustraciones en que se había sumido apenas entrado el 900. Y no se trata apenas de cambios institucionales, que no son la semilla sino el fruto de la transformación, sino de lo esen-

cial: de que desde su médula y desde su entraña, el país se está levantando para reclamar el espacio que demanda su nueva identidad. Aunque todavía estorbada por altos promontorios, la proa de una nueva nación asoma ya en el horizonte y es hora de que salgamos a su encuentro con inteligencia, con imaginación y con desprendimiento.

Pero en esta coyuntura de cambio, mientras la vieja dirigencia se aferra ciegamente a sus posiciones, el nuevo país no logra articularse para trepar al escenario. De allí que la Asamblea Constituyente le haya sido cambiada por una Asamblea "Constitucional", el gran consenso nacional por un acuerdo bipartidista, la convocatoria popular para la reforma de la Constitución por la de unas fracciones de la

Constitución, el plebiscito soberano por el control de la Corte y el proyecto de un nuevo país por un eslabón más de la rutinaria cadena de modificaciones de nuestra historia constitucional. De que no haya unidad y liderazgo en los cimientos se deduce claramente que la hora del gran cambio no ha sonado todavía.

El gobierno nacional está aprovechando estas incoherencias. El presidente Gaviria es un hombre honesto, de admirables atributos humanos e intelectuales, versación técnica comprobada y habilidad política tradicional; se trata de un hombre entrenado en los campos de la vieja política. Pero por muchas razones, su falta de compromiso con la nueva democracia entre ellas, Gaviria es un renuevo más de las

élites modernizantes de estos países atrasados, cuya ideología puede resumirse en una combinación de desarrollismo económico con autoritarismo político. Su imagen se había venido proyectando sobre el fondo de la crisis con un perfil que sedujo a la angustiada dirigencia tradicional, ansiosa de poder sincronizar consonancias profundas en las nuevas vanguardias, para confiarles su proyecto continuista, y que en él creyeron encontrar su medida. Y él la está dando. Con inmensa buena fe, desde luego, desde su distancia con respecto a cualquier implicación del problema que no sea específicamente política; y dándola en forma tal, que su papel de supremo guía por encima de grupos y partidos se está viendo ya reducido a la posición discreta de un árbitro tímido en la puja entre las exigencias conservatizantes del viejo establecimiento y los impulsos renovadores de la nueva Colombia. Bajo su dirección y desde antes de instalarse en el puesto de mando, asomó ya un desequilibrio que él pudo evitar a tan grande escala, poniéndose de lado en forma más decisiva del nuevo país, una criatura débil y todavía necesitada de protección y de andaderas. Ojalá que "la era Gaviria" de que se viene hablando con excesiva hipérbole no sea, otra vez, alguna de las varias "eras" que hemos tenido que saltar en los últimos lustros, consistentes en que las fuerzas políticas predominantes colocan los problemas mayores del país debajo de la mesa para hacer por encima lo que siempre acostumbra: sintiéndose, ellas solas, todo el país, reducir la política a combinaciones personales y al arte de las buenas relaciones públicas.

Por ahora hay que decir que bajo el presidente Gaviria las posiciones de la clase dirigente tradicional ya han tomado su ventaja, y que un jefe de Estado más curtido y visionario seguramente habría hecho más para evitar el naufragio del espíritu plebiscitario original de marzo y mayo, ahora tan exageradamente menguado. De modo que en materia tan trascendental ya puede irse afirmando que lo que llegó a la Presidencia el 7 de agosto de 1990 no fue propiamente el caudal de la nueva democracia. Este va a ser un cuatrenio

brillante, de renaciente paz y prosperidad, y en buena parte los créditos se deberán seguramente al recién poseionado, pero no todavía el de la nueva Colombia. Era evidente que el país se estaba haciendo demasiadas y muy gratuitas ilusiones. ¿Triunfó aquí alguna revolución? ¿Surgió un gran partido popular? ¿Se irguió sobre estos Andes un gran caudillo? Sirvan estas preguntas para situar en su punto exacto el panorama del nuevo gobierno, que en el campo democrático encuentra flaquezas y confusiones, pero que debería empezar a inclinar la balanza de los asuntos públicos teniendo en cuenta que la falta de organización no es falta de proyección histórica y de grandes alientos.

II. La reforma de la Justicia

Tal vez el capítulo más tratinado de toda la reforma en proyecto sea el de la justicia. A las explicaciones obvias de este hecho hay que agregar que desde hace varios años y por iniciativa del Ministro Enrique Low Murtra, personas e instituciones claves vienen ocupándose a fondo, metódicamente y con poderoso apoyo investigativo, de materia tan multidimensional: la Facultad de Administración de la Universidad del Valle, las de las Universidades Pedagógica de Tunja y de los Andes, el meritorio Instituto SER de Investigaciones. Un regimiento de abogados, administradores e ingenieros industriales, de encuestadores y estadígrafos lleva ya varios años dedicado a esta tarea de ingeniería jurídica, escudriñando, experimentando y redactando, y tiene codificado un poderoso arsenal de datos de toda clase. No es de extrañar, pues, que las mismas propuestas del Acuerdo Político que fijó el temario de la competencia de la futura Asamblea, muchas de ellas puramente legales, sean más de reforma de las estructuras administrativas que de normas sustanciales o de temas como, por ejemplo, las libertades públicas.

De la reforma ideal de la justicia puede decirse con mayores razones lo que de la reforma de la Constitución en general y de la de cualquiera de sus



instituciones en particular: que no está en la cabeza de nadie. La gran reforma no puede ser obra de simple inventiva o golpes de inspiración. Ella debe surgir de la profunda experiencia del país, o sea de su vida, auxiliada con las luces de los preceptos y de las técnicas pero iluminada por una clara inspiración democrática, como corresponde al vigoroso y creciente proceso de democratización del Estado y de la sociedad en que por orgánica exigencia de la Nación ahora nos encontramos. Frente a la perspectiva de una presencia oficial apoyada en investigaciones irrefutables, la Asamblea tendrá la primordial responsabilidad de vigilar el marco filosófico-político dentro del cual este modelo va a ser armado, no sea que las fuerzas del contexto vayan a imponer una Constitución que en

esta materia equivalga apenas a la consagración constitucional de los estatutos antiterroristas a que ya nos tienen acostumbrados, por la vía y con la mentalidad y los apoyos logísticos de los tecnócratas. Los principios en torno a los cuales habrá de moverse la Asamblea serán sus puntos cardinales. Escribaselos o no, hágaselos o no objeto de un debate preliminar expreso, ellos serán los que se paseen sin tregua por el campo de debate y constituirán el área de choque y confrontación entre las distintas fuerzas componentes. Ojalá que aquellas que a la sombra del presidente y aún antes de las elecciones del próximo diciembre ya ganaron la primera batalla, seguramente mayoritarias, no vayan a querer imponer una constitución para ellas solas.

Allí tendrá su trabajo el interlocutor democrático en torno a los temas de un Acuerdo por el cual se hizo una relación puramente causística, incompleta tanto en el catálogo de los distintos temas como en cuanto al alcance de la competencia dentro de cada punto en particular. De allí el riesgo que significa haber escogido la vía del control constitucional ordinario, más bien que la de la ratificación por referéndum popular, para lo que sea votado en la Asamblea. La eventualidad de interpretaciones subjetivas y de posturas opinables crea desde ahora un ambiente de inseguridad jurídica y política absolutamente inconveniente que bien valdría la pena volver a considerar. No podía ser más absurda la idea de entregar a un reducido grupo de funcionarios el poder de veto contra una Asamblea popular.

III. La justicia que tenemos

Nuestra justicia ha sido la vía de descarga de las expresiones finales de la gran crisis que vivimos, que le propinaron el golpe de gracia. Saneado su campo de tales escollos, volvería, sin embargo, a sus tradicionales limitaciones porque:

1o. Siempre ha carecido de recursos de toda clase (económicos, administrativos, humanos, legislativos, procedimentales).

2o. Es lenta y morosa, y más en las corporaciones que en los juzgados,

3o. Es antitécnica e inidónea,

4o. Es engorrosa y difícil,

5o. Es farragosa, pseudoacadémica y formalista,

6o. Nunca ha calado hasta el fondo de la sociedad y su mayor vacío es el de la justicia popular,

7o. Es impune en sí misma, o sea mal vigilada, indisciplinada y descontrolada,

8o. No tiene ni mística ni profesionalismo.

9o. Está desmoralizada por su falta de credibilidad,

10o. Carece del sentido de responsabilidad social.

La consecuencia de este cuadro clínico es nuestra tradicional impunidad, no sólo penal sino de todos los campos. La impunidad civil y laboral ha tenido siempre en Colombia dimensiones impresionantes, es ella sola ya un grave factor de violencia y obedece a un grupo de concausas del cual bien vale la pena detenerse, para puntualizarlo por separado, ahora, cuando nos aprestamos a innovar formas y mecanismos, en el problema de la falta de responsabilidad social, que dé las bases mismas de la sociedad y absorbiendo todos los valores y actitudes de su cultura ambiente, asciende por ley de vasos comunicantes hasta los más altos niveles de la sociedad y del Estado. El juez no es sino el administrador y dispensador del sentido de responsabilidad de su medio cultural y humano, y por ello tan a menudo y apartándose de la letra de la ley, minimiza incumplimientos y violaciones que no valora el hombre común, que es el que las absuelve por conducto de sus funcionarios. Es esta la razón para pensar que ninguna reforma podrá por sí sola operar a plenitud mientras los actores oficiales de la justicia no asciendan conscientemente a un plano de superior solidaridad y responsabilidad social. Que los jueces no lo esperen todo de las reformas; también ellos mismos tienen que reformarse, y no sólo en calificación sino en actitud profesional. Después de que entren en funcionamiento todas las demás reformas, a la Administración de Justicia le quedará fal-

tando, para ser cabal, que el juez ponga en el centro de su afán el concepto de que su deber fundamental consiste en exigir y garantizar una responsabilidad efectiva y concreta en la sociedad y entre las partes e interesado en el proceso; y que se acostumbre a sentenciar según un criterio de exigencia de máximo sentido de responsabilidad entre los asociados, como lo hacen el juez y el magistrado de las sociedades civilizadas. El atraso cultural es fecundo en el aflojamiento de los lazos de solidaridad y de responsabilidad recíproca en que consiste el contrato social, y las crisis contribuyen aún más, en la medida de su extensión y profundidad, a



deshacerlos. Y será un cambio de actitud de toda la justicia, de todo su aparato, el factor decisivo para llevar a su culminación el espíritu de una reforma que merezca el nombre de tal.

Es en este sentido como procede la afirmación de que el problema de la justicia no es en primero sino en segundo plano, institucional, pues es básicamente humano, social y cultural. La prueba nos es dada por épocas como la que vivimos, cuando la generalización y el ahondamiento simultáneo de todas las formas y expresiones de la crisis plantean un fenómeno para el cual la justicia no fue hecha, y ni siquiera pensada: la inmoralidad y la delincuencia generalizadas, un fenómeno de ahogamiento colectivo frente al cual el juez no siempre puede evitar ser arrastrado, saturado y él mismo, a menudo, moralmente degradado.

IV. La Justicia que queremos

La Justicia que queremos debe enmendar los vicios del pasado y las crisis del presente y encauzar hacia más altos derroteros la mediocridad, la pachorra y la atonía moral de la nación, haciéndose para ello:

- 1o. Honesta y equitativa,
- 2o. Eficaz y productiva,
- 3o. Oportuna,
- 4o. Auto-controlada,
- 5o. De general cobertura en todos los campos del derecho,
- 6o. Intérprete fiel de la sociedad igualitaria,
- 7o. Popular, o sea capaz de irradiarse hacia las capas medias y bajas de la población,
- 8o. Respetuosa y defensora de los derechos fundamentales de la persona humana,
- 9o. Sinceramente democrática, o sea espulgada en la legislación y la ejecución de toda larva autoritaria,
10. Concebida y administrada en función del país y de su futuro, a la luz tanto de la buena filosofía política como de la humana naturaleza, no a la de las transitorias, anecdóticas y represivas deformaciones del momento presente.



V. Observaciones al acuerdo político sobre la Constituyente

La primera de las observaciones que hay que hacer al acuerdo político que fija la competencia de la Asamblea a este respecto tiene que ver con la imposibilidad de mantenerla dentro de la camisa de fuerza de un temario pactado con carácter estrictamente taxativo. Es el caso de tantas formas cuya materia hace parte al mismo tiempo de más de una institución y que es inútil querer reducir a un solo aspecto, a un solo punto de cualquier temario. Es con este criterio como pueden señalarse algunos ejemplos.

La idea debería ser la flexibilidad de la justicia, reduciendo al minimum estrictamente indispensable el cuadro constitucional dentro del cual debe desenvolverse su administración, que no puede continuar sujeta a la forzosa coincidencia con la división general del territorio que hoy ordena el art. 7o. de la Constitución Nacional. Por fallo del

28 de junio de 1965, la Corte declaró inexecutable las normas del Decreto Legislativo 528 de 1964, que había creado los jueces de Plena Competencia, por haberse con ello desconocido la creación constitucional de los jueces de Circuito.

Un principio debería consagrarse: el juez tiene el deber de impartir justicia material o sustancial en cada caso y en todas las instancias y recursos, ordinarios y extraordinarios. El formalismo, la academia y el dilantismo judicial deben ser extirpados de raíz, igualmente que los fallos inhibitorios.

La impunidad interna de la justicia debe ser corregida mediante la introducción de drásticas reformas. Las potestades nominadora, disciplinaria y juzgadora sobre jueces y magistrados deben ser cuidadosamente separadas, para cortar el conducto regular del clientelismo y la feudalización de la justicia, que tantos males le viene causando. La investigación y sanción disciplinaria del personal subalterno, donde anidan tan a manos llenas vicios y corruptelas, debe ser atribuido a la Procuraduría.

La supresión del sistema de cooptación, o, cuando menos, su reglamentación estricta, es tarea urgente.

El juzgamiento de los altos funcionarios del Estado debe ser competencia de la Corte y de los tribunales, poniéndose fin así a la llamada justicia política del Congreso. La experiencia indica que, con las excepciones previstas en los pactos internacionales, el tema de los fueros judiciales debe ser revisado a fondo. Deben ser mantenidos en su forma actual los relativos al presidente de la República y el fuero penal militar, pero este con la revisión que más adelante se sugiere.

Los demás, todos los demás, deben ser trasladados expresamente a la justicia ordinaria; otro tanto debe ocurrir con las conductas de los miembros de la Policía Nacional, institución a la que hay que privar no sólo de su fuero penal militar sino de su ambiguo carácter civil-militar, para desmilitarizarla totalmente y devolverla al plano de las instituciones puramente civiles.

El juzgamiento de los civiles por los militares debe ser reservado exclusivamente a los casos de guerra exterior.

Para el efecto, la aclaración del art. 61 de la C.N. sería procedente, recogiendo la doctrina de la Corte en su sentencia No. 20 de marzo 5 de 1987, sobre el D.E. 3671 de 1986.

El tema de las facultades extraordinarias tiene connotaciones e importancia propia en materia de expedición de códigos y reclama, por eso, una especial reglamentación. Hoy el Gobierno se limita a subdelegar en comisiones privadas una función trascendental, que ellas ejercen sin el debate y la confrontación que son el noble origen de la ley, mientras que el Gobierno se limita a firmar, de carrera y sin leer en la mayoría de los casos, largos mamotretos en cuya confección su criterio no ha jugado ningún papel.

Si no fuere aceptada la idea de prohibir, por razones de soberanía nacional y de conveniencia pública, la extradición de nacionales, como ha sido siempre mi criterio, reafirmado, que no desvirtuado, por la espesa maredada de sangre de estos últimos años, pienso que lo menos que en la Constitución debería establecerse es la prohibición al Gobierno de pactar internacionalmente la extradición de nacionales con carácter de cláusula obligatoria, autorizándosela sólo como mecanismo discrecional sujeto a las circunstancias del orden público interno, pero sometida al procedimiento mixto, judicial-administrativo, y a la observancia plena del derecho de defensa.

Pero de todas maneras, como lo sostuvo en su momento la Procuraduría y se fue después abriendo paso, debe establecerse el principio de que los Tratados Internacionales que el Gobierno celebre no podrán ser ratificados sino cuando hayan sido objeto de control constitucional por la Corte Suprema y si esta Corporación los ha encontrado libres de todo vicio, de forma y de fondo, de inconstitucionalidad. No tienen por qué los Tratados Públicos del país continuar estando por encima de la Constitución, en un plano de supra-legalidad e intangibilidad contradictorio con el orden jurídico y eventualmente contrario a los intereses nacionales.

No tendría sentido desaprovechar nuestra experiencia judicial de la

Constitución ni la oportunidad de recogerla en formulaciones nuevas, que incorporen la doctrina de la Corte y den a las normas constitucionales el texto ya indisputado que les corresponde. Cito a este respecto y simplemente por vía de ejemplo, el fallo de 3 de marzo de 1988, relativo al art. 23 de la Constitución y que interpreta que el mandamiento escrito que ella exige para la privación de la libertad, debe ser de autoridad jurisdiccional, no simplemente de autoridad competente, como siempre se había entendido.

Cosa similar sucede con el art. 165, cuya interpretación dio origen al Decreto Legislativo 3398/65 y a la Ley 48/68 y, con ello, a los movimientos de autodefensa; la Corte Suprema declaró finalmente inexecutable las normas respectivas (Sentencia No. 22 de mayo 25 de 1989).

Pero en la intensa y rica experiencia que le ha dejado el manejo del orden público, ya ha cosechado el país una conclusión objetiva y desapasionada: en la forma abstracta en que el art. 170 de la Constitución lo tiene establecido, el fuero penal militar ha resultado un foco de impunidad; esta norma debe ser objeto de precisiones francamente restrictivas, que sirvan tanto para ratificarlo en lo que lo justifica y el país necesita, como para limitarlo en la medida en que ha sido simple pretexto para toda clase de abusos antiestatales y anti-institucionales.

Hay una serie de normas constitucionales en blanco, o sea que, expresa o tácitamente, defieren su aplicación a reglamentaciones legislativas que nunca se dieron y que es necesario complementar para colmar el vacío existente, no sea que se repita el caso que se ha venido dando en el funcionamiento de instituciones como la cooptación, cuyo diseño constitucional ha sido violado crónicamente. Normas de esta clase son citadas también por vía de ejemplo, los Arts. 32, 111 y 174 y el art. 12 de la reforma plebiscitaria de 1957, que encargó a la ley la organización de una carrera judicial que hoy, más de 30 años después, se encuentra todavía incompleta y limitada al nivel de los tribunales.

Observaciones de esta clase todavía tienen sentido. Los términos definiti-



vos de la competencia de la Asamblea están contenidos en un Acuerdo en discusión y al que deberían introducirse modificaciones. Ojalá que ello se haga. Para ello serán, si de verdad se cumplen, los debates públicos que se anuncian. Queden, de todas maneras, como una advertencia sobre la omisión que hace el acuerdo político de materias esenciales a la reinstitucionalización y pacificación del país.

VI. El Ministerio Público

Es necesario fortalecer el Ministerio Público. La democracia es un sistema de controles y dentro de ella el poder fiscalizador debe ser objeto de la más amplia consagración constitucional. El proceso de reconstrucción na-

cional que queremos poner en marcha tiene lógicamente que empezar por una fase de reinstitucionalización, en busca, otra vez, de la perdida fe ciudadana en el orden jurídico, en el Estado, en la autoridad, en los funcionarios, en la organización de la vida social, cosa que no puede darse si la legalidad y la pureza de la Administración Pública y, por tanto, la eficacia de sus mecanismos de vigilancia no son aseguradas.

Es evidente que el Estado colombiano se ha quedado solo y que la confianza que antes se le depositaba le fue siendo retirada al ritmo de la corrupción y de la violencia, para endosársela a fuerzas, movimientos y mecanismos extraestatales e ilegales; ello se debe, en síntesis, a que el Estado dejó de ser apreciado como la soberana imagen y encarnación de ese ente mítico y abstracto que es la comunidad, para pasar a ser visto como el monopolio ilegítimo y el instrumento arbitrario de grupos privados que han perdido toda noción del bien común y que abusivamente utilizan el ropaje institucional como argumento y la fuerza como garrote, para imponer intereses particulares y visiones unilaterales del orden social. Esto es lo que la buena y eficaz fiscalización puede ayudar a borrar: la privatización del Estado, efecto y origen, al mismo tiempo, del desinterés ciudadano, en un fenómeno concreto de causación circular.

Colombia tiene el sistema de fiscalización administrativa más ambicioso y concentrado de la América Latina, y este elemento de su tradición política e institucional debe ser preservado y acrecentado. Debilitar el poder de autocrítica y autocensura estatal sería un error craso y garrafal de alto costo histórico. Es esta la convicción que hace temer por la existencia de un soterrado afán de atentar contra la Procuraduría General, bajo distintos pretextos que aspiran a desmembrarla o desvirtuarla con innovaciones como la del Ombudsman, la defensoría separada del pueblo y de los derechos humanos, y, ahora, con la creación de la Fiscalía General. En el proyecto de reforma constitucional de la Administración Barco se le propuso al Congreso la creación, al lado de la Procuraduría, del Fiscal General de la Nación, el



Defensor Cívico y el Defensor de los Derechos Humanos. Parece oportuno y conveniente, por el contrario, que todas estas funciones se concentren en el Procurador, asignándosele expresamente, además, la defensa:

1o. De las minorías étnicas (indígenas y negritudes), que es necesario poner bajo su sombra constitucional expresa, ya que las autoridades administrativas ordinarias han demostrado no tener poder ni mística suficiente para protegerlas,

2o. De las minorías regionales (territorios nacionales y fronterizos),

3o. Del derecho colectivo de petición (marchas y paros en regiones deprimidas o zonas azotadas por la violencia); este sería el mecanismo mediador y pacificador en las relaciones con los siempre incomprendidos y maltratados movimientos sociales y su protesta social,

4o. Del debido proceso judicial y administrativo.

El Procurador no sólo debe ser situado fuera de la dirección presidencial, para lo cual el art. 142 y el ordinal 2o. del art. 119 deben reformarse, sino que debería ser elegido popularmente. Los recelos contra la elección popular son estigma de la mala vida pasada, pero experiencias como la de los alcaldes populares, aunque breve, bastan ya para disipar esos temores. La elección popular dará a la institución no sólo la altura e independencia sino el sentido de compromiso histórico y auténticamente nacional suficientes para diluir cualquier otro de menor cuantía, el de partido, grupo o patrocinio electoral entre ellos.

A la luz de esta clase de razones, la creación de la Fiscalía General no puede menos que ser tachada de gratuita e inconveniente. Visto que los conceptos de Fiscalía General y procedimiento acusatorio son independientes, tanto que puede éste establecerse, como ya se propone, sin necesidad de la creación del Fiscal, es procedente la sujeción de todo el sistema de Fiscales, el auténtico Ministerio Público, a la autoridad directa del Procurador, y de su libre nombramiento y remoción dentro de los límites y protecciones de un estatuto de carrera. La rueda suelta de las actuales fiscalías y su obsolescencia dentro de una crisis que los ha llevado a la categoría de auténtica y extravagante superfluidad, es obra del sistema constitucional de período fijo, que los ha dejado funcional y jerárquicamente libres de toda jefatura y de todo control. Ese sistema debe terminar, tanto que casi no queda ya quién lo defienda. Pero la solución que se propone, fuera de innecesaria, burocratizante y extraña, resulta positivamente costosa en términos de solidez y de capacidad de operación de la institución del Ministerio Público ideal que podemos llegar a tener en Colombia.

La introducción que el Acuerdo sugiere, del principio de "verdad sabida y buena fe guardada" en el ejercicio de la autoridad del Procurador para casos especiales, es una necesidad a la luz de la experiencia. El aumento creciente del tamaño y del poder del Estado y de la burocracia, el de la vida y la economía del país en general, al lado de la complicación también creciente de to-

das las urdimbres legales, hacen aconsejable su introducción, especialmente en previsión de los derroteros que puede llegar a tomar nuestra moral pública y privada. Es torturadora esta pregunta: ¿Qué será finalmente de la cultura del país? ¿En qué parará, en la síntesis dialéctica, la moral de los colombianos?

VII. Los Derechos Humanos

Todo lo que se diga y agregue en favor de los derechos humanos es bueno en sí mismo, hasta las declaraciones triviales e intrascendentes, en especial porque puede llegar el día en que, derrotando a su madre la hipocresía, lleguen a volverse sinceras de verdad. Lo que tiene de malo es que pueden servir como sofisma de distracción, para enmascarar laxitudes o indolencias inconfesables. Porque lo que el país reclama con urgencia son hechos, vigencia efectiva, honestidad en los sermones laicos sobre el tema. ¿Para qué actitudes como la de la Administración Barco, para quien el tema de los derechos humanos, y dentro de esa estricta órbita concebida, no fue otra cosa que un capítulo más de la lucha contra el narcotráfico, y que, mientras el país se atiborraba de calaveras, llegaba al extremo risible de proponer al Congreso en el artículo 24 de su proyecto de reforma constitucional y entre los derechos humanos, la consagración del derecho al paisaje? Vale la pena anotar que sobre este tema, la importante ponencia del senador Hernando Durán Dussán para primer debate en la Comisión Primera, de 18 de octubre de 1988, contiene un catálogo completo y ordenado de cada una de las llamadas tres generaciones de derechos.

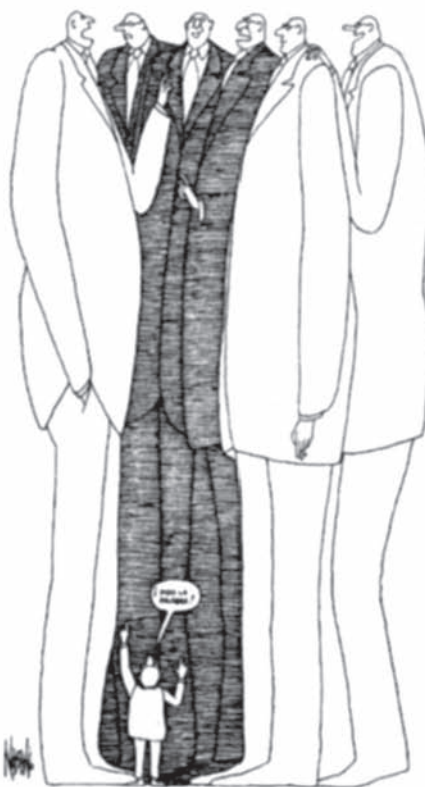
No conozco un solo caso de violación cuya ocurrencia o impunidad pueda atribuirse a falta de norma o a inadecuación legislativa, o cuya repetición sólo pudiera evitarse con una norma nueva; lo que hace falta son conductas institucionales, políticas oficiales efectivas. Todo lo que sobre este particular se diga debe estar precedido e iluminado por una clara conciencia de que las disputas por el alcan-

ce del actual Título III de la Constitución no se dan en el terreno de las palabras sino de los hechos, y de que las mejores intenciones resultan y seguirán resultando bizantinas mientras no se den detrás de las bambalinas actos reales de poder, concretamente de afirmación del poder civil sobre el poder militar. La más importante reforma constitucional que el país y el Estado hoy reclaman para su pacificación y su legitimación no puede ser obra de ningún plebiscito ni hacerse por la más omnimoda de las constituyentes: derogar, abolir la segunda Constitución, la constitución *ad usum militarium*, no escrita pero tan férreamente establecida que frente a ella la escrita no pasa de ser un rey de burlas y pura letra muerta. Su sentido puede resumirse diciendo que ella cohonestaba toda ilegalidad y es surtidor continuo de poderes y reglas de hecho. Hay que revivir la una y extirpar la otra. Eso bastaría. Pero esta es tarea para el pre-

sidente de la República, y no con simples actos de rutina sino reocupando la jefatura del Estado a la cabeza de la sociedad civil, hoy subordinada tácita pero abrumadoramente al soberano poder militar.

Lo que ha pasado aquí es bien simple. Que la alta dirigencia socio-económica cojombiana ha tendido por encima del presidente y a la sombra miope e indulgente de los partidos, un puente secreto hacia los medios castrenses, creando el binomio clase dirigente-Fuerzas Armadas, que ha llevado a la triste conclusión de que mientras este puente no sea volado, ni el presidente de la República, así lo quisiera y se lo propusiera, puede proteger en forma efectiva, los derechos humanos en Colombia, imponer la observancia de los deberes humanos a todas las personas e instituciones al servicio del Estado. Todo lo demás: Procuraduría, investigaciones, denuncias, jueces, sanciones, ayuda, sí, pero no puede sustituir una política; ayuda pero atacando el mal en sus frondosas secuelas, no en su misma raíz, que es en donde se debe. Ya no hacen falta argumentos. Las investigaciones recientes han dejado al desnudo el maridaje aludido, origen del paramilitarismo y de las autodefensas, formas de la guerra sucia que a instigación civil fomentaron los militares como complemento y remedio para sus carencias institucionales convencionales, y que han cobrado fuerza tal que a sus mismos autores les costaría trabajo dar marcha atrás. En el largo camino recorrido, la inhumanidad, la corrupción y la degeneración de hombres e instituciones han calado demasiado hondo en el alma de la nación, aniquilando de paso sus sentimientos y deformando su conciencia moral.

Pero mientras aparece quién asuma esta tarea, el constituyente primario debe insistir en la necesidad de revisar con finura de relojería, el andamiaje de las normas constitucionales, para elevar al nobiliario rango constitucional normas más precisas para la protección efectiva de derechos tan fundamentales como la libertad personal, la tranquilidad familiar, los derechos de residencia y circulación, la inviolabili-



dad del domicilio y de las comunicaciones, la prohibición de seguimientos y de todas las formas de espionaje y patrullaje del estado policivo que se nos ha venido montando, tanto como las de las formas mil de hostigamiento a la población campesina; la vida y los bienes de nuestro campesinado, como, en general, las de toda la población civil no envuelta en el conflicto, han vivido un eclipse total de sol y de luna en materia de protección y atención de las autoridades. La vigencia de los incisos 2o. y 3o. del Art. 28 de la Constitución, sobre retenciones por sospecha a juicio del Consejo de Ministros deben ser materia de revisión, ojalá para derogarlos, o, cuando menos, para limitarlos a un término máximo de 72 horas.

El derecho de gentes como estatuto obligatorio en los casos de conmoción interior proviene de la Constitución de 1863, o sea que hoy tiene ya la venerable antigüedad de 127 años de vigencia nominal ininterrumpida sin un solo caso de aplicación. La norma no debe derogarse, sino dejarse allí, donde el constituyente radical del 63 la puso como un símbolo glorioso del humanismo criollo, que si sobrevivió a las cruentas guerras civiles del 800 no menos debe sobrevivir a las hecatombes privadas, oficiales, semi-oficiales, paraoficiales y paramilitares de la presente centuria. El proyecto del Gobierno al Congreso propuso suprimir esa referencia al derecho de gentes, para sustituirla simplemente por la del Derecho Internacional Humanitario: pero mantenerla tiene, además de sentido jurídico, uniéndola copulativamente a la invocación del derecho escrito, valor como referencia no sólo al *corpus* sino al *animus* del derecho consuetudinario y cristiano-civilizado, más amplio, noble y filosófico que el derecho escrito que vino a reemplazarlo.

VIII. Una Constituyente de transición

En el camino hacia un nuevo ciclo de legitimidad nos aproximamos a algo que los politólogos se anticipan a calificar como una Constituyente de

transición, lo que significa que el país seguirá arrastrando, por no menos de un decenio, sus esperanzas de una reforma de verdad con la cual encarar los grandes desafíos del nuevo milenio. Pero hay que deponer todos los dogmatismos. No de un salto sino poco a poco el país progresa, y de esta experiencia derivará seguramente un no desdeñable mejoramiento institucional. Hay que recibirlo con optimismo. Este será un paso más hacia el Estado que queremos: un Estado social de derecho, unitario pero regional o autonómico, democrático, participativo, controlado, orientado hacia la realización eficaz de la plenitud de los derechos humanos: los civiles y los políticos, los económicos, los sociales y los culturales y los derechos de la última generación. La Asamblea debería empezar no sólo por derogar el Art. 13 del plebiscito de 1957 sino, aún más, por declararse enteramente soberana, volviendo así por el plebiscito del 11 de marzo y el 27 de mayo, y por regresar a la idea del referéndum, mutilado en el acuerdo político suscrito entre el presidente y los jefes de los partidos y de los grupos políticos en forma abiertamente antiplebiscitaria, lo que vale más que decir inconstitucional, pues rebasa el plano meramente jurídico, ya que si bien resulta jurídicamente inadmisiblemente, además, políticamente arbitraria.

Es evidente que la representación democrática con posibilidades de llegar a la Asamblea no dará para tanto porque el evento surge de un hervor popular tan abrumador como inorgánico. Pero el hecho es que una nueva democracia se está levantando: la democracia de la gente, la de la calle, la de la opinión ciudadana. El vocablo democracia, antes vacío, se está llenando de contenido; todos los días va disonando más cuando se lo aplica al sistema de intermediarios políticos designados por la contraparte y al servicio de sus intereses: ese concepto así entendido va cayendo en desuetud histórica irreversible y se va volviendo inequívoco sólo como sinónimo de vocería directa de los intereses mayoritarios de la nación, o sea de los sectores sociales y regionales, nacionales de base. De esos medios deberá llegar a la Asamblea un vigoroso espíritu demo-

crático, cuya trascendental misión será servir de catalizador de cuanto le llevarán precocido los poderes felizmente reinantes.

Después de estas reparaciones locativas de pura técnica jurídica y retoque institucional va a quedar todavía pendiente la gran reforma de la sociedad y del Estado que Colombia necesita. Eso también llegará inconteniblemente. Pero más tarde. Vamos hacia un nuevo pacto social, pero este será apenas el primer paso. Que los movimientos sociales que bullen en la entraña del país y de que aún la opinión no ha tomado suficiente conciencia, asuman la gran tarea de agitación que se necesita para que las grandes mayorías nacionales entiendan que esta próxima reforma no es La Reforma que el país quiere y necesita, y que, lejos de decaer, debe retemplar su ánimo y mantener vivas su militancia y su iniciativa tras el ideal irrenunciable de una reestructuración a la medida de sus necesidades y de sus anhelos. Esto es una verdad y no cosa de populismo o demagogia: la nueva sociedad colombiana no podrá ser gobernada ni administrada dentro de sus actuales estructuras fundamentales. Ojalá que la franja más popular y democrática de la clase política vaya viendo la necesidad y conveniencia de realinearse según este viraje de nuestra historia hacia una nueva política.

En los países que no tienen una oposición democrática organizada, la masa anónima carece de medios para imponer oportunamente hasta sus más justas aspiraciones; tiene, por eso, que esperar a que la clase dirigente las adopte como de su propia iniciativa. Pero ésta sólo lo hace cuando ha sido desbordada por los hechos y adaptándolas a sus propios intereses, o sea manipulándolas. Son las reformas cooptadas. Tal la próxima de la Constitución; tal el propósito, por ahora meramente literario, de la enmienda en materia de derechos humanos, que no es contra los abusos e ilegalidades en sí, como de inmediato lo demanda la justicia, sino contra sus alarmantes excesos, según y cuando lo aconseje la política. Pero principio tienen las cosas.

Bogotá, agosto 22, 1990

Orlando Fals Borda
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Presidente del CEAAL

Democracia participativa y Constituyente

Orlando Fals Borda

La pregunta plebiscitaria del 27 de mayo de 1990 sobre Asamblea Constitucional (Constituyente) sometida por el gobierno nacional al pueblo colombiano, contenía cuatro elementos que, al ser votados afirmativamente, se han constituido en un marco ideológico obligatorio para quienes intervengan en el diseño y redacción de la nueva Constitución Política. Estos cuatro elementos, como se recordará, son los siguientes: 1) la democracia participativa como orientación general; 2) la representatividad social, regional y política de los constituyentes; 3) la integración democrática y popular de la asamblea; y 4) la reforma de la Carta como necesidad colectiva.

El primero de estos elementos, la democracia participativa, ha venido sonando en círculos oficiales desde el inicio del período presidencial del doctor Virgilio Barco, especialmente en relación con la política de "participación comunitaria". Ha habido importantes esfuerzos para ilustrar esta política, en especial el seminario sobre aquel tema realizado en Paipa por el DRI en mayo de 1987, los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en regiones marginales, las investigaciones sobre historia local y regional de COLCULTURA. Sin embargo, no ha habido suficiente claridad sobre el asunto, que ha quedado más bien en una nebulosa conceptual.

Ahora, en vista de la obligatoriedad del último plebiscito, resulta indispensable entrar más a fondo en el tema a fin de asegurar, por lo menos, cierta sindéresis en su tratamiento durante las discusiones preliminares sobre la Asamblea Constituyente y también durante el curso de la Asamblea misma.

El presente artículo trata de sentar algunas bases sobre lo que se ha querido significar como "democracia participativa" desde el siglo XVIII entre pensadores europeos, destacando igualmente que en nuestra propia tradición cultural también se encuentran factores que facilitan la



instauración de este tipo de democracia en nuestro medio.

Comencemos tratando de aclarar algunos malentendidos sobre este concepto. Hubo una definición ya ofrecida por el periodista y político Diego Juan Jaramillo en *El Tiempo* (mayo 19 de 1990) que confiere una esencia fascista-corporativa a la democracia participativa. Desgraciadamente Jaramillo dejó al lector con la idea de que



había cubierto todo el campo conceptual, siendo que en realidad presentó sólo una de las muchas deformaciones que la idea ha sufrido desde cuando fue dibujada originalmente en 1762 por Juan Jacobo Rousseau en *El Contrato Social*. En este tuvo razón el columnista al decir que había encontrado “un engendro”.

En efecto, no puede negarse que la llamada “participación masiva” como política estatal fue

empleada por los nazis y fascistas de Europa en una modalidad justificativa de actos de opresión y manipulación de los pueblos característicos de regímenes autoritarios, tradición retomada después por Ferdinand Marcos y Augusto Pinochet cuyos gobiernos se autodefinieron una vez como “participativos”. Pero también ha aparecido la “participación tutelada” como designio para mantener en el poder a regímenes democráticos amenazados por desequilibrios estructurales de la sociedad. Y existen muchos otros tipos de participación, algunos adecuados, otros de dudosa estirpe.

Para salir de esta Torre de Babel, es necesario determinar si aún hoy podemos tomar, entre otras, a la obra de Rousseau como referencia-guía, y así ir examinando cómo su prístina idea de democracia participativa fue derivando en expresiones diferentes o contrarias a la inicial inspiración. Sin desconocer fuentes autóctonas del país que después discutiremos, mi impresión es que tal es la vía que debemos tomar para evitar confusiones. Recordemos, pues, que las bases generales expuestas por Rousseau ofrecían en este campo dos grandes ejes teóricos que nunca perdieron vigencia y que fueron desafíos permanentes a sistemas políticos dominantes: 1) un proceso educativo que implicaba la construcción de una *sociedad* participativa e igualitaria a partir de sus diversas instituciones (familia, iglesia, escuela, etc.), con una formación congruente de actitudes y valores individuales, como condición para la democracia participativa; y 2) un derecho inalienable de los ciudadanos para ejercer *control* y vigilancia efectiva sobre sus representantes a todo nivel con el fin de asegurar la vigencia de la “voluntad general”. De allí que desde entonces la democracia participativa auténtica implique una presencia activa y determinante de las gentes del común esclarecidas para asuntos de gobierno y el manejo de los intereses de la colectividad.

Recordemos algunas de las palabras de Rousseau en la obra mencionada (Libro III, capítulo 18 y Libro II, capítulo 3): “El acto que instituye el gobierno no es tanto un contrato como una ley. Los depositarios del poder ejecutivo no son los jefes del pueblo sino sus oficiales que el pueblo puede confirmar o destituir cuando le plazca. Para éstos no es asunto de contratar sino de obedecer”. “Cuando el pueblo suficientemente informado delibera, el gran número de pequeñas diferencias resultará siempre la voluntad general y la deliberación será siempre buena... Si hay agrupaciones parciales [en un Estado] hay que multiplicarlas en número para evitar la desigualdad... Tales precauciones son las únicas buenas

La democracia participativa no se decreta sino que se construye con esfuerzos persistentes dirigidos a estimular la solidaridad, el altruismo, el espíritu cívico y el respeto a la diversidad para ir la ganando en sectores diversos de nuestra compleja sociedad, desde las familias y de manera cotidiana, y en todas las expresiones corrientes de la vida.

para que la voluntad general sea esclarecida y para que el pueblo no se engañe".

Como vemos, la propuesta originaria de Rousseau se acerca a la democracia directa, y es especialmente aplicable a sociedades primarias o ciudades-estados. Sin embargo, resulta fundamental para iluminar la discusión actual, ya que hasta en las naciones modernas la participación tiene que trabajarse como proceso socioeducativo. La democracia participativa no se decreta sino que se construye con esfuerzos persistentes dirigidos a estimular la solidaridad, el altruismo, el espíritu cívico y el respeto a la diversidad para ir ganando en sectores diversos de nuestra compleja sociedad, desde las familias y de manera cotidiana, y en todas las expresiones corrientes de la vida.

El olvido al que se sometió a Rousseau por ideólogos capitalistas, liberales y militares durante el siglo XIX al acusarlo injustamente de estatista, no impidió la vigencia de sus ideas. Estas saltan a cada rato en la obra de otros pensadores. De Tocqueville en *La democracia en América*, sostuvo: "Ocurre con frecuencia en Europa que los gobernantes lamentan la ausencia del espíritu comunal, porque todos acuerdan que este espíritu es un gran elemento de orden y tranquilidad pública; pero aquellos no saben cómo producirlo. Cuando permiten que la comunidad sea fuerte e independiente, temen compartir el poder social y exponer el Estado a la anarquía. Pero si se observa la fuerza e independencia de la comuna, allí se encontrarán mejor administrados que como simples ciudadanos".

Los anarquistas, el príncipe Kropkin y P.J. Proudhon ampliaron las ideas de cooperación, autogestión y responsabilidad social al contexto de la industria y a las políticas de descentralización administrativa. Sostuvo Proudhon en su libro, *Filosofía de la miseria*: "[Se necesita] una teoría de la *mutualidad* que, por la sinceridad del cambio, cree una verdadera solidaridad entre los pueblos; que, sin prohibir la iniciativa individual ni el ahorro doméstico, devuelva constantemente a la sociedad las riquezas que la apropiación retira; que, por este movimiento de entrada y salida de los capitales, asegure la igualdad política e industrial de los ciudadanos, y por un vasto sistema de educación pública, elevando siempre su nivel, favorezca la igualdad de las funciones y la equivalencia de las aptitudes; que, por la justicia, el bienestar y la virtud, renovando la conciencia humana, asegure la armonía y el equilibrio de las generaciones". Por una vía convergente anduvo John Stuart Mill en su estudio sobre la libertad.

Robert Owen, en su *Nueva visión de la sociedad*, también sostuvo el mismo *ethos* de mutuali-

dad derivado de la tradición comunitaria inglesa del siglo XVIII, e insistió, como Rousseau, en la importancia de la educación y en la cooperación. Henry Thoreau cortejó las mismas ideas para llegar a las tesis sobre desobediencia civil y la vuelta a la naturaleza. Marx tuvo que aceptar los elementos participativos de la toma de París por el pueblo en 1971 para instituir la famosa Comuna.

Los regímenes autoritarios del siglo XX desterraron a Rousseau y a algunos de los autores mencionados, como era de esperarse, aunque hubo los significativos destellos participativos de los Soviets de 1917-1918, las comunas anarquistas de Cataluña durante la guerra civil española. Y volvió a surgir el pensamiento de Rousseau en



nuestros días con los primeros ensayos que se hicieron durante los años 50 en la India y Filipinas con el "desarrollo comunitario", el mismo que, adoptado por la UNESCO, fue recomendado como "acción comunal" a los países del Tercer Mundo.

Las nuevas políticas participativas se fueron extendiendo a países avanzados (Estados Unidos y la lucha contra la pobreza, 1964). Los estudiantes europeos las enarbolaron durante los movimientos de 1968. De allí saltaron a medios sindicales donde reforzaron las iniciativas de concertación en las industrias. Pronto resultó inevitable que se aplicaran también a la participación ciudadana en asuntos estatales, y de esta manera el tema entró a las ciencias políticas.



Dificultades y posibilidades

La discusión entre politólogos se ha centrado en este punto: ¿es deseable o no, para la estabilidad de los gobiernos, que haya una mayor participación de los ciudadanos? Algunos liberales, inspirados en J. Schumpeter (Berelson, Dahl, Sartori, Huntington) sostienen que es peligroso aumentar el nivel de participación popular y prefieren seguir dependiendo de la estabilidad elitista y de la apatía de la mayoría abstencionista de la población que tiene capacidad de votar, en especial de la desprovista de bienes y servicios. Este es el caso de democracias “restringidas” como las nuestras, pero también de las “avanzadas” como la norteamericana, lo cual implica, de paso, que existe una crisis de gobernabilidad en la democracia representativa contemporánea. La prescripción de Huntington para los países atrasados es muy conocida: bauticen como “participación” aquella disponibilidad que se fomen-

te en la población para apoyar iniciativas gubernamentales. Tal es la fórmula neoliberal de manipulación popular —“participación tutelada”— que fue acogida por los programas bandera de muchos gobiernos, también desafortunadamente por muchas ONGs desarrollistas.

Otra cuestión práctica ha sido determinar si los gobiernos y Estados democráticos liberales pueden hacerse más directos o participativos, es decir, si logran combinar su sistema representativo con el fin de la participación popular. Hay dificultades obvias en ese matrimonio, que provienen de la ilegitimidad de los actuales mecanismos de representación así como de las prácticas políticas corrientes: el caudillismo, la *libido imperandi*, la represión armada contra movimientos de masas, el clientelismo, las distancias entre clases sociales, todo lo cual es antiparticipativo por antonomasia.

Pero la cuestión puede contestarse afirmativamente si se provee a una evolución en la cual

De allí que la democracia participativa resulte más de la acción de movimientos sociales, regionales, ecológicos, de género, gremiales, étnicos, culturales, etc. que buscan afirmarse en el poder popular, y no de partidos políticos elitistas y verticales, o de filosofía vanguardista, como lo ha sido habitual en agrupaciones de la vieja izquierda sectaria. En este sentido, resulta tanto o más importante empezar a construir la democracia participativa de manera gradual y no violenta, desde la oposición y desde ahora mismo entre las bases y organismos populares, que esperar a la "toma del poder" para imponerla desde arriba, a la fuerza.

exista una voluntad política transformadora o revolucionaria y se disminuyan las injusticias, los abusos de poder y las desigualdades. Además, en la práctica hay un "problema de números". Según C.B. Macpherson, en las naciones modernas no pueden funcionar formas conocidas de democracia directa, a menos que se desarrollen técnicas electrónicas de telecomunicación personal o familiar. De modo que siempre habría que emplear alguna especie de delegación en personas escogidas por los sectores o las comunidades por su espíritu de servicio, además de juntas provinciales y regionales, talleres y seminarios decisorios de estudio-acción, plebiscitos y referendos, todos con el fin de tomar decisiones políticas. También es posible aprovechar los márgenes de cambio que ofrecen muchas veces los regímenes existentes para ir incorporando prácticas participantes a estructuras burocráticas o instituciones representativas, y disminuir las desigualdades económicas.

Se ha especificado en todo caso que los representantes elegidos según esquemas de participación queden sujetos a un *poder popular* local, regional y nacional, lo cual requiere claridad en procedimientos y decisiones, exige abolir el secreto de Estado, los monopolios y la centralización estatal y aplicar la rotación y revocabilidad en los cargos públicos. De allí que la democracia participativa resulte más de la acción de movimientos sociales, regionales, ecológicos, de género, gremiales, étnicos, culturales, etc., que buscan afirmarse en el poder popular, y no de partidos políticos elitistas y verticales, o de filosofía vanguardista, como ha sido habitual en agrupaciones de la vieja izquierda sectaria. En este sentido, resulta tanto o más importante empezar a construir la democracia participativa de manera gradual y no violenta, desde la oposición y desde ahora mismo entre las bases y organismos populares, que esperar a la "toma del poder" para imponerla desde arriba, a la fuerza.

¿Podemos o no?

¿Se pueden aplicar estos principios participativos en nuestros países latinoamericanos? ¿Hay elementos históricos propios y de nuestra cultura y personalidad que permitan conformar entre nosotros una democracia participativa auténtica? La respuesta es, sí. Existen los antecedentes de la ayuda mutua, la fuerza de la solidaridad en zonas de colonización, combos de negros y resguardos indígenas, la tradición de los cabildos antiseñoriales, los muchos casos de autogobierno local eficaz.

En Colombia, cabe recordar cómo funcionaban los palenques de cimarrones durante la Colonia y en el siglo pasado; aquellos llamados "retos democráticos" tan atacados por la clase dominante en el Cauca y en el Valle del Cauca; la cismática elección de curas párrocos por los feligreses según los decretos revolucionarios de 1851; el establecimiento de comunas de autogobierno durante las semanas de abril de 1948 que siguieron a la muerte de Gaitán, en muchas partes del país; la conformación de repúblicas autónomas como El Pato y Guayabero en los años 60; las experiencias autógenas en busca de la paz en el Caguán y en la India (Cimitarra) antes de que fueran destruidas por paramilitares; aspectos de las tomas de tierras en baluartes campesinos durante el auge de la ANUC, como en Córdoba y Sucre. Además, en dos ocasiones nos acercamos a prácticas nacionales de democracia participativa: el efecto político de las Sociedades Democráticas que llevaron al gobierno de los artesanos en 1854 con el general José María Melo; y la promulgación de las leyes del Llano en 1953. En casi todos estos casos los procesos participativos populares anduvieron bien hasta cuando el Estado, en su actual modalidad, se hizo presente con agentes ensañados que sembraron la violencia como consigna de gobierno.

Estas pautas participativas históricas y otras en ciernes han tenido expresiones tanto rurales como urbanas. Una de ellas fue la aplicación de la "acción comunal" en la primera época antes de que la idea fuera descompuesta por los políticos. También las ciudades han visto casos dramáticos de solidaridad y de acción concertada con fines de progreso colectivo y superación de catástrofes. Como los niveles de escolaridad y comunicación han subido, las gentes son hoy más capaces que antes de defenderse y resistir de manera coordinada, aun en condiciones de marginalidad. Siempre han sido creativos. Y han aparecido en todas las clases sociales tendencias holísticas, ambientalistas y antidarwinianas que alientan las fuerzas positivas de la participación, el altruismo, la generosidad, la cooperación y la tolerancia, todo lo que ha hecho posible el avance de la civilización.

Por último, se ha observado que los sistemas federales de gobierno son más abiertos a la democracia participativa que los centralistas, lo cual viene de nuevo al caso al discutirse lo de la Asamblea Constituyente que busca reemplazar la centralista y autoritaria Constitución de 1886 en Colombia. Interesante recordar que el mismo Rousseau admiraba el sistema federal de los cantones suizos y lo recomendó en su proyecto de Constitución para Córcega. Parte de las violencias presentes en países como Colombia y Perú

podrían explicarse por la incongruencia entre las disposiciones autoritarias y centralistas vigentes y la realidad autógena de las diversas poblaciones en sus regiones. Si la nueva Constitución colombiana ha de ser participativa, como lo propuso la pregunta plebiscitaria del 27 de mayo de 1990, tendría que desarrollar principios neofederales.

Parece, pues, posible forjar una estrategia coherente para proponer un nuevo orden social, económico y político en nuestros países de naturaleza participativa, que no sea del diseño de las malacostumbradas élites del "país político", o producto de un pequeño círculo de notables que conciban y redacten a la europea textos constitucionales desligados de nuestras ricas realidades. Existen los elementos humanos, teóricos y prácticos, así como las raíces y fundamentos regiona-

les, históricos y culturales, para hacer todo ello adecuadamente en nuestro país.

Las perspectivas pueden ser positivas para estos fundamentales quehaceres, si se trabaja con voluntad y rapidez, especialmente con movimientos sociales y políticos independientes, como la pluralista "Alianza Democrática M-19" que demostró su eficacia inicial en la última elección presidencial. Porque en muchas partes la violencia múltiple y las cohortes armadas le han estado ganando de mano a la reconstrucción social y a la paz tan necesaria en la presente etapa del desarrollo de las luchas del pueblo. No podemos dejar que esto ocurra. Nuestra respuesta puede ser una democracia participativa bien entendida y mejor ejecutada.

Bogotá, julio de 1990



Armando Borrero
Profesor Asociado de la
Facultad de Ciencias Humanas
de la Universidad Nacional.

Constitución y orden público

Armando Borrero

La violencia padecida por el país desde hace décadas, devela tanto las tensiones sociales, como la precariedad del consenso social en torno de la institucionalidad estatal. Como lo político presiona necesariamente sobre las estructuras jurídicas, el problema de la expresión constitucional de un pacto social viable entre los colombianos, se coloca en el centro del debate. Cómo hacer, sin traumatismos ni desgarramientos, para forjar democráticamente un consenso social capaz de operar como cimiento de nuevas formas de organización política, es el desafío.



1. La vigencia de la Constitución y el Estado de Sitio

El problema central de la política colombiana en la actualidad es el de la paz y en la solución de tal imperativo, la cuestión constitucional no es el menor de los factores implicados. La violencia padecida por el país desde hace décadas, devela tanto las tensiones sociales, como la precariedad del consenso social en torno de la institucionalidad estatal. Como lo político presiona necesariamente sobre las estructuras jurídicas, el problema de la expresión constitucional de un pacto social viable entre los colombianos, se coloca en el centro del debate. Cómo hacer,

sin traumatismos ni desgarramientos, para forjar democráticamente un consenso social capaz de operar como cimiento de nuevas formas de organización política, es el desafío.

El caso constitucional colombiano resulta ser muy atrayente para estudio por su excepcionalidad, puesto que exhibe la más alta estabilidad constitucional de América Latina. Una constitución vieja de más de cien años, la cual, con reformas y todo, es la más duradera, después de la norteamericana, en el continente. Pero al mismo tiempo que se constata esa duración, se puede formular un interrogante sobre la manera como esa constitución ha regido durante ciento cuatro años.

La Constitución de 1886 en su forma original produjo dos guerras civiles (1885 y 1899-1902). La segunda de estas fue la de los "Mil días" con la cual se terminó el ciclo de las guerras civiles decimonónicas, al tiempo que fue la más sangrienta y condujo directamente a la separación de Panamá. Luego, en el gobierno de Reyes, se variaron muchas de sus instituciones y fue sólo en 1910, cuando se limaron las peores asperezas de 1886 y comenzó a regir más o menos normalmente, (aunque con dificultades muy grandes, en lo electoral, para la cabal expresión de la oposición). Más adelante, desde 1944, cuando a raíz del frustrado golpe de Pasto se declaró en Estado de Sitio la nación y se amplió la interpretación del Art. 121, la situación de excepcionalidad, por la vía del Estado de Sitio, ha sido la constante de la vida constitucional.

En Colombia, lo "normal" en más de cuarenta años ha sido el estado de anormalidad, durante el cual la vigencia de la Constitución no es plena. De tal manera que la Constitución formal y la Constitución real, muestran una mutación de las normas, en el sentido de haber adquirido una nueva dimensión el Estado de Sitio: ha pasado de esporádico y excepcional a ser la manera de gobernar a Colombia.

La mutación descubre también la inadecuación entre la realidad y la jurisdicción. Si durante más de cuarenta años no se ha podido levantar el Estado de Sitio sino por breves períodos, es porque la Constitución y el sistema político no se corresponden ya con la realidad social. El equilibrio de los poderes de 1886, no es el de los poderes de hoy. Para bien o para mal, en las últimas décadas el país se transformó. Nuevas fuerzas sociales bullen en su interior y el cambio social marcha de brazo con las violencias de todo tipo que azotan a la sociedad.

Como se escribió en un trabajo anterior la institución del Estado de Sitio puede ser vista en distinta dirección: "visto desde otra perspectiva, el citado artículo puede resultar un éxito; pero lo es con grandes costos porque exonera al gobierno, al Congreso y a los partidos políticos de la responsabilidad de afrontar democráticamente el dilema entre la estabilidad y la capacidad de funcionar con mejores posibilidades de participación ciudadana. Una Constitución debe hacer justicia a las necesidades de afianzar y desarrollar las libertades y los derechos ciudadanos, y a la necesidad de mantener el orden, la estabilidad y la capacidad de funciona-



miento institucional; y por eso, esta falla estructural se relaciona directamente con las fallas del control democrático de las decisiones en el sistema político, y con el papel de los partidos en el escenario de una representación recortada".¹

2. El Estado y la violencia

La justificación de una relación entre la Constitución y su reforma o cambio, y el proceso de paz en Colombia, es el vínculo que existe entre el tipo de Estado conformado en Colombia y la violencia social elevada que se presenta de manera crónica en el país.

No es posible afirmar que exista una única relación causal entre un factor, en este caso el Estado colombiano y la violencia. Pero en la constelación de factores causales que pueden señalar los estudios empíricos, se encuentran algunos que sin ser condición suficiente para desatar violencia, si son necesarios o más bien, actúan como cataliza-

1. Borrero, Armando, *Estado y Violencia*, en: "Construir la paz", Memorias del Seminario de Paz, Democracia y Desarrollo, Presidencia de la República y PNUD, Bogotá, 1990, pág. 312.

En Colombia, lo "normal" en más de cuarenta años ha sido el estado de anormalidad, durante el cual la vigencia de la Constitución no es plena. De tal manera que la Constitución formal y la Constitución real, muestran una mutación de las normas, en el sentido de haber adquirido una nueva dimensión el Estado de Sitio; ha pasado de esporádico y excepcional a ser la manera de gobernar a Colombia.



dores en situaciones de tensión social. Tal es el caso de la debilidad del Estado colombiano que, aventurando una hipótesis, parece ser el factor crítico para que, en medio de condiciones propicias y tensiones acumuladas, se pueda desatar el conflicto en forma violenta.

La hipótesis puede parecer un lugar común para un especialista, pero en Colombia no se ha explorado e insistido lo suficiente en este aspecto. Se plantea como factor de violencia pero no se ubica su papel esta perspectiva de variable, sin cuya presencia, los otros factores no necesariamente desembocan en conflicto armado.

Los diversos intentos adelantados, con rigor vario, para explicar la violencia colombiana, tienden a ser unilaterales o a sumirse en la perplejidad. Esta última no es una carencia exclusiva. En el mundo entero los estudios sobre la violencia tropiezan en la imposibilidad de generalizar, comparar situaciones y formular teorías explicativas. Los factores identificables como productores de violencia en un país, no perturban en absoluto a otros donde también se presentan. Lo que fue cierto en una época, en otra no lo es. Frente a cada conclusión de estudio que pretenda explicar una situación de ines-

tabilidad política y de violencia, puede colocarse en doble columna, el ejemplo de la sociedad y la época en la cual esa explicación es nula. Esa ausencia de teorías generales, estimula la realización de estudios empíricos que puedan llenar el vacío y permitir el avance hacia una mejor comprensión del fenómeno.

La mayoría de los estudios internacionales anteriores a la Segunda Guerra Mundial enfatizaron el punto de vista que ve en la violencia una expresión de la disonancia entre aspiraciones y satisfacciones sociales. La frustración, resultante de unas demandas cuya necesidad social se hacía alta en un momento dado de la historia y discrepantes con el grado de satisfacción, en presencia de pautas culturales que sancionarán respuestas colectivas violentas a la privación, sería la causa principal de los conflictos.

Sin embargo los estudios de distinto tipo (Storr, Dollard, Rummerl, Tanter, Tilly, Laqueur, et. al.) no lograron una clara confirmación de la relación. Si bien se acepta y se detecta su presencia en casi todos los conflictos estudiados, los efectos eran tan diversos que la causalidad tenía que ser remitida a una mayor complejidad. Los estudios tipificaron situaciones en las cuales se daba la disonancia. Entre otras:

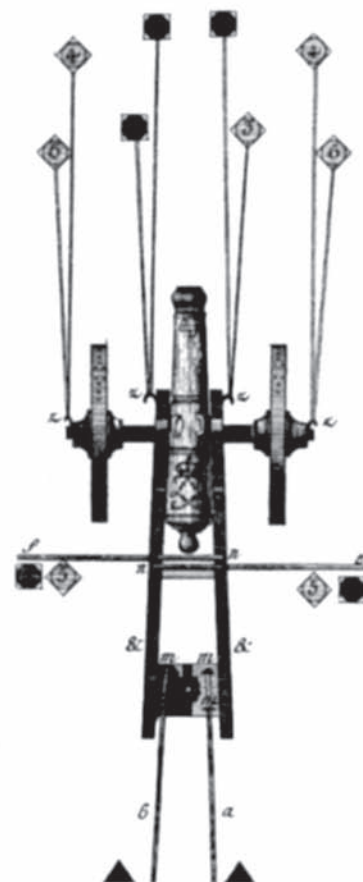
a) La descomposición de sociedades tradicionales y su tránsito, por medio de un proceso intenso y desestabilizante, a la modernidad.

b) Situaciones de distribución injusta de posibilidades de vida, como concentración del ingreso o de la tierra.

c) Las consecuencias sociales de procesos de cambio social, tanto económicas como culturales, cuando el proceso fue muy veloz.

De acuerdo con la mayor parte de la literatura existente, las sociedades más estables se sitúan en los extremos del continuo: o bien las sociedades tradicionales o bien las más modernas. Las sociedades en situación intermedia mostraban una mayor inestabilidad. La conclusión general es que el cambio social produce inestabilidad, aunque no necesariamente violencia.

El supuesto más simple dice que las sociedades modernas pueden satisfacer mejor las aspiraciones y en las sociedades atrasadas las aspiraciones de ese tipo no existen. En las intermedias se disparan las aspiraciones y las necesidades sin posibilidad de ser satisfechas, por lo menos no enteramente para vastos sectores sociales. Pero el supuesto no encajaba siempre con situaciones concretas



y en el plano teórico no fue posible construir a partir de aquí, una teoría general explicativa aplicable sin mayores dudas. Se encontraron hechos de inestabilidad en sociedades con alto nivel de satisfacción, en las cuales esta parecía más bien, retroalimentar el impulso de obtener más satisfacciones y sociedades en transición, con altos grados de estabilidad y paz.

Otros estudios insistieron en los grados de restricción y represión impuestos por los gobiernos. La conclusión, bastante desalentadora por cierto, era que en condiciones de mayor restricción y represión la posibilidad de inestabilidad y violencia era menor. Conclusión que tampoco es universalizable pero aparece como tendencia.

En medio de esa confusión, en la cual se encuentran procesos de urbanización y cambio veloz que no produjeron violencia, o pobreza y cambio con estabilidad política y adversidad sin criminalidad, es posible buscar factores de presencia constante en situaciones de violencia. Uno insoslayable, es el problema de la organización estatal y su legitimidad. Problema que no puede reducirse a la óptica parcial de ver la legitimidad como resultado de la aplicación de un modelo liberal de Estado, sino que en una perspectiva más amplia, debe verse en términos de institucionalización y consenso alrededor del poder.

Decir Estado, es decir también coacción y violencia —por lo menos latente— pero el problema de la represión debe verse mejor en

términos de una aceptación consensual, de una cultura ética, antes que bajo el sólo lente de la "cantidad" de represión que pueda ser ejercida. Se sabe que una represión fuerte tiende a producir estabilidad en tanto una leve genera la tendencia contraria. Pero los estados más estables, que tienen represión fuerte, la tienen legítima e institucionalizada. Cuando la represión es leve, suele serlo más por incapacidad de los estados, situación que conduce a formas selectivas, arbitrarias y salvajes de reprimir, con niveles bajos de consenso y con posibilidad de ejercicio de la coacción por parte de poderes diferentes del Estado.

El Estado moderno se juega entonces, en términos de legitimidad, de capacidad efectiva para tutelar las relaciones sociales y de capacidad para integrar a la sociedad de manera institucional.

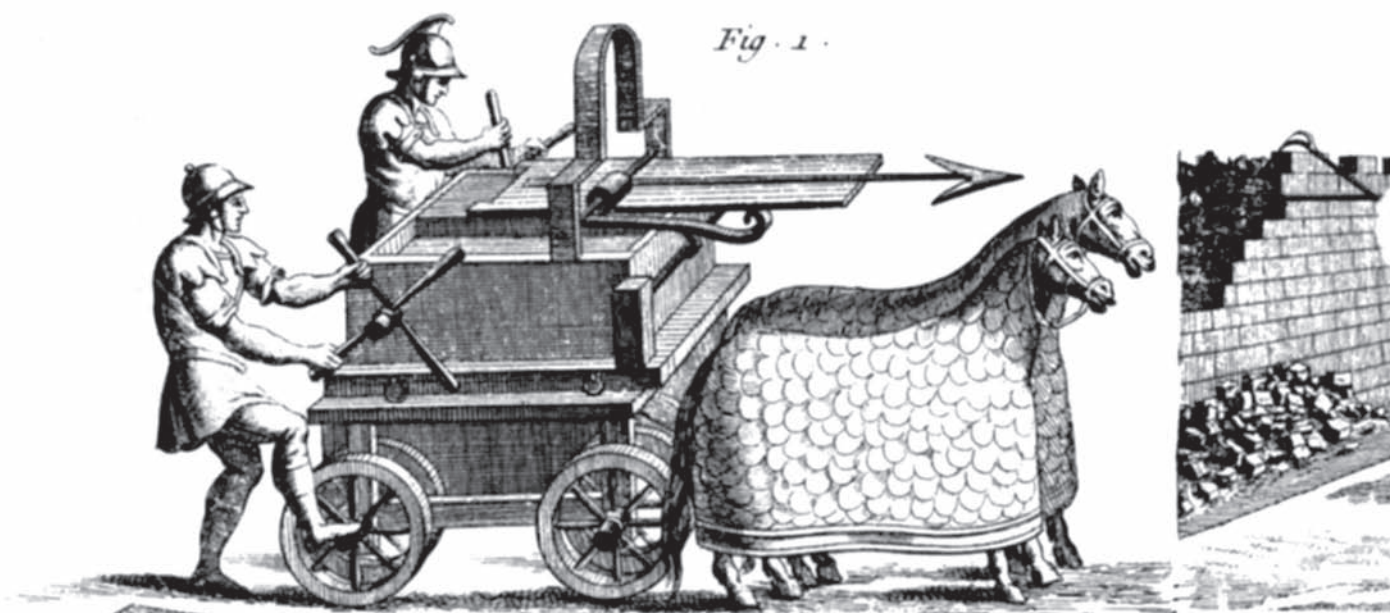
Esa capacidad incluye la de manejar y regular los conflictos para darle salidas pacíficas cuando es un Estado democrático y participativo.

En términos de las consideraciones anteriores, la sociedad colombiana tiene casi todos los factores de violencia mencionados en presencia de un Estado históricamente débil. Esa situación puede ser caracterizada en los siguientes puntos:

a) La fricción entre necesidad social y grado de satisfacción es sumamente elevada en Colombia. Se puede prever un alto grado de frustración social.

b) Los lazos de la sociedad tradicional se rompieron, incluso de manera violenta, den-

El Estado moderno se juega entonces, en términos de legitimidad, de capacidad efectiva para tutelar las relaciones sociales y de capacidad para integrar a la sociedad de manera institucional.



Si la Constitución al distribuir el poder, enmarca el pacto social vigente, es un instrumento fundamental del consenso. Si un pacto no es viable porque no refleja el poder de los diferentes actores sociales y políticos, la Constitución que lo expresa estará en crisis. El tratamiento del problema del Estado, comienza pues por su Constitución.

tro de un proceso acelerado de cambio social.

c) Las desigualdades económicas y sociales son notorias en la sociedad. La distribución de los ingresos es injusta en alto grado y el problema persiste.

d) Por comparación, Colombia se sitúa entre las sociedades intermedias en materia de desarrollo, o sea las potencialmente más inestables y violentas según uno de los enfoques.

e) Las tensiones han sido especialmente fuertes y permanentes en Colombia. Los elevados niveles de violencia se han mantenido por décadas. A pesar de esto, la estabilidad política es bastante elevada y completamente inesperada en el contexto latinoamericano.

f) La debilidad del Estado deja muchos resquicios en la vigilancia y tutela de las relaciones sociales. La ineficacia de la justicia es una de las mayores fuentes de levedad represiva, pero permite el choque directo de intereses y la represión ilegal de unos grupos a otros.

En este cuadro de posibles causas, el último punto, el problema de la tutela de las relaciones sociales, junto con el monopolio de la violencia y de la legitimidad, descubre lo que se planteó en este trabajo como hipótesis principal: el problema de la debilidad y la inadecuación del Estado colombiano para ser el único detentador del poder y el garante de un pacto social.

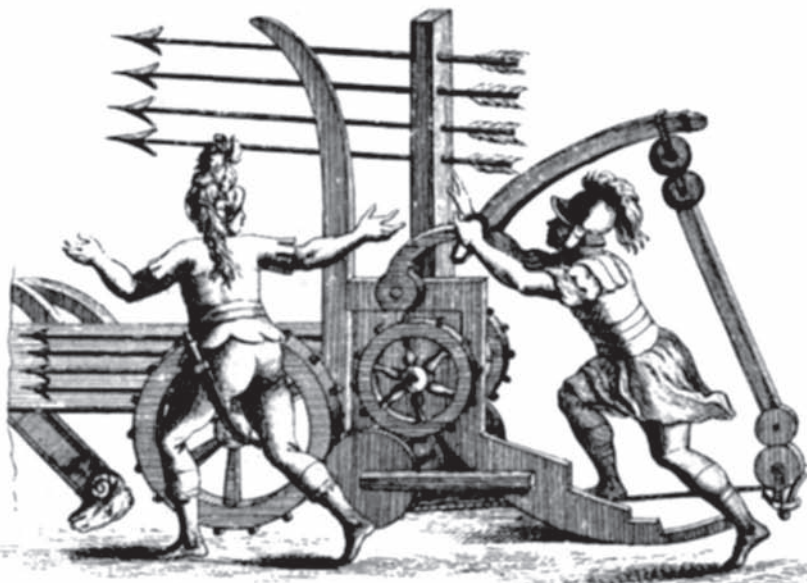
Si el Estado es un factor crítico, la Constitución se pone en primer plano. Todo Esta-

do moderno tiene una Constitución que determina el método para hacer sus imperativos legales y para ejecutarlos. Se tiende en el mundo a las constituciones escritas, porque la distribución del poder es un asunto primordial y toda precisión es poca para evitar colisiones institucionales y dudas sobre los alcances de las normas. Si la Constitución al distribuir el poder, enmarca el pacto social vigente, es un instrumento fundamental del consenso. Si un pacto no es viable porque no refleja el poder de los diferentes actores sociales y políticos, la Constitución que lo expresa estará en crisis. El tratamiento del problema del Estado, comienza pues por su Constitución.

3. Seguridad, defensa y orden público

Una Constitución es un acuerdo. Un acuerdo, un equilibrio, según la definición clásica de Fernando Lassalle, entre "factores reales de poder". Un acuerdo entre las fuerzas sociales que pugnan hoy en Colombia, debe tener en cuenta, para que sea viable, el hecho de que la pluralidad de una sociedad democrática es opuesta a la presunción "a priori" de ilegitimidad de alguna de las corrientes filosófico-políticas que actúan en el seno de la sociedad. La existencia de una presunción tal, impide que la diversidad de opiniones y opciones, en la política y la cultura, constituya un rasgo estructural del sistema político. El acuerdo, para que sea tal, debe restringirse a los medios por los

Fig. 1.



Si existe un sector del Estado colombiano que exprese más claramente su debilidad, es el judicial. La crisis de la justicia es la abdicación misma del Estado de su función primordial de mediador único, y legítimo, de los conflictos en el seno de la sociedad. La justicia colombiana, no solamente es ineficaz, sino que se encuentra carente de legitimidad, por causa de una crisis de confianza.

cuales esas opciones van a competir y a las garantías que se le van a dar a esas condiciones de competencia: es decir, un acuerdo sobre los recursos válidos para buscar la imposición, siempre contrastada, por supuesto, de las opciones propuestas.

Definido el acuerdo sobre las reglas de juego para el acceso y el ejercicio del poder, es posible plantear el problema de la defensa de la Constitución misma. Como la libertad y protección que garantizan las constituciones sólo se conceden, en principio, a quienes las reconocen en su sustancia y miden su propia conducta según sus disposiciones, se supone válido que las constituciones contengan la previsión del uso de la coacción para la defensa de los acuerdos contenidos en sus textos. En torno de cuestiones fundamentales como la vida, la propiedad, la soberanía del Estado y la integridad territorial, los derechos y las libertades ciudadanas, y las instituciones del poder público, se plantean los problemas de espacio constitucional para los siguientes tópicos:

a) La tutela y guarda de las relaciones sociales y del orden público mediante las instituciones de justicia y policía.

b) El problema de la reglamentación del Estado de Excepción, en términos de adecuación a las exigencias fácticas de una situación de anormalidad y de preservación de un núcleo de derechos y libertades inviolables.

c) El problema de la defensa y la seguridad nacionales, tanto en términos de integración y soberanía nacionales, como en términos de la defensa de la institucionalidad.

3.1 Justicia y Policía

El mantenimiento del orden público exige un aparato judicial y policivo eficaz. La credibilidad y la legitimidad de un Estado dependen en buena parte de su capacidad para resolver las situaciones de protección a los ciudadanos. Antes que el tipo de penas, es la conciencia de una alta probabilidad de no tener éxito, lo que opera como disuasivo contra conductas antisociales. Y es esa capacidad de intervención eficaz, lo que aleja la posibilidad de justicia por propia mano y privatización de la fuerza.

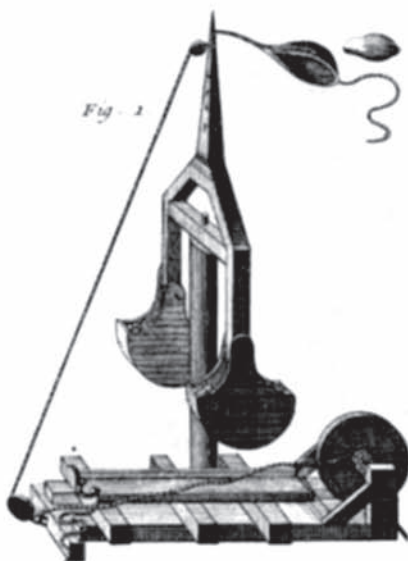
Si existe un sector del Estado colombiano que exprese más claramente su debilidad, es el judicial. La crisis de la justicia es la abdicación misma del Estado de su función primordial de mediador único, y legítimo, de los conflictos en el seno de la sociedad. La justicia colombiana, no solamente es ineficaz,

sino que se encuentra carente de legitimidad, por causa de una crisis de confianza.

Los proyectos de reforma constitucional se ocupan todos del problema de la justicia. Pero independientemente de una discusión sobre la funcionalidad de las propuestas para agilizar la justicia mediante recursos, reordenamiento territorial y cambios procedimentales de fondo, como la introducción del sistema acusatorio en lugar del inquisitivo actual, el problema de fondo es la necesidad de reconstituir la representación constitucional de los actores sociales y hacer viables nuevamente el sistema político y la conformación institucional del Estado.

Por eso, una reforma de la justicia se inscribe también en la reforma de aspectos aparentemente alejados, como el régimen de propiedad o la facultad estatal para dirigir la economía; la reforma de las concepciones de orden público y de los Derechos Humanos; el diseño de nuevas formas de control democrático del ejecutivo y de la rama jurisdiccional y, finalmente, la reforma de la policía. La policía colombiana, además de nacionalizada, fue militarizada. Este paso seguramente fue necesario para sustraerla a las pugnas partidistas anteriores al Frente Nacional. Pero hoy, en el marco de una sociedad urbana y modernizada, el esquema resulta inoperante. Una fuerza cuasi-militar, alejada de las comunidades, sin posibilidad de ser controlada por estas, con nexos problemáticos con las autoridades municipales por razón de su organización jerarquizada a la manera militar y desprovista de la iniciativa individual (carencia típica de los ejércitos, pero indispensable para los policías) no se adecúa a la complejidad social de hoy. Si se le suma la falta de facultades autónomas de investigación y la concentración de esta función en una policía judicial separada, se encuentra un cuadro de fallas estructurales acusadas.

Una reforma de la Constitución debe contener previsiones para retornar la policía, hoy adscrita al Ministerio de Defensa, a una configuración civil, preservada, eso sí, de presiones clientelistas, pero de nexos firmes con las autoridades municipales, las comunidades y los funcionarios de la rama jurisdiccional. La posible creación de un sistema de fiscalías, exige necesariamente facultades de investigación por iniciativa policial y una jerarquización interna de la fuerza, distinta de la militar. El Ministerio de Gobierno deberá estar dotado de fuerza propia, bien sea Policía Nacional o alguna especie de guardia civil, para afrontar alteraciones severas del



orden público. De esta manera la responsabilidad política de la acción policial, se concretaría más claramente.

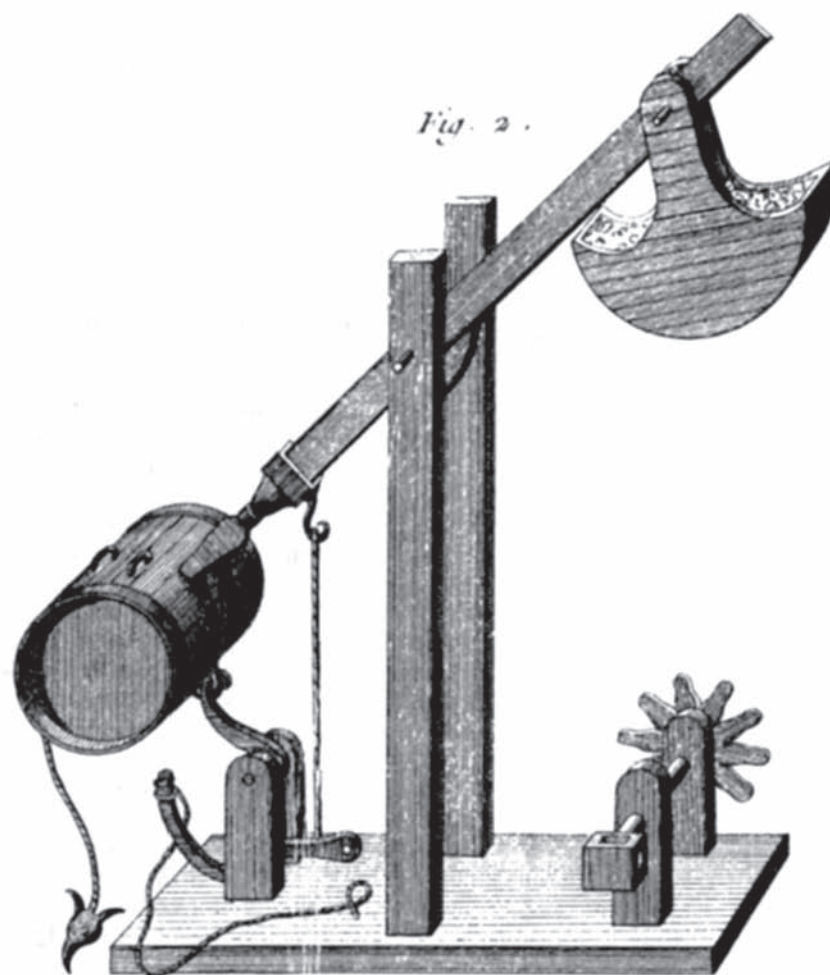
En términos generales, la administración de justicia es el reflejo mejor del grado de democracia alcanzado por una sociedad. Allí se concreta el Estado como instrumento de dominación o como concertador de intereses sociales. El problema de la justicia colombiana es el de la consecución de un respaldo poderoso en el conjunto del sistema político. Más allá de la ineficiencia administrativa, la acumulación de negocios o las dificultades investigativas, está el piso social sobre el cual debe asentarse: una sociedad en la cual no existan poderes paralelos al Estado, que puedan amedrentar o suplantar al aparato judicial. Es un problema esencialmente político: problema de poder y de legitimidad. Nunca será demasiado insistir sobre esto como fundamento político de todo intento de reforma y mejoramiento de la capacidad estatal de protección de las relaciones entre los asociados. Si la fuerza sin ley es arbitrariedad, la ley sin fuerza también destruye la libertad, porque abandona la sociedad a la ley de la selva.

3.2 El Estado de Excepción

Generalmente las constituciones incluyen previsiones sobre estados de excepcionalidad por amenaza externa o por alteraciones severas del orden público. El dilema de asegurar al tiempo libertad y orden, se torna crítico en el Estado de excepcionalidad: cómo conciliar un afianzamiento enérgico de los derechos y libertades y cómo garantizar un gobierno estable y capaz de funcionar, aún en momentos de grave conflicto. En algunas constituciones, como la norteamericana, no se aborda expresamente; en otros ordenamientos, como en el británico, la cuestión se afronta con una reglamentación democrático-parlamentaria de caso en caso. Se evita así, tener disposiciones constitucionales rígidas frente a hechos cambiantes, tanto en origen como en extensión. En el caso francés se prevé una dictadura presidencial de Estado de excepción. La "mutación" constitucional colombiana, habilitó el artículo 121 para uso y abuso en todo tipo de materias. El artículo 48 de la Constitución alemana de Weimar, sirvió hasta para destruir la misma Constitución.

Los peligros de la excepcionalidad se afrontan con reglamentaciones elaboradas

para limitar las tentaciones al abuso dictatorial o tecnocrático y en todo caso, buscan eliminar el peligro de evadir la responsabilidad de afrontar las crisis con mecanismos democráticos y parlamentarios. El problema está en balancear la capacidad de decisión rápida del ejecutivo con la necesidad de debate y control en el legislativo y en el judicial. Carl Schmitt escribió que "soberano es quien decide en el Estado de excepción. De esto se trata, ni más ni menos: que la sobera-



nía no se desplace y se deforme ante la necesidad de pretermitir trámites ordinarios.

En el caso colombiano, el artículo 121 se convirtió en la posibilidad misma de gobernar, sobre todo desde el 9 de abril de 1948. Esto pudo suceder, tanto por la crisis colombiana de violencia como por la falta de precisión del artículo para calificar los grados de la "conmoción interior". A juicio del ejecutivo queda el igualar una conmoción como la del 9 de abril y unos disturbios estudiantiles como los de mayo de 1965. El problema

radica, tanto en esta falta de precisión, como en la posición menguada del Congreso en el sistema político colombiano. La instancia de control político no tiene el poder para ejercerlo. El control democrático de las decisiones públicas en general y del Estado de Excepción en particular, no podrá darse en Colombia sin una reforma que recupere para el Congreso la posición central en el sistema político.

Sin fortalecer el Congreso y el espacio para los partidos, la calidad de la institución y la democracia en general, sufrirán gravemente. En particular, seguirá sin resolverse el problema de la representación efectiva de intereses sociales y el cumplimiento de la función de concertación de los intereses privados con los públicos, función que hoy se ha desplazado a pequeños comités o a instancias burocráticas del ejecutivo, sin control democrático efectivo.

3.3. La defensa y la seguridad Nacionales

La presencia constitucional de la cuestión de la defensa y de las organizaciones militares de la nación es una necesidad. Esta no puede ser calificada como antidemocrática. No preverlo es irrealista. En el mundo contemporáneo solamente el Japón ha evadido, como consecuencia directa de la guerra, la cuestión militar, pero aún en este caso, la necesidad de organizar fuerzas de defensa, ha obligado a "mutaciones" constitucionales por la vía de subterfugios puramente nominales, como el de cambiar el nombre de los ejércitos.

Para afrontar democráticamente el problema de los ejércitos permanentes, el servicio militar, y la posición de estas fuerzas en el ordenamiento estatal, se debe partir de la consideración de lo militar como algo *esencialmente político*. Una cosa es el apartidismo institucional y otra la apoliticidad. Un ejército apolítico es una contradicción en los términos.

Si se parte de lo militar como instrumento político fundamental de los estados, la cuestión principal para un ordenamiento constitucional es el control y la responsabilidad políticas de los ejércitos. Por esta razón, las disposiciones relativas a los mismos deben prever:

a) La situación relativa de las organizaciones militares respecto de las posiciones del ejecutivo, el legislativo y el judicial. Cuestiones tales como los canales de acceso al ejecu-

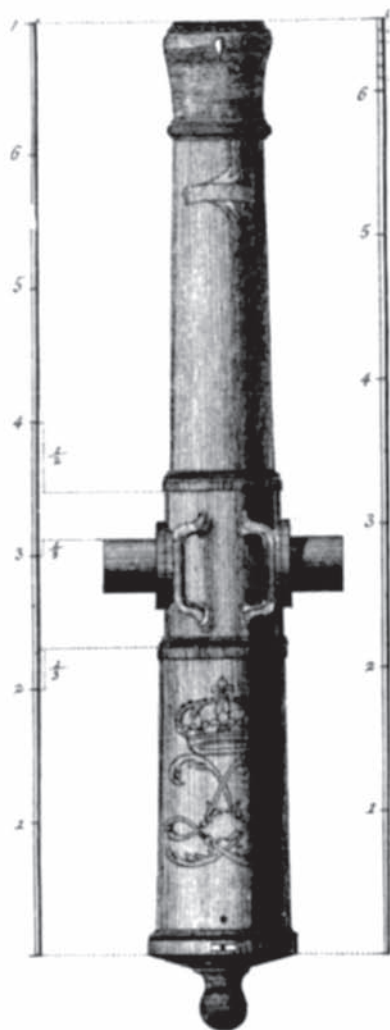
tivo (Ministerio de Defensa) las decisiones presupuestales y el papel del Congreso, el fuero judicial especial para los militares y su cuidadosa delimitación, deben ser precisadas.

b) Las interrelaciones entre las fuerzas militares y otras instituciones y organizaciones del Estado. En este punto debe considerarse la relación entre las cuestiones de defensa propiamente dichas y las de policía, de las cuales debe separarse radicalmente (salvo las de alta policía para defensa de la Constitución).

c) El papel interno de los ejércitos debe reducirse a la defensa misma de la Constitución, de tal manera que su relación con el orden público, esté en función de la defensa de los acuerdos básicos y de las garantías constitucionales establecidas. Los motivos puramente ideológicos para definir "enemigos" deben desaparecer y reducirse la calificación a la conducta objetiva de quienes pretendan cambiar el ordenamiento constitucional por vías diferentes a las que ampara y prevé la Constitución misma.

La mayor parte de estos aspectos, corresponde a desarrollos legislativos. En la Constitución vigente (artículos 165 a 170) hay un marco flexible y solamente debería considerarse un cambio en el Artículo 168, en el cual, sin variar la no deliberancia institucional, se permita el ejercicio de un derecho ciudadano básico, el del sufragio, como cuestión de fuero íntimo y de conciencia. La disposición como existe hoy, corresponde a sospechas típicas de la época de enfrentamiento partidista en una sociedad que ya el cambio social dejó atrás.

Finalmente, el apartamiento institucional debe reglamentarse para evitar que las Fuerzas Militares se conviertan en algo ajeno al Estado que defienden. Ciertamente, las necesidades del servicio implican vida separada en muchos aspectos. Pero los fueros especiales deben ser solamente los necesarios, para no convertir a la institución en un "Estado dentro del Estado". La experiencia latinoamericana (justo es decir que la Colombiana ha sido diferente) muestra que esto es contraproducente, tanto para la sociedad, como para las fuerzas militares mismas que se desvían y desprofesionalizan. Una relación correcta entre gobierno, Congreso, Corte Suprema y Ejército, debe quedar claramente estatuida en la Constitución. En su texto, debe estar el límite para la acción de cada instancia.



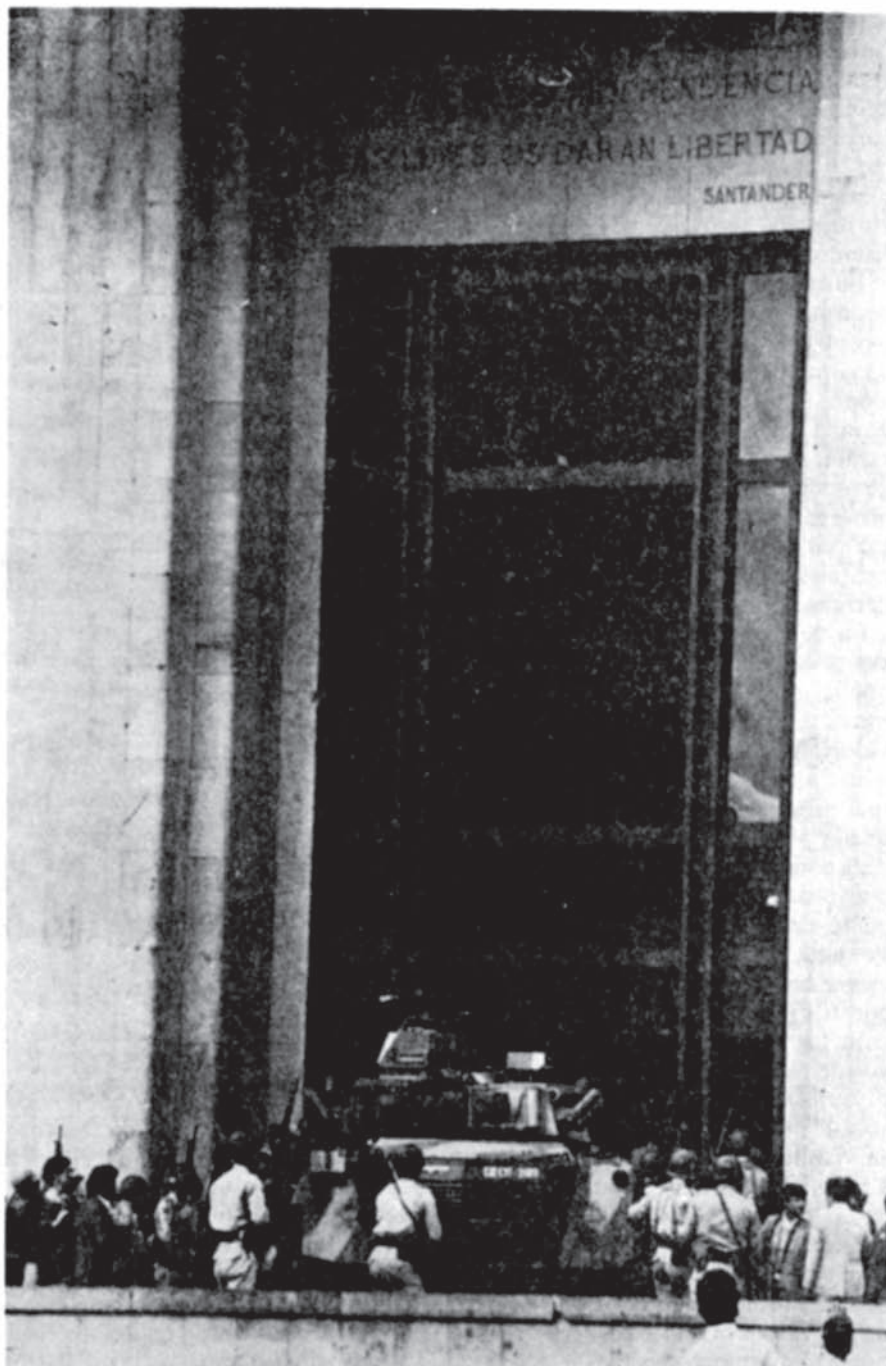
Gustavo Gallón Giraldo
Rodrigo Uprimny Yepes
Comisión Andina de Juristas
Seccional Colombiana

Constituyente, violencia y derechos humanos

Gustavo Gallón Giraldo Rodrigo Uprimny Yepes

La constituyente —como recurso a un mecanismo extraordinario de revisión constitucional, basado en la convocatoria de una asamblea más representativa y que no tenga los vicios clientelistas del actual Congreso— logró en las pasadas elecciones un importante consenso social y político. Sin embargo, un consenso excesivo entre actores usualmente en conflicto, puede ser un síntoma de que estamos frente a un acuerdo precario. Las ambigüedades jurídicas y políticas de la propuesta de asamblea constituyente (¿o constitucional?), a la cual han adherido tantos grupos insurgentes como políticos tradicionales, muestran que ese consenso puede ser falso. Mientras que para algunos se trata de dar vía a un amplio pacto democrático, que permita una salida política a la violencia y posibilite una ampliación democrática del excluyente régimen político colombiano, para otros se trata simplemente de refinar y relegitimar las actuales y excluyentes estructuras de dominación, dándoles un contenido participativo (a través de mecanismos plebiscitarios) y eliminando ciertas ataduras jurídicas, que han impedido la adopción de medidas de orden público más autoritarias.

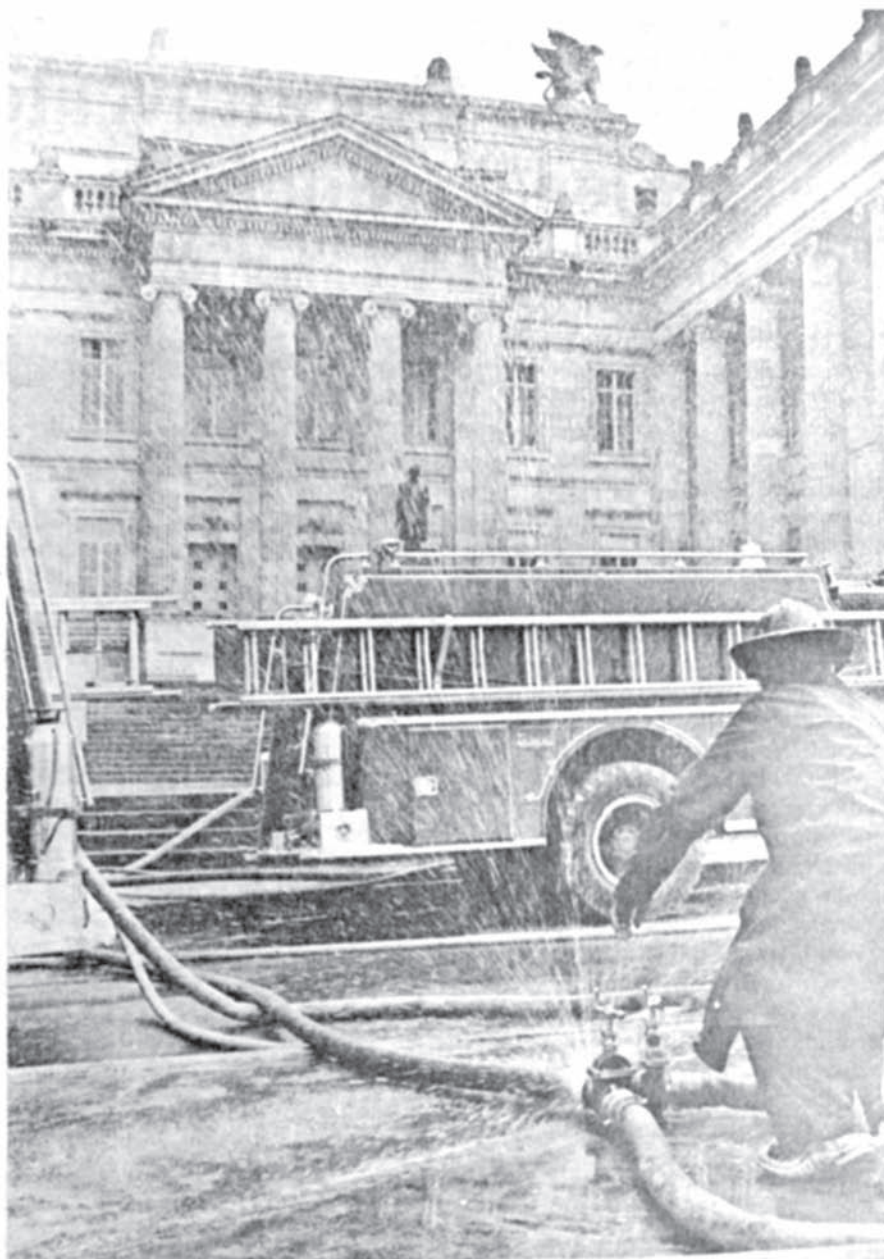
En efecto, basta con seguir el itinerario reciente de la idea de la constituyente (ver recuadro 1), para ver que ella es el encuentro de dos tendencias divergentes. De un lado, la tentativa para diseñar, desde la cúpula estatal, una modernización autoritaria del Estado, basada en la reforma de la justicia y la revitalización de los mecanismos de excepción. De otro lado, la aspiración popular y de fuerzas progresistas por reformar profundamente las instituciones y lograr un verdadero pacto democrático, que permita el acceso al régimen político de fuerzas po-



líticas y sociales tradicionalmente excluidas. Desde esta última perspectiva, la constituyente debería ser el escenario que permita definir nuevas reglas de juego, para que los colombianos tramiten sus conflictos, sin necesidad de recurrir a la violencia como medio privilegiado de hacer política.

Así, entre la constitución de algo nuevo y la reconstitución autoritaria de lo existente, entre el pacto por la ampliación democrática y la legitimación del autoritarismo, llena de ambigüedades jurídicas y políticas, la idea de la constituyente sigue abriéndose paso. El consenso en torno al mecanismo extraordinario de revisión constitucional encubre entonces los disensos en torno a los proyectos diversos de Estado.

En tales circunstancias, la temática de la justicia y los derechos humanos —y otros aspectos que le están profundamente ligados como la reglamentación de los regímenes de excepción, y de las Fuerzas Armadas— adquiere un carácter central, puesto que allí se juega mucho del sentido global del actual proceso. Por eso nos proponemos realizar en este artículo algunas consideraciones sobre la problemática de los derechos humanos en la constituyente, a fin de contribuir a articular un discurso democrático sobre la reforma, que permita confrontar ideológicamente el proyecto de relegitimación autoritaria. Nuestras reflexiones toman en cuenta la ambigüedad del actual proceso y asumen explícitamente que la potencialidad democratizadora de la constituyente depende de que ésta sea verdaderamente el escenario de un pacto de paz entre los colombianos. Por ello, analizaremos inicialmente las exigencias previas y coetáneas a la constituyente misma, para luego discutir los posibles contenidos normativos de reforma. En efecto, si la constituyente es pensada como un pacto social, no debemos dejar de lado que su viabilidad depende de su contexto. La constituyente no es un acto único; es un proceso y tan importante es el resultado final —el texto aprobado— como el proceso mismo, a fin de que se dé una modificación de la correlación de fuerzas en favor de los sectores populares y democráticos.



Presupuestos del pacto constitucional

Uno de los elementos básicos del estado de derecho y de la democracia es el sometimiento del ejercicio de la violencia a unas reglas públicas, estables y consensualmente aceptadas. Eso no sucede en Colombia, puesto que nuestro país ha compaginado el mantenimiento de ámbitos de legalidad y la existencia de gobiernos elegidos por voto directo, con la utilización

de mecanismos de excepción para perseguir a la oposición política y restringir la protesta social. Colombia combina así la preservación de estructuras formalmente democráticas, con el desarrollo de técnicas de terror que imposibilitan la participación popular, y por consiguiente vacían de contenido esas mismas estructuras, puesto que no se garantiza una discusión pública de las propuestas de los diferentes sectores sociales y políticos.

Esto ha sido particularmente cierto durante los años ochenta, en los cuales

las posibles aperturas parciales del régimen político —altamente publicitadas— se han combinado con cierres del mismo a través del estado de sitio y, sobre todo, de la guerra sucia. En sólo los dos últimos años, esta “guerra sucia” contra los sectores populares y los grupos opositores (mediante torturas, asesinatos, desapariciones y más de 130 masacres), segó la vida de más de 5.600 colombianos¹. Así la elección popular de alcaldes, realizada por primera vez en Colombia hace dos años, parecía una oportunidad de consolidar la democracia local y abrir el régimen político a nuevas fuerzas políticas y sociales. La persistencia de la guerra sucia ha hecho de las elecciones municipales un escenario de ofensivas paramilitares contra los sectores populares y las fuerzas de oposición. Otro ejemplo trágico de esta realidad ha sido la persecución de la UP, que decidió retirarse del certamen electoral del pasado 27 de mayo, después de que fueron asesinados sus dos candidatos presidenciales y más de 1.000 de sus militantes.

En tales circunstancias, es necesario formular exigencias previas o concomitantes a la constituyente, destinadas a evitar, de un lado, una constituyente con participación popular restringida, y de otro lado, que la constituyente se convierta en el nuevo escenario de la guerra sucia, puesto que sin participación ciudadana y sin el sometimiento del ejercicio de la violencia a reglas legítimamente debatidas, no hay democracia. Para lo primero, se requiere la desmilitarización de la vida colombiana y el levantamiento del estado de sitio, y en particular de las disposiciones, como el estatuto antiterrorista, que criminalizan la protesta social y limitan la libertad de movilización popular. Con respecto a la guerra sucia, es necesario idear mecanismos inmediatos que controlen la actividad del paramilitarismo y contribuyan a la sanción de los responsables, a través de la depuración y una reestructuración democrática de las Fuerzas Armadas.

Estas medidas no sólo tendrían la virtud de favorecer la movilización democrática, sino que además facilitan objetivamente el debate constituyente,

al delimitar más claramente la diversidad de proyectos al respecto. Esto es particularmente importante en el campo de la justicia. En efecto, el levantamiento del estado de sitio conlleva la derogatoria de toda la legislación de excepción, con base en la cual funciona gran parte de la rama jurisdiccional. Eso permitiría un debate más claro sobre qué tipo de justicia se quiere para Colombia: si un refinamiento represivo que se limite a sistematizar la legislación de estado de sitio y restrinja la autonomía investigativa y controladora del poder judicial², o una rama judicial respetuosa en sus procedimientos de los derechos fundamentales.

En su discurso de posesión como Presidente de la República, el doctor César Gaviria Trujillo realizó sobre estas temáticas, declaraciones importantes, que pueden ser positivas para una disminución de la guerra sucia, al señalar su voluntad de enfrentar con todo rigor a los grupos paramilitares y comprometerse con su desmantelamiento. Igualmente importante es su precisión de que las FF.AA. deben ser respetuosas de los derechos humanos y operar bajo la responsabilidad indelegable del Presidente. Sin embargo, preocupa enormemente que las declaraciones del nuevo mandatario mantengan el discurso sobre la privatización de la responsabilidad en materia de derechos humanos: el Estado colombiano no sería agente sino víctima de la violencia y de las violaciones de derechos humanos —obra de agentes privados— cuya intensidad, en vez de comprometer su responsabilidad, le autorizarían tomar medidas de excepción autoritarias para proteger a la población.

Este discurso es problemático en un doble sentido. De un lado, elude la responsabilidad oficial —tanto por acción directa de sus agentes, como por complicidades y omisiones— en la guerra sucia. Esto es grave pues se evade la depuración de los organismos de seguridad como elemento central de la lucha contra el paramilitarismo, cuando es evidente que sin complicidades oficiales, estos grupos no podrían operar como lo han hecho.

Por eso nos parece necesario que al lado de la Constituyente se piense en

mecanismos para controlar la guerra sucia. Proponemos entonces crear para tal efecto una Comisión integrada por personas irreprochables por sus altas calidades morales y académicas. Esta Comisión no tendría una naturaleza jurisdiccional, ni sería de simple



1. Datos de *Justicia y Paz*, Vol. 1, No. 4; Vol. 2 No. 4.

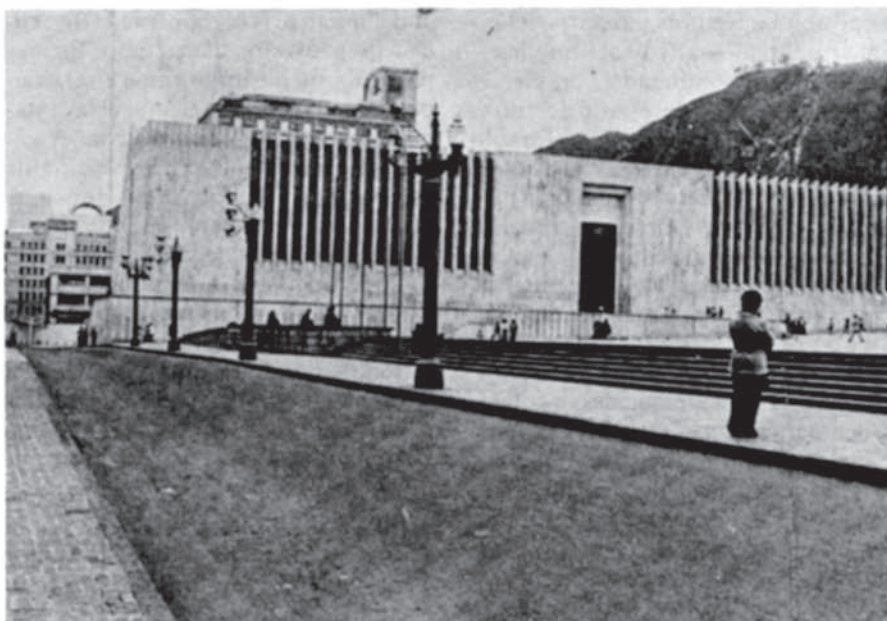
2. Ese parece ser el objetivo de la reforma judicial prevista por el actual gobierno: ésta pretende sistematizar la normatividad de estado de sitio, unificando los jueces especializados y de orden público en una jurisdicción especializada, previéndose igualmente la creación de un departamento administrativo de investigación criminal y medicina legal, dependiente del ejecutivo, el cual coordinaría las labores de Policía Judicial. Este nuevo departamento administrativo sería la base de la Fiscalía General, que actuaría como gran detective del gobierno, y se impulsaría en la reforma constitucional. Se trata de modificaciones administrativas, pero no de cambios sustanciales de orientación: la investigación judicial continuaría estando, y más ahora que en el pasado, en manos de los agentes de los organismos de seguridad del Estado.

diagnóstico. No buscaría hacer investigaciones "exhaustivas" —es decir de aquellas que no producen resultados y dejan exhausta a la opinión pública— sino que buscaría precisar en concreto los factores determinantes de la violencia política y su forma de operación. Esta Comisión recomendaría al Presidente las medidas administrativas que hayan de adoptarse, en especial aquellas destinadas a que éste, como suprema autoridad administrativa y jefe de las FF.AA., depure los organismos de seguridad, utilizando su facultad de libre nombramiento y remoción. Una Comisión de esta naturaleza —de la cual hacemos en el anexo de este artículo una propuesta de reglamentación mediante decreto gubernamental— rompería las complicidades oficiales que han permitido la expansión de la guerra sucia, facilitando entonces que la Constituyente sea verdaderamente un armisticio entre los colombianos.

De otro lado, el discurso gubernamental también es problemático ya que —en tanto que atribuye las violaciones a agentes privados como el narcotráfico— legitima potencialmente medidas autoritarias. La contrapartida del monopolio de la violencia por parte del Estado parece ser —como lo veremos a continuación— el reforzamiento autoritario de la justicia, a través de las reformas previstas por el gobierno en la asamblea constituyente.

2. El proyecto de modernización autoritaria de la justicia

El acuerdo sobre el temario de la Asamblea Constituyente —suscrito el 2 de agosto por el presidente electo César Gaviria y representantes del partido Social-conservador, del Movimiento de Salvación Nacional y del Movimiento Alianza Democrática M-19— contiene tantos elementos positivos para la democratización de la sociedad colombiana (modernización institucional, incorporación de nuevos derechos fundamentales, fortalecimiento de instituciones de control como la Procuraduría, desarrollo de mecanismos de participación, etc.), como aspectos preocupantes: brilla por su



La Reforma de la justicia se ha constituido en un clamor nacional. Sin justicia plena no puede existir paz ni democracia.

ausencia el tema central de la reestructuración democrática de las FF.AA., se elude el debate sobre los poderes presidenciales, y todo indica que se piensa reeditar y ampliar muchos aspectos autoritarios de las fracasadas reformas de años anteriores, en especial con respecto a la administración de justicia. Nuevamente se intenta introducir una modernización autoritaria de la justicia.

Desde mediados de los años setenta (ver recuadro), ciertos sectores tradicionales, preocupados por los problemas de orden público y el desgaste de los mecanismos de excepción, han presentado proyectos de reforma constitucional, centrados en torno a una reorganización de la administración de justicia que permita una mayor influencia policiva y del ejecutivo en la actividad judicial: creación de un Consejo Superior, con injerencia del ejecutivo, para que actúe como valorador de la conducta de los jueces; reorganización de la Corte Suprema para limitar su independencia; incorporación del sistema penal acusatorio, a través de la creación del Fiscal General, para aumentar la dependencia del poder judicial frente al ejecutivo, trasladándole a este último prácticamente la investigación penal. Esta reforma a la justicia

se ha acompañado de medidas destinadas a revitalizar el estado de sitio, permitiendo a los militares intervenir en allanamientos, capturas e interrogatorios, y facultando nuevamente a la justicia penal militar el juzgamiento de civiles.

Gran parte de esas reformas —incorporadas casi de manera idéntica en la fracasada reforma constitucional de 1979 y en el igualmente frustrado proyecto presentado por la administración Barco en julio de 1988— han sido incluidas en el temario previsto para la asamblea constituyente: se señala la posibilidad de introducir el sistema acusatorio, por medio de la Fiscalía General de la Nación, de radicar la investigación criminal en cabeza del ejecutivo y de dar valor judicial probatorio a las diligencias adelantadas por autoridades de Policía y entidades administrativas³.

3. La forma como el temario enuncia ese traslado investigativo es bastante ilustrativa de la manera como estas reformas autoritarias son presentadas como fortalecimiento del respeto del Estado de derecho. Se habla de "reconocer constitucionalmente que la instrucción adelantada por entidades administrativas o autoridades de policía para imponer sanciones debe respetar el debido proceso y las demás garantías constitucionales (¿quién se podría oponer a esa declaración?) y, por ende, tiene valor probatorio ante los jueces" (subrayado nuestro).



Reconstruir la justicia es una condición para volver a construir la democracia en nuestro país.

Todas estas medidas buscan pues trasladar la investigación criminal al ejecutivo, mediante la introducción del sistema acusatorio, según el principio de que una debe ser la autoridad que investiga y acusa (el fiscal), y otra la que juzga (los jueces), a diferencia del sistema inquisitivo que ha predominado en Colombia, en el cual los jueces están encargados no sólo del juzgamiento sino también de la instrucción del proceso. Según los partidarios del sistema acusatorio, esta división funcional de tareas no sólo es más lógica —pues los jueces no tienen la preparación específica para adelantar las labores de investigación criminal, más propias del ejecutivo y de las autoridades policiales— sino que además permite potencialmente un proceso más imparcial, al distinguir rigurosamente entre el investigador y el fallador. Además se supone que este sistema mejoraría notablemente la eficacia sancionadora del poder judicial, al permitir que el acopio de pruebas, la captura de delincuentes y la investigación, sean adelantadas sin las “trabas” propias al formalismo judicial, por organismos tecnificados y especializados, capaces de hacer frente a la criminalidad organizada y al terrorismo. La controversia de las pruebas así producidas por los fiscales sólo se haría en la fase del jui-

cio y no durante el período de instrucción.

En teoría, es posible discutir las bondades de uno y otro sistema. Lo que es preocupante, en la práctica, es que finalmente se radica la investigación y acusación penal en manos de un funcionario dependiente del ejecutivo, en un país como Colombia, caracterizado por una larga historia de absolutismo presidencial. A pesar de la ineficacia del actual sistema judicial, la independencia de los jueces ha sido en nuestro país, en muchas ocasiones, una garantía contra las arbitrariedades del ejecutivo y de las autoridades militares y policiales. Por eso, la radicación de la investigación criminal en una autoridad administrativa, tiene dentro del contexto colombiano sesgos autoritarios; en muchas ocasiones la práctica de pruebas válidas judicialmente por parte de autoridades policiales podría conducir, no a una real disminución de la impunidad, sino al arbitrario “empapelamiento” de los inculcados⁴. La investigación en cabeza del ejecutivo no favorecería la imparcialidad judicial, puesto que las diligencias probatorias hechas por los detectives criollos condicionarían y potencialmente determinarían los fallos de los jueces.

Estos peligros de autoritarismo judicial aumentan si tomamos en conside-

ración otras de las reformas previstas: aumento considerable de penas, implantación de jueces y testigos secretos (lo cual coarta notablemente el derecho de defensa), establecimiento de jurisdicciones y procedimientos especiales con suspensión de garantías procesales, inversión de la carga de la prueba, y consagración de excepciones al principio de la responsabilidad subjetiva.

El temario también prevé elementos modernizadores indudables: revisión de la paridad política en la Corte, el Consejo de Estado y el Tribunal disciplinario; ampliación de la carrera judicial y consagración del manejo presupuestal por la misma rama. Sin embargo, esta modernización se inscribe dentro de una concepción global de corte autoritario.

Este reforzamiento autoritario de la justicia se basa en un diagnóstico sobre la violencia y la crisis colombiana, según el cual, éstas serían efecto de la precariedad del Estado colombiano, de su insuficiente capacidad para disciplinar una sociedad civil estructuralmente violenta: el autoritarismo es entonces el “costo” para controlar los actores violentos, que han sitiado al régimen político colombiano. Esta concepción no es nueva: ha sido la base de gran parte de la legislación reciente de estado de sitio, la cual, en nombre de la lucha contra el terrorismo, ha limitado las posibilidades de movilización popular y restringido las garantías ciudadanas. Este diagnóstico —como lo señalamos a propósito del discurso presidencial— es sin embargo insuficiente y contraproducente: disculpa los atropellos oficiales —frente a los cuales no se toman medidas concretas—, y crea marcos jurídicos y políticos que terminan por facilitar objetiva-

4. Aún en los Estados Unidos —un país donde los funcionarios administrativos tienen mayor apego a la legalidad que en el nuestro— esta producción de pruebas a espaldas del inculcado y por iniciativa de los fiscales se ha prestado a numerosos atropellos y ha dado lugar a fuertes controversias jurídicas. Es el caso de las celadas tendidas por agentes encubiertos —por ejemplo en materia de drogas— a fin de llevar a alguien a cometer un delito mientras es filmado o hay testigos: muchas veces, la investigación, en vez de descubrir un delincuente, lo crea.

mente muchas de las prácticas que se pretenden combatir. En efecto, el recurso a medidas autoritarias (como las jurisdicciones de excepción, la restricción de numerosas garantías procesales y libertades públicas) aparentemente para mejorar la situación de derechos humanos y combatir la impunidad, puede ser una estrategia altamente contradictoria. Estas restricciones procesales no sólo constituyen a veces en sí mismas violaciones a los pactos internacionales de derechos humanos, sino que además terminan facilitando la realización de prácticas como torturas y desapariciones, agravando la situación, y creando un clima de arbitrariedad que posibilita numerosos atropellos contra la población.

Un ejemplo concreto de lo contradictorio de estos procedimientos es el siguiente: en el mes de diciembre de 1987, el presunto jefe del Cartel de Medellín, Jorge Luis Ochoa, salió de la Cárcel Modelo de Bogotá, donde se encontraba detenido, utilizando hábilmente el recurso del Habeas Corpus. El gobierno del Presidente Virgilio Barco expidió algunos días más tarde un decreto de estado de sitio (182/88), mediante el cual se restringía enormemente la utilización de este recurso, al punto de hacerlo prácticamente inoperante, con el argumento de que se hacía necesario "impedir la fuga o la liberación fraudulenta de personas relacionadas con grupos terroristas". De esta manera, en nombre de la represión del narcotráfico, se debilitó enormemente una importante garantía, lo cual es supremamente grave en un país como Colombia que presenta un número muy elevado de desapariciones forzadas, en especial en zonas rurales, que fueron las que finalmente quedaron más desprotegidas con esta reglamentación del Habeas Corpus. De esta manera, una disposición encaminada teóricamente a combatir el tráfico de drogas y a disminuir la violencia, termina facilitando la práctica de graves violaciones de derechos humanos sobre amplios sectores de la población colombiana.

Se hace pues necesario discutir qué tipo de fortalecimiento de la justicia se

quiere para hacer frente a la crisis de derechos humanos y a la situación de impunidad.

3. Violencia, impunidad y fortalecimiento de la justicia

El punto de partida es entonces el reconocimiento de la crisis de la justicia colombiana, cuya manifestación más evidente es la situación generalizada de impunidad. En efecto, según datos del entonces viceministro de justicia, en Colombia únicamente el 20% de los delitos que se cometen llega a conocimiento de las autoridades, y de ese 20% tan sólo un 4% obtiene una solución mediante una sentencia⁵, la cual no implica obligatoriamente una sanción efectiva a los responsables. El número de casos pendientes de solución en la justicia penal es de más de 1.300.000.

Esa impunidad ha sido atribuida a la debilidad de la justicia, en particular a las deficiencias en materia de investigación criminal; se concluye entonces que es necesario fortalecer los organismos de investigación para mejorar la situación de los derechos humanos. Sin embargo, lo cierto es que en muchas ocasiones, las más graves violaciones de derechos humanos (torturas, ejecuciones, desapariciones) han sido causadas precisamente por la acción de estos aparatos de seguridad del Estado con funciones de policía judicial. Ello se debe a que tales entidades, adscritas casi en su totalidad al Ministerio de Defensa, se rigen por una lógica de guerra contrainsurgente. De esa manera, no sólo agencian graves violaciones sino que además garantizan la impunidad de los miembros de las FF.AA., puesto que las entidades investigativas están subordinadas a las estructuras militares. Es pues necesario fortalecer las entidades investigadoras para acabar con la impunidad; pero éstas deben ser de carácter eminentemente civil, y operar por fuera de las estructuras militares contrainsurgentes⁶. Por consiguiente, en vez de recurrir a normas de excepción de dudosa eficacia y que facilitan las violaciones de derechos hu-

manos, es necesario fortalecer la justicia ordinaria y las entidades civiles de investigación.

En efecto, uno de los elementos que más ha debilitado a la rama judicial y contribuido a su crisis, es que ésta ha quedado sometida a los criterios de manejo del orden público por parte del ejecutivo, el cual ha mostrado predilección por los procedimientos de tipo bélico para enfrentar las manifestaciones sociales de inconformidad, lo cual ha conducido a una creciente militarización del Estado y la sociedad. Así, el recurso durante muchos años a la justicia penal militar para sancionar la protesta social y la insurgencia política llevó a que la investigación y sanción de muchos delitos no se hiciera a través de una judicatura autónoma, sino de aparatos al servicio de las FF.AA., con todo lo que ello implica en materia de restricciones a las garantías procesales. La justicia, vista más como un soporte de los operativos bélicos liderados por el ejecutivo, perdió cada vez más su capacidad de resolver adecuadamente los conflictos sociales cotidianos. Su permanente utilización con criterios excepcionales, en el empeño por combatir en forma bélica grandes desafíos, ha impedido que ella cumpla su propio papel regulador de la convivencia ordinaria y ha acentuado así las causas de la guerra entre los colombianos.

Así, lo excepcional en Colombia ha pasado a ser la justicia ordinaria, y lo normal la justicia penal extraordinaria, concebida especialmente con criterio ante todo represivo. Por eso, nos

5. Ver Alvaro Tirado Mejía. *La lucha contra la impunidad*. Bogotá: Consejería Presidencial para los derechos humanos, 1989, pp. 66-67.

6. Mientras que los cuerpos adscritos al Ministerio de Defensa no han solucionado ningún caso importante de violación de derechos humanos, han sido los cuerpos civiles de investigación (DAS, Cuerpo Técnico de Policía Judicial, jueces, Procuraduría) quienes han arrojado mayores luces sobre la estructura del paramilitarismo. Señalemos empero que los mecanismos investigativos del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) están orientados por una mentalidad militar y están lejos de corresponder a las técnicas más civilizadas. El DAS se ha visto involucrado también en graves violaciones de derechos humanos. Por eso, a pesar de sus logros coyunturales, no es el mejor modelo para estructurar una Policía Judicial civil.

El itinerario de la Constituyente

— En 1978, la Corte Suprema declara inconstitucional la convocatoria por parte del presidente López de una Asamblea Constituyente. En 1981, la Corte declara inconstitucional la reforma de 1979.

— Desde 1984, diversos sectores populares y grupos guerrilleros se pronuncian en favor de convocar una asamblea constituyente democrática y representativa.

— Julio 5 de 1987. El ex presidente Carlos Lleras Restrepo pide la convocatoria de una Asamblea Constituyente para hacer frente al “descuaderner” general de la justicia. El 5 de marzo, la Corte había declarado inconstitucional la aplicación de la justicia penal militar a civiles. El ex presidente López señaló entonces que el estado de sitio había perdido su razón de ser.

— Segundo semestre de 1987. Diversos sectores apoyan la idea de la Constituyente: representantes de los partidos tradicionales, la U.P., los gremios, los principales diarios, etc.

— Enero 30 de 1988. Carta del presidente Barco a *El Espectador* haciendo la propuesta de plebiscito, tres días después de la expedición del estatuto antiterrorista (Decreto 180/88) y del Decreto 182/88 que limita el ejercicio del *habeas corpus*. El 13 de enero el presidente Barco había criticado por televisión a la Corte, señalando que varias de sus decisiones “prácticamente le han quitado toda eficacia y utilidad a la institución del Estado de Sitio”.

— Febrero 20 de 1988. Sustitución de la idea de plebiscito por el acuerdo de la Casa de Nariño entre el presidente Barco y el Social Conservatismo.

— Abril 4 de 1988. El Consejo de Estado suspende el acuerdo de la Casa de Nariño por inconstitucional.

— Julio 1988. El gobierno presenta un extenso y confuso proyecto de reforma constitucional, que preveía 43 artículos sobre Derechos Humanos, junto con normas relativas a la justicia, el Estado de Sitio y la modificación del Congreso, similares a las contenidas en la fallida reforma de 1979.

— Diciembre 1988. El proyecto aprobado en primera legislatura reduce las referencias a Derechos Humanos a un solo artículo, reedita en gran parte la reforma de 1979, y

refina el funcionamiento del Estado de Sitio, haciéndolo en varios puntos más autoritario que el previsto por las normas vigentes. Se autoriza la aplicación de la justicia penal militar a civiles.

— Diciembre 1989. El texto aprobado en segunda legislatura elimina toda referencia a los Derechos Humanos. El ponente considera que la inclusión de las normas internacionales sobre Derechos Humanos no es adecuada para un manejo eficaz del orden público. La reforma se hunde por la inclusión del tema de extradición en el temario del referéndum previsto por el proyecto.

— Febrero de 1990. Grupos de estudiantes lanzan la idea de la séptima papeleta, que recibe amplio apoyo ciudadano.

— Marzo 11 de 1990. Más de dos millones de personas votan por la constituyente.

— Abril 24 1990. La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar se pronuncia favorablemente en torno a la convocatoria de “una Asamblea Nacional Constituyente de composición democrática y representativa”.

— Mayo 4 de 1990. El gobierno expide el Decreto 927 que autoriza a la Registraduría a contabilizar los votos por una asamblea constitucional.

— Mayo 24 de 1990. La Corte declara constitucional el Decreto 927.

— Mayo 27 de 1990. Votación de 89% en favor de la constituyente pero con una alta abstención general en tales elecciones.

— Junio 7 de 1990. El presidente electo César Gaviria conforma una comisión reducida de expertos para que estudie el procedimiento temario y composición de la constituyente.

— Agosto 2 de 1990. El presidente electo César Gaviria y representantes del partido Social Conservador, del Movimiento de Salvación Nacional y del movimiento Alianza Democrática M-19 firman un acuerdo que determina el procedimiento de conformación, la composición, el temario y los controles de la Asamblea Constituyente.

parece que la salida al problema de la impunidad reside en reforzar la justicia ordinaria y proscribir cualquier forma de jurisdicción especial para el juzgamiento de conductas delictivas, pues basta con la existencia de un aparato jurisdiccional, compuesto por funcionarios capacitados y con la colaboración activa de los cuerpos auxiliares técnicos y forenses, para que pueda esperarse una investigación imparcial

e independiente. La creación de aparatos jurisdiccionales alternos, no sólo dificulta el desarrollo de la jurisdicción ordinaria, sino que privilegia delitos que afectan a sectores sociales específicos, frente a las conductas tipificadas en la legislación penal ordinaria que han sido instituidas para defensa de toda la sociedad.

Todo lo anterior muestra pues que una estrategia democrática de moder-

nización judicial no debe fundarse en peligrosas medidas autoritarias —como las jurisdicciones de excepción, las leyes de “alta policía”, la creación de grandes detectives como el fiscal general, o los jueces sin rostro— sino en el fortalecimiento práctico de la autonomía judicial, mediante criterios ordinarios y no excepcionales, estructurando un cuerpo civil de investigación a su servicio, y dotando a la rama de am-

plios recursos financieros y técnicos, que ésta pueda manejar autónomamente.

4. Estado de sitio, Fuerzas Armadas y Constituyente

Hasta el momento hemos centrado nuestro análisis del temario constitucional en la reforma judicial, no sólo por su trascendencia sino también porque creemos que en ella se condensan los aspectos autoritarios de lo que se conoce del proyecto gubernamental. Existen sin embargo otros aspectos del temario, íntimamente ligados a la problemática de los derechos humanos y que conviene analizar, aun cuando sea brevemente: la reglamentación del estado de sitio, y la ausencia del tema de las FF.AA.

Con respecto al estado de sitio, es indudable que poco se ganaría concretando reformas democráticas si se mantiene inalterada esta fuente de facultades represivas del ejecutivo. Por eso, es necesario limitar drásticamente su ejercicio y evitar que prosperen fórmulas de "tratamiento gradual" —como las previstas en el acuerdo— que sólo conducen al mantenimiento de los poderes de excepción, bajo la apariencia de la preservación de la normalidad. La reforma del estado de sitio debería estar encaminada no a revitalizar esta institución sino a evitar su permanencia indefinida, restringir al máximo la posibilidad de suspensión de los derechos y garantías y, finalmente, fortalecer los mecanismos de control interinstitucional y ciudadano durante su vigencia. Por eso, y teniendo en cuenta que los riesgos de orden público transitorio no se conjuran mediante reformas legales (creación de delitos, aumentos de penas, etc.) o proscripción de sindicatos, las facultades del ejecutivo durante el estado de sitio no deberían ir, más allá de las medidas policivas necesarias para disolver tumultos que constituyan efectivamente peligros de sublevación. Su duración en el tiempo —si se le quiere dar verdaderamente un carácter excepcional— no debería superar unos pocos días. Desbordar estos límites sería permitir que una nueva legalidad marcial, revi-

talizada y maquillada, suspenda en forma permanente las garantías constitucionales.

De otro lado, una constituyente pensada como pacto social para la convivencia democrática requiere de medidas hacia las FF.AA., destinadas a que el manejo del orden público no sea patrimonio de un estamento castrense, aislado del conjunto de la ciudadanía. Ello implicaría, en primer lugar, que se le devolviera a la institución militar su rol originario (defensa de las fronteras), a fin de liberarla de la función asumida en las últimas décadas de control militar de la población interna, que ha terminado por llevarla a un

ción, ya que su indebida extensión se ha convertido en un factor de impunidad. Así, a pesar de las múltiples evidencias en su contra, la justicia militar no ha castigado a los miembros de organismos castrenses responsables de violaciones de derechos humanos. Ha habido casos esporádicos de sanciones, en general ligados a delitos no políticos⁷ o a infiltraciones del narcotráfico que ponen en peligro la verticalidad del mando militar, como sucedió en el Consejo de Guerra celebrado en abril de 1990 contra los militares implicados en unos allanamientos ilegales y en homicidios en los Altos del Portal, al norte de Bogotá. Sin embargo, en la



Lograr la reconciliación del país con sus Fuerzas Armadas y redefinir su papel en un nuevo sistema democrático es una prioridad hoy en Colombia.

enfrentamiento con su propio pueblo. El orden público interno es labor de la Policía, la cual debe ser ejercida bajo subordinación civil y conforme a una política global discutida democráticamente. Esta desmilitarización de la vida política debería acompañarse, en segundo lugar, de una definición más precisa de los alcances de la justicia militar, en un doble sentido: de una parte, prohibición constitucional expresa de la aplicación de la justicia militar a civiles, a fin de evitar los atropellos que ella provocó en años anteriores. De otra parte, restricción del fuero militar a los delitos puramente militares como insubordinación o deser-

casi totalidad de los casos la impunidad es absoluta. No parece exagerado afirmar que con respecto a la violencia política, la justicia militar no ha establecido ninguna sanción importante a ninguno de sus miembros. Ello deriva a nuestro parecer de su estructura misma, la cual no está pensada para sancionar estas violaciones de derechos humanos sino para mantener la disciplina militar. Así, según datos del pro-

7. Como en el caso de Belmira en el que se sancionaron un capitán y unos suboficiales por el asesinato de 6 campesinos, ver Comisión Andina de Juristas. *Colombia: el derecho a la justicia*. Lima 1988, pp. 102 y ss.

pio tribunal militar, la casi totalidad de los procesos que ellos han conocido son por delitos puramente militares como deserción (72%), abandono del servicio o delito de centinela (6%), mientras que ha sido mínima la persecución por violaciones de derechos humanos. Así, los casos por tortura fueron de sólo 0.05%⁸.

5. Las normas específicas sobre derechos humanos

Una vez especificado el anterior contexto institucional, es posible analizar con mayor criterio las normas específicas sobre derechos humanos, tanto las señaladas por el texto gubernamental como las propuestas alternativas que se puedan hacer. La idea de comenzar con las reformas orgánicas —justicia, estado de sitio y FF.AA.— para remontarse luego a los aspectos más declarativos, propios de la parte dogmático-ideológica de la Constitución (Títulos 3 y 4), invirtiendo así el orden lógico de exposición, reside en el hecho de que en Colombia los problemas de derechos humanos no tienen en lo fundamental un origen normativo. En múltiples oportunidades, diferentes estudiosos han insistido sobre el desfase que existe en Colombia entre el apego jurídico a normas que reconocen la mayor parte de los derechos humanos y las garantías fundamentales, y su desprotección práctica y efectiva. Por eso nos pareció más pertinente comenzar con la discusión de las reformas institucionales que directamente pueden perpetuar ese dualismo constitucional, en virtud del cual la vida constitucional en Colombia parece desdoblarse en una forma teórica —o más aún, casi puramente retórica— en donde se consagran los principios básicos de la democracia constitucional y se definen y aprueban importantes declaraciones de derechos, mientras que en la práctica rige una legalidad de excepción o la arbitrariedad pura.

Sin embargo, lo anterior no debe disminuir la importancia de las formulaciones normativas, ya que ese desconocimiento práctico de los derechos humanos no es extraño a una cierta forma de practicar el derecho y de pro-

ducir la legislación. La distancia entre las proclamaciones estatales y las prácticas reales en materia de derechos humanos se basa en una suerte de tecnología jurídica, consistente en que lo que se consagra formalmente, comienza por no ser desarrollado legalmente, para luego ser inaplicado judicialmente, desconocido en la legislación de excepción y finalmente negado en la práctica cotidiana. Todo este proceso se acompaña de sutiles justificaciones jurídicas.

Un ejemplo de la manera como puede operar esta sutil tecnología jurídica es el punto 4.7 del temario del acuerdo político, que señala que la Asamblea Constitucional podrá estudiar “la extensión de los alcances del principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado, como criterio orientador para la interpretación de las normas sobre derechos, tal como fue consagrado para la propiedad”. Esta enunciación, en apariencia profundamente democrática y progresista, es supremamente peligrosa, puesto que olvida que la prevalencia del interés público sobre el privado, como criterio interpretado de los derechos ciudadanos, sólo tiene sentido democrático con relación a la propiedad y a las libertades económicas. Con respecto a los otros ámbitos, implicaría justificar constitucionalmente cualquier autoritarismo en nombre de un indefinido interés público o social. Así, el interés público —proclamado por las autoridades estatales— de atrapar un capo de la mafia, tendría prevalencia sobre todos los intereses privados del resto de los ciudadanos, justificándose entonces potenciales torturas o detenciones arbitrarias o, como ha sucedido en Medellín, medidas autoritarias como restricciones fuertes a la libertad de movimiento. Ese enunciado está entonces más próximo de filosofías totalitarias como el fascismo, que de las filosofías liberales y democráticas, las cuales han hecho de los derechos individuales un límite a la arbitrariedad estatal y a la injerencia del poder público, aun en nombre de intereses pretendidamente superiores.

Por eso, aunque sea en pequeña medida, se podrían introducir a través de la reforma constitucional algunas in-

novaciones de tipo jurídico, que mengüen los efectos de la tecnología vigente que ha permitido el tránsito del reconocimiento formal al desconocimiento práctico de los derechos básicos. Entre tales innovaciones, que podrían ser materia de debate en la Constituyente, pueden mencionarse las siguientes:

— La incorporación de los derechos humanos como fundamento, junto con la soberanía popular, del orde-



namiento constitucional, a través de un texto como éste:

“La dignidad de la persona humana es inviolable, es deber del orden público respetarla y protegerla. El Estado colombiano reconoce, por tanto, los derechos inviolables e inalienables de todo ser humano como fundamento de su ordenamiento jurídico. Los derechos, deberes y garantías sociales incorporados en esta Constitución, aquellos reconocidos por los Pactos de Derechos Humanos de la ONU y del

8. Ver *La lucha contra la impunidad*, pp. 395-396.

sistema interamericano y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, así como los otros que son inherentes a la personalidad humana, hacen parte de esta Constitución y ligán como derecho inmediatamente vigente a los diferentes órganos del poder público, así no hubieren sido desarrollados por una ley”.

— La incorporación explícita de normas y principios no reconocidos en los pactos, o insuficientemente desa-

“Los tratados tienen naturaleza suprallegal. En caso de conflicto entre un tratado y la ley, prevalecerá el primero. Un tratado no podrá ser ratificado por el ejecutivo antes de que sea aprobado por la CSJ a fin de que ésta determine su constitucionalidad. Si el tratado afecta una disposición constitucional, deberá aprobarse por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el poder ejecutivo”.

— Una ampliación del sistema de controles, preservando la acción pública de inconstitucionalidad, y fortaleciendo instancias como la Procuraduría, pero creando también nuevos mecanismos como el defensor cívico y el recurso de amparo para evitar o contener la consumación de violaciones.

El presupuesto de la eficacia de las anteriores innovaciones normativas reside obviamente en evitar que las limitaciones del régimen de excepción o una reestructuración autoritaria de la justicia y del Estado en general las conviertan en simples declaraciones de principios sin aplicación real.

6. Consideraciones finales

Sin lugar a dudas, en Colombia los problemas de derechos humanos tienen orígenes complejos que no se restringen a la organización institucional. En tales circunstancias, el mejoramiento de la situación de derechos humanos no es simplemente cuestión de normas y de reorganización de los aparatos estatales, sino que requiere de la producción de transformaciones sociales de envergadura, que no se logran por medio de simples reformas jurídicas. Sin embargo, las formulaciones normativas y las transformaciones institucionales —que son las que mayor centralidad tendrán en el debate en torno a la constituyente por la naturaleza misma de una constitución—, son importantes, no sólo por su eficacia específica, sino también porque la claridad en torno a las posibles formulaciones normativas y transformaciones institucionales, contribuye a confrontar de manera más adecuada los proyectos autoritarios y fortalecer las posibilidades de ampliación democrática.

Desafortunadamente, dentro del ambiguo proceso constituyente que estamos viviendo, han ganado terreno las concepciones que ven en la asamblea constitucional un mecanismo para efectuar una modernización autoritaria del régimen político. Para estas tesis, la violencia generalizada es un síntoma de una precariedad estatal que ha permitido el desarrollo de prácticas violentas por agentes privados, subsumidos todos ellos en una ambigua noción de terrorismo, en la cual caben desde los actos de sabotaje del ELN hasta los atentados indiscriminados atribuidos a los carteles de la droga. Por eso, ven en el monopolio de la violencia por el Estado el elemento central de la estrategia de salida a la crisis, sin importar que este proceso pueda traducirse en un simple refinamiento de las excluyentes estructuras de dominación. Es más, no importaría que esta lucha contra violencias pretendidamente privadas fortalezca los rasgos más antidemocráticos del actual régimen. Sin embargo, sin negar la existencia de graves violencias privadas y la validez parcial de la noción de precariedad estatal, nos parece que el elemento central de la crisis colombiana es el carácter marcadamente excluyente de la sociedad colombiana y del actual régimen político. Gran parte de la “debilidad” del Estado colombiano reside en su incapacidad para distanciarse —como corresponde aún a un Estado burgués constituido— respecto de los intereses de los sectores dominantes, a fin de llevar a cabo políticas favorables a las grandes mayorías. Así, debido a su débil capacidad de mediación social y política, el régimen político ha recurrido crecientemente a las medidas de excepción y al tratamiento bélico del conflicto social. Los resultados están a la vista: profundización de la crisis de legitimidad, aumento de la exclusión social y política, creación de marcos legales y políticos que favorecen los atropellos oficiales. Por eso el remedio de la modernización autoritaria puede resultar agravando la crisis colombiana. De allí la importancia de impulsar reformas constitucionales que posibiliten un pacto de ampliación democrática y permitan encontrar salidas democráticas a la actual violencia.



El país y sus gentes buscan un destino democrático en el cual poder confiar.

rollados. Se podría indicar, en tal sentido, que “la norma —interna o internacional— más favorable a los derechos humanos se aplicará de preferencia”.

— Una regulación más técnica de la relación entre derecho interno y derecho internacional, que permita la recepción adecuada de este último, y la preservación tanto de su *status* como de su armonización con las normas nacionales, a través de disposiciones como las siguientes:

Anexo

Borrador de Proyecto de Decreto por medio del cual se crea la Comisión de Superación de la Violencia

Decreto No. de 1990

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales,

Considerando

Que en distintos lugares del territorio nacional se han venido cometiendo delitos y hechos de violencia que causan grave conmoción social y política e impiden la reconciliación de los colombianos.

Que es deber del gobierno restablecer la paz y atacar las causas que generan la conmoción interna.

Que la legitimidad de las instituciones y la creación de un ambiente de convivencia pacífica y de entendimiento entre todos los colombianos depende en gran parte del control y esclarecimiento de esos hechos.

Que el juzgamiento y sanción penal y disciplinaria de cada hecho particular compete exclusivamente a los jueces y autoridades administrativas respectivas.

Que sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a esas autoridades, es deber del presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y responsable del orden público, hacer todo lo que su autoridad le permita para contribuir al cese de esos actos de violencia y al esclarecimiento de la verdad.

Que el esclarecimiento y erradicación de la violencia depende no sólo del fortalecimiento de la justicia sino también, en parte fundamental, de la participación activa de la sociedad civil y de la manifestación de una voluntad política que deslegitime estas conductas que atentan contra la vida y dignidad humana de los ciudadanos.

Que la demora en la toma de medidas administrativas para que cesen esos actos de violencia y en la formación de un serio concepto colectivo sobre esta situación de violencia política es un factor de perturbación de la convivencia nacional y conspira contra las posibilidades de reconciliación nacional.

Que el informe público y las recomendaciones concretas de personas de reconocido prestigio y autoridad moral en el país, que reciban, recojan y analicen todos los antecedentes que se les proporcionen o puedan obtener sobre los más graves hechos de violencia política, permitirá a la opinión

pública formarse un concepto racional y fundado sobre la situación y proporcionará a los poderes del Estado elementos que les permitan o faciliten la adopción de medidas concretas destinadas a erradicar la violencia.

Que se hace necesaria la creación de una Comisión del más alto nivel, de gran representatividad y formada por personas de altas calidades morales, para que contribuya al esclarecimiento y erradicación de esas prácticas violentas.

Decreta

Artículo 1. Comisión de superación de la violencia. Créase una Comisión de verdad y justicia, la cual estará integrada por 7 miembros, quienes tendrán competencia en todo el territorio nacional para contribuir al esclarecimiento, prevención y sanción de actos graves de violencia política. Para estos efectos se entenderá por actos graves de violencia política los constreñimientos ilegales, torturas, desapariciones, secuestros y homicidios, en que aparezca comprometida la responsabilidad del Estado, o realizados por particulares bajo pretextos políticos, o cuando causen una especial conmoción social.

Artículo 2. Integración. Los miembros de la Comisión serán designados por el presidente de la República, a partir de ternas elaboradas por las siguientes entidades.

- La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.
- El Procurador General de la Nación.
- El Tribunal Superior Militar
- El Consejo Directivo de la Universidad Nacional.
- El Comité Permanente de Derechos Humanos.
- El Episcopado colombiano.
- El Colegio Nacional de Periodistas.

Parágrafo: El término para la designación será de treinta días, contados a partir de . La Comisión iniciará sus funciones una vez que se hayan posesionado al menos cinco de sus miembros.

Artículo 3. Calidades. Los miembros de la Comisión deberán ser personas de altas calidades morales y académicas, tendrán el mismo régimen salarial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y se posesionarán ante el presidente de la República.

Artículo 4. Duración. La Comisión tendrá una duración de 6 meses, prorrogable por la propia Comisión mediante resolución motivada hasta por 6 meses más.

Artículo 5. Objetivo y Funciones. La Comisión tendrá como objetivo precisar las causas de los hechos mencionados en el artículo primero, así como sus formas de operación, y recomendar las medidas que hayan de adoptarse para su erradicación y evitar su impunidad. Para ello desarrollará las siguientes funciones.

1. Recibir de los ciudadanos, en forma verbal o escrita, todas las quejas relacionadas con las conductas señaladas en el artículo primero. La Comisión documentará las quejas y, si hay lugar, las remitirá a las autoridades competentes para lo de su cargo.

2. Practicar todas las indagaciones y diligencias que estime convenientes para cumplir sus objetivos, incluso la visita a lugares y desplazamiento a regiones, la solicitud de informes, documentos o antecedentes a las autoridades y servicios del Estado.

3. Evaluar el desarrollo de las investigaciones y los procesos originados por las conductas mencionadas en el artículo 1. Si hay lugar, remitirá la evaluación a las autoridades disciplinarias competentes y, si lo juzga necesario, informará a la opinión pública.

4. Hacer recomendaciones específicas al ejecutivo para que éste, como suprema autoridad administrativa y, en especial, utilizando su facultad de libre nombramiento y remoción, tome las medidas inmediatas que sean necesarias para controlar y prevenir las conductas señaladas en el artículo 1.

5. Recomendar las medidas de reparación que considere pertinentes.

6. Presentar un informe final de sus actividades, con un cuadro global de la situación, diferenciado por regiones, zonas y localidades, y un conjunto de recomendaciones destinadas a erradicar en ellas la violencia política. El informe será presentado al presidente de la República, quien lo hará de conocimiento público y adoptará las decisiones o iniciativas que crea pertinentes. La Comisión presentará también informes periódicos sobre sus actividades cuando lo juzgue necesario. Tanto el informe final como los informes periódicos serán divulgados por el gobierno a través de un diario de circulación nacional y en la televisión.

Parágrafo: En sus informes públicos, la Comisión respetará las reservas legales a que haya lugar.

Artículo 6. Naturaleza no jurisdiccional de la Comisión. La Comisión no podrá asumir funciones jurisdiccionales ni interferir en procesos en curso ante los jueces y las autoridades disciplinarias. No podrá, en consecuencia, pronunciarse sobre la responsabilidad que con arreglo a las leyes pudiera haber a personas individuales por los hechos de que haya tenido conocimiento. Si en el ejercicio de sus funciones la Comisión recibe antecedentes sobre hechos punibles o faltas disciplinarias, los pondrá a disposición de las autoridades competentes.

Artículo 7. Deber de colaboración. Los empleados oficiales están obligados a prestar su colaboración a los miembros de la Comisión en forma preferencial y directa. Para tal fin, todas las entidades públicas adoptarán las medidas administrativas necesarias en orden a brindar toda la colaboración que la Comisión les solicite, poner a su disposición los documentos que les requiera y facilitar su acceso a los lugares que ella estime necesario visitar.

No podrá oponerse reserva alguna de los documentos, informes y declaraciones que requiera la Comisión.

El empleado oficial que no preste su colaboración o que sin justa causa la retarde, ante cualquier requerimiento de la Comisión, incurrirá en causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo o la separación definitiva del servicio, según el caso, que se impondrá previo el cumplimiento de los procedimientos legales.

Artículo 8. Deber de información. Sin perjuicio del deber de denuncia ante la autoridad judicial competente, quien posea información sobre hechos relacionados con las conductas descritas en el artículo primero, deberá ponerla a disposición de la Comisión.

El empleado oficial que no cumpla con esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo o la separación definitiva del servicio, según el caso, que se impondrá previo el cumplimiento de los procedimientos legales.

Artículo 9. Protección. El gobierno nacional dotará a los miembros y personal administrativo de la Comisión de erradicación de la violencia de la protección necesaria para el desarrollo de sus labores.

De oficio o a petición de parte, la Comisión podrá tomar medidas para guardar la identidad de quienes le proporcionen información o colaboren en sus tareas.

Artículo 10. Organización interna. La Comisión elegirá un presidente entre sus miembros y dictará su propio reglamento interno para regular su funcionamiento. Sus actuaciones se realizarán en forma reservada. El reglamento determinará las actuaciones que la Comisión podrá delegar en uno o más de sus miembros.

Artículo 11. Personal. La Comisión tendrá la siguiente planta de personal. (por determinar).

Será secretario de la Comisión... sus funciones serán organizar y dirigir la secretaría con el personal de planta, y desempeñar las demás funciones que le encargue la Comisión.

Artículo 12. Autorízase al gobierno nacional para realizar todas las operaciones presupuestales necesarias para el debido cumplimiento de lo dispuesto en este decreto.

Artículo 13. Este decreto rige a partir de su expedición.

Dado en Bogotá D.E. a de 1990
Publíquese y cúmplase.

El presidente

El ministro de Gobierno

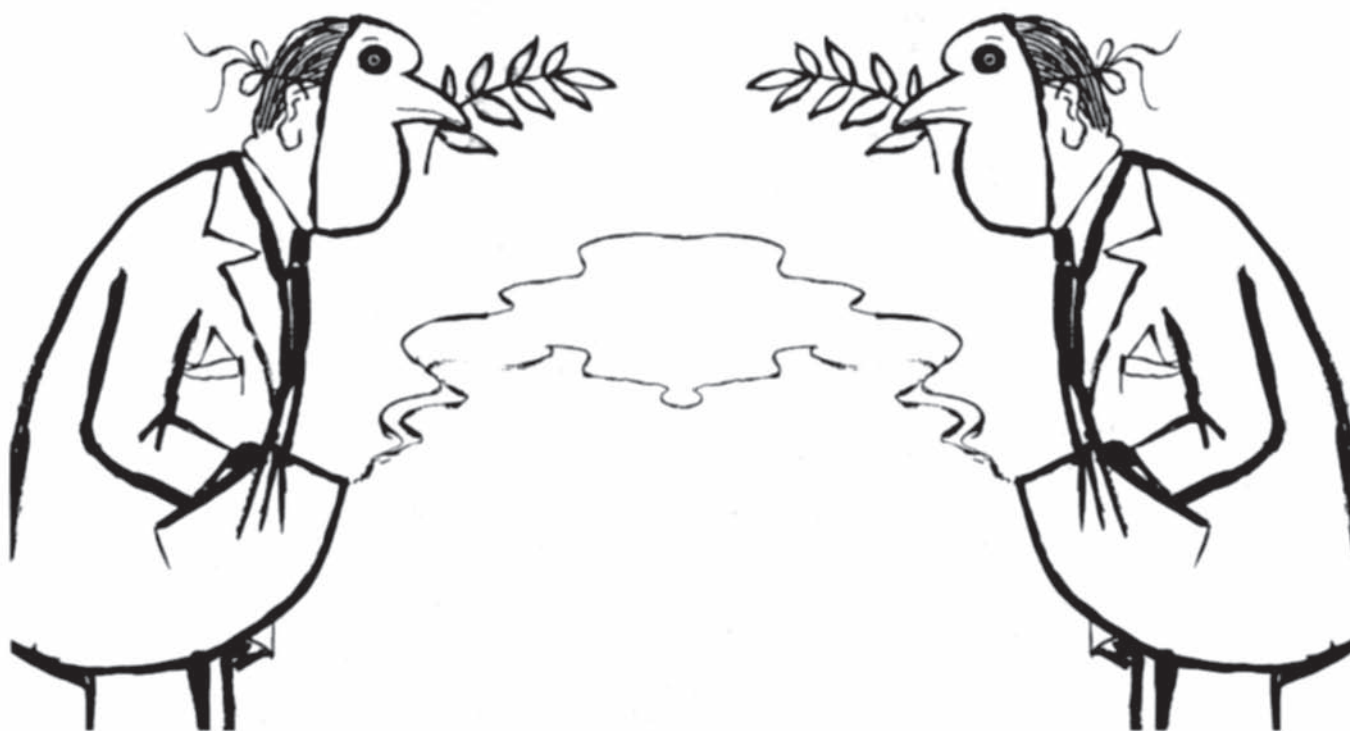
Jorge Gantiva Silva
Licenciado en Filosofía. Universidad Nacional de Colombia. Profesor de Filosofía en la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas".

"Que sólo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz".

E. Zuleta

¿Existe una filosofía de la paz?

Jorge Gantiva Silva



"Se ha dado a la guerra misma una interior dignidad, y hasta ha habido filósofos que la han encomiado como honra de humanidad, olvidando el dicho de aquel griego: 'La guerra es mala porque hace más hombres malos que los que mata'".

I. Kant.

Cada siglo termina con un sueño de paz. El siglo XVIII, después de la Revolución Francesa expiró con la propuesta kantiana: *"Por la paz perpetua"* (1795). Entre las guerras imperiales y el gran hastío del irracionalismo, el siglo XIX concluyó con el sueño de Bertha Von Sttuner —inspiradora del Movimiento Pacifista— de que "no terminaría el siglo XX sin que la sociedad humana haya abolido el azote de la guerra como institución legal"¹. En vísperas del siglo XXI, el desencanto postmoderno y el realismo reactivaron la ironía, la sospecha y la razón instrumental: la paz quedaba por ahora postergada.

Filosofías de la paz y de la guerra

Pero, ¿qué puede hacer hoy la filosofía en un mundo envuelto en el realismo y en el desencanto? ¿Qué ha dicho la filosofía acerca de la paz? ¿Por qué ninguna historia de la filosofía la registra como problema filosófico? ¿Tiene pertinencia preguntarnos por el sentido de la historia? ¿Qué papel puede de-

1. Citado en Friedrich Heer, *Europa, madre de revoluciones*, Tomo 2, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 628.

sempeñar un pensamiento centrado en el conflicto que involucre la paz como problema del porvenir de la humanidad?

La modernidad tematizó la paz desde un ángulo social y político que indagaba por las causas de la guerra y los medios para abolirla. Se ocuparon de ella, las principales corrientes de la filosofía de la historia. Sin embargo, ninguna llegó a constituirse como filosofía de la paz. Al contrario, varios movimientos filosóficos (Hegel y Nietzsche) prefirieron identificarse con la guerra. La filosofía también libró sus propias batallas, desencadenó sus guerras y rindió culto a la muerte. Desde Bacon, el saber es poder. O mejor, desde siempre, el conocimiento, el saber y la cultura estuvieron signados por el poder; la guerra los alentó o hizo sucumbir; en pocos casos, los llevó a pensar en el camino de la paz.

Norberto Bobbio sostuvo que "son al menos tres las filosofías de la historia dominantes en los siglos XVIII y XIX que han considerado la paz duradera y universal como momento necesario y positivo del desarrollo histórico, y como tales han inspirado la mayor parte de los movimientos pacifistas del siglo pasado: la iluminista, la positivista y la marxista"². Las tres perspectivas buscaron indagar las causas de la guerra en relación con el régimen político, la organización social y el modo de producción. La Ilustración que centró su análisis en el despotismo como causa de las guerras, defendió la idea de que la falta de autonomía y libertad sometía a las naciones al capricho de los monarcas. Sólo un régimen basado en la soberanía popular y en el protagonismo de la ciudadanía podía conjurar el peligro de la guerra, esto es, la instauración de sociedades democráticas fundamentaba la paz. No obstante, en plena Revolución Francesa, el nuevo sistema republicano emprendió una guerra de conquista a través del general Napoleón Bonaparte que recibió la veneración y el reconocimiento de Hegel al llamarlo "alma del mundo".

Caído el despotismo, las guerras, no obstante, continuaron. El mejor testimonio por la paz, reconocido universalmente que dejó esta época fue el tratado de Kant "*Por la paz perpetua*" (1795), considerado precursor de los modernos movimientos pacifistas. Su idea fundamental de unión de los Estados sobre la base de la democracia y la autodeterminación de las naciones constituyó el aporte ético-político de la Ilustración a la solución de los conflictos bélicos. Kant insistió en que "la idea de un derecho de ciudada-



nía mundial no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de este modo se eleva a la categoría de derecho público de la humanidad y favorece la paz perpetua, siendo la condición necesaria para que pueda abrigarse la esperanza de una continua aproximación al estado pacífico"³. En 1804 muere Kant, y Europa está en pie de guerra.

El imperio napoleónico, la Santa Alianza, la Restauración y las guerras de conquista hicieron que dos movimientos filosóficos antagónicos, pensarán en el problema de la paz desde perspectivas distintas. El positivismo y el marxismo insistieron en explicar las causas de la guerra, y por caminos opuestos hallaron en la organización de la sociedad el fundamento de los conflictos bélicos. El positivismo contrarrestó el racionalismo y construyó su proyecto sobre la base del progreso y de la ciencia. Las revoluciones de hecho estaban excluidas. El orden social se regía por la evolución armoniosa de leyes naturales eternas. A diferencia de la Ilustración, los positivistas consideraron el régimen político como elemento secundario; la "sociedad industrial" significó el nuevo Absoluto; los científicos, los nuevos sacerdotes. Comte que inventó una religión de la ciencia,

Marx previó la instauración de una nueva sociedad "sin explotación del hombre por el hombre" que conjurara la guerra; sin embargo, la ironía de la historia responsabilizaría también al socialismo de las guerras de conquista y de una cierta obsesión por la violencia. Mientras los positivistas soñaban con una sociedad conducida por el "orden" y el "progreso", los marxistas pensaron construir una nueva sociedad que sin negar el conflicto y la contradicción, realizara la paz social.

2. Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona, 1982, p. 183.

3. I. Kant, *Por la paz perpetua*, Espasa-Calpe, Madrid, 1984, p. 177.



excluyó los conflictos, y por supuesto, la guerra. La sociocracia desplazó la dialéctica de la historia e inauguró la época de la autoridad y de la resignación. “La verdadera resignación —subrayó Comte—, es decir, la disposición a soportar resueltamente los males necesarios sin ninguna esperanza de compensación, sólo puede surgir de un profundo sentimiento de invariabilidad de las leyes que rigen el conglomerado de los fenómenos naturales”⁴.

Pero la nueva sociedad industrial no conjuró los peligros de la guerra; produjo, por el contrario, la mayor concentración de riquezas, de acumulación de capital y nuevas conquistas. Cuando Augusto Comte muere en 1857, la reacción europea triunfaba, y tras ella, un nuevo período de guerras se avecinó en el mundo. La guerra de Crimea sería el inicio de la acción imperial de las nuevas potencias. Treinta años más tarde (1889), en las postrimerías del siglo XIX, Bertha Von Sttturner, se consoló trasladando para el siglo XX los sueños de paz. La política vencía otra vez a la filosofía. A la postre, el siglo XX simbolizaría la pulsión colectiva de la guerra y de la muerte.

Por su parte, el marxismo elaboró a mediados del siglo XIX una concepción del mundo basado en el análisis de clases, y encontró que el sistema social y político, contruidos sobre la propiedad privada y la explotación del trabajo ajeno, producían la violencia y las guerras. Marx previó la instauración de una nueva sociedad “sin explotación del hombre por el hombre” que con-

jurara a la guerra; sin embargo, la ironía de la historia responsabilizaría también al socialismo de las guerras de conquista y de una cierta obsesión por la violencia. Mientras los positivistas soñaban con una sociedad conducida por el “orden” y el “progreso”, los marxistas pensaron construir una nueva sociedad que sin negar el conflicto y la contradicción, realizara la paz social.

Los filósofos de la guerra han ido librando sus propias batallas. Hegel, y no Kant; Nietzsche, y no Marx, son los vencedores hasta ahora de esta “guerra filosófica”. Hegel concibió la historia de la humanidad como “exposición del proceso divino y absoluto del espíritu en sus formas supremas; la exposición de la serie de fases a través de las cuales el espíritu alcanza su verdad, la conciencia de sí mismo”⁵. En *Lecciones sobre la filosofía de la historia* Hegel afirmó que “el mundo real es tal como debe ser” y conceptuó que la realización de la libertad la concebía como el despliegue del espíritu que recorre necesariamente cada uno de los momentos de la historia⁶. Aseveró que la guerra es la confirmación de la soberanía, la integración de los intereses que la sociedad civil no ha sido capaz de realizar. “La guerra —como situación en la cual la vanidad de los bienes y de las cosas temporales, que de otro modo suele ser una manera de decir edificante, se convierte en una cosa seria—, constituye el momento en el cual la idealidad en lo particular alcanza su derecho y se convierte en realidad”⁷. Como filósofo de la guerra, Hegel glorificó la muerte como condición de la realización del espíritu.

Hegel al ligar la realidad (monarquía) con la realización de la libertad, asoció el “comienzo” de la historia con el surgimiento del Estado. En este contexto, el idealismo pletórico de romanticismo y espiritualismo, aceptó la guerra como “elemento ético” del desplazamiento de la idea absoluta. Al tiempo que la “Astucia de la Razón” marchaba al frente de la batalla, la autoconciencia aniquilaba al otro⁸.

4. Augusto Comte, *Curso de Filosofía Positiva*, Porrúa, México, 1979.

5. G.W.F. Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 76.

6. *Ibid.*, p. 78.

7. Guillermo Federico Hegel, *Filosofía del Derecho*, Claridad, Buenos Aires, 1944, p. 269.

8. Véase el excelente trabajo de Eduardo Subirats, *El poder y la muerte. Una conferencia sobre la dialéctica de la dominación y de la guerra*, Revista de Filosofía No. 4, Año III, Sevilla, 1986, pp. 55 y 87.

En las postrimerías del siglo XIX, en plena decadencia y en la formación de los nuevos imperios, el ideal nihilista removió la conciencia histórica defendiendo el "eterno retorno" como repetición de la historia caracterizada por la fuerza y el retorno constante de lo igual en el ser. Así surgió el "gran hastío" producto del agotamiento de los valores de Occidente.

Todo es igual. Todo es agonía infinita. "Este mundo no vale nada y nada vale en este mundo", repetía Nietzsche. He ahí, por qué convirtió la "voluntad de poder" en el principio de la vida. En la decadencia, la "demostración de la fuerza" impulsó el espíritu de la guerra y vigorizó la pulsión de la muerte de la historia. Los sabios quieren la guerra; los santos, la paz. En su *Filosofía General* escribió que "los agotados, los que sufren, tienen miedo, sueñan con la paz, con la inmovilidad, con el reposo, con algo semejante al profundo sueño cuando piensan en la suprema felicidad"⁹.

Los fascistas, por ejemplo, no tuvieron rubor en utilizar estas ideas que sirvieron para su demencia colectiva. Las dos guerras mundiales mostraron que los imperios y la política de "gran potencia" no renunciarían a la guerra a condición de desaparecer de la historia contemporánea¹⁰.

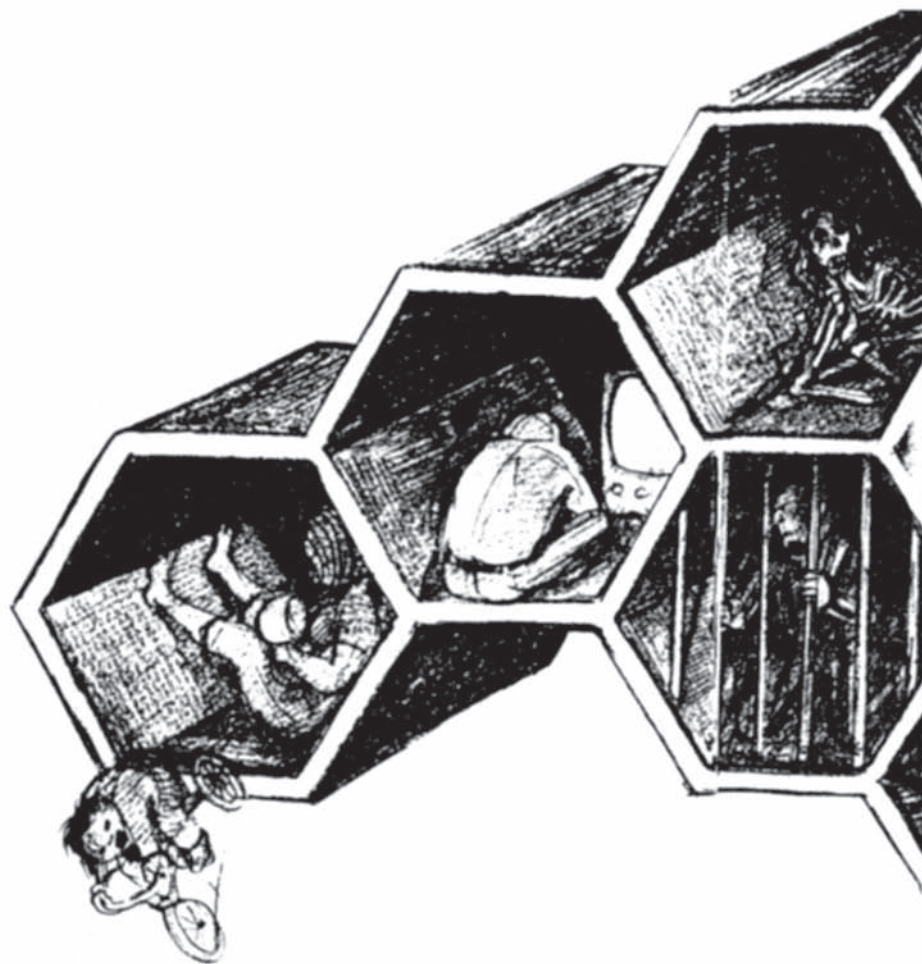
¿La botella, la red o el laberinto?

¿Qué puede hacer entonces la filosofía? ¿Sucumbir ante la fuerza de la historia? ¿O persistir en la realización del ideal democrático basado en la independencia y la libertad política? ¿O, sumirnos en el nihilismo y la resignación? La filosofía simuladora prefiere callar; flota como un corcho en las aguas agitadas de nuestro tiempo (la idea es de Norberto Bobbio). Filosóficamente, estamos obligados a pensar los problemas de la violencia y de la guerra como lo hicieron Kant, Marx, Einstein y los humanistas. En ninguno de ellos hay recetas ni jeremiadas. Como científicos y filósofos asumieron la cuestión desde la ética, y articularon el pensamiento teórico con su proyecto político-cultural.

En su obra *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Norberto Bobbio comenzó con una interesante digresión filosófica para abordar el problema de la guerra y de la violencia. En el fondo, se trata de la cuestión de ¿qué es filosofía, cuál es su tarea y función?

¿La botella, la red o el laberinto? ¿Se trata de enseñar a la mosca a salir de la botella? ¿O, encontrar el camino de salida del pez atrapado en la red? ¿O, recorrer el laberinto con múltiples caminos y una sola salida? Interrogantes que aluden a distintas concepciones del mundo, a visiones diferentes de la política y del hombre. La primera, es mística, profundamente religiosa. Wittgenstein pensó que la tarea de la filosofía era enseñar a la mosca a salir de la botella. El mito de la Caverna de Platón volvía a revolotear a través de la filosofía analítica. Dentro de la realidad no hay salida para los hombres. La salida está fuera de la botella: "la solución existe, pero fuera de la historia y el único espectador es Dios"¹¹. Esta visión de la filosofía que no confiere sentido a la historia, está ligada con el misticismo cristiano y con ciertas posturas del neopositivismo. La neu-

La cuestión de qué es filosofía, y cuál es su tarea, definitivamente es decisiva para la comprensión filosófica de un problema como el de la violencia y la guerra. La filosofía tiene la obligación teórica y ética de sugerir un camino; no puede seguir sumergida en la depresión y la simulación. Los tiempos están marcados por múltiples violencias y guerras que, o bien bloquean los caminos, o bien son caminos bloqueados.



tralidad analítica renunció a pensar los problemas fundamentales del hombre; los consideró "metafísicos" incluyendo la ética; carentes de sentido. Pero, a diferencia del esclavo de Platón que se encandellaba con la luz (Dios) y regresa a la caverna, Wittgenstein no libera la mosca de la botella sino que renuncia a la solución del problema de la vida y al sentido de la historia como un mundo inexpresable¹².

La metáfora del pez atrapado en la red sugiere el fatalismo. El hombre no tiene salida, ni parcial, ni temporal, y menos final. Todo es lo mismo: un "eterno retorno". Schopenhauer y Nietzsche sostuvieron el pesimismo y el nihilismo como negación de la vida. El hombre es "*el monstruo animal y la superbestia*". No hay fin ni respuesta.

En *El ocaso de los ídolos* Nietzsche consagró la fatalidad de la historia como destino de la humanidad. "Nadie es responsable de que el hombre exista y de que sea tal y como es, de que viva bajo tales circunstancias y rodeado de tal medio. La fatalidad de su naturaleza no puede desligarse de la fatalidad de todo lo que ha sido y será... Se es necesariamente, se es un fragmento de lo fatal, se es en el todo; no hay nada que pueda enjuiciar, medir, comparar o condenar nuestro ser, pues ello equivaldría a enjuiciar, medir, comparar y condenar el todo... *Y fuera del todo no existe nada...* Y así, y solamente así, se restaura la inocencia del devenir..."¹³. ¿Qué puede hacer la filosofía? Proteger a los fuertes, agravar a los débiles. Atrapados en la red, no hay otra salida que reafirmar la voluntad de poder.

La tercera visión de la vida y sentido de la historia puede ser expresada con la figura de un laberinto. El hombre tiene salida, pero hay muchos caminos, experiencias, discursos e historias. "Estamos todos dentro de la botella" dice Bobbio. "El camino de la salida existe, pero no hay ningún espectador afuera que conozca de antemano el recorrido"¹⁴. Los hombres no hacen la historia a su antojo o con base en un plan preestablecido, sino que la actividad del hombre, en la totalidad de su realización y desgarramiento construye el camino. "*La historia nada hace* —dice Marx—, no posee una inmensa riqueza, no libra ninguna lucha. Es por el contrario, *el hombre*, el hombre vivo, y real, el que hace todo eso, el que todo lo posee, y libra todas las luchas; no es la "historia" por ventura, la que usa al hombre en cuanto medio para alcanzar laboriosamente sus metas, los de

ella —como si fuera una persona aparte— sino que ella, no es *ninguna otra cosa* que no sea la actividad del hombre que persigue sus propios objetivos"¹⁵. En el laberinto hay caminos que se cruzan, se eliminan o vuelven a reconstruirse; aparecen salidas en falso o caminos sin salidas. En la versión existencialista (J.P. Sartre) estamos irremediablemente condenados a *ser libres*, a buscar la salida. El hombre mismo es un proyecto de realización. Marx sugiere la construcción de la salida como praxis, como transformación de los discursos y de los caminos.

Marxismo y violencia

La cuestión de qué es filosofía, y cuál es su tarea, definitivamente es decisiva para la comprensión filosófica de un problema como el de la violencia y la guerra. La filosofía tiene la obligación teórica y ética de sugerir un camino; no puede seguir sumergida en la depresión y la simulación. Los tiempos están marcados por múltiples violencias y guerras que, o bien bloquean los caminos, o bien son caminos bloqueados¹⁶.

Las *Reflexiones sobre la violencia* de Georges Sorel representaron la elaboración de una perspectiva que ha hecho época en la historia del pensamiento socio-político con-

9. Federico Nietzsche, *Aforismos*, Santiago Rueda, Buenos Aires, 1968, p. 147.

10. En 1986, el entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Gaspar Weinberger dijo: "*El mundo está hoy en guerra*" aludiendo a la *forma fundamental* de los conflictos de baja intensidad. Fue célebre la frase del ex Presidente Nixon en el sentido de que la Tercera Guerra Mundial había comenzado ya, y se estaba librando en el Tercer Mundo. Entre tanto, Reagan revirtió los avances de los países del Este (idea Rollbach) para rearmar la Alianza Atlántica. "América está de pie otra vez", y el grito de la guerra corría por el mundo.

11. Norberto Bobbio, op. cit., p. 23.

12. Ludwig Wittgenstein, *Tractatus Lógico Philosophicus*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pp. 197-203. Véase *Historia de la Filosofía en el siglo XIX*, t. 1º, Siglo XXI, Madrid, 1981, pp. 323 y 55.

13. Federico Nietzsche, *El ocaso de los ídolos*, Alianza Editorial.

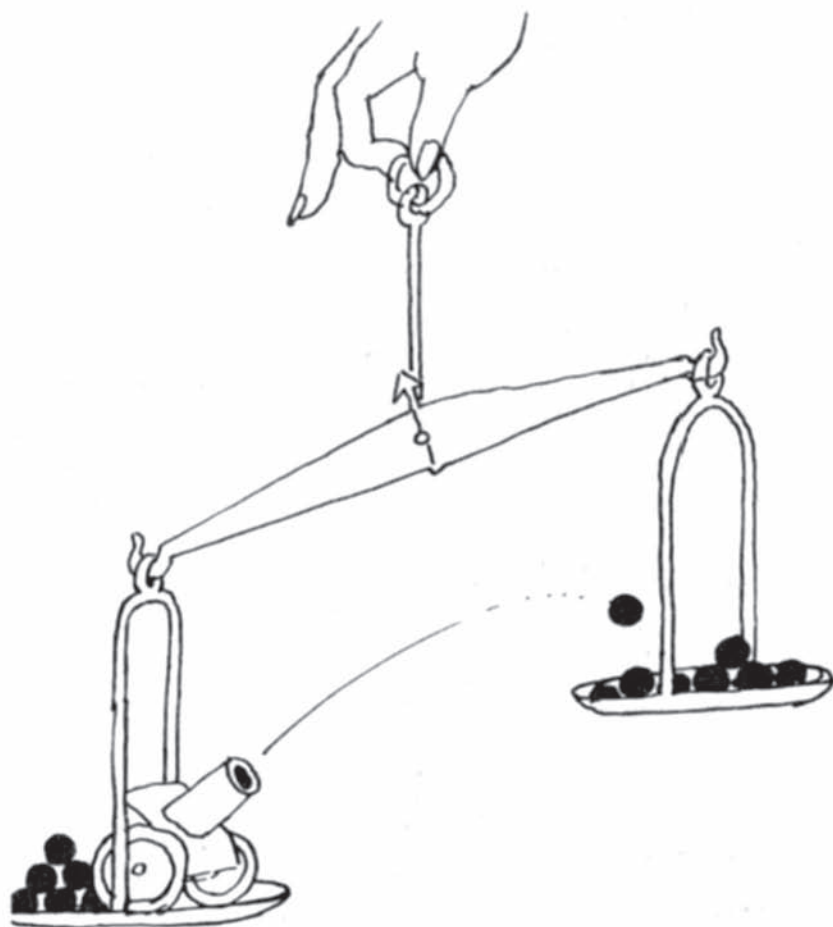
14. Norberto Bobbio, op. cit., p. 22.

15. Karl Marx-Friedrich Engels, *La Sagrada Familia*, Grijalbo, Barcelona, 1978, OME, t. 6, p. 105.

16. En el reciente trabajo del historiador Gonzalo Sánchez *El imaginario político de los colombianos* (1990) "El Espectador", Revista Dominical, Bogotá, No. 359, marzo de 1990, insinuó de algún modo un replanteamiento de los análisis acerca de la violencia planteando la existencia de un "nuevo panorama" y de una "crisis de proyecto". Reclamó una reconceptualización, o mejor, un trabajo teórico de la denominada "historia de la violencia". Sólo hay interrogantes y sospechas.



temporáneo. Su influjo fue notable en el movimiento socialista y atrajo a Mussolini, pero repelió a Lenin. Defensor de la violencia como fuerza creadora de la historia, Sorel insistió en la idea de que "mientras más ardientemente capitalista sea la burguesía, más vigoroso será el espíritu guerrero del proletariado y más fuerte su confianza en la fuerza revolucionaria: con ello se asegurará mejor el movimiento"¹⁷.



Su teoría pretendió asociar esencialmente el marxismo con la violencia; puso como línea divisoria entre reformistas y revolucionarios el uso de la violencia como "sentimiento de la lucha de clases". Lo bello y lo heroico se ligaron con la idea de la violencia. Caracterizó la violencia proletaria como portadora de "los intereses primordiales de la civilización" que puede "salvar de la barbarie al mundo". De modo categórico su-

brayó que el "socialismo sólo puede subsistir mediante la apología de la violencia". Sorel creó la teoría del mito encarnado en los "grandes hombres"; despreció la razón y los métodos democráticos. La desesperación, la venganza y la voluntad de poder animaron el proyecto soreliano que interpretó el nuevo Moloch del fascismo.

Esta interpretación de la historia y del marxismo entusiasmó al sindicalismo anarquista y a los socialistas de entonces. La violencia fue enaltecida al podium del pensamiento, de la política y de la cultura. Inconscientemente, esta visión guerrerista de la vida, además de irracional, forjó algunas de las bases sobre las cuales se orientaron los nuevos tiempos de guerra y de odio a las naciones.

El ambiente filosófico volvió a consagrar la violencia y la guerra como razón de ser de la historia. Doblegó la conciencia del existencialista cristiano Karl Jaspers quien escribió: "Queda en el aire la cuestión de si anida algo en el hombre que es como una oscura y ciega voluntad de guerra: algo que lo estimula a transformarse, a salir de lo cotidiano... algo como una voluntad de muerte, destrucción y entrega"¹⁸. El pensador de la axiología y de la cultura, el fenomenólogo Max Scheler sucumbió ante la desesperanza: "...jamás recuperará la Europa continental aquel puesto de **Pioneer absoluto** y dominante de la civilización universal que ocupó en la época de coyunturas de política y economía mundiales, **Excepcionalmente** favorables en la historia universal que fue la última era anterior a la guerra..."¹⁹.

Bergson elevó la guerra a la condición de "ley universal" y Ortega y Gasset llegaría a mofarse de la "democracia morbosa" para dar paso al sin sentido de la historia. La filosofía volvía a casarse con la guerra. El propio Sartre que criticó el falso humanismo y creó la teoría del compromiso liberador cayó en la tentación de afirmar que "la violencia, como la lanza de Aquiles, puede cicatrizar las heridas que causa. Hoy en día estamos encadenados, humillados, enfermos de miedo: arruinados... Quizás entonces, con la espalda en la pared desencadenaréis al fin

17. Georges Sorel, *Reflexiones sobre la violencia*, Carlos Valencia, Bogotá, 1976, p. 49.

18. Karl Jaspers, *Ambiente espiritual de nuestro tiempo*, Labor, Barcelona, 1933, p. 92.

19. Marx Scheler, *Sociología del saber*, Siglo Veinte, Buenos Aires, 1973, p. 240.

esta violencia nueva que suscita en vosotros los viejos crímenes reconocidos"²⁰.

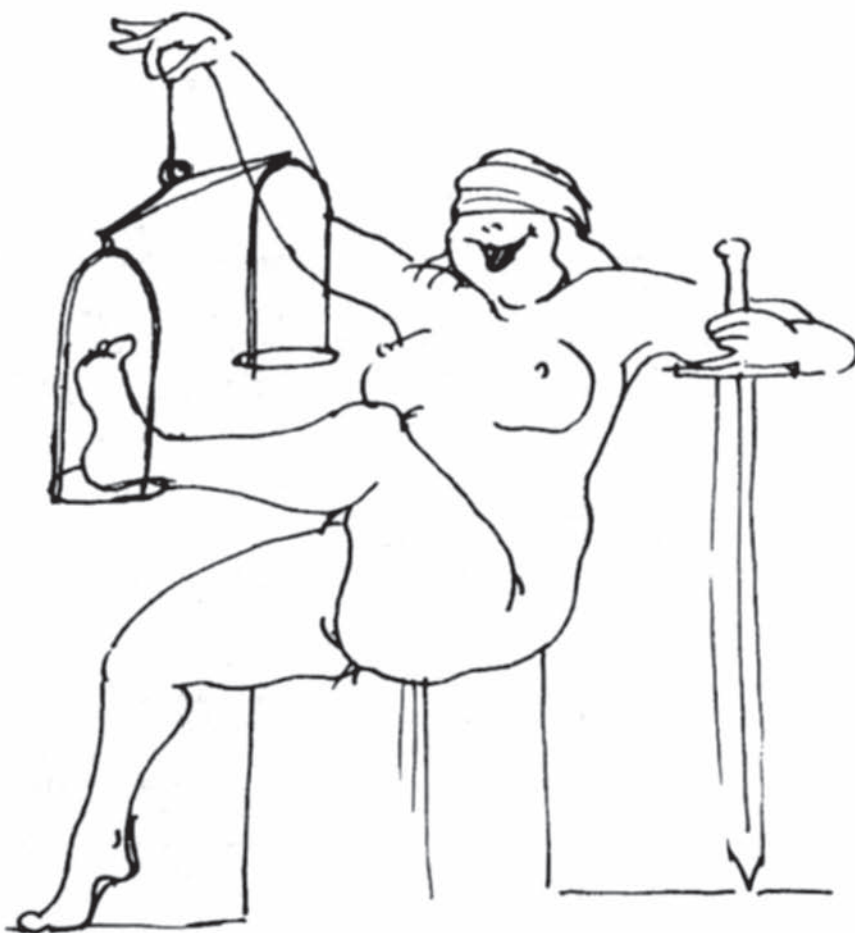
Es ya conocido el compromiso de Heidegger con el fñhrer y su posterior silencio que Marcuse consideró una verdadera contemporización con el nacional-socialismo. En *El Ser y Tiempo*, Heidegger exaltó la muerte como la posibilidad más auténtica de la existencia: "La muerte es la posibilidad más auténtica (*eigentlichste*) de la existencia. El ser para ella (la muerte) encierra para la existencia su más auténtica posibilidad de ser, en ello está en cuestión el ser general de la existencia"²¹.

El desencanto postmoderno

En los años ochenta, "el mundo está en guerra" y la filosofía en el desencanto postmoderno. La desesperanza, el olvido del ser y el silencio estimularon el nihilismo como destino de la humanidad. El *engagement* fue olvidado, y la figura de Sísifo reemplazó la de Prometeo. La desesperanza postmoderna frunció los hombros ante la historia, abrió las posibilidades para la reactivación del realismo político-filosófico. Fatalistas y realistas reificaron la guerra y la violencia. Raymond Aron expresó con claridad de que "la política es inmoral por esencia. Comparte un pacto con los poderes infernales porque es lucha por el poder y porque el poder conduce a la violencia, cuyo uso legítimo posee el Estado... No hay sino rivalidad de dioses, hay una lucha inexpiable...". La refutación de la paz, una vez más, la hacía la política, no la historia. La política consagró el realismo como fundamento y sentido de la historia. La filosofía en su huida postmoderna rubricó el "inexorable fin de la historia". La violencia y la guerra siguieron en pie, atrapadas en la red. La ética quedó proscrita y la "era de la sospecha" ligó su destino con el realismo neo-liberal.

El realismo y la nueva teología (cientifismo) levantaron una cultura de la violencia basada en la apología a la muerte y en el desprecio a la vida, en el miedo, en la culpa y en la resignación. En esta encrucijada (retomó la figura del laberinto) la ética y la historia no son mediaciones de la política sino fundamentos de la praxis humano-social. La elección de una salida compromete la ética y la realización del fin de la historia. El preguntarnos por el sentido de la historia toca con el problema del hombre, de la vida y de la responsabilidad. Pues, si la historia no

tiene fin sino final, ¿puede haber acaso sentido de la vida? Final que se convierte en fatalidad para el cristianismo y el nihilismo, y en razón instrumental para el realismo. En el laberinto el camino elegido está *bloqueado*; lo que se ha transitado no condujo a ninguna salida; hubo discursos, (des)ilusiones y aventuras. El camino bloqueado, no de la historia sino de la violencia y de la guerra, es el que interpela entonces la ética y el que le abre



posibilidades creadoras a la política. Avanzar en un camino bloqueado es imposible; hay que reinventar otros. La renuncia del camino bloqueado no es abandono a la lucha, sino reafirmación a la vida, del sentido

20. Jean-Paul Sartre, *Colonialismo y Neocolonialismo. Situaciones V.*, Losada, Buenos Aires, 1965, p. 136.

21. M. Heidegger, *El Ser y el Tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 253 y 55.

de la historia, pues la eliminación de la guerra presupone la creación de nuevas condiciones para la independencia y la libertad política. Abandonar el camino bloqueado no tiene nada que ver con la doctrina de la "guerra defensiva" (*vim vi repellere licet*) aceptada en el derecho internacional y en la ética pacifista. Este camino no está bloqueado, lo que está bloqueado es el camino de la violencia y de la guerra, como concepción del mundo, como estrategia política.

Pero la paz también tiene su historia, sus discursos y sus des(ilusiones). Kant y Marx, el primero, desde la ética y el derecho, y el segundo, desde la economía política y la cultura, formularon visiones sobre la paz que la humanidad aún no ha realizado plenamente. Kant propuso la autodeterminación de las naciones, la no injerencia en los asuntos internos, el derecho internacional y la confederación de las naciones democráticas. Marx elaboró la teoría de la revolución social para eliminar las causas de la guerra y de la violencia; fundamentó su proyecto en la realización de la libertad. Pero la ironía del siglo XX contrastaría con los propósitos de la filosofía y de la historia.

La paz como problema filosófico tiene sentido para la política y la cultura; no es meramente ausencia de guerra sino realización del estado democrático. Toca con el problema de los valores y de los fines de la historia; coloca la sociedad civil en el protagonismo de la historia y hace coincidir el sentido de la vida con el porvenir de la humanidad. La paz no excluye el conflicto, la contradicción y la lucha, por eso "hacer la paz —dice Bobbio— significa no sólo poner punto final a las hostilidades o no hacer más la guerra, sino también instaurar un estado jurídicamente regulado que tiende a tener una cierta estabilidad"²².

La paz es el prerequisite de la convivencia civilizada y del pluralismo. Es un modo de vida y un proyecto de cultura política. Con ella están asociados el internacionalismo y cosmopolitismo (la propuesta kantiana de ciudadanía mundial). La paz no puede ser el quejido de vanas ilusiones, ni el eco del paraíso perdido; es un método de lucha, una visión de la vida y un proyecto de realización de la libertad.

El camino de la violencia está bloqueado. La paz abre un nuevo sendero, no carente de conflictos, pero lleno de posibilidades, para

la emancipación social y la recuperación ético-intelectual de la política. Así como la paz no define el cristianismo, tampoco la violencia identifica al marxismo. Sorel y los terroristas exaltaron la violencia a principio universal; los imperialistas la concepción del mundo. La no-violencia y el marxismo no son términos contradictorios. Bobbio observó que los movimientos y partidos que se inspiran en el marxismo han producido y continúan alentando acciones no violentas colectivas como son las huelgas parciales y generales, las manifestaciones de protesta de masas, las varias formas de desobediencia civil, aunque no hayan elaborado y protagonizado una verdadera teoría de la no violencia, como hizo Gandhi, y por el contrario han teorizado a menudo la necesidad de la violencia, usada por el común en forma salvaje por sus adversarios (incluso sin teorizarla). *No existe ningún vínculo necesario entre el marxismo y violencia; el marxismo es una teoría de la revolución social y no sólo de la política, y por consiguiente es una justificación de la violencia sólo en cuanto resulte necesaria para los fines de la revolución*²³.

Es probable que no existe una filosofía de la paz, pero Kant y Marx dejaron una base fundamental para la comprensión de la paz democrática. Hasta ahora la filosofía de la historia no ha hecho sino justificar la guerra y enaltecer la violencia. El laberinto tiene muchos caminos y discursos, pero solo una salida. La tarea de la filosofía consiste en "pensar hasta el fondo de las cosas, no la de continuar pensando sus propios pensamientos; es la de salir de sí mismo, no de volverse sobre sí mismos, según la vieja fórmula del espiritualismo". Habría que reconceptualizar además la democracia, buscar una renovación de la política, redefinir las funciones éticas del Estado y reconstruir el proyecto ético-político de la nación-pueblo. En la búsqueda de la paz democrática, la filosofía sugiere un replanteamiento de la identidad, de la modernidad, de la cultura, del sentido de la vida y de la historia. Una filosofía así abriría las posibilidades históricas para que los sueños de paz no queden postergados para el próximo milenio, y un nuevo tratado sobre la paz perpetua se reedite en medio del fuego y de la depresión.

Bogotá, abril de 1990

La paz como problema filosófico tiene sentido para la política y la cultura; no es meramente ausencia de guerra sino realización del estado democrático. Toca con el problema de los valores y de los fines de la historia; coloca la sociedad civil en el protagonismo de la historia y hace coincidir el sentido de la vida con el porvenir de la humanidad. La paz no excluye el conflicto, la contradicción y la lucha, por eso "hacer la paz —dice Bobbio— significa no sólo poner punto final a las hostilidades o no hacer más la guerra, sino también instaurar un estado jurídicamente regulado que tiende a tener una cierta estabilidad.

22. Norberto Bobbio, op. cit., p. 164.

23. *Ibid.*, p. 203.

Sandra Cristina Campos,
Abogada.

Estudiantes y Constituyente: sin modelo para armar

SANDRA CRISTINA CAMPOS



"...la causa moral que aquí interviene es doble, primero es la del derecho que tiene cada pueblo de no ser impedido por otros poderes cuando quiere darse una constitución política que considera buena; segundo, la del fin (que al mismo tiempo es un deber) es decir, que sólo es legal y moralmente en sí la constitución de un pueblo, que por su naturaleza, está en condiciones de evitar por principio la guerra agresiva"¹.

1. De la necesidad inaplazable de transformar el régimen

¿Por qué una iniciativa que emergió de las mesas de trabajo constituidas por algunos estudiantes tuvo acogida en el alto gobierno y en la opinión pública?

Por la justeza de las aspiraciones que ella refleja. Por la oportunidad en su presentación. Por el difícil encasillamiento del perfil ideológico de sus promotores. Por la argumentación teórica con que se le dio piso. Quizá con todas estas razones o con algunas de ellas podríamos construir una respuesta a la pregunta formulada, pero se puede intentar otro camino.

Por esta vía, se asume al Estado como la institucionalidad que inevitablemente requiere cualquier organización económico-

social para funcionar adecuadamente, se asume también que es fruto del contrato voluntario por medio del cual se obligan todos los habitantes de un país, o por lo menos todos lo aceptan tácitamente. Este elemento de voluntariedad es lo que legitima la existencia de un Estado.

Así, la Constitución Nacional y las instancias y métodos gubernamentales que ella consagra y a los cuales ella les da vida jurídica son nuestras instituciones. O deberían serlo. En contra de este "deber ser" de la etiología del Estado colombiano están los procedimientos utilizados tanto para la expedición de la Constitución en el siglo pasa-

1. Kant Immanuel. "El conflicto de las facultades", 1797.

do, como para las distintas reformas que se le han hecho en el presente. En todos los casos la constante ha sido la falta de protagonismo de la gente del común, pues las decisiones han sido tomadas por un pequeño grupo de notables que hablan y legislan en nombre de la nación. En ningún evento de los que han tenido que ver con la Constitución se han brindado espacios para que los habitantes se ilustren a ciencia y conciencia sobre los tópicos materia de discusión y definición, y se ha eludido sistemáticamente la formulación de mecanismos que permitan al común debatir y decidir.

De ahí que nuestro Estado ni surja ni se transforme por pactos sociales. Lo social excluido² se ha limitado a aceptar implícitamente la existencia de un Estado que aunque no refleja sus aspiraciones ni le permite participar en su interior, es el que existe.

La perpetuación secular de este Estado y de esta constitución se ha logrado mediante la utilización de una infinita gama de posibilidades de transformar el régimen político.

Esto significa que para mantener el Estado, en tanto tejido institucional destinado a hacer permanentes y funcionales las relaciones de producción vigentes³, se ha recurrido en nuestra historia a la transformación de segmentos del orden jurídico, al desplazamiento o reacomodo de algunas instancias gubernamentales, a la alteración en los sistemas de sufragio y/o de representación, o a cambios en la predominancia de uno de los tres poderes públicos. En diferentes periodos ha sido utilizada una de estas variables, varias de ellas o todas, según las necesidades que se planteen en orden a garantizar las relaciones que dimanen de nuestra singular formación económico-social.

Se puede afirmar que el régimen político que se instauró en Colombia con el Frente Nacional llevó, entre otras cosas, a que las instituciones políticas y la tridivisión del poder, derivaran hacia la inoperancia y la deslegitimación: el Congreso perdió casi por completo su naturaleza legislativa, los órganos jurisdiccionales se arman y desarmen mediante un sistema de cooptación que tienen por finalidad mantener la paridad bipartidista, y finalmente el poder se concentró en el ejecutivo, con una fuerte injerencia de las Fuerzas Armadas.

Este modelo sirvió para que la crisis producida por "la violencia" no reventara definitivamente los cimientos del Estado, pero pervirtió por completo el quehacer político. Esta perversión alcanzó unas dimensiones

que ya hacen imposible el manejo de la cosa pública, porque en la medida en que el Estado no es ni se percibe como árbitro legítimo en los conflictos sociales, estos se intentan zanjar recurriendo a distintos expedientes de justicia privada.

El Estado está entonces disperso en tantos micro-poderes como grupos que actúan en defensa de lo legítimo. Por este camino las instancias de poder de la República han perdido los monopolios de la ley y de la justicia, y han permitido la privatización del uso de la fuerza coercitiva.



Previendo estas consecuencias los presidentes López y Turbay intentaron, cada uno en su respectivo mandato, introducir reformas en esta dirección, y en el periodo Betancur se logró concretar un cambio parcial en lo que tiene que ver con la descentralización administrativa lo cual se implementó durante la administración pasada. Con el mismo propósito, el Dr. Lleras Restrepo en, por lo menos una oportunidad, planteó la necesidad de convocar a una asamblea que tuviera suficiente respaldo en la opinión pública y

Se puede afirmar que el régimen político que se instauró en Colombia con el Frente Nacional llevó, entre otras cosas, a que las instituciones políticas y la tridivisión del poder, derivaran hacia la inoperancia y la deslegitimación: el Congreso perdió casi por completo su naturaleza legislativa.

2. Esta parte de la población que constituye lo "social excluido" hace también una vida económica, cultural y política al margen de estas instituciones con las cuales evita choques frontales y busca más bien burlarlas.

3. Por tanto habrá que entender al Estado como consustancial a las relaciones sociales de producción.

suficiente voluntad política como para hacer variaciones constitucionales.

De esta manera la transformación de la Constitución Nacional es solo parte de una salida que permite variar el régimen político rescatando la operatividad y la legitimidad tanto de las estructuras e instancias institucionales como el discurso ideológico y de la ética que corresponden a la actual etapa histórica. Esto posibilitará enfrentar las diversas entropías sociales sin revolucionar el Estado.

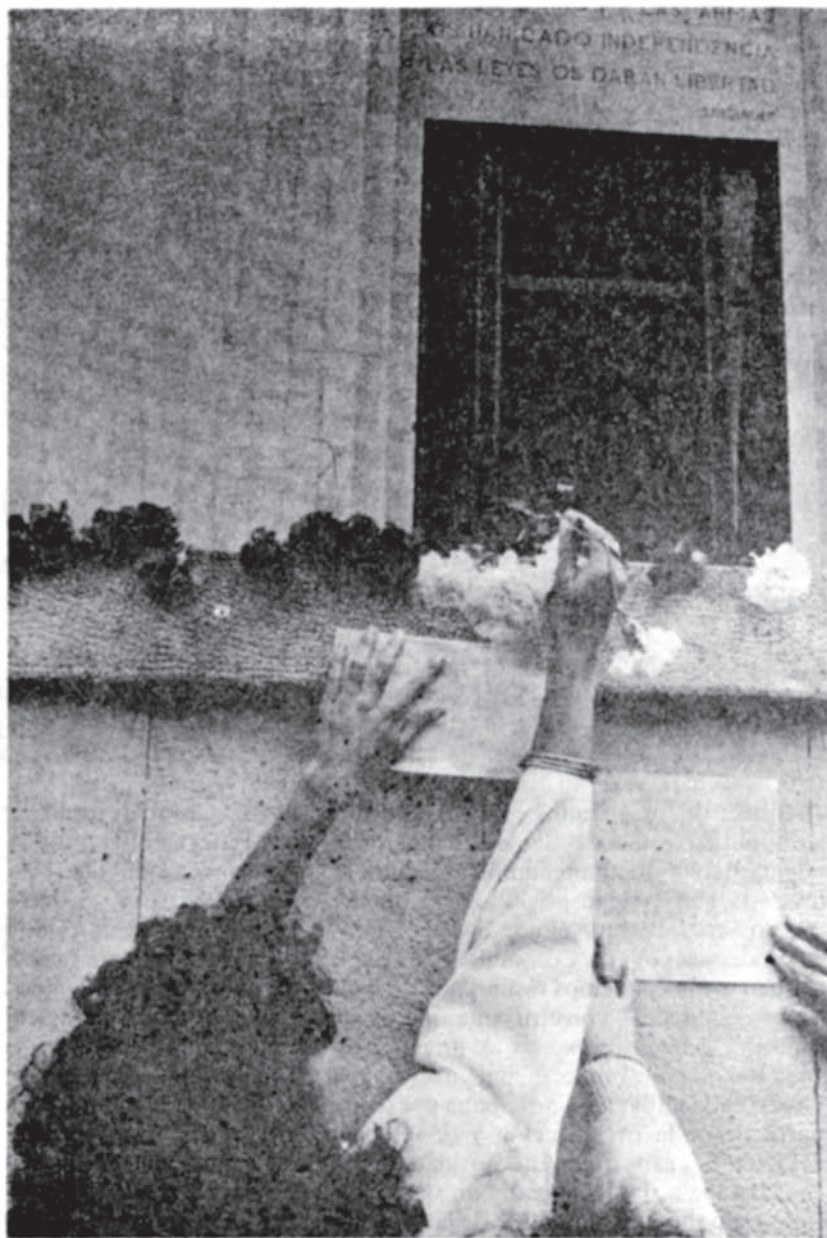
La magnitud de la violencia que ha azotado a nuestro país en la última década ha desplazado los ejes de inconformidad: de la protesta social por reivindicaciones o mejoras en las condiciones de vida y la lucha por la construcción de alternativas de poder desde lo popular, hacia la mera defensa de la vida. Con la significativa ayuda de los medios de comunicación el común de la gente ha llegado a convencerse de que en este desangre (fruto de todas las guerras que se libran hoy en nuestro territorio) los perdedores seremos todos, y que "algo" deberá cambiar aquí para que podamos vivir en Colombia.

Confluyen entonces tres motivaciones para el éxito de los estudiantes: la objetiva necesidad de variar el régimen político; el sentimiento, sin mucha elaboración, pero generalizado, de la población en torno de su indefensión y de la inaplazabilidad del cambio; y una propuesta que se levanta e impulsa desde un espacio social "incontaminado" (la Universidad privada) en el momento adecuado, por ser el de mayor dolor y reclamo, con un discurso que imprime altura y credibilidad.

2. La propuesta de los estudiantes: arqueología y debate

El segundo aspecto que quiero referir hace relación a la historia y a las tendencias que se dan al interior de estos grupos de estudiantes que promovieron la Asamblea Nacional Constituyente.

Después de una serie de masacres y asesinatos cometidos en los últimos años, fue asesinado el pre-candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento. Los estudiantes, encabezados por universitarios de la Universidad privada, salieron entonces a la calle; su lema "Por la vida, contra el narcotráfico y el crimen organizado" nos puede dar una idea de sus motivaciones iniciales.



En los días subsiguientes a la marcha se instalaron mesas de trabajo, básicamente en la Universidad del Rosario. Se discutió de los problemas nacionales y se hicieron propuestas, una de ellas fue la Asamblea Nacional Constituyente. A ésta se acogieron y con ella se comprometieron tanto los que provenían de los grupos de estudio y trabajo que funcionaban desde antes, como los que llegaron a partir del crimen del político liberal y quienes fueron motivados por la marcha y la dinámica de las mesas de trabajo.

Sin embargo, cada uno interpretó el compromiso desde su propia perspectiva y empezaron a aflorar tendencias que se agrupaban



alrededor de los distintos enfoques filosóficos, políticos y una de estas vertientes, de la que participan fundamentalmente estudiantes de la Universidad privada, es la que ha venido actuando bajo el nombre de "Todavía podemos salvar a Colombia". Sus planteamientos los podemos resumir así: El concepto de "poder" constituyente que ha de utilizarse debe inspirarse en los griegos y no en la Revolución Francesa, pues mientras en Grecia cada individuo participaba y se sentía participe de la organización y orientación del Estado, y cada quien era considerado y se consideraba a sí mismo como un sujeto histórico o político responsable de las decisiones fundadoras de la convivencia social; en la Revolución Francesa el pueblo abdicó de su poder constituyente en favor de un organismo de representación. De lo que se trata aquí y ahora es que el pueblo colombiano acceda a los mecanismos de control de las cuestiones públicas, sin aceptar la intermediación de una clase política que monopoliza y ejerce el poder con criterios de beneficio particular. En cuanto al cambio de nombre que se le dio de "Constituyente" a "Constitucional", no tiene importancia pues la idea que subyace es coherente con el mandato expresado por el constituyente primario el 11 de marzo, para la construcción de una democracia participativa.

Otro grupo de estudiantes, compuesto heterogéneamente por quienes provienen de la Universidad pública y de la privada, considera que no se puede tomar a los griegos como punto de partida para la implementación de una Asamblea Nacional Constituyente en la Colombia de hoy, pues en tanto que el sujeto griego se construyó a partir de una visión cosmológica y de totalidad, y por lo tanto no se preocupó por el concepto de individuo, el hombre moderno se plantea como un individuo diferente al todo, que reflexiona y se organiza desde el factum de la razón; el griego no defiende intereses individuales o de grupo, el hombre moderno sí y los defiende en la lidia y el conflicto. Por otra parte, las formas organizativas adyacentes a la Asamblea Nacional Constituyente en Francia garantizaron que esta Asamblea, además de representativa fuera participativa, y por lo tanto es plausible tomar este nombre para el evento de cambio constitucional que habrá de hacerse en nuestro país.

3. De la carencia de paradigma

Una vez expuestas las razones que permitieron la acogida a la propuesta y las distintas motivaciones (teóricas y de interés) que alientan a los estudiantes impulsores, se

De lo que se trata aquí y ahora es que el pueblo colombiano acceda a los mecanismos de control de las cuestiones públicas, sin aceptar la intermediación de una clase política que monopoliza y ejerce el poder con criterios de beneficio particular. En cuanto al cambio de nombre que se le dio de "Constituyente" a "Constitucional", no tiene importancia pues la idea que subyace es coherente con el mandato expresado por el constituyente primario el 11 de marzo, para la construcción de una democracia participativa.

debe indagar sobre los caminos que ellos pueden tomar para incidir con mayor eficacia en el rumbo de la Asamblea Nacional Constituyente, del país y del mismo movimiento estudiantil.

En primer lugar el buscar los elementos teóricos que justifiquen la Asamblea Nacional Constituyente (o Constitucional) en fuentes como Grecia y la Revolución Francesa, tiene importancia solamente en la medida en que el conocimiento de esos hitos históricos se utilice como punto de referencia para esclarecer nuestra concepción del mundo y del país a partir tanto del desarrollo del pensamiento universal como de la comprensión del particularísimo proceso de conformación de nuestra identidad nacional. Esto lleva a plantear la necesidad de avanzar en *dos búsquedas* simultáneas: la de la precisión conceptual de acuerdo al patrimonio científico que ha construido la civilización humana, y la de expresar adecuadamente la realidad colombiana; así podríamos pasar de la disputa por el número de constituyentes (50, 70, 300) y por las escuelas de pensamiento teóricas e histográficas con las cuales nutrir este proceso, a dialogar acerca de la composición social de la Asamblea y de las posibilidades de recoger en el temario algunas construcciones de cultura política desarrolladas por la sociedad civil.

Esta noble búsqueda encontraría dos obstáculos centrales: de una parte los diseminados grupos de estudiantes herederos de variadas tradiciones dogmáticas⁴ que pretenden entender el mundo a partir de los manuales o los catecismos, forzando la realidad para que se adapte a sus esquemas; de otra, el hecho de que ni la tolerancia ni el diálogo entre quienes opinan diferente hayan sido considerados jamás como herramientas aptas para la construcción colectiva en la tradición política colombiana. No pueden, en últimas, los estudiantes, limitarse a caminar tras los ideales formulados por los grandes pensadores en otras latitudes y en otros momentos de la historia, ni pueden encontrar ejemplo en el ejercicio tradicional de la política. Como en la canción de Serrat harán camino al andar, profundizando en una dinámica que —más allá de la virulencia de sus discusiones— ya les permitió ser partícipes de un hecho político sin antecedentes: imponer y legalizar un mandato de origen extrainstitucional para cambiar en todo o en parte la Constitución sin hacer el trámite

parlamentario. Esta dinámica consiste en trabajar cada uno por su lado en lo que los diferencia y separa, y avanzar unidos en aquello que les es común.

En segundo lugar es de esperar que a partir de lo acumulado en lo organizativo, en lo teórico y en experiencias, se pueda construir un movimiento estudiantil que si bien continúa destinando esfuerzos a la reflexión sobre problemas nacionales y participando de su solución, busque edificar sus plataformas en las angustias y aspiraciones de este sector social, construyendo una organización autónoma y estable de gran cobertura y credibilidad.

Tal vez uno de los primeros pasos a dar sea trabajar por vincular masivamente a los estudiantes de la universidad pública a este proceso. Esta es una vía hartamente sinuosa que deberá enfrentar la gran apatía que las "mayorías silenciosas" han arraigado en su mentalidad como producto de las equivocaciones de las fuerzas políticas de izquierda y de la permanente y contundente militarización de los campos universitarios y de la vida total del estudiantado (espero que el orden en que describo los actores no altere el producto).

De otro lado, adentrarse en esta posibilidad exigirá un análisis concienzudo de la realidad estudiantil sin atenerse a las verdades finales que algunos dicen poseer. Se trataría de diagnosticar para proponer y actuar desde el querer del estudiantado, articulando todo a un accionar que mire y hable al país con posibilidades de éxito transformador. Y en esto también las experiencias que se pueden imitar son más bien pocas; otra vez la mejor opción es la búsqueda que de entrada deberá arrasar con todo afán logrero o de utilización del movimiento estudiantil como trampolín para proyectarse individualmente a la vida política nacional.

En último término y como corolario, se nota que al interior de los estudiantes existe el suficiente potencial como para renunciar a las artimañas y limitaciones de los debates leguleyos. Y esto no es de poca monta en un país como el nuestro. Sin esta renuncia no será posible adelantar juiciosamente ninguna búsqueda.

Es de esperar que a partir de lo acumulado en lo organizativo, en lo teórico y en experiencias, se pueda construir un movimiento estudiantil que si bien continúa destinando esfuerzos a la reflexión sobre problemas nacionales y participando de su solución, busque edificar sus plataformas en las angustias y aspiraciones de este sector social, construyendo una organización autónoma y estable de gran cobertura y credibilidad.

4. Estos grupos de estudiantes hacen presencia en todos los puntos del plano cartesiano: arriba, abajo, en la mitad, y en la derecha, en el centro y en la izquierda. Es que ni el dogmatismo ni la visión sectaria de la vida y la política son patrimonio de nadie en particular.

Jean Michel Blanquer
Investigador en Administración Pública
Instituto Francés de Estudios Andinos (ISEA)

La votación en Bogotá en 1990

Comportamiento electoral y tendencias políticas

Jean Michel Blanquer

Desde el punto de vista político, 1990 es un año significativo para Colombia. Por un lado, el contexto político general ha sido perturbado y ensombrecido por un auge espectacular de la violencia, por otro lado, la coincidencia de varias elecciones cambió de manera considerable el panorama político.

El 11 de marzo, los electores elegían sus representantes para corporaciones públicas así como Alcaldes Municipales, Concejo, Asamblea, Cámara, Senado. Primera vez participaban en una elección primaria, la consulta popular para escoger el precandidato liberal. Además, a consecuencia de la iniciativa defendida por los estudiantes, los electores podían entregar en el puesto de votación la séptima papeleta, a fin de indicar su voluntad de que se celebrara una Asamblea Constituyente.

El 27 de mayo, las elecciones presidenciales tenían lugar, cumbre de una efervescencia política que no dejó de incrementar desde que mataron a Luis Carlos Galán en agosto de 1989. La séptima papeleta, reforzada por la bendición de la Corte Constitucional, se convirtió en la muy oficial "segunda papeleta".

La variedad y la multiplicidad de estos escrutinios tienen, desde un punto de vista de análisis político, un interés óptimo. Se pueden llevar a cabo comparaciones que revelan el papel jugado por la responsabilidad de los candidatos, la ubicación de los par-



tidos, el contexto social general; además las evoluciones con relación a los años anteriores son por lo tanto más refinadas y más obvias.

De esta diversidad de datos y resultados, tres elecciones en particular llaman la atención.

— La votación municipal: ésta cristalizó el 11 de marzo en Bogotá la participación más fuerte y provocó de este modo el interés de los bogotanos por este escrutinio que no era vigente más que por segunda vez.

— La consulta popular: su carácter totalmente nuevo y los resultados atí-

picos que ocasionó hacen de esta consulta el centro de interés principal de las elecciones del 11 de marzo. La proclamaron como una victoria de la votación de opinión. Entonces vale la pena observar cuál fue la distribución de dicha votación en Bogotá.

— La elección presidencial: es la elección mayor. La introducción del sistema del tarjetón y del cubículo era además una novedad inmensa. Esta debería permitir observar en qué medida una innovación técnica podía modificar la índole de un escrutinio.

1. Las grandes fuerzas en presencia

Fuera de la consulta popular que por definición no ponía en competición más que a los candidatos liberales, se cuentan esencialmente cinco fuerzas: los liberales, los conservadores en sus alas pastranista y alvarista, la UP (ausente de la elección presidencial a consecuencia del asesinato de su candidato Bernardo Jaramillo) y el M-19.

Aquí se podría revelar un equilibrio aparente con un gran partido centrista que se extiende a su derecha y a su izquierda, dos partidos de derecha y dos partidos de izquierda. Pero la fuerza política de los tres primeros con relación a los dos últimos basta para demostrar la proporción del desequilibrio y la debilidad muy grande de la izquierda cuyos integrantes no han sido capaces de movilizar a un electorado de semejante magnitud.

Respecto a las elecciones de 1988, la gran novedad fue desde luego la presencia del M-19, en busca de una representación política tras abandonarse la lucha armada.

En Bogotá, el movimiento tenía un candidato de talla, su jefe carismático, Carlos Pizarro. Hoy en día se pueden medir el impacto de esa candidatura y el nuevo peso del M-19 a la luz de los resultados obtenidos por Navarro en las elecciones presidenciales después de la muerte de Pizarro. Para la elección municipal de Bogotá, la segunda mayor diferencia con 1988 ha sido la ausencia de la candidata populista María Eugenia Rojas de Moreno que había decidido, esa vez, probar fortuna en el Senado.

Salvo lo anterior la configuración política no se aparta de las elecciones anteriores, con una división más evidente entre social conservatismo y nacional conservatismo, marcada en particular por una doble candidatura en las elecciones presidenciales.

2. La participación

La tasa de participación en las elecciones puede calcularse a partir de la diferencia entre "el potencial electo-

ral" (dato complejo obtenido por suma del número de los inscritos y de los votantes desde 1986) y el número de votantes. Esta tasa revela las discrepancias notables entre los barrios que serían sin duda alguna aún más fuertes si se tomara en consideración la diferencia entre inscritos y ciudadanos en edad de votar.

Las elecciones del 11 de marzo y del 27 de mayo fueron marcadas por una caída considerable en la participación. Si se considera el escrutinio municipal, la tasa de participación pasó de un 59.8% a un 53% (porcentaje un poco reducido por el aumento sistemático año tras año del potencial electoral), de 943.990 a 915.406 votantes en datos brutos. Para la elección presidencial se pasó de 1.135.017 votantes en 1988 a 1.024.753 en 1990.

Estas cifras siguen siendo superiores a la participación nacional, pero su debilidad relativa refleja una baja de interés de los ciudadanos en lo político, tanto más cuanto que se trataba de escrutinios fundamentales, mientras la elección de 1988 no era más que una mitaca.

Se pueden dar tres explicaciones:

a) El defecto de inserción política

Siguiendo el método de Vincent Goueset¹, se puede hacer una comparación entre el mapa del nivel socioeconómico de Bogotá por barrio y el mapa de la participación electoral. La coincidencia entre el desarrollo socioeconómico y la amplitud de la participación es tanto evidente como poco sorprendente. Sin embargo, cabe destacar una fuerte participación en una circunscripción como la de Antonio Nariño, que corresponde a una movilización de las clases medias-bajas para una votación más bien contestatoria (16% de votación no bipartita, cifra más elevada después de la Candelaria). También cabe hacer hincapié en una participación relativamente importante en dos barrios de los más pobres, Bosa y Ciudad Bolívar. No es una coincidencia, pues se trata de dos barrios donde el clientelismo reinó más fuertemente y por consiguiente donde pudo

movilizarse un electorado pasivo. Votación protestatoria y votación clientelista son los principales elementos de relativización de la relación *determinista* entre participación y nivel social.

b) El rechazo de la opción bipartita

La abstención puede ser un medio activo para expresar un rechazo de la opción bipartita propuesta. Es una explicación a menudo avanzada por el caso norteamericano² y que es sin duda alguna válida para la votación en Bogotá.

De tal modo que cuando se hace una comparación entre el mapa de la votación no bipartita y el mapa de la participación existe cierta coincidencia. En algunos barrios la opinión contestatoria parece expresarse en parte por una votación contra los partidos tradicionales y en parte por la abstención. Si se observa, por ejemplo, que la diferencia de participación entre la Alcaldía y el Senado es de 165.000 votos, cuando las papeletas para cada votación venían unidas la una a la otra, se puede opinar que se trata de un desafecho profundo hacia el Congreso y por lo tanto de una abstención voluntaria.

En el caso de las elecciones presidenciales, el carácter ineluctable de la elección de César Gaviria pudo haber causado cierta desmovilización.

c) Un fenómeno cultural

Aun cuando el ciudadano bogotano le concede mucha importancia a la política, fuente y remedio de todos los problemas, no parece otorgarle al sufragio el mismo valor. Uno de los factores de ese fenómeno puede ser la

1. Vincent Goueset "1978-1988: 10 años de comportamiento electoral en Bogotá", *Bogotá retos y realidades* (Foro, Ifea coeditores, Bogotá 1988).

2. Véase Françoise Subileau et Marie-France Toinet, "El abstencionismo en Francia y en los Estados Unidos: métodos e interpretaciones", *L'Explication du vote* (bajo la dirección de D. Gaxie), París, FNSP, 1989, P. 175-200).

Cuadro 1 Elección de Alcalde en Bogotá, 1990 (votación)

	(1) Usaquén	(2) Chapinero	(3) Santa Fe	(4) San Cristóbal	(5) Usme	(6) Tunjuel	(7) Bosa	(8) Kennedy	(9) Fontibón	(10) Engativá	(11) Suba	(12) Barrio Usme	(13) Teusaquillo	(14) Mártires	(15) Antioqueño	(16) N. P. P.	(17) Candelaria	(18) Rafael Uribe	(19) Ciudad Bolívar	(20) Sumapaz	(21) Feria Sur	Totales
Caicedo Ferrer (Lib.)	47.767	28.572	13.460	29.004	14.198	19.067	20.605	58.788	22.314	69.149	53.914	33.793	36.550	14.974	19.237	36.599	3.501	31.929	26.338	325	16.681	597.305
Hernán Vallejo (Con.)	15.864	10.712	4.640	13.678	4.455	7.300	7.298	22.335	7.296	23.361	18.953	10.178	12.580	4.131	5.226	11.418	1.511	10.887	11.872	9	3.255	206.959
Carlos A. Romero (UP)	964	719	839	1.121	469	846	1.680	3.084	714	1.948	944	766	1.029	560	1.848	1.339	282	1.212	1.079	214	863	22.519
Carlos Pizarro (M-19)	2.493	1.827	2.125	4.321	2.004	3.091	2.810	8.546	2.659	9.652	4.735	3.224	3.300	1.413	2.332	5.197	697	4.533	3.356		2.586	70.901
Jesús A. Castro (Mov. Unitario Metropolitano)	375	231	240	891	294	658	686	1.336	459	1.380	794	379	102	172	171	849	57	722	595		97	10.488
Otros (*)	559	563	89	335	189	244	293	589	242	835	658	345	410	127	299	450	42	358	319	2	286	7.234
Votos antibipartid.	3.832	2.777	3.203	6.333	2.767	4.595	5.176	12.966	3.832	12.980	6.473	4.369	4.431	2.145	4.351	7.385	1.036	6.467	5.030	214	3.546	103.908
Totales	68.022	42.624	21.392	49.350	21.609	31.746	33.372	94.678	33.684	106.325	79.998	48.685	53.971	21.377	29.113	55.852	6.090	49.641	43.559	550	23.768	915.406

Porcentajes																						
	% Usaquén	% Chapinero	% Santa Fe	% San Crí.	% Usme	% Tunjuel	% Bosa	% Kennedy	% Fontibón	% Engativá	% Suba	% Barrio Usme	% Teusaquillo	% Mártires	% Antioqueño	% N. P. P.	% Candelaria	% Rafael Uribe	% Ciudad Bolívar	% Sumapaz	% Feria Sur	% Totales
Caicedo Ferrer (Lib.)	70,2%	67,0%	62,9%	58,8%	65,7%	61,8%	61,7%	62,1%	66,2%	65,0%	67,4%	69,4%	67,7%	70,0%	66,1%	65,5%	57,5%	64,3%	60,5%	59,1%	70,2%	65,3%
Hernán Vallejo (Con.)	23,3%	25,1%	21,7%	27,7%	20,6%	23,0%	21,9%	23,6%	21,7%	22,0%	23,7%	20,9%	23,3%	19,3%	18,0%	20,4%	24,8%	21,9%	27,3%	1,6%	13,7%	22,6%
Carlos A. Romero (UP)	1,4%	1,7%	3,9%	2,3%	2,2%	2,7%	5,0%	3,3%	2,1%	1,8%	1,2%	1,6%	1,9%	2,6%	6,3%	2,4%	4,6%	2,4%	2,5%	38,9%	3,6%	2,5%
Carlos Pizarro (M-19)	3,7%	4,3%	9,9%	8,8%	9,3%	9,7%	8,4%	9,0%	7,9%	9,1%	5,9%	6,6%	6,1%	6,6%	8,0%	9,3%	11,4%	9,1%	7,7%		10,9%	7,7%
Otros (1)	1,4%	1,9%	1,5%	2,5%	2,2%	2,8%	2,9%	2,0%	2,1%	2,1%	1,8%	1,5%	0,9%	1,4%	1,6%	2,3%	1,6%	2,2%	2,1%	0,4%	1,6%	1,9%
Votos No-bipartidistas (2)	6,5%	7,8%	15,4%	13,5%	13,7%	15,2%	16,4%	14,3%	12,1%	13,0%	8,9%	9,7%	9,0%	10,6%	16,0%	14,0%	17,7%	13,7%	12,3%	39,3%	16,1%	12,1%
Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Participación 1990	60,5%	61,4%	50,4%	48,9%	49,8%	48,4%	53,7%	53,9%	51,4%	55,1%	60,1%	56,7%	61,7%	53,4%	61,8%	53,8%	53,1%	49,8%	53,1%	64,8%	10,2%	53,0%
% Participación 1988	69,8%	69,7%	59,9%	60,6%	57,0%	56,4%	59,0%	63,2%	60,2%	64,6%	68,7%	66,3%	69,5%	63,4%	61,6%	61,6%	57,8%	59,3%	61,5%	64,1%	18,8%	59,8%

Fuente: Registraduría Distrital del Estado Civil.

(1) Incluye Movimiento Unitario Metropolitano, otros partidos, votos en blanco, nulos y no inscritos.

(2) Total de los votos de otros partidos excluyendo a los partidos Liberal y Conservador.

(3) En 1988: Avenida 19.

idea de que las elecciones no cambian nada de manera concreta.

"En un país, durante años y años, todo sigue lo mismo, nada cambia entre unas elecciones y otras"¹.

El período del Frente Nacional dejó en las mentes, de manera durable, la idea de un juego arreglado de antemano en el cual el ciudadano no ratifica más que decisiones tomadas en las altas esferas. Ciertamente el descrédito de la clase política perpetúa este sentimiento⁴.

Además la esencia de la política no es la elección sino el debate político mismo. El acto de votar no tiene todavía, por lo menos en los estratos menos integrados de la población, una mayor importancia.

También se tiene que tomar en consideración un factor coyuntural que, en particular durante las elecciones presidenciales, jugó un papel: el ambiente de pavor generado por los

atentados, que tocan a todos, de las semanas pasadas.

Lo de saber si el abstencionismo en Bogotá es durable o si tiende a reducirse progresivamente, es un problema complejo: por ejemplo, la baja en la participación entre 1988 y 1990 indicaría que no. Sin embargo, se puede opinar también que esta baja corresponde a una fase transitoria de la votación bogotana entre clientelismo y votación de opinión.

Por esto quizá se asista a la disminución de la votación clientelista organizada por los grandes partidos que una movilización espontánea del electorado no hubiera compensado todavía. La urbanización bogotana podría desarrollar en primer lugar una separación de los votantes de los partidos y, luego, una conciencia ciudadana más amplia y por lo tanto una mayor participación. Los escrutinios siguientes podrían confirmar o no tal análisis.

3. La consulta popular

La consulta popular es un escrutinio que, por su novedad y su originalidad, correspondía a cuatro condiciones clásicas de movilización del electorado (aspecto claro y emocional de lo que está en juego, candidatos bien diferenciados respecto a lo que está en juego, electores sensibles a lo que está en juego, nueva estructuración de las posiciones)⁵ (Cuadro No. 2).

3. Mario Latorre, "Las elecciones: Para qué sirven?", *Colombia en las urnas*, (Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1987), p. 42.

4. Véase el editorial de *El Espectador* del lunes 13 de marzo de 1990: "se aprecia inicialmente una notoria abstención para congreso, que de confirmarse indicaría el repudio en que cayeron muchos de sus integrantes (...)"

5. Daniel Gaxie, "La votación como disposición y como transacción" en *L'Explication du vote*, (op. cit), p. 11-36.

Cuadro 2 Consulta Popular

	% Usaquén	% Chapine.	% Santafe San. Cri.	% Usme	% Tunjuel.	% Bosa	% Kennedy	% Fontibón	% Engativá	% Suba Bar.	% Un. Trusque.	% Mártires	% Ant. Na. Pie. Arán.	% Candel.	% Rafael U. Ciudad B.	% Sumapaz	% Feria In	% Totales				
César Gaviria	74.3%	71.2%	61.4%	57.2%	44.9%	59.3%	52.3%	65.3%	66.8%	71.6%	73.7%	73.3%	73.0%	65.5%	66.5%	65.4%	62.7%	61.0%	42.9%	0.6%	70.6%	66.5%
Ernesto Samper	8.8%	8.0%	17.6%	17.9%	14.9%	21.4%	13.8%	17.5%	16.1%	14.2%	11.1%	13.0%	10.9%	20.8%	15.7%	19.0%	17.3%	18.7%	15.3%	22.6%	14.8%	14.5%
Durán Dussán	12.5%	15.6%	16.2%	20.3%	35.6%	15.3%	10.5%	9.8%	12.9%	8.9%	10.3%	9.7%	12.1%	10.4%	12.9%	9.9%	15.3%	17.7%	20.3%	76.5%	10.2%	12.9%
Alberto Santofimio	1.4%	1.7%	3.7%	3.2%	3.1%	2.9%	21.9%	6.5%	2.9%	4.0%	2.6%	2.1%	1.5%	2.0%	2.9%	4.5%	3.6%	1.5%	20.1%	2.0%	4.3%	4.3%
Jaime Castro	2.0%	2.3%	0.5%	0.5%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	0.5%	0.3%	1.2%	1.0%	1.2%	0.4%	0.6%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.8%	0.8%	0.8%
William Jaramillo	0.5%	0.5%	0.6%	0.2%	0.6%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.5%	0.3%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%
Otros (*)	0.5%	0.8%	0.1%	0.7%	0.8%	0.7%	1.2%	0.5%	0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	0.5%	1.4%	0.8%	0.6%	0.8%	1.1%	0.3%	1.2%	0.7%
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(*) Incluye votos en blanco, nulos y no inscritos.

De hecho ésta encontró una movilización muy superior a la del solo electorado liberal (713.725 votantes, cuando Caicedo Ferrer obtuvo 597.305 votos). Más aún que en el resto del país, confirmó la victoria de César Gaviria que llegó en primera posición en cada una de las 19 alcaldías menores. No obstante hay una variación de votación según los barrios.

Los resultados de Gaviria son más espectaculares donde el Nuevo Liberalismo había penetrado mejor electoralmente en 1982. Se puede afirmar que Gaviria gozó de amplia manera de la herencia galanista que fructificó hasta casi duplicarla. Obtuvo sus mejores resultados en el norte donde superó el 70% y, de manera sistemática, decayó en los barrios más pobres. La votación Gaviria para la consulta popular era una votación de opinión que se desarrolló más fácilmente en el norte de la ciudad que en el sur. El resultado de Gaviria sigue siendo sin embargo excepcional e incluso donde la conjunción de los clientelismos favorecía a los candidatos Durán y Santofimio, como en Ciudad Bolívar, llegó desde lejos en primera posición con 42.9%, su peor resultado.

En Bogotá Ernesto Samper llegó en segunda posición adelante de Her-

nando Durán Dussán. La votación Samper es la más regular (un desfase de 13 puntos solo entre su mejor y peor resultado). Consiguió sus mejores resultados en las clases medias-bajas de los barrios del centro sur. Tuvo menos éxito en los barrios populares, tales como Usme y Ciudad Bolívar y sus porcentajes más mediocres se registraron al otro lado de la ciudad y de la escala social, en particular en Usaquén y en Chapinero.

La debacle electoral de Durán Dussán en Bogotá fue más fuerte que en el resto del país. Llegó antes de Samper solamente en seis barrios no sin beneficiar en por lo menos tres de ellos (San Cristóbal, Ciudad Bolívar y más particularmente Usme, merced al apoyo de Guerrero Estrada) del aporte clientelista que le permitió superar la barra de los 20%. Tuvo sus porcentajes más escasos en los barrios del centro y del occidente que votaron de amplia manera para Gaviria.

Cabe destacar el caso de Alberto Santofimio con mayor ilustración de la práctica clientelista en Bogotá. Si varió entre 1 y 7 por ciento en 17 alcaldías, registró en cambio dos logros milagrosos en Ciudad Bolívar (5.598 votos, es decir 20.1%; Forero Fetecua: 7.677) y en Bogotá (5.009 votos, es

decir, 21.9%; Forero Fetecua: 7.712) donde heredó tres cuartas partes de la clientela de Forero Fetecua.

William Jaramillo no logró superar en ningún sitio el 0.6 por ciento. Jaime Castro obtuvo resultados honorables en Usaquén y Chapinero donde, sin duda alguna, se desconocen menos sus méritos que en el resto de la ciudad.

Es casi imposible determinar cuál fue el reparto de los votos de los electores no liberales sobre los precandidatos liberales. Sería, sin embargo, interesante saber si, por ejemplo, los conservadores votaron más bien para Durán o para Gaviria. Se trató de verdad de una votación de opinión que desembocó sobre una fuertísima discrepancia de actitudes electorales. Se puede a lo más determinar cierto vínculo entre la votación de Samper en la consulta y las votaciones UP y M19 en los otros escrutinios.

4. La elección municipal

La elección municipal tuvo como resultado esencial la contundente victoria de Juan Martín Caicedo Ferrer con un 65.3% de votos. El liberalismo unido cuenta más que la suma de los liberalismos divididos. En 1988 los dos

Cuadro 3 Concejo

	% Usaquén	% Chapine.	% Santafé	% San Crí.	% Usme	% Tunjuel.	% Bosa	% Kennedy	% Fontibón	% Engativá	% Suba	% Bar. Un.	% Teusaq.	% Mártires	% Ant. Na. Pie.	% Arán.	% Candel.	% Rafael U.	% Ciudad B.	% Sumapaz	% Feria In	% Totales
Liberal	60.5%	56.3%	57.4%	52.6%	60.8%	57.1%	57.8%	55.7%	55.9%	57.7%	58.7%	60.5%	58.7%	61.4%	58.7%	60.0%	51.8%	57.8%	55.1%	59.0%	64.0%	57.8%
Social Conserv.	24.1%	27.4%	20.2%	25.4%	21.6%	23.8%	22.4%	23.0%	28.2%	21.5%	22.9%	19.3%	23.2%	18.7%	17.9%	20.6%	25.7%	18.4%	27.2%	1.3%	15.5%	22.5%
Nacional Conserv.	4.1%	4.9%	5.7%	11.4%	6.1%	6.3%	6.9%	9.1%	5.9%	9.0%	7.9%	10.2%	6.9%	9.0%	7.7%	6.7%	4.3%	12.2%	8.9%	3.7%	7.9%	7.9%
Unión Patriótica (UP)	2.1%	2.1%	4.8%	2.7%	2.3%	3.4%	5.4%	3.6%	2.6%	2.5%	1.7%	2.1%	3.0%	3.6%	8.6%	3.1%	6.4%	2.7%	2.4%	39.5%	5.5%	3.1%
M-19 (Lucio Escobar)	1.7%	2.4%	5.3%	3.4%	4.1%	4.0%	2.9%	3.7%	3.2%	3.5%	2.6%	2.9%	2.9%	2.9%	3.0%	3.9%	5.6%	3.6%	2.9%	5.7%	3.3%	3.3%
Otros (*)	7.5%	6.9%	6.6%	4.5%	5.1%	5.4%	4.7%	4.8%	4.5%	5.8%	6.1%	5.0%	5.3%	4.4%	4.2%	5.8%	6.2%	5.3%	3.5%	0.2%	5.5%	5.4%
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(*) Incluye Movimiento Unitario Metropolitano, otros partidos, votos en blanco, nulos y no inscritos.

candidatos liberales rivales reunidos (Juan Martín Caicedo Ferrer y Carlos Ossa) no superaban el 48.7%. Caicedo Ferrer contó de manera inobjetable con la unión de los liberales en torno de él, y asimismo de la atención sobre su persona que le otorgó la primaria liberal. El simple hecho de que su papeleta viniera unida con las de cada precandidato fue una ventaja práctica considerable. La votación para Caicedo Ferrer fue bastante homogénea en todo Bogotá (de 57.5 por ciento a 70.2 por ciento) ya que la unión también permitió borrar las discrepancias del electorado. (ver cuadro 1).

De hecho se trata de un regreso a una situación normal para la capital colombiana que había sido gobernada por el fruto de las circunstancias, por un Alcalde conservador en 1988. La votación del 11 de marzo parece ser además una votación sanción contra la administración que acaba su turno, ya que los barrios donde las realizaciones municipales fueron importantes no significaron una votación para los conservadores. Por el contrario, se trata de una votación política en la cual prevalecieron lógicamente los liberales.

Los conservadores experimentaron una caída clara de un 34.8% en 1988 a un 22.6% en 1990, según un reparto por barrio también muy homogéneo. Aquí de nuevo el clientelismo juega cierto papel como lo revela el mejor resultado de Hernán Vallejo en San Cristóbal (27.7%) donde reina el concejal Jaime Casabianca.

Otra caída también sensible fue la de la votación UP que pasó de un 3.6% a un 2.5%. La Unión Patriótica cuenta normalmente con una votación estable de 28.000 electores. En 1988, había mejorado esta cifra en 5.000 votos aproximadamente. Esta vez bajó de manera simétrica más de 5.000 votos (22.519). La competición de Carlos Pizarro no es sin duda alguna ajena a tal fracaso.

La votación de Pizarro se puede considerar, en efecto, como una votación "atrapa-todo". Es una votación contestatoria que ha sido amplificada por la personalidad atractiva del candidato, cuyo slogan de *la paz* gustó a un electorado que deseaba fomentar el

regreso a la vida civil de la guerrilla. Es muy paralela a la votación no bipartita y tiene semejanzas asombrosas con la votación de María Eugenia Rojas en 1988;

La votación de ésta parece haberse repartido de manera considerable hacia otras formas de protesta. Su candidatura en el Senado resultó ser un fracaso tremendo con 11.973 votos, mientras obtuvo más de 90.000 votos cuando era candidata en la Alcaldía en 1988. Cualesquiera que sean las causas (cansancio frente a una candidata que

en primera posición en cada una de las 19 alcaldías menores. (ver cuadro 4).

Sin embargo, a pesar del éxito, el resultado de Gaviria registra una regresión en relación con el del 11 de marzo. Ocurrió un reajuste de la votación. En los barrios donde Gaviria había encontrado más éxito durante la consulta popular, experimentó fuertes bajas (por ejemplo en Chapinero: de un 71.16% a un 46%, de 26.989 votos a 24.161). En cambio, mejoró sus resultados donde era más débil (por ejem-



Gaviria en mayo atrajo menos al voto de opinión y más al voto cautivo.

ya no tiene más oportunidad de acceder al poder, descrédito ocasionado por su apoyo a Santofimio...), estos resultados acaban con el anapismo precisamente cuando el M-19 aparece como una nueva fuerza de expresión del descontento popular.

5. La elección presidencial

La victoria nacional de César Gaviria en las elecciones del 27 de mayo se encuentra a nivel de Bogotá en una proporción relativamente semejante. Tal como en la consulta popular, llega

pló en Usme: de un 44.89% a un 48.7%, de un 6.551 a un 10.046 votos).

Todo ello confirmó que la consulta popular había movilizado más allá del solo electorado liberal y que era normal que Gaviria hubiera experimentado una baja. Cuando se convirtió en el candidato oficial del partido liberal, Gaviria perdió ventajas en barrios donde había sido capaz, un mes y medio antes, de encarnar la renovación del sistema político y ganó ventajas donde la investidura liberal era un sostén garantizado en votos.

El Gaviria de mayo, frente al de marzo, atrajo menos al voto de opinión y más al voto cautivo.

Cuadro 4
Elecciones Presidenciales (votación)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	Totales
	Usaquén	Chapin.	Santafe	San Cri.	Usme	Tunjael.	Bosa	Kennedy	Fonitón	Engativá	Saba Bar.	Un. Teusaqu.	Mártires	Ant. Na.Pte.	Aran.	Candel.	Rafael U	Ciudad B	Sumapaz	Feria In		
César Gaviria	38.860	24.161	11.677	25.662	10.046	16.522	14.454	49.406	19.222	61.195	45.460	28.959	28.711	12.357	15.104	32.093	3.159	27.172	15.647	201	13.728	493.796
Alvaro Gómez	32.532	21.565	7.348	13.880	4.499	9.048	7.140	33.012	11.528	40.997	32.973	19.237	24.102	7.857	9.148	20.976	2.164	14.616	8.632	10	9.957	331.201
Antonio Navarro	5.510	4.057	4.143	7.255	3.509	5.240	4.863	15.030	4.511	15.101	8.259	5.675	6.556	2.680	2.680	8.395	1.166	8.008	5.721	14	4.965	123.338
Rodrigo Lloreda	2.696	2.100	1.284	3.719	1.602	1.861	2.234	5.329	1.884	5.535	4.002	1.934	1.802	730	1.223	2.608	426	2.973	2.597	2	794	47.335
Otros (*)	1.008	611	723	2.156	548	1.364	1.434	3.619	1.195	3.661	2.051	1.266	966	624	2.535	1.275	167	1.820	1.496	5	559	29.083
Totales	80.606	52.494	25.175	52.672	20.204	34.035	30.125	106.396	38.340	126.469	92.745	57.071	62.137	24.248	30.690	65.347	7.082	54.589	34.093	232	30.003	1.024.753

Elecciones Presidenciales Porcentajes

	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	Totales
	Usaquén	Chapin.	Santafe	San Cri.	Usme	Tunjael.	Bosa	Kennedy	Fonitón	Engativá	Saba Bar.	Un. Teusaqu.	Mártires	Ant. Na.Pte.	Aran.	Candel.	Rafael U	Ciudad B	Sumapaz	Feria In		
César Gaviria	48,2%	46,0%	46,4%	48,7%	49,7%	48,5%	48,0%	46,4%	50,1%	48,4%	49,0%	50,7%	46,2%	51,0%	49,2%	49,1%	44,6%	49,8%	45,9%	86,6%	45,8%	48,2%
Alvaro Gómez	40,4%	41,1%	29,2%	26,4%	22,3%	26,6%	23,7%	31,0%	30,1%	32,4%	35,6%	33,7%	38,8%	32,4%	29,8%	32,1%	30,6%	26,8%	25,3%	4,3%	33,2%	32,3%
Antonio Navarro	6,8%	7,7%	16,5%	13,8%	17,4%	15,4%	16,1%	14,1%	11,8%	11,9%	8,9%	9,9%	10,6%	11,1%	8,7%	12,8%	16,5%	14,7%	16,8%	6,0%	16,5%	12,0%
Rodrigo Lloreda	3,3%	4,0%	5,1%	7,1%	7,9%	5,5%	7,4%	5,0%	4,9%	4,4%	4,3%	3,4%	2,9%	3,0%	4,0%	4,0%	6,0%	5,4%	7,6%	0,9%	2,6%	4,6%
Otros (*)	1,3%	1,2%	2,9%	4,1%	2,7%	4,0%	4,8%	3,4%	3,1%	2,9%	2,2%	2,2%	1,6%	2,6%	8,3%	2,0%	2,4%	3,3%	4,4%	2,2%	1,9%	3,8%
Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) Incluye Movimiento Unitario Metropolitano, otros partidos, votos en blanco, nulos y no inscritos.

Este reajuste produjo una gran homogeneidad de la votación Gaviria que solo registró un desfase de 6.3 entre su mejor y su peor resultado, en contraste con el gran desfase de la consulta popular que fue de 31.5 para el joven candidato heredero del galanismo.

Entre la consulta popular y la elección presidencial, Gaviria perdió el monopolio del corazón. Mientras tanto, Alvaro Gómez y Antonio Navarro compitieron a su derecha y a su izquierda en el terreno ideológico que había alimentado su éxito.

La candidatura de Alvaro Gómez es sin duda alguna la que más le quitó votos a César Gaviria. Al observar el mapa de votación de Gaviria en la consulta popular y el de Gómez en las elecciones presidenciales se nota que ambos electorados son semejantes. De hecho, Gómez consiguió sus mejores resultados en el norte y sus peores en el sur, según una degradación progresiva y fuerte (desfase de 18.8 puntos) que corresponde a la escala social. Alvaro Gómez, que dista mucho de ser un candidato anti-bipartita, fue capaz de atraer varias fuerzas a la vez a partir de una base conservadora. Recuperó un 75% aproximadamente de la votación Vallejo de las elecciones municipales (un 25 por ciento de dicha votación fueron para Lloreda) al cual vino a

sumarse una votación de opinión que varió según los barrios.

La distribución de la votación Gómez-Lloreda se parece mucho a la votación de Andrés Pastrana en las elecciones municipales de 1988. La suma de sus resultados (37%) representa sin duda el potencial electoral máximo del conservatismo en Bogotá.

Si Antonio Navarro no atrajo al mismo electorado que César Gaviria, los temas que desarrolló y las circunstancias de su candidatura llamaron la atención sin duda a una parte de la izquierda del electorado liberal (como lo indican los resultados del M-19 en la Costa Atlántica). Se puede hablar de un "efecto Pizarro" de la misma índole que el "efecto Galán", que favoreció al sucesor del candidato asesinado.

En Bogotá este efecto puede medirse haciendo una comparación entre los resultados de Pizarro en las elecciones municipales y los de Navarro en las elecciones presidenciales. La progresión general es de un 7.7% a un 12.2%. Los avances más importantes se realizaron en los barrios populares (por ejemplo, en Ciudad Bolívar, el M-19 pasó de un 7.7% a un 16.7%).

Navarro reunió a un electorado más amplio que el electorado contestatorio habitual. Sin duda se trata aquí de su logro más grande. En 15 alcaldías consiguió más que la suma de las votacio-

nes no bipartitas en las elecciones del 11 de marzo. Si no logró hacer tal proeza en dos barrios tales como la Candelaria y Antonio Nariño, se debió probablemente a los numerosos electores de la UP de estos barrios, que representaban una parte importante de la votación no bipartita, los cuales respetaron la orden de abstención de su partido.

6. Enseñanzas generales

La votación en Bogotá refleja, con pocas excepciones, las evoluciones de la votación nacional. Por ello se pueden sacar enseñanzas válidas en mayor parte para el resto del país.

a) Una hegemonía liberal por relativizar

En la capital de la República que es también la capital del liberalismo, el partido liberal consiguió sin ninguna duda las características de un partido dominante. Está a la cabeza de cada una de las elecciones y tiene una posición central que impide que sus adversarios le compitan de verdad.

Sin embargo esta situación favorable se tiene que relativizar.

En primer término, parece ser que la presencia de una oposición de derecha

y de una oposición de izquierda credibles puedan bajar el voto liberal. De este modo se puede explicar que, en las elecciones presidenciales, el liberalismo haya pasado de un 63% en 1986 a un 48% en 1990.

Luego la hegemonía liberal puede tener efectos contraproducentes. El partido encarna por esto el poder y, por oposición, todas las otras formaciones captan la votación de los descontentos. Además, los electores son

tario durante mucho tiempo ya que tiene todas las características requeridas para ello (en particular la diversidad de corrientes), pero amenaza con estabilizarse en un nivel menos importante que su actual.

El partido liberal, que ha sido favorecido por cierto debilitamiento del partido conservador, parece conquistar hoy todos los puestos pero esto oculta una debilitación de su base electoral.

de los candidatos. Las elecciones del 11 de marzo y del 27 de mayo constituyen un caso ejemplar, puesto que indican la gama de votos que pueden alcanzar los conservadores según las circunstancias: de un 22.6% para Hernán Vallejo en la Alcaldía hasta un 37% para Gómez-Lloreda.

El partido conservador tiene tiempo hoy para analizar los resultados y darse cuenta sin duda de que es el más fuerte cuando representa una solución alternativa para el liberalismo, es decir, cuando no invoca el mantenimiento del sistema sino su cambio.



El tarjetón modernizó el sistema electoral y favoreció a fuerzas políticas como Navarro y Alvaro Gómez.

c) *Un sobresalto o arranque de la izquierda*

Aunque se haya podido afirmar después de las elecciones que el M-19 no pertenecía a la izquierda⁶, sin embargo se puede considerar que el electorado que se movilizó en Bogotá el 11 de marzo para Pizarro y el 27 de mayo para Navarro se identificaba en su mayor parte con un electorado de izquierda.

La división de los estados mayores no concierne al sentimiento de los ciudadanos y es lo que expresaron los 750.000 electores contestatorios que votaron por Navarro a lo largo de Colombia. Esta votación no permite ver la evolución de la organización política de la izquierda sino el potencial electoral de la misma.

Ya habían marcado las elecciones del 11 de marzo una etapa favorable para la izquierda (UP+M-19) que superaba por primera vez en los diez últimos años el 10% del total electoral. Con un 12.2% en las elecciones presidenciales, Antonio Navarro consiguió el mejor resultado histórico de la izquierda en Bogotá. La personalidad de Pizarro dio gran impulso con total seguridad a ambos escrutinios. De todas maneras permitió darle credibilidad a una candidatura de izquierda.

Tal ventaja puede perderse y en este caso el M-19 se juntará con el Anapismo

menos movilizables cuando la victoria es dada por segura.

Asimismo, se tiene que admitir que la baja en las prácticas clientelistas, debida a la evolución de las mentalidades y a la introducción de técnicas como el tarjetón, causó un debilitamiento del partido liberal. En los barrios del sur de Bogotá donde más reinaban estas prácticas, el electorado se movilizó menos para César Gaviria que para Caicedo Ferrer.

No cabe duda de que el partido liberal seguirá siendo un partido mayori-

b) *La crisis del conservatismo*

Una crisis corresponde a una fase de mutación. Parece que es lo que le está pasando actualmente al partido conservador. La pérdida de la Alcaldía de Bogotá era previsible y poco sorprendente.

Si se observan los resultados del conservatismo en Bogotá desde 1978, se puede notar que éste puede contar con una base estable de un 20% que aumenta, de manera considerable o no, según la coyuntura y personalidad

6. El M-19 no es de izquierda, revela Navarro". *La Prensa*, miércoles 30 de mayo de 1990, p. 9.

Cuadro 5 Repartición de votos por grupos políticos en Bogotá (1978-1990)

Grupos Políticos	1978		1980		1980		1984		1986		1988		1990	
	Concejo		Concejo		Concejo		Concejo		Concejo		Concejo		Concejo	
	Concejo	Presidente	Concejo	Presidente	Concejo	Presidente	Concejo	Presidente	Concejo	Alcaldia	Concejo	Alcaldia	Presidente	
Liberalismo	62,4%	42,6%	49,8%	58,4%	55,3%	58,4%	60,6%	63,0%	50,1%	48,7%	58,0%	65,3%	48,2%	
Conservatismo	24,2%	45,8%	29,8%	33,0%	42,6%	30,6%	30,6%	29,6%	33,8%	34,8%	30,5%	22,6%	36,9%	
Izquierda	9,5%	3,0%	11,8%	5,6%	1,7%	5,6%	4,1%	4,3%	4,4%	3,6%	6,5%	10,3%	12,2%	
Otros	3,9%	8,6%	8,6%	3,0%	0,4%	5,4%	4,7%	3,1%	11,7%	12,7%	5,0%	1,8%	2,7%	
Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: Registraduría Distrital del Estado Civil.
Cálculos de Vicent Gouset hecha 1988 y del autor para 1990.

y los movimientos cívicos sobre la lista de los intentos abortados de constitución de una fuerza política alternativa. También puede consolidarse. De ahora en adelante depende de las estrategias adoptadas en el futuro por los actores de que se trata, de su organización, de su programa, de sus opciones tácticas.

La situación está madura para que estos se agrupen y progresen hacia una izquierda democrática sólida y responsable. La actitud de los estados mayores completará o por el contrario aniquilará lo que expresaron los votantes.

d) Una votación en evolución

Como ya lo mencionamos previamente, la votación en Bogotá parece ser cada vez menos cautiva y convertirse poco a poco en una votación de opinión⁷. Hay actualmente una fase de transición durante la cual los antiguos criterios ya no son válidos, sin que hayan podido reemplazarlos por nuevos. La votación se individualizó, se volvió más sensible y por lo tanto más volátil. (cuadro 5).

Si ésta deja la emotividad de los vínculos partidarios, también pueden someterse más fácilmente a los *coletazos* coyunturales (juego emotivo de la actualidad, eficacia de los métodos de mercadeo político...). Con la baja del clientelismo y quizá también a largo

plazo la del margen abstencionista, se inicia un período político más imprevisible.

Se desarrolla pues un proceso descrito para otros sistemas por Michel Offerlé: clientelismo y patrocinio cumplieron una función histórica de la votación clientelista y generaron costumbres cívicas que contribuyen hoy a eliminarlos⁸.

Hoy en día, si el bipartidismo sigue reinando lo hace a través del mantenimiento de antiguas cadenas invisibles que determinan el comportamiento de los ciudadanos y también a través del oligopolio que de hecho tienen de la imagen y de la credibilidad.

Que se debiliten estos dos factores, fue en parte el caso el 27 de mayo, y otras fuerzas pueden aparecer en el marco del sistema democrático.

Según el modelo de Michigan⁹, se pueden diferenciar tres tipos de elección:

— Las de continuidad en las cuales predominan las orientaciones clásicas del electorado.

— Las elecciones de desvío en las cuales juega la importancia temporal de un factor a corto plazo (personalidad del candidato, problema del momento).

— Las elecciones de realineamiento en las cuales se asiste a nueva distribución de las identificaciones partidarias y por lo tanto a un nuevo equilibrio.

Las elecciones del 11 de marzo y del 27 de mayo parecen ser muestra de los tres tipos.

La elección municipal, y de manera más amplia la elección de corporaciones públicas y presidente fue una elección de continuidad en la cual se confirmó las líneas básicas del comportamiento electoral bogotano.

La consulta popular resultó ser una elección de desvío. La personalidad de Gaviria y los problemas que abordó ocasionaron una revolución interna en el partido del gobierno colombiano y permitieron la conversión de Bogotá al galanismo.

Las elecciones presidenciales fueron elecciones de realineamiento en la medida en que revelaron un nuevo equilibrio político, en particular con la proeza de Navarro y el fracaso de Lloreda.

Tres tipos de elección, tres tipos de comportamiento político de los bogotanos; más allá de los determinismos políticos y socio-económicos, los electores de la capital hicieron alarde de una gran movilidad en su selección y abrieron de este modo una era de incertidumbre que también es una era democrática.

7. Ya en 1986 Gabriel Silva proponía este análisis. Según su opinión, los electores parecen sentirse cada vez menos vinculados a un partido. "Las ciudades, la política y los partidos tradicionales", *Estrategia*, marzo de 1985.

8. Michel Offerlé, "Movilizaciones electorales e invención del ciudadano: el ejemplo del medio urbano francés a finales del siglo 19", en *L'Explication du vote* (op. cit.).

9. Véase Angus Campbell, "Una clasificación de las elecciones" en *Elections and the political order*, N.Y. Wiley, 1966, pp. 63-77.

María Cristina Olano C.
Investigadora de Foro Nacional
por Colombia. Departamento
de Desarrollo Regional y
Movimientos Sociales

El caso de Mesitas de El Colegio

Democracia y eficiencia: retos para la gestión municipal

María Cristina Olano C.



Introducción

La descentralización ha generado unos espacios que permiten, a pesar de sus limitaciones normativas, de la poca voluntad política para asumirla y de la tradicional cultura política asentada en nuestro país, la dinamización de algunas prácticas democráticas en diferentes municipios del país. En este contexto, el objetivo del presente artículo es plantear una experiencia de trabajo desarrollada por Foro Nacional por Colombia con la Administración Cívica de Mesitas de El Colegio relevando desde la práctica concreta, que en el ejercicio de poder de una Administración Municipal es posible lograr una gestión democrática y eficiente basada en la participación ciudadana.

Si bien el proceso aquí consignado da cuenta de una experiencia en un municipio específico, es

importante resaltar que proyectos como éste son posibles de realizar en los municipios (más de 400) que en el país comparten características demográficas y socio-económicas con Mesitas de El Colegio.

Para el desarrollo de tal objetivo se hará una descripción del contexto del municipio, y de una revisión y análisis de la lógica política local, para plantear los presupuestos o propósitos globales del "Proyecto para la promoción de la participación ciudadana: la gestión municipal y el Movimiento Cívico en Mesitas de El Colegio" (Mayo 89-Mayo 90). Finalmente, se hará énfasis en el proceso de participación, eje de la gestión municipal, especialmente en lo relativo a la elaboración del Plan de Desarrollo (90-92) y del Plan de Inversiones (90), para terminar con algunas observaciones de carácter problematizador y proyectivo.

I. Contexto general

Ubicación Geográfica y Demografía

El municipio de Mesitas de El Colegio ubicado en el departamento de Cundinamarca, provincia del Tequendama o del Calandaima, fue fundado en 1653. Cuenta con una temperatura de 23 grados centígrados y está localizado a 990 metros sobre el nivel del mar.

Los datos demográficos muestran un porcentaje de decrecimiento en los últimos 20 años tal como lo demuestran los siguientes datos: en los censos levantados en anteriores años la población total ha sido de 15.367 habitantes en 1964 (3.854 en lo urbano y 11.513 en lo rural), 14.845 en 1973 (4.982 urbano y 9.863 rural) y 14.083 en 1985 (4.954 urbano y 9.129 rural).



Se estima, sin datos actualizados desde el 85, que en 1990 el municipio cuenta con una población de 15.000 habitantes aproximadamente; este dato evidentemente no sigue la misma tendencia anterior pero se desconoce la razón de tal fenómeno.

Economía

Mesitas de El Colegio al igual que los otros municipios de la región del Tequendama basa su subsistencia en: a) la producción agrícola (café y frutales); b) la explotación del turismo; y c) la producción energética. Sin embargo, estos factores no presentan la solidez suficiente como para darle una proyección económica al municipio.

a) Las condiciones para la explotación de la tierra no son alicientes reales para invertir en el municipio: el campesino no es propietario de la tierra¹, no hay créditos fáciles de obtener, no son baratos ni a largo plazo y no hay condiciones para comercializar los productos por la falta de vías de comunicación y transporte y por la ausencia de organización comunitaria para tal efecto.

El aspecto ambiental es factor importante de la problemática del municipio: tala indiscriminada de bosques, dada la concentración de la propiedad de la tierra por parte de la Empresa de Energía se ha limitado la generación de proyectos económicos de mayor infraestructura y permanencia; las quebradas que nacen en esos bosques naturales se secan en verano y en invierno se salen de su cauce, provocando grandes estragos a lo largo de sus riberas; la contaminación del río Bogotá y sus vertientes ha acabado con todo asomo de vida en las quebradas y ha generado un alto índice de contaminación del río Bogotá y sus vertientes ha acabado con todo asomo de vida en las quebradas y ha generado un alto índice de contaminación del aire provocando fuertes problemas respiratorios y enfermedades de la piel a quienes deben soportar vivir al lado de tal cementerio acuático.

b) El turismo se ha visto afectado por el mal estado de la carretera que comunica al municipio con Bogotá y por la ausencia de una política en el municipio para la promoción y fortalecimiento de esta actividad.

c) El tercer elemento es la generación de energía. En el territorio de Mesitas están ubicadas tres plantas que representan el 15% de la producción nacional (más de un millón de kilovatios). Este hecho configura más una fuente de empleo para la región que una fuente de ingresos para el municipio, en tanto éste no recibe las regalías que por ley la Empresa debería reconocerle.

Los perjuicios de estas obras han sido muy altos: tierras que han dejado de producir y de pagar impuesto predial; daños en la carretera; contaminación de la quebrada Santa Marta, importante proveedor de agua del municipio; y filtraciones que provocan peligrosos deslizamientos, entre otros².

Estructura Geográfica y Administrativa

El municipio está dividido en 34 veredas, 12 barrios en su perímetro urbano, tres inspecciones del

1. Con el objeto de realizar obras de infraestructura para la producción energética, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá compró tierras a los campesinos a muy bajo precio, sometiéndolos a su actual condición de arrendatarios.

2. Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Proyecto Eléctrico de Mesitas, pág. 19.



orden departamental (Pradilla, La Victoria y El Triunfo) y una Inspección Municipal de Policía.

Su estructura administrativa está dividida en: Alcaldía (5 funcionarios: Alcalde, Secretario General, Citador, Oficial de Estadística y Aseador); Oficina de Planeación Municipal y Obras Públicas (4 funcionarios: Jefe, Secretaria Dibujante y 2 conductores); Tesorería (6 funcionarios: Tesorero, Secretaria, Contador, Liquidador de Impuestos, Cajero Liquidador, Cobrador); Personería (2 funcionarios: Personero, Secretaria); Inspección de Policía (2 funcionarios).

Aspecto fiscal

En lo fiscal (cuadro) Mesitas de El Colegio tiene un comportamiento de municipio-tipo en tanto se acomoda a la tendencia nacional, donde el IVA representa la fuente principal de ingresos mientras que los recursos propios tienen un peso relativo dentro del marco general de los ingresos totales.

Lo anterior se desprende del análisis de las ejecuciones presupuestales correspondientes al período comprendido entre el 87 y el 89 donde se observa que las transferencias de la nación por concepto de las participaciones en el impuesto a las ventas, representan un 51% del total de ingresos en el 89, 47.3% en el 88 y 55.9% en el 87, mientras que los recursos propios participan con el 28.1% en el 89, 26.3% en el 88 y 25.7% en el 87.

Dentro de estos últimos ingresos sobresale el impuesto predial con una participación del 20.2% en el 89, mostrando un incremento del 42% en 1988 y del 31% en 1989. Es de anotar que el recaudo del predial para 1989 alcanzó el 90% del potencial de recursos a recaudar por este concepto. Además del impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, recurso fiscal importante

para todo municipio, en este caso significa solamente un 1.5% del total de ingresos en el 89, mostrando un estancamiento en relación con la participación anterior (1.8% en el 88).

De acuerdo con la composición de los gastos, en el 89 la inversión representa el 56.3%, los egresos por funcionamiento el 34.9% y el 8.8% restante corresponde al servicio de la deuda. Es de destacar que en lo relacionado con los gastos de inversión la tasa de crecimiento del 87 al 88 fue de 59.2 en tanto que del 88 al 89 fue de 55.4 debido al servicio de la deuda, inexistente hasta entonces.

Respecto a los gastos de funcionamiento ha sido considerable el esfuerzo realizado entre el 87 y el 89 para disminuir el monto del gasto por concepto de servicios personales y gastos generales; es así como, el crecimiento de los gastos de funcionamiento del 87 al 88 fue de 45.6% en tanto que del 88 al 89 fue del orden del 36.7%. Es necesario anotar el hecho de que del total del IVA en el 89 (\$81.156.000) el municipio destinó el 38% para gastos de inversión y el 62% para funcionamiento.

Organización social

La comunidad está organizada en juntas de Acción Comunal a través de las cuales se relaciona con la administración municipal. Existen 33 Juntas en el sector rural y 6 en el casco urbano con un promedio de 31 afiliados por junta, que convergen en la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal. Por otra parte, tiene presencia la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos que cuenta con más de 1.000 afiliados en el municipio.

En lo urbano, están organizados el Sindicato del Magisterio, el de Trabajadores de la Plaza de Mercado, el de Trabajadores de la Empresa de Ener-

gía. Otra fuerza, importante por su poder económico en el municipio, la constituyen los comerciantes aun cuando no están organizados en gremio alguno.

II. Situación y logros políticos.

Históricamente Mesitas de El Colegio ha sido un municipio donde han gobernado las fuerzas liberal y conservadora con predominio del liberalismo.

En Mesitas se han dado tres tipos de movimientos sociales y políticos en épocas distintas y con objetivos diferentes. Inicialmente están los movimientos obreros de la década del 30, por la mejora de condiciones laborales y la posesión de la tierra; luego surge un movimiento de tipo político en busca de una representación más real en las esferas de poder y organizativas; y después, en la reciente década, han surgido movimientos que reivindican derechos comunes alrededor del concepto de municipio³.

El municipio se ha caracterizado por creer en una lucha de carácter civilista. De hecho, en las diferentes reivindicaciones en torno a las que se ha organizado, la población colegiuna ha dado paso a la participación de diferentes grupos políticos en la dirigencia del movimiento que se estaba gestando. Tanto en los paros del 82 (contra las tarifas de los servicios públicos y la administración del servicio de energía) como del 89 (paro cívico regional por la pavimentación de la carretera) la comunidad fortaleció su capacidad y su poder de negociación.

Primera elección popular de Alcaldes: Marzo del 88

"La situación política de Mesitas de El Colegio marca un cambio rotundo a partir de la primera elección popular de Alcaldes. Con ella, las fuerzas se polarizan y la población se divide en dos grandes sectores; por una parte los grupos que tradicionalmente habían ostentado el poder, y por otra los sectores que conforman el denominado Movimiento Cívico, en el cual se aglutinan grupos progresistas, que habían trabajado por los paros cívicos triunfantes del 82 y el 89. El Movimiento se constituyó como una nueva propuesta de organización de la población colegiuna en torno a proyectos de orden cívico municipal más que de tipo partidista". (Arlene Aparicio Sánchez Alcaldesa 88-90).

Los resultados electorales para la alcaldía popular en 1988 que dieron el triunfo del Movimiento Cívico de Mesitas, fueron los siguientes⁴:

Candidato	Grupo	No. de votos	%
Arlene Aparicio	Mov. Cívico	3299	60.3
Mauricio Giraldo	Convergencia	1469	26.8
Tirso Núñez	Liberal	707	12.9
Total		5475	100.0

La llegada del Movimiento Cívico a la Alcaldía de Mesitas cuenta inicialmente con mayoría en el Concejo Municipal, apoyo que se pierde por nuevas coaliciones políticas hasta finalizar el período. Se verá reflejado en el proceso de la Administración Cívica cómo esto se convierte en obstáculo sistemático para la gestión de la Alcaldía.

El período se puede caracterizar así: la Alcaldesa empezó a administrar el municipio contando con el apoyo de la dirigencia del Movimiento pero, con la crisis interna que éste sufre y la ausencia de un programa político, la labor administrativa-política termina siendo asumida por la Alcaldesa con su equipo directo de trabajo.

Las organizaciones populares en su gran mayoría se proclaman como "Arlenistas", partidarios de Arlene Aparicio, Alcaldesa Municipal, y no como base social del Movimiento, lo que ha demandado una dirigencia que oriente las fuerzas sociales de carácter democrático que se han ido consolidando.

III. Propuesta política de la Alcaldía 88-90

Las transformaciones que en la vida municipal ha propuesto la Administración (88-90) se han enmarcado en una política de participación y eficiencia dentro de una concepción democrática. Política que se ha traducido tanto en sus modalidades de gestión como en la modernización de la estructura organizativa del municipio. Dicha gestión se basó en las características concretas del municipio en cuanto a sus recursos humanos, económicos y materiales, de forma tal que la gestión se basara en las condiciones que la realidad mostraba y los recursos que podía potenciar.

En otros términos, la Administración asumió el reto de generar un proceso de desarrollo institucional del municipio buscando fortalecer la capacidad de gestión tanto de la estructura administrativa del municipio como de las organizaciones populares, a través de nuevas formas de concertación y relación entre la sociedad civil y el Estado. En este contexto y desde esas políticas de gobierno se ubica el proyecto que se describe a continuación.

3. Rafael Urbina A. y Herminda Duarte de U. Las Mesitas de El Colegio de Nuestra Señora del Rosario de Calandaima. El Colegio 1989.

4. Fuente: Registraduría Municipal.

IV. El proyecto de Gestión Democrática y sus presupuestos

El Proyecto formulado por Foro y la Administración Municipal, parte de concebir al municipio como punto de referencia de la Reforma Política y como espacio de encuentro entre la sociedad civil y el Estado. Es en el municipio donde es posible comprender e impulsar la vida democrática local y donde se pueden construir las bases de un proyecto político alternativo basado en la convivencia y la participación.

Dicho Proyecto parte del presupuesto de que la democracia local, como proceso en construcción, sólo es posible en tanto se aborden las dimensiones administrativa y organizativa. Si no se refuerzan los procesos organizativos y de nuevo liderazgo de la comunidad, la Administración no tendrá con quién administrar la democracia, y si no se trabaja la Administración, la comunidad no tendrá interlocutor para construir esa democracia. En síntesis, es asumir en el ámbito de lo local la democratización del Estado y el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Para hacer posible tal proceso de democratización es necesario mirar los dos actores que en él toman parte, Administración Municipal y organizaciones del nivel rural y urbano:

1. Los funcionarios y la Administración como tal: generar un funcionario de nuevo tipo que dé sustento y dinamismo a la Administración como espacio de interlocución con la comunidad. Un funcionario que eleve el desarrollo de su conciencia política, de su compromiso y papel como facilitador de los asuntos municipales. En síntesis, un funcionario comprometido con su comunidad y con la creación de una nueva cultura política.

Así mismo, se impone una mirada crítica a la Administración como estructura y como forma de poder, con el ánimo de modernizar y racionalizar el Gobierno Municipal, analizar su estructura organizativa, sus modalidades administrativas y propender por una Administración que cree espacios y garantice el desarrollo de prácticas participativas donde la comunidad se construya en democracia.

2. La comunidad del municipio: Partiendo del hecho de que en el nivel rural las formas organizativas más consolidadas son los Usuarios Campesinos y las Juntas de Acción Comunal y que en el urbano lo son estas últimas es pertinente transformar su relación con la administración, así como apuntar a la formación de nuevo líderes, que empiecen a gestar las bases de una nueva manera de entender y hacer la política.

Las líneas de acción del Proyecto, dentro de un contexto de formación, las constituyeron la capacitación, la asesoría y la investigación.



Tal trabajo se basó en un conjunto de criterios tales como: comprender la realidad para transformarla en un ir y venir de la práctica a la teoría; producir colectivamente conocimiento desde lo local; ubicar la transmisión de información como un momento indispensable del acto del conocer; concebir la investigación en su dimensión educativa y organizativa; y reconocer el carácter protagónico de la comunidad y la Administración Municipal en el desarrollo del Proyecto.

Se desarrollaron sesiones de capacitación (6) con funcionarios de la Administración, bajo la concepción anteriormente señalada, sobre la descentralización y la democracia local a partir de las características propias del municipio.

También, se desarrolló un proceso permanente de capacitación y asesoría dirigido a los representantes de las Juntas de Acción Comunal y de la Asociación de Usuarios Campesinos en dos aspectos centrales: uno, la conformación de las Juntas Administradoras Locales y la división del municipio en corregimientos; y otro, el diseño y la formu-

lación del Plan de Desarrollo y del Plan de Inversiones.

Todo el trabajo estuvo alimentado por procesos de investigación donde participaron ambos sujetos (funcionarios y comunidad) tanto en la búsqueda de información diagnóstica como en la formulación de alternativas de solución.

La dinámica del proyecto se centró en tres ejes: la estructura organizativa del municipio; la conformación de las Juntas Administradoras Locales; y la Planeación tanto del desarrollo como de las inversiones municipales.

A) Estructura organizativa y Administrativa del municipio

El proceso de descentralización en lo que se refiere a la desconcentración de funciones de la nación hacia los municipios ha exigido, por parte de éstos, modificaciones y retos tanto en su estructura administrativa como presupuestal. En este sentido, el municipio de Mesitas ha implementado los siguientes ajustes:

1. El Municipio administra directamente los servicios de: Alcantarillado, Aseo, Plaza de Mercado, Matadero Público y Parque Municipal. En tanto que los Servicios Públicos Municipales cuya administración depende de entidades que no pertenecen al Municipio son: Acueducto (Empocundi), Energía (EEEB) y Teléfonos (Telecom).

Por acuerdo del Concejo funcionaría a partir de Enero del 90 la Empresa de Servicios Públicos Municipales (no está aún en funcionamiento) a cargo de la administración del Alcantarillado, el Aseo Público, el Matadero, la Plaza de Mercado, el Parque Municipal y el Acueducto. La Empresa de Servicios Públicos funcionará con base en una partida destinada para tal fin en el presupuesto municipal y con el pago de los servicios mismos.

En lo relacionado con la administración de los Centros, Puestos de Salud y Hospitales locales no podrá ser asumida por el municipio; debido a su limitada capacidad económica, éste cubre solamente el mantenimiento de los servicios de salud así como de los planteles educativos.

Por su parte, la asistencia técnica agropecuaria se ha tramitado con la Caja Agraria dentro del programa nacional de Desarrollo Rural Integrado (DRI) a través del convenio EDO (Extensión Dirigida a Objetivos) para brindar asesoría a los pequeños productores. Así mismo, se está coordinando un programa de asesoría para huertas escolares con apoyo técnico de la Caja Agraria, con los materiales aportados por el municipio y con los estudiantes como responsables directos de las huertas.

Por otro lado, la cofinanciación de Caminos Vecinales ha sido con aportes del municipio y de la

comunidad, y ocasionalmente de la Federación de Cafeteros en aquellas zonas de renovación de cafetales.

La Administración promovió la construcción de la Plaza de Mercado Municipal, tal propuesta tuvo serios problemas entre los trabajadores de la Plaza, por el alza del arrendamiento fijado con base en el avalúo realizado por el I.G.A.C. y por el traslado mismo de los trabajadores de su usual lugar de trabajo hacia la plaza recién construida. A raíz de este problema se conformó el Sindicato de Trabajadores de la Plaza quien asumió las negociaciones con la Administración.

2. Frente a la problemática de vivienda popular, aproximadamente el 70% de la población urbana vive en arrendamiento, se creó el Fondo de Vivienda Municipal, que cuenta actualmente con un presupuesto de tres millones de pesos (\$3.000.000.00) que no se compadece para nada con la magnitud del problema.

3. La oficina de la Tesorería Municipal ha sufrido una importante transformación gracias al apoyo y asesoría del Instituto SER de Investigaciones a través de un proyecto de sistematización de la información financiera del municipio en lo relacionado con el presupuesto, el impuesto de industria y comercio y el impuesto predial.

En cuanto al impuesto de industria y comercio se ha actualizado la información de los contribuyentes para reajustar los impuestos. Este trabajo se ha acompañado de una exención de impuestos, decidida mediante Acuerdo, motivando el pago con descuentos del 20% según determinadas fechas.

4. El proceso de planeación asumido por la Administración exigió el fortalecimiento de la Oficina de Planeación y Obras Públicas que hasta el momento no había asumido la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal. Este proceso implicó que tal Oficina actualizara los datos sobre urbanización y servicios públicos de todo el municipio.

B) Juntas Administradoras Locales (JAL)

Teniendo como eje programático, la PARTICIPACION CIUDADANA, se buscó desarrollar el principal instrumento de participación de la Reforma: las JAL, teniendo como base social las juntas de Acción Comunal, la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos y el Magisterio, como medio de concertación con el Estado local.

La Alcaldía presentó un Proyecto de Acuerdo al Concejo, con el cual se reglamentaría la división del municipio en corregimientos (8) y la conformación de las JAL, buscando trascender las funciones a ellas asignadas por el Código de Régimen Municipal.

Tal Proyecto fue el resultado de reuniones de consulta y discusión con las organizaciones populares, a partir de las cuales se le hicieron ajustes relacionados con las funciones, con la división del territorio, así como con algunos aspectos de su conformación.

Los debates del Concejo sobre el proyecto JAL se han dilatado en dos periodos de sesiones, demostrando que no existe voluntad política para impulsar este mecanismo de participación en el municipio. En este proceso, las Juntas de Acción Comunal se han hecho presentes en los debates del Concejo para presionar la aprobación de dicho Acuerdo.

C) Planeación participativa

Un municipio como Mesitas de El Colegio debe formular un Plan Simplificado de Desarrollo por tener menos de 100.000 habitantes; aun así la Administración impulsó un proceso de planeación participativa con el objeto de formular un Plan, que cumpliendo con las exigencias definidas por la Ley 9 del 89, superara estos lineamientos hacia una propuesta de desarrollo integral.

Foro Nacional por Colombia participó en dicho proceso con una Propuesta Metodológica para la Formulación Participativa de un Plan de Desarrollo Municipal de carácter integral. En tal propuesta intervenían como *agentes*: el gobierno (local y departamental), la población (individuos, organizaciones y movimiento cívico), los técnicos (trabajadores de una ONGD como lo es Foro).

La propuesta se centró en el logro de tres *objetivos* básicos:

a) Desarrollar un proceso de comunicación y participación ciudadana capaz de potenciar el protagonismo de las organizaciones populares en la toma de decisiones que comprometen el futuro del municipio, a partir de la confrontación de opiniones, intereses y posibilidades concretas del ámbito local.

b) Generar un espacio de acercamiento e interlocución entre el gobierno local (Administración Municipal) y la sociedad civil organizada en la construcción de un municipio democrático.

c) Dimensionar el Plan de Desarrollo como una herramienta o mecanismo político frente a las Administraciones siguientes, en tanto propuesta elaborada por la comunidad colegiuna.

La Planeación Participativa

El proceso de planeación participativa partió del trabajo coordinado entre la Administración Municipal y las organizaciones populares tanto en la identificación y priorización de las

necesidades del municipio como en la búsqueda de soluciones y formulación de proyectos socio-económicos.

Se partió así mismo del criterio de que el proceso se daría a través de un encuentro de saberes, percepciones y vivencias en el contexto del juego entre lo técnico (lo posible) y lo político (lo necesario y pertinente para el bien común).

Como *líneas de acción* del proceso se potenciaron: la capacitación a través de talleres desarrollados con los representantes de las organizaciones; la investigación promovida en cada paso del trabajo como un mecanismo que permitiría cualificar la información que se tenía sobre la realidad y las condiciones del municipio; la asesoría a los funcionarios de la Administración para la formulación del Plan y a los representantes para la realización de sus asambleas; y por último, la publicidad a través de volantes y pasacalles que sensibilizarían a la comunidad en general sobre tal proceso.

En cuanto a los *mecanismos de participación*, se podría decir que el trabajo se apoyó, por un lado, en la dinámica de representación a través de los presidentes de juntas de Acción Comunal, dirigentes de la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos y de los maestros, con quienes en forma permanente (una mañana semanal durante 3 meses) se realizaron reuniones de discusión y consulta. Así mismo, se buscó que esos representantes promovieran procesos de consulta al interior de cada organización (veredal o barrial), de forma tal que se generara un proceso de constante ida y vuelta entre lo individual y lo colectivo, lo global y lo particular.

En este contexto, se buscó abordar varios *niveles de participación*⁵:

a) Información: la comunidad contó con un insumo básico para todo el proceso que consistió en la información sobre el estado del municipio en lo administrativo y lo fiscal, lo cual permitió trabajar dentro de un "principio de realidad". Así mismo fue informada sobre las decisiones que en cualquier instancia se tomaban, para que éstas fueran discutidas.

b) Consulta: las organizaciones expresaron sus opiniones, intereses y percepciones sobre los principales problemas que aquejan al municipio así como sobre sus posibles soluciones.

c) Decisión: en el proceso de discusión las organizaciones tenían derecho a discutir las alternativas de solución propuestas así como de incidir en la toma de decisiones.

d) Control: se espera crear mecanismos de control sobre la ejecución de las decisiones tomadas.

5. Niveles definidos en la ponencia de Fabio Velásquez, "La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?" presentada en el V Congreso Nacional de Sociología, 1985.

e) Gestión: se contempla la elaboración de contratos desde la Administración con las organizaciones populares para el desarrollo de obras y proyectos.

Es importante hacer un recuento de las *condiciones* dentro de las cuales se desarrolló tal proceso: *primero*, el hecho de que la Administración tuviera la iniciativa de involucrar a la comunidad en la elaboración del Plan de Desarrollo, ya aseguraba un clima de apertura y apoyo al mismo proceso así como de respaldo a lo que allí se iba produciendo; *segundo*, la relación gobierno local-comunidad que antecedía este Proyecto se caracterizaba por la consigna de la Administración cual era: "Alcaldía de puertas abiertas", consigna que de partida invitaba al trabajo conjunto; *tercero*, la normatividad relacionada con la formulación de Planes de Desarrollo Municipal exige a los alcaldes presentarlo en fechas determinadas y sugiere como mecanismo para su elaboración la participación ciudadana; *cuarto*, la existencia de formas organizativas con cierto poder de convocatoria y cercanas a la gestión municipal facilitó el proceso propuesto y a su vez éste las reconoció como interlocutoras válidas de la Administración; *quinto*, la historia de movilización y lucha ciudadana de alguna manera permite hablar de ciertos brotes de solidaridad y sentido de lo colectivo que indudablemente representaron el eje de este proceso de planeación participativa como práctica democrática.

Fueron las *fases* del proceso:

1. *Diseño de la propuesta*: documentación a partir de estudios técnicos existentes en el municipio; elaboración y discusión de la propuesta metodológica con la Administración para sus ajustes; trabajo de capacitación con los funcionarios de la Administración para involucrarlos en el proceso.

2. *Sensibilización y motivación*: contacto con los representantes de las organizaciones populares para invitarlos al proceso de participar en la planeación.

3. *Socialización de información*: presentación, por parte de la Alcaldesa, de un documento sobre las dimensiones administrativa y fiscal del municipio. Esto dejó ver la limitada capacidad económica del municipio y otros datos que sirvieron de base para futuras decisiones. Así mismo se presentó la propuesta de trabajo previsto: sus fases, procedimientos y sentido; se propuso como primera fase, el adelantar el primer inventario de necesidades.

4. *Inventario de necesidades y primera priorización*: trabajo por sectores rural y urbano con base en las asambleas realizadas por cada representante/dirigente allí presente. Esta fase se fundamentó en la consulta y recolección de información para elaborar un primer diagnóstico y un primer orde-

namiento de problemas. Aquí se inicia el proceso de confrontación entre lo general y lo particular, proceso que en este caso fue asumido sin mayor conflicto, en parte, por el conocimiento ya existente sobre las condiciones económicas del municipio y en parte, por el sentido de lo colectivo mencionado arriba.

5. *Definición y descripción de necesidades, segunda priorización*: trabajo desarrollado inicialmente en asambleas veredales o barriales y posteriormente llevado a plenaria por sector (rural y urbano). Este fue el momento de mayor análisis técnico y político, en tanto se pasó de lo vivido a lo posible y pertinente para el municipio. Por su parte, y tal como se enunciaba en la fase anterior, el ejercicio colectivo de priorización anuncia un cambio de valores y percepciones en la gente tanto frente al otro como frente al municipio.

Este proceso de afinamiento y priorización aportó los elementos básicos para la formulación del Plan de Inversiones de 1990, ya que allí se definieron los rubros centrales de inversión y la distribución cuantitativa en la asignación de recursos. Tal trabajo fue cualificado por un equipo de la Administración y Foro, y luego fue presentado al plenario donde se aprobó. Dicho Plan fue aprobado en las últimas sesiones del Concejo en el 89.

6. *Definición de políticas y proyectos*: se conformaron comisiones de trabajo con representantes de las organizaciones populares y funcionarios de la Administración. Tales comisiones acogieron la división del municipio por sectores (rural y urbano) y asumieron distintas áreas de trabajo (educación, vías, servicios públicos, salud y medio ambiente, proyectos económicos, etc). Como un intento de trabajo técnico colectivo, esta fase constituyó un gran reto para ambos sujetos, desde el juego de saberes y de poderes no fue nada fácil lograr la permanencia de todos los representantes populares en este trabajo. No obstante, es un esfuerzo que tiene sentido seguir impulsando, en tanto es justamente allí donde se pasa de enunciar necesidades a definir políticas y proyectos.

7. *Integración del trabajo de las comisiones*: se conformó un equipo que integrado por los tres actores (Administración, organizaciones, Foro) trabajaría sobre una visión más integral y totalizadora. Así fue como se realizó la integración del trabajo de las comisiones contando con la importante asesoría del Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca a través de la relación con la jefe de Planeación Municipal. En esta fase la participación de las organizaciones fue muy baja, resultado de lo ya planteado y de una tímida insistencia en su participación por parte de los dos actores restantes. El tiempo normativo para la entrega del Plan no estaba a favor.

8. *Socialización con las organizaciones*: presentación ante los representantes de las organizaciones populares de la propuesta que sería presentada al Concejo. Cada representante con copia del documento realizó asamblea en su "jurisdicción", los aportes que de allí surgieron fueron socializados en plenaria para los respectivos ajustes.

Una vez formulado el Plan y previa presentación a Planeación Departamental, se llevó al Concejo Municipal quien contó en sus debates con la presencia y presión de dirigentes populares. Fue aprobado en su totalidad.

A modo de *evaluación* se pueden señalar varios puntos relevantes:

1. El proceso diagnóstico no hubiera podido ser tan completo ni tan exacto si no se hubiera acudido, primero, a la consulta directa con las organizaciones populares y, segundo, a fuentes secundarias tales como estudios y diagnósticos técnicos del municipio.

3. La participación tuvo un sentido importante tanto al interior de las organizaciones como en su relación con la Administración en tanto pudieron encontrar un espacio y un interlocutor para plantear su mirada frente al municipio.

3. La discusión con las organizaciones sobre el estado real del municipio a nivel económico y administrativo en relación con sus necesidades constituyó un elemento crucial para evitar que la búsqueda de soluciones se convirtiera en un listado de imposibles deseados.

4. Las organizaciones populares asumieron un proceso de pensar en lo municipal trascendiendo su ámbito micro-local y de mirar el presente pensando en el futuro.

5. La buena relación entre los técnicos y la Administración así como entre los técnicos y las organizaciones posibilitaron que el proceso fluyera en medio de la tolerancia y la sana confrontación de ideas.

6. La participación representativa presume que se está dando un proceso simultáneo de participación directa pero no se tuvo acceso a la base para poder corroborar tal proceso con certeza. De allí que continúa rondando la duda de hasta dónde está consolidado el paso de lo individual a lo colectivo.

7. Evidentemente, en este proceso se dio un importante paso adelante en la descentralización política para la toma de decisiones que afectan al municipio.

8. A pesar de lo deseado y esperado, se dio una gran distancia entre todo este proceso y el Movimiento Cívico, haciendo que su orientación y dirección política fuera muy débil.

Los dos procesos adelantados: Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Inversiones dan cuenta de tres dimensiones importantes.

Una, que hace referencia a la necesidad de formular y poner en marcha modelos de desarrollo que consulten directamente la realidad y miren hacia la democracia participativa y autogestionada como meta a alcanzar. Modelos que se construyan desde las condiciones económicas, políticas y socio-culturales concretas y específicas de nuestras realidades, y que sirvan de marco de referen-



cia para estos procesos de planeación participativa. Es innegable que si no se enmarcan en la propuesta concreta que se quiere construir, se puede caer en el continuismo de aquellos modelos que han hundido a esos mismos municipios, pero que han contado con la complicidad de la comunidad a través de su participación.

En segundo lugar, es de resaltar que el involucrar a las organizaciones populares en estos procesos potencia la capacidad de participación y de co-administración que puede generarse entre la



Sociedad Civil y el Estado. Y en este sentido, cobra vital importancia el papel de la información y de la comunicación, como insumo esencial y permanente para el trabajo comunitario, en este proceso, ellas fomentaron el debate, la reflexión, el trabajo investigativo, la toma de decisiones.

En tercer lugar, la formulación de estos planes debe ser vista desde su dimensión política, en tanto ellos son la síntesis y la esencia del deseo y la decisión de una comunidad local organizada y de una Administración democrática en el poder.

V. Balance

Existe una nueva tendencia en la política local en el país, y tanto así que en las recientes elecciones populares de alcaldes, lograron el triunfo en la Alcaldía 80 organizaciones democráticas y/o Movimientos Cívicos y Políticos que buscan un nuevo lugar en la vida municipal.

El municipio de Mesitas de El Colegio representa esta nueva tendencia tanto por los actores que están surgiendo en su panorama político como por el estilo de gobierno que han impulsado, demostrando su interés por construir experiencias alternativas a las tradicionales en el arte de gobernar, dirigir y convocar. Experiencias inspiradas en el deseo de cambio, en la necesidad de un nuevo orden, en el sueño de la democracia.

Se han generado procesos tendientes a la constitución de la Sociedad Civil colegiada como sujeto político con capacidad de concertación y negociación frente al Estado. Esta interlocución ha ubica-

do a los agentes (organizaciones-Administración) en función de la construcción de un proyecto político democrático, a partir de sus diferentes racionalidades y vivencias.

En esta perspectiva, el municipio se ha constituido en espacio de reconstrucción de las relaciones humanas, de práctica de la tolerancia, la solidaridad y el pluralismo. Un espacio que permitió la participación, y que contó con el aporte de propuestas educativas e investigativas. Así fue como la participación en sí misma constituyó una experiencia educativa donde en forma permanente se recreaba el saber de las organizaciones populares con el conocimiento sistematizado sobre el municipio. Tal proceso exigió de parte de la población una actitud investigativa en torno a su propia realidad como base para la toma de decisiones.

Por otra parte, es interesante anotar que la discusión de las organizaciones sobre su problemática concreta se fue traduciendo en el fortalecimiento de su identidad como "ciudadanos" cercanos a lo público, con una nueva relación frente al municipio como espacio de todos y con una mirada más integradora de los sectores rural y urbano. Allí se jugó con una tensión entre lo particular —lo subjetivo, lo cotidiano, lo vivido—, y lo general —lo organizativo, lo colectivo, lo municipal.

De alguna manera, hay mucho que decir respecto a las relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado, mas no sucede lo mismo en cuanto a las relaciones que al interior de las organizaciones se generaron. No se puede hablar con igual certeza sobre la dinámica de tales relaciones, sus vivencias

frente al proceso protagonizado por sus representantes, el proceso interno para la toma de decisiones en sus asambleas, la resolución del juego entre la subjetividad y la colectividad...

Y estas dudas no permitirán, por lo pronto, acudir a juicios que en su justa medida valoren lo representativo sobre lo directo, y este es ciertamente uno de los grandes retos de la democracia en nuestro país.

Apoyarse en la representación como mecanismo de participación exige una real transformación de los estilos de liderazgo. Nuestros líderes no saben conjugar el sentido de lo colectivo con el de lo individual; no han potenciado la organización que representan; concentran su esfuerzo en el fortalecimiento de su rol social más que en la consolidación organizativa de la base; por último, no impulsan como propósito central la democratización al interior de sus organizaciones.

Ahora, la propuesta educativa que aquí se trabajó valora lo colectivo como unidad educativa fundamental, como espacio donde es posible ejercer la democracia en el quehacer cotidiano y no sólo en la resolución de justas electorales. En este sentido, se buscó en el mismo proceso educativo, anticipar aquella sociedad que se construye desde hoy para mañana.

En el campo de la política local, se anota una fuerte limitante del proceso; la ausencia de una real orientación y dirección política desde el Movimiento Cívico, por una parte, y el hecho de que las relaciones ONGD-organizaciones populares plantean más interrogantes que respuestas, en especial en lo referido al carácter de su relación: acompañamiento, orientación política, organicidad...

En este sentido, se puede afirmar que el proceso en sí sentó bases importantes de participación, democratización, desacralización de lo público como espacio intocable e inasequible, pero se puede decir también que no se "aprovechó" el proceso para el fortalecimiento de las relaciones entre la dirigencia del Movimiento con las organizaciones populares, ni se potenció en toda su dimensión lo político del proceso. Aún así, las organizaciones populares defendieron su trabajo tanto frente al Concejo como frente a los candidatos a la Alcaldía en las elecciones populares de marzo del 90 como plan de gobierno que debían asumir.

Por último, es válido anotar el papel que esta experiencia ha cumplido en el ámbito regional, por un lado, e institucional, por el otro. En lo regional, se ha generado un proceso de acercamiento desde los otros municipios a esta experiencia. Es así como se proyecta impulsar un trabajo regional con municipios vecinos a Mesitas. En lo institucional, se ha legitimado el trabajo a tal punto que se ha constituido en estudio de caso y en experiencia modelo en medios como la ESAP,

DAINCO, el Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, el CORPES Centro-Oriente, el Departamento Nacional de Planeación y proyectos internacionales como el SACDEL.

VI. Proyecciones

En este apartado es importante partir de recoger los resultados e implicaciones de las segundas elecciones populares:

En las elecciones del 90 triunfó de nuevo el candidato del Movimiento Cívico de Mesitas (unido frente a la coyuntura electoral) con una diferencia de votos relativamente baja frente al opositor. Estos fueron los datos electorales⁶:

Candidato	Grupo	No. de votos	%
Hernando Campos R.	Mov. Cívico	2902	52.5
Angel María Muñoz	Liberal	2621	47.5
Total		5523	100.0

La campaña del candidato del Movimiento Cívico contó con pocos recursos, se apoyó en la base social de los grupos políticos que integran el Movimiento, en el grupo de estudiantes que obtuvo un alto perfil en este proceso y en los comunales, campesinos y maestros del municipio. En esencia, se basó en la propuesta de una alternativa para el municipio expresada en el Movimiento y en la continuidad de la gestión anterior.

Es importante anotar que ciertamente la votación por el Movimiento, en lugar de aumentar, decreció, y esto porque continúan las viejas prácticas de liderazgos individuales más que de fuerzas colectivas capaces de generar sentimientos de pertenencia y de construcción conjunta. La existencia de una fuerza política bajo el nombre de Movimiento Cívico no habla, automáticamente, de nuevas propuestas, nuevos estilos y nuevas formas de hacer política.

Se vislumbra una Administración (desde Alcaldía y Concejo) en función de un representante del Movimiento Cívico, que ha prometido darle continuidad a la gestión anterior. Ahora acompañado de una organización popular más consolidada, con representación directa en el poder, y con mayor madurez en su relacionamiento con el Estado local.

Las preguntas hacia el futuro de la experiencia y hacia otras próximas que se adelanten son varias pero así también las respuestas y los avances, ésta es la búsqueda, ya el resto lo dejamos a la imaginación y la creatividad.

6. Fuente: Registraduría Municipal.

Fernando Viviescas M.
Arquitecto. Profesor asociado de la Universidad
Nacional de Colombia.

La cultura de la ciudad y sus obstáculos en Colombia

Fernando Viviescas M.

Dentro del ámbito del pensar la arquitectura que se ha configurado en Colombia en los últimos años, se ha ido fortaleciendo una idea que pretende relacionar la problemática cultural de la ciudad únicamente con el concepto del patrimonio, con la concepción de legado. Se impulsa la creencia de que lo que se debe considerar en ese sentido está circunscrito a aquello que el pasado ha deparado a la urbe en términos de monumentos, de edificaciones y aún de espacios que tuvieron su construcción hace muchos años y que han sido considerados como los elementos distintivos de lo que se denomina en la jerga al uso "nuestro Patrimonio Cultural Arquitectónico y Urbanístico".

Al margen de la aparente simplicidad de la argumentación es importante considerarla porque dentro del desarrollo histórico del pensamiento arquitectónico colombiano su aparición —que puede ubicarse dentro de las décadas del setenta y del ochenta— marca el inicio de la crítica al movimiento de destrucción, edificación, vuelva a derrumbar y vuelva a edificar que venía caracterizando el quehacer profesional de la arquitectura desde mediados de la década del treinta y que amparado en una constreñida interpretación del progreso y en una estrechísima conceptualización de la disciplina había guiado el desarrollo de la configuración de nuestra ciudad contemporánea.

Por paradójico que pueda parecerlo ahora, la percepción de la existencia de algunas edificaciones, de algunas poblaciones, de algunas tipologías que provenían del siglo pasado, y aún de las primeras dos o tres décadas del XX, y la aceptación de que ellas poseían algún valor estético conformaron la combinación inicial que llevó a los arquitectos a elevar las primeras dudas con respecto a la validez de lo que durante los años cincuenta, y especialmente los sesenta, se estaba erigiendo de manera profusa en nuestros centros urbanos y a cuestionar el proceso de arrasamien-



to que se venía desarrollando y que llevó a la ruina, todavía no sabemos si irreparable, a ciudades enteras.

* Ponencia presentada al Seminario-taller "La ciudad como bien cultural", organizado por COLCULTURA, PNUD, ICFES y Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá del 19 al 29 de junio de 1990.



La actitud de los sectores predominantes colombianos, que materializaban su idea de progreso en un compulsivo construir sobre las ruinas que había dejado el angustioso proceder de las masas colombianas en abril del cuarenta y ocho, encontró un contestatario en la formulación de una posición que reconocía que antes de que llegaran los “bulldozer” y los “caterpillar” algo se había hecho en el país y que los empresarios constructores de entonces no eran los primeros edificadores ni —como se ha ido haciendo cada vez más evidente— los más preclaros ni los más lúcidos en términos de proponer una calidad edilicia ni en buscar una cualificación del hábitar para la sociedad colombiana.

La lucha que se planteó no fue fácil —sigue siendo muy difícil— pues los adalides de la destrucción desplegaron, con una fuerza digna de mejor causa, su poderío económico y político contra la idea de que el patrimonio pudiera tener una acepción que no fuera “contante y sonante”. Ni la violencia fue excluida de la guerra que se desató contra la simple idea de que los pueblos requerían de hitos históricos significativos emplazados en su ámbito espacial y que ellos habían de ser respetados y preservados como paradigmas de identificación y como mojones fundacionales de una cultura, es decir, de su capacidad de expresión y de recreación. La inauguración de ciertas formas de disuasión, que sólo ahora nos

escandalizan por los niveles demenciales que han alcanzado, no cubrió únicamente los campos político y económico: durante las décadas del sesenta y del setenta las noches de las ciudades colombianas fueron testigos de muchos “incendios accidentales” que hicieron desaparecer verdaderas joyas de arquitectura y urbanismo, cuando sobre ellas se centraba el interés de la ciudadanía buscando su consideración como “patrimonio cultural”.

En estas condiciones, no es exagerado afirmar que este pensar en la construcción de la arquitectura y el urbanismo antiguos y el identificar la necesidad de su investigación tienen una enorme importancia histórica, pues además fueron los que llevaron a los arquitectos a dar en el plano teórico el paso más trascendental que se conozca en la historia de la arquitectura en Colombia: de alguna manera los ubicó en la discusión que el mundo había entronizado en otros lares entre Modernidad y Posmodernidad con lo cual los llevó a preguntarse sobre qué era o qué había sido de la misma arquitectura durante el período precedente. La discusión, luego la investigación y más recientemente la formulación teórica colombiana devienen, en más de un sentido, como sucedáneos de la idea que llevó a pensar que lo ancestral tenía algún valor significativo para el devenir de Colombia como Nación y de la ciudad como propuesta espacial y creación arquitectónica.

Este fue el aporte inmenso que aquella reflexión hizo al desarrollo histórico del pensar la arquitectura y el urbanismo en Colombia: que la arquitectura no era meramente la construcción de edificaciones y que la ciudad no podía reducirse a la configuración de un entramado vial rodeado por edificios que se sucedían unos a otros como simples soportes de un dominio económico. Que la ciudad era una dimensión existencial para un conglomerado social, que como tal tenía en ella no solamente un albergue para su proceder funcional sino el máximo continente para desarrollar su capacidad creativa en los campos de la expresión social, política, y, sobre todo, cultural.

Un aspecto que se fue evidenciando con estas indagaciones —fundamental para la arquitectura y el urbanismo y que en el desarrollo, decantación y depuración de la investigación se ha ido consolidando como una realidad de nuestro devenir— fue lo incipiente, lo débil de nuestro ancestro arquitectónico y urbanístico. Como consecuencia, cada vez fue siendo más contundente la constatación de que la ciudad contemporánea —la que tenemos y que iremos consolidando ineludiblemente hacia el futuro— tiene su fundamento, más que en una continuación, en

un rompimiento total con la formulación espacial y estructural que se materializaba en las aldeas que existían en Colombia hasta antes de 1930.

A partir de allí, otro de los hechos que quedó al descubierto fue que la ciudad que se estaba construyendo atropelladamente no tenía fundamento arquitectónico pues le faltaba la configuración de un proyecto, más que planificador, cultural: quedó claro que nunca se había abocado como un propósito colectivo de construcción de un espacio que permitiera la consolidación de un lenguaje identificador, aglutinante y compactador de la nueva formación ciudadana que iba siendo el resultado más tangible de las transformaciones sociales y antropológicas que el desarrollo demográfico (crecimiento poblacional y proceso de urbanización) estaba configurando.

Como ocurre tantas veces en la indagación histórica, el ir al pasado obligados por la búsqueda de explicación al presente nos vuelve a traer al ahora con una nueva dimensión del tiempo actual.

1. Una ciudad ajena a la cultura

En este debate nos encontramos de manos a boca, en los últimos años de la década pasada, con que teníamos construida una urbe cuyos parámetros y dimensiones vivenciales y culturales no habían sido formuladas jamás, pero que albergaba —de manera irreversible— el vivir de millones de colombianos hacia el futuro.

En el transcurso del tiempo que se invirtió en buscarle sentido cultural a las edificaciones y morfologías ancestrales se fue consolidando la construcción de una ciudad que en sus soportes ambientales era meramente el resultado, por un lado, de la acción de un capitalismo hirsuto —inculto, sin interés por proponerse una identidad de liderazgo intelectual, sin capacidad de conformación de un proyecto económico ni de una propuesta ética— cuyo casi único impulso lo constituía el afán por la ocupación física y la apropiación inmediata de la plusvalía que el terreno urbano iba produciendo en nuestros conglomerados; por otro, de la actitud mercantilista de los profesionales de la arquitectura que en su afán por sacar los mayores —y sobre todo los más rápidos— réditos comerciales al requerimiento de la edificación de la nueva espacialidad ignoraron el compromiso ético, estético y cultural con su disciplina y dejaron esa erección en estructuras sin un sustento intelectual.

Desde otra perspectiva, era también la consecuencia de la postura cínica de una izquierda política que, reducida a la mera reacción contes-

taria, nunca configuró alternativas de propuesta urbana pues su inopia intelectual le impidió conformar los campos de identificación y análisis para la interpretación moderna de la nueva realidad espacial y cultural que se venía consolidando y permaneció, en una actitud obsoleta y miserabilista, a la espera de que el empeoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos hiciera lo que su incapacidad de creación no lograba concebir; y, finalmente, de la ocupación desesperada y angustiosa de una inmensa cantidad de población que obligada por los efectos de una continua e implacable violencia política y económica ha tenido que ir ocupando, construyendo y habitando nuestras ciudades acosada por limitaciones y carencias de todo tipo, sin posibilidades de detenerse a formular una reflexión prospectiva y enfrentada a un vacío de perspectivas referenciales que marquen un norte, donde su participación activa sea considerada elemento consustancial a la formación de un sentido y una simbología de esa espacialidad que la irá a albergar ya hacia el siglo XXI.

Durante los últimos cincuenta años —que son aquellos en los que se ha construido la polis contemporánea colombiana, por lo demás, la única que ha consolidado este país— se construyó una urbe que era (es) absolutamente inédita: **una ciudad ajena a la cultura. En otras palabras, la cultura en general y la cultura ciudadana no han hecho parte de su formulación ni de su configuración: es la ciudad del estado de sitio.**

Es una ciudad sin vínculos estructurales con el pasado histórico y sobre todo sin ninguna valoración por el mismo. Una ciudad que por las circunstancias ya mencionadas tampoco articuló ninguna consideración cultural a su construcción presente pues el afán de lucro inmediato, por un lado, y el requerimiento inaplazable de un albergue para la mayoría de su población, por el otro, hicieron que su edificación se llevara a cabo a marchas forzadas, en un accionar alejado de cualquier inquietud reflexiva. Finalmente, es una ciudad que en su incapacidad de detenerse a mirar lo que está haciendo, tampoco ha sido capaz de generar una mirada avizora hacia el futuro: no ha conformado un proyecto cultural para el porvenir y esa orfandad de perspectivas incluye la ausencia de un propósito arquitectónico y urbanístico; hacia adelante se sigue viendo sólo como un erigir de estructuras, de materiales, de calles, sin que todavía se le proponga ningún contenido ético ni estético.

Desde luego, este exotismo de la polis colombiana, en el sentido de surgir y consolidarse sin ninguna relación con la cultura, es concomitante con otro tipo de particularidades, ya que la misma no nace ni se configura como resultado, por

La confluencia de estas ausencias, incapacidades e ignorancias ha impedido que nuestras jóvenes ciudades se hayan propuesto una relación positiva con la cultura en general y con la cultura urbana en particular. No han tenido un norte programático que los guíe en su trasegar histórico contemporáneo.



Lo que caracteriza la propuesta de ciudad que ha ido configurando nuestro país es el gran contraste existente entre su extensión, su diversidad de localización, su variabilidad formal, su capacidad de albergar la mayoría de la población y su debilidad programática, su atraso en la concepción de lo urbano que la mantiene aferrada a la idea aldeana de ciudad.

ejemplo, de propósitos económicos: en este sentido es más bien un producto accidental. El capital nunca se ha comprometido con el desarrollo de una propuesta urbana decidida y fuerte como lo pueden evidenciar la sempiterna estrechez de nuestro mercado interno. La misma región cafetera con sus ciudades (ninguna de las cuales ha podido pasar de ser considerada "intermedia") se puede mostrar como un ejemplo de la falta de compromiso de la dirigencia empresarial con la construcción de un ámbito citadino moderno. Para no hablar de Barrancabermeja o de Paz del Río y para no traer a colación lo que tiene que ver con las llamadas "grandes urbes", donde con más detalle se puede detectar la singularidad de la relación: *La ciudad considerada única y exclusivamente como una mina de plusvalía.*

Pero es en el ámbito de la política donde se nota con más claridad la ausencia de un compromiso de los "sectores dirigentes" con la formulación de una cultura de ciudad, pues nuestro Estado —y dentro de él con mayor necesidad los partidos políticos— en el afán por anclar su poder en la mayor provincia que tiene el país (que es Bogotá) ha pretendido mantener los centros urbanos regionales alejados no sólo de formulaciones políticas modernas sino de perspectivas integrales urbanas como formas y espacios de existencia. Sus caciques y gamonales permanecen ajenos y reacios a aceptar cualquier acción renovadora en las formulaciones de propuestas democráticas de participación y de proposición de acciones y construcciones acordes con la consolidación de una nueva espacialidad.

A lo anterior habría que agregar el sino de insularidad que ha acompañado nuestro devenir histórico. El haber destruido desde el principio los sustentos de nuestra cultura indígena y el encerramiento del país, que impidió generar atractivos para la inmigración, como en Brasil o en la misma Venezuela, nos han privado de desarrollar la cultura del reconocimiento del otro, de la tolerancia, de la aceptación de la formulación y desarrollo del otro punto de vista, de la

otra interpretación, del otro contexto. Lo cual nos ha dejado a los colombianos sin poder desarrollar una actitud de confrontación civilizada, de crítica leal, de generar respeto por la diversidad en la escogencia y, por lo tanto, sin que estos elementos, que son de la esencia de la propuesta de la polis, hayan podido agenciar un desarrollo de la ciudad colombiana como proyecto cultural.

La confluencia de estas ausencias, incapacidades e ignorancias ha impedido que nuestras jóvenes ciudades se hayan propuesto una relación positiva con la cultura en general y con la cultura urbana en particular. No han tenido un norte programático que los guíe en su trasegar histórico contemporáneo.

Nuestra ciudad ha tenido que edificarse sin el impulso de una pretensión económica y cultural que, sustentada en un pasado magnificante y conservado, hubiese enfrentado la modernidad de una manera creativa, aunque insuficiente, como hicieron los mexicanos. Sin que, impelida por un proyecto económico-ideológico, hubiera abocado el problema de construir la ciudad Moderna en el Tercer Mundo como sí lo enfrentó el Brasil a mediados del siglo, aunque se hubiere producido algo tan discutible y discutido como Brasilia. Y sin que, mirando más hacia atrás, el país movido por un afán fundamentalmente político y cultural, se hubiese propuesto copiar las grandes capitales europeas como sí lo hicieron en Buenos Aires o en Montevideo y aún en Santiago de Chile.

En este sentido lo que caracteriza la propuesta de ciudad que ha ido configurando nuestro país es el gran contraste existente entre su extensión, su diversidad de localización, su variabilidad formal, su capacidad de albergar la mayoría de la población y su debilidad programática, su astenia política, su atraso en la concepción de lo urbano que la mantiene aferrada a la idea aldeana de ciudad. Su incapacidad de transformación en la ideología y en las costumbres y, como resultado de todo esto, su falta de creatividad en la propuesta espacial y edilicia.

2. Rescatar la ciudad para el futuro

En este punto podemos retrotraernos al inicio de estas líneas y repensar críticamente la formulación de que la problemática de la ciudad como un bien cultural en Colombia está relacionada exclusivamente con el pasado.

Esta es nuestra hipótesis: Hoy por hoy, se trata de un rescate de la ciudad como problema cultural hacia el futuro. Más concretamente: Se trata de completar la propuesta de ciudad contemporánea, investigando, redefiniendo y dotando la ya edificada de un sentido ciudadano, colectivo y creativo. En una palabra: Cultural. Más allá de la importancia de la consideración tradicional, el problema ahora es construir una relación renovada entre la ciudad y la cultura dado que el contexto en el cual ha estado y está surgiendo la urbe colombiana así lo exige.

Como es obvio, la posibilidad de dotar a nuestra ciudad —que, como hemos insinuado, en realidad es la ciudad del siglo XXI— de un significado cultural y, por tanto, convertirla en un espacio del disfrute, de la dignificación, de la re-creación existencial para el colectivo social no depende exclusivamente de la arquitectura. La sociología, la filosofía, la psicología, la antropología, la economía y los desarrollos científicos y tecnológicos tendrán que redefinirse también para atender esa pregunta ética, estética y científica que es la ciudad colombiana.

Partiendo de la base —ya explicitada— de que la arquitectura se enfrenta en Colombia a una ciudad que no comporta orgánicamente un significado cultural ni para el dominio económico ni para la dirigencia política ni para el conjunto de la población, y de que la disciplina debe contribuir a fundamentar esa valoración en lo espacial sobre la base de dotarla de un lenguaje y de una materialización física que dignifiquen y potencien el continente del desarrollo social, se hace evidente la complejidad —pero también la

riqueza— del problema al frente, la cual lo hace absolutamente inédito porque esta relación se impone de manera tardía: *Después de que la ciudad ya ha adelantado gran parte de su configuración material.*

No se trata hacia el futuro de un problema de delineamiento y localización de centros urbanos: en este terreno lo que se requiere, más que una planificación abstracta, es la elaboración de una propuesta espacial que se integre alrededor de jerarquizaciones modernas, democráticas y colectivas que definan el espacio público; que además interprete los planteamientos regionales para darles sentido de identidad en los lugares pero que fortalezca la personalidad nacional y que aglutine al conjunto de la variabilidad de intentos espaciales.

De otro lado, la urbe colombiana ha definido en gran parte lo que tiene que ver con su extensión, con su tamaño. Hacia adelante, en términos de lo demográfico, no se prevén movimientos que tienden a generar crecimientos sobre los cuales no se tenga un determinado grado de control. El tamaño poblacional parece haber alcanzado unos niveles relativamente estables y el grado de urbanización (el 70% de la población) garantiza una cierta estabilidad en lo que se refiere a la activación de movimientos migratorios.

Desde la perspectiva interior se puede ver cómo la gran mayoría de las ciudades en su construcción también han trazado ya los que pueden ser los parámetros de ubicación de sus respectivos elementos funcionales, especialmente en las más consolidadas. Los sectores administrativos, productivos, habitacionales, y dentro de estos últimos los que corresponden a los diversos segmentos sociales, son perfectamente localizables en los mapas de estos centros poblacionales. Mal que bien, tanto las líneas que han tomado los desenvolvimientos de las infraestructuras urbanas como las directrices que los enmarcan en la infinidad de planes de desarrollo que se han arma-

Hoy por hoy, se trata de un rescate de la ciudad como problema cultural hacia el futuro. Más concretamente: Se trata de completar la propuesta de ciudad contemporánea, investigando, redefiniendo y dotando la ya edificada de un sentido ciudadano, colectivo y creativo. En una palabra: Cultural.



do durante los últimos veinte años en gran cantidad de municipios del país, permiten mostrar que en lo esencial allí tampoco se presentarán cambios sustanciales.

No se trata de significar que la ciudad colombiana está totalmente consolidada o terminada. Al contrario, ella, como es evidente, **está en construcción** y posiblemente en un momento incipiente de su edificación, pero, en todo caso, con respecto a su consolidación histórico-cultural no

a tomar lo ya construido como un elemento participante: considerándolo se puede hacer lo que se quiera, pero nada se puede desarrollar si no se le tiene en cuenta. La creación de sentido no tiene responsabilidad solamente con el porvenir sino que está comprometida con el pasado.

3. Los nuevos retos de la arquitectura

Antes de aventurarnos a presentar algunas conclusiones, hemos de mencionar la influencia de otro condicionante de gran peso en la perspectiva de enfrentarse responsablemente a esta ciudad para dotarla de una relación con la cultura.

En efecto, el grado de consolidación física y material que la ciudad colombiana ha alcanzado no ha sido ni el producto ni el generador de una cultura de la gestión urbana. En este sentido, como ya mencionamos, contrasta el alto grado de construcción, de extensión, de consolidación de la ciudad y el enorme atraso en términos de configurar parámetros de ordenamiento de la misma. Lo que ha guiado aquel construir ha sido más bien el "dejar hacer, dejar pasar" dependiendo del poder de imposición que tengan los sectores sociales o los individuos para ocupar y determinar las morfologías o los tipos de utilización sobre los distintos sectores de la ciudad, ya sea con incidencia particular o colectiva.

De otro lado, la maraña tejida por los poderes económicos y políticos tradicionales ha impedido ostensible y obsesivamente la participación del conjunto de la ciudadanía en la dirección de los destinos de las ciudades, hasta el punto que cuestiones como la elección popular de Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales —que aparecen como un gran avance político del país y que tienen tanta importancia en el devenir de las urbes— no sólo son productos demasiado tardíos, en comparación con países aún latinoamericanos, sino que todavía no alcanzan a despegar en sus efectos porque no logran desatarse de la coyunda que mantienen las estructuras arcaicas de poder que basan especialmente en la violencia —aún física— su permanencia como entes decisivos "en última instancia".

En este punto, para la arquitectura, en su intención de establecer una relación moderna con la ciudad como aporte al diseño de una cultura, se presenta una dificultad mayúscula cuya superación significa una revolución en la manera de concebirse, pues en Colombia hasta ahora se ha desarrollado con una total dependencia de los dictados de los dominios tradicionales económicos y políticos al punto que ha limitado su propio ámbito de posible acción única y exclusivamente



se parte de cero y en lo fundamental los elementos físicos que la sustentan ya se encuentran definidos.

La mirada que impartamos ahora se encontrará al frente con unas estructuras físico-espaciales, con unas morfologías y con unas ocupaciones que en lo esencial ya están configuradas y que como tales funcionan activamente como un dato tangible ineludible del problema que pretendemos abocar. Nuestras condiciones sociales, políticas y sobre todo económicas obligan

a los espacios que esos poderes le han abierto. Se ha constituido de tal manera que no sólo no hace presencia en aquellos lugares donde el dominio del capital no es ostensible o donde el poder político (atrasado y violento) no marca totalmente el entorno por construir, sino que ni siquiera ha logrado forjar un pensamiento, una idea, una pedagogía de cómo actuar en aquellos sectores de la ciudad que, para este momento, perfectamente cubren la mitad de las urbes colombianas. En este sentido, *ni siquiera tiene cómo concebir aquellas inmensas extensiones espaciales habitadas como un problema de la misma arquitectura*.

Su falta de independencia es de tal magnitud que incluso cuando se presentan las grandes transformaciones espaciales en nuestra urbe, o cuando los efectos de estas transformaciones se evidencian, o cuando se presentan acciones que van a tener consecuencias sobre la situación espacial de la ciudad, resalta estruendosamente el silencio de la arquitectura para referirse a ellos, en gran medida porque los lazos que la atan a los intereses dominantes son tan grandes que la paralizan.

Para no escandalizar más, mencionando los lugares de habitación llamados en la jerga al uso "Barrios para sectores de bajos ingresos", anotaremos apenas dos casos: el Tren Metropolitano de Medellín aún no aparece en la mente del pensar de la arquitectura colombiana. Al examinar lo que se considera la crítica arquitectural colombiana, descubrimos que aquella inmensa mole no existe; al parecer no se ha construido; no ha incidido ni en la ciudad ni en su arquitectura. Está en todas partes menos en el ámbito de la arquitectura de este país.

Igual ocurre con la destrucción del Palacio de Justicia en la Plaza de Bolívar de Bogotá. A pesar de que allí muy probablemente se definió el devenir histórico de este país hacia los siglos venideros; a pesar de que aquello ocurrió en el lugar por excelencia de identidad colombiana; a pesar de que en términos de simbología en ese sitio, por el enfrentamiento de los ejércitos de la intolerancia y de la prepotencia, se destruyó algo tan fundamental para la democracia como es el recinto de la jurisprudencia; a pesar de que ello marcó, por la acción de los medios de comunicación, a varias generaciones de colombianos que vieron cómo un edificio, y además un edificio significativo, un edificio simbólico, era desaparecido por los morteros, las balas, las bombas y los tanques. A pesar de todo eso, para la arquitectura colombiana el hecho aún no ha sido registrado en su significación histórica, ni en su efecto simbólico y cultural ni en su proyección lingüística, arquitectónica y urbanística. Como disciplina

responsable de la calidad y la cualificación del ámbito vivencial de la población colombiana, como actividad soporte de la significación y el simbolismo urbano, esa destrucción aún no ha ocurrido. A lo sumo los arquitectos y constructores, callada pero seguro muy acuciosamente, andan detrás de los concursos y las licitaciones para construir el próximo edificio.

Esta capacidad de autonomía, ahora podemos decirlo, no sólo es indispensable para darle a la arquitectura una identidad disciplinar, que le permita mirarse hacia adentro y crear los campos de expresión y de creación que la ubiquen en el ámbito mundial, sino para que en la tarea de



enfrentarse a la construcción de una cultura de la ciudad en Colombia pueda liderar un movimiento que en estos momentos no cuenta con elementos con los cuales activar una acción de esa naturaleza en otros campos del devenir histórico contemporáneo de nuestro país.

Los sectores económicos y políticos colombianos dejan al país sin referencias culturales, sin recursos políticos: en el limbo programático, en el momento en que su desarrollo exige para su ciudad un compromiso ineludible en términos de proveerla de un proyecto ético, político y social que acompase con su desarrollo físico y la dignifique y potencie en su calidad ambiental y en su proyección cultural e intelectual.

En este sentido, la arquitectura enfrentada a nuestra ciudad como cultura no cuenta con una

propuesta económica ni con un proyecto político que le señalen los hitos significativos que orienten la construcción de su simbolismo, que marquen los nortes de su representación y que la unifiquen en la identificación de las estructuras que construyan un lenguaje espacial y expresivo.

En términos de los aspectos identificativos de la ciudad colombiana contemporánea, la arquitectura se enfrenta a una manera tan caótica de jerarquizar los espacios, los edificios representativos y los elementos que singularizan las urbes como que en una de ellas la estructura más significativa puede ser un estadio; como que en otra un tren fantasma que nadie sabe cuándo aparecerá realmente ha obligado a construir un viaducto que desarticuló todo el centro destruyendo el significado de edificios y parques y cuyos efectos desestructurantes alcanzan hasta los confines más alejados de sus laderas circundantes; y como que la ciudad capital no ha sido capaz de configurar un *modus vivendi* que le dé personalidad propia —para que todos sus habitantes se sientan “sus ciudadanos” y no de “otras” regiones viviendo en “colonias”— y pueda consecuentemente comprometerse como la ciudad representativa de la nacionalidad.

A manera de conclusión

No obstante, la ciudad está allí, consolidándose de manera insoslayable, imparable, ineludible; funcionando, claro está, para el capital pero aportando también los elementos concomitantes a la conformación de conglomerados sociales, los cuales ya han empezado a mostrar cómo la ausencia de propuestas modernas y democráticas de expresión política y cultural llevan a entronizar la violencia como única salida para asegurar la permanencia en aquellos ámbitos urbanos.

Unas ciudades que siguen creciendo sin que con respecto al contexto espacial surjan, desde la arquitectura, propuestas alcanzables, realizables que recreen un espacio cuya habitabilidad hasta ahora ha resultado deteriorada y que, por efecto de la profundización absurda de las desigualdades económicas y sociales, tiende a permanecer en un proceso de deterioro perenne del conjunto de la ciudad y especialmente de aquellos lugares en los cuales se asienta la mayoría —la más pobre— de la población.

Agreguemos a lo anterior que desde otra perspectiva la arquitectura se está viendo abocada a enfrentar una situación más compleja, ya que por efectos de la difusión y penetración ideológica que alcanzan los medios de comunicación, aquel proceso de deterioro material, real, tangi-

ble del espacio de vida individual y del ámbito colectivo, se ve acompañado cotidianamente por el bombardeo de referencias espaciales, formales, ambientales de espacios de vida familiar y pública de mejor calidad alcanzado por los países desarrollados.

Esa referencia, incluso magnificante, que se está presentando como el paradigma, al no encontrar concomitancia con la realidad que les toca sufrir a inmensas masas de conciudadanos urbanos, está creando una situación angustiosa de consecuencias patológicas en nuestra población, porque además no se encuentra contra qué confrontarla, ni el desarrollo cultural ha dotado a la población de elementos con los cuales criticarla y reelaborarla.

Actualmente éste es un elemento importantísimo en la configuración de las ciudades del Tercer Mundo en general y que condiciona tremendamente su soporte cultural. Es cierto que la desigualdad ha acompañado siempre a la formulación de la ciudad y concretamente a la capitalista, pero en ningún momento el peso, la persistencia y la continuidad del bombardeo ideológico en el accionar de los medios de comunicación había podido jugar un rol tan importante en maximizar y complejizar los conflictos de una propuesta urbana.

A nuestro parecer, el problema no es tanto el que todas esas imágenes y discursos no sean “propios” sino que con ellos y por ellos se replantea el mismo concepto de pertenencia: ¿de dónde, realmente, son nuestros ciudadanos? ¿A qué ámbito pertenecen? ¿Cómo funciona su procedencia en el sujeto urbano y cómo lo afecta en la conformación de un “patrimonio cultural”? Así, como alguna vez Kevin Lynch preguntara: “¿De qué tiempo es este lugar?”, nosotros podemos indagar ahora, en nuestras ciudades: ¿Cuál es el lugar para el tiempo actual? ¿Qué tiempo es el que viven los ciudadanos de países como Colombia? ¿Qué ritmo y qué espacialidad constituyen su cultura ambiental y habitacional? ¿Cuál es la ciudad de nuestra modernidad?

El conjunto de circunstancias, elementos y procesos que precedentemente hemos señalado se conjugan para crearle a la arquitectura uno de los retos más formidables en la tarea de articularse a la conformación de la ciudad renovada del siglo XXI, en un ambiente de cultura política y de cultura en general, que rescate hacia los tiempos venideros un contexto de habitabilidad urbana en que ella sea verdaderamente un elemento concomitante a esa construcción espacial, en un movimiento que tendrá que concitar los esfuerzos y los intentos de todas las áreas del conocimiento y del accionar cotidiano e histórico de la ciudadanía.

El grado de consolidación física y material que la ciudad colombiana ha alcanzado no ha sido ni el producto ni el generador de una cultura de la gestión urbana. En este sentido, como ya mencionamos, contrasta el alto grado de construcción, de extensión, de consolidación de la ciudad y el enorme atraso en términos de configurar parámetros de ordenamiento de la misma.

Francisco F. Longoria
Arquitecto español

La reinvención de la ciudad

Francisco F. Longoria



La nueva arquitectura de la ciudad debe utilizar la psicología individual más que la erótica del diseñador, basarse en la cultura aprendida más que en el baúl de los recuerdos de la historia, generar reflexiones y posiciones del usuario más que imposiciones de los nuevos mandarines técnico-políticos.

La fragmentación de lo real

Espacio urbano y espacio construido presentan hoy una realidad fraccionada, negativa. Urbanismo y arquitectura, una escisión global entre conceptos básicos y una fractura acusada entre teoría y práctica.

Al duelo modernidad-posmodernidad acompañan la pugna función-forma, la fisura entre planificación y construcción, la separación creciente entre designio y diseño.

La acción sobre la ciudad se entiende en la actualidad como la suma de teorías incrementales, desjuntadas, y como una práctica remedial, sintomática, difícilmente integrada.

La ciudad, cada día mayor y más compleja, acumula en su espacio problemas humanos cuya coyuntura posindustrial los hace, ante todo, separativos. El creciente conocimiento respecto a los aspectos parciales de la estructura urbana, sean normativos,

funcionales o físicos, y su polarización en dimensiones espaciales y no-espaciales ayudan estas fracturas. Visiones ideológicas referidas a la imposibilidad de obtener una utilidad y racionalidad global o de implementar una planificación comprensiva, vienen a reforzar la separación que las distintas disciplinas socio-económicas, arquitectura e ingeniería, aportan al estudio y transformación de nuestro entorno.

La relación entre entorno y comportamiento, entre forma física del espacio y satisfacción de valores, sigue siendo cuestionada, mientras ciudad y edificación acumulan su caos cuantitativamente sin ofrecer perspectivas de mejora cualitativa.

El diseño urbano, como disciplina o como práctica, no existe, ha sido suplantado por

Tomado de la Revista LETRA INTERNACIONAL, No. 17. (Primavera de 1990).

planificaciones de difícil traducción a la forma urbana o por dibujos irrelevantes a la hora de una acción urbanística que postula que transformación social y transformación de ciudad son procesos inseparables.

La teoría se refugia en el extremo dogmático e ingenuo de confundir diseño urbano con manifiestos propositivos sobre la forma de vivir, o se parapeta tras la coartada de situarlo como diana móvil en las transiciones designio-diseño-dibujo.

Urbanistas y arquitectos a la moda performan planes y proyectos como si la simple construcción físico-espacial del artefacto urbano fuera condición necesaria y suficiente para su transformación.

Hoy, el diseño es el peor enemigo del designio en la transformación de la ciudad. Y lo es porque en la dimensión colectiva de lo urbano no es posible prescindir de acepciones básicas a la especificidad propia del diseño de la ciudad que deben entenderlo simultáneamente como respuesta cultural, tratarlo como traza histórica simbolizada, instrumentarlo como respuesta a un sistema de producción y consumo donde lo público y lo privado se disocian y contraponen. A la pregunta de si es el individuo o la sociedad quienes hacen la ciudad se contesta que unos aspectos son hechos por el público y otros para el público. Es lo público el denominador común de lo urbano.

No existen métodos únicos o conceptos dominantes para garantizar un proceso, o un producto, del diseño de ciudad que cumpla con el cometido de esclarecer las relaciones entre la dimensión arquitectónica y las restantes dimensiones sociales y psicológicas de lo urbano.

No hay una disciplina establecida que responda simultáneamente a las proposiciones de «localidad», «temporalidad» e «intencionalidad estética», como atributos de la ciudad ni a las dimensiones tecnológicas, artísticas e históricas que le son esenciales como artefacto.

Si el «objeto» es la razón de ser del diseño privatizado, el «tipo» es la idea misma, irrenunciable del designio de la ciudad como cosa pública. Son las «células de construcción urbana» o los «principios ordenadores», como los define Panofsky, los que han podido, en situaciones de coherencia histórica y cultural, superar la quiebra función-forma. Se ha alcanzado así la «multi-función» y la «cuasi-forma» de arquetipos urbanos identificados con el lugar y abiertos



en su forma a correlaciones temporales. Son ellos los que portan la capacidad de ser reconocidos, memorizados y simbolizados, designando así una determinada y reconocible constitución corporal y anímica de la ciudad. Es así como es posible hablar de diseño urbano gótico, barroco o neoclásico.

Dentro del campo de su especificidad físico-espacial, uno de los objetivos del diseño urbano es precisamente el de la superación de la «forma física» entendida como superposición de objetos individualizados.

La obtención de «grupos-forma» supone el paso a la conformación colectiva del espacio. Sólo cuando los biotipos «casa» y «calle» se imponen en su referencia colectivizada con coherencia cultural, entendimiento colectivo y tecnología popularizada, se produce la forma urbana con connotaciones de espacio aditivo, coordinado, homeostático. Como en la isla Amaurota, de Tomás Moro, es así como la utopía puede pasar a ser real.

La superación de la forma mediante el dominio de «mega-formas», a modo de «soportes», ampliando el concepto de Habraken, permiten la imposición de conceptos dominantes, ideas-fuerza, frecuentes en las vanguardias que plantean como postulados una determinada estructura organicista, la Cité Radieuse de Le Corbusier, un «ismo» culturalista, la ciudad racionalista de Hilberseimer, o una conquista tecnológica, las ciudades metabolistas de Kenzo Tange o el Archigram.

La concepción escenográfica moderna, desde Camillo Sitte, persigue sólo lo que es abarcable con la vista, establece sistemas compositivos tradicionales del barroco y

No existen métodos únicos o conceptos dominantes para garantizar un proceso, o un producto, del diseño de ciudad que cumpla con el cometido de esclarecer las relaciones entre la dimensión arquitectónica y las restantes dimensiones sociales y psicológicas de lo urbano.



romanticismo, donde domina lo monumental, frecuentan los *trompe l'oeil*, y se concibe la ciudad como un cuadro de componentes ilusorios, escénicos. El revival actualizado de la escena posmoderna resultante no busca sin embargo signos referenciales con capacidad propia y creativa, sino que manipula «órdenes» prefigurados de supuesta significación inmediata a partir, generalmente, de su validez histórica. Nada garantiza la percepción-comprensión del espacio, ni su utilidad psicológica, para mencionar sólo una de las requeridas dimensiones éticas de la urbanística. Así habrá de juzgar a Leo Krier o a Ricardo Bofill.

Pero fuera del «dibujo» existen fuerzas exógenas al espacio físico que también conforman la ciudad y que han de ser objeto de su proyecto.

El «diseño normativo» parte del principio de que la arquitectura de la ciudad se conforma fuera de los arquitectos. Son conceptos como el de la privacidad en el suburbio, la especulación del suelo en el centro urbano, o la existencia de subculturas en los barrios de Buenos Aires, los que desde el campo del comportamiento individual, la presión económica o la cultura de un colectivo formalizan el espacio. Todavía hoy los mandarinés de la planificación social y económica piensan equivocadamente en esta inmediata traducción de la norma a la forma.

En el «diseño funcional» son las ligazones de la organización de actividades aquellas en donde la innovación-adaptación tecnológica es más inmediata, y en las que se refleja más claramente la operatividad del espacio.

Criterios como los de organización del barrio, del transporte, o la concentración comercial, establecen los parámetros más frecuentes del diseño moderno de ciudad: zonificación, red viaria. Es allí donde el funcionalismo ha cristalizado malentendiendo «ligazones» por «molestias», complementariedad por segregación del espacio, integración y «forma» por descomposición en polígonos y «desolación».

Este fue el desencaminado proyecto del Movimiento Moderno.

La reacción posmoderna, con la coartada de este fracaso, abandona todo rigor y esfuerzo en estos campos para centrarse en exclusiva en el campo escenográfico. Liberada del sentido de responsabilidad que nos parece irrenunciable en la urbanística, elude un correcto enfrentamiento ante el «lugar», sus «restricciones» y «oportunidades». Apoyada en el aparato semiótico centra su trabajo en el espacio ilusorio de la escena, pero más como campo de «bambalinas» que como recorrido al concepto de «forma mental» hoy acuñado por los psicólogos del espacio.

El Movimiento Moderno diseña «patrones», el posmoderno dibuja «escenarios». A ninguno le ha dado tiempo de demostrar de qué modo mejora, en unos u otros se reflejarán en una mejora ambiental y social. El gran debate diseño-comportamiento queda de nuevo inexplorado. Las antítesis claves de la deseada re-humanización en la ciudad: solidaridad-gregarismo, privacidad-comunidad, naturaleza-cultura, quedaron reducidas a los principios dogmáticos del Estilo Internacional y ahora a la reacción individual del diseñador posmoderno. Los factores que harán viable o imposible el arte de hacer ciudad: afinidad y focalidad de actividades y funciones, y su corolario de ritos-mitos-monumentos, se presentan como conceptos excesivamente abstractos para el diseñador.

Las grandes opciones de la vanguardia reflejadas en modelos de ciudad de alta concentración-interacción, concentraron la ciudad excitante del funcionalismo desde la Metrópolis de Fritz Lang. La suburbia de dispersión-privacidad siguió a la utopía de las *garden cities* o a la falsedad de las *Levitt-Town*. Los organigramas de jerarquización racionalista desde las trazas de Hilberseimer conducen a la torpe ciudad ideal soviética. El dominio del localismo a la «ciudad libre» antitética de Brasilia, llega a lo ridículo en nuestros puertos Banus. Son estos algunos

El Movimiento Moderno diseña "patrones", el posmoderno dibuja "escenarios". A ninguno le ha dado tiempo de demostrar de qué modo mejora, en unos u otros se reflejarán en una mejora ambiental y social. El gran debate diseño-comportamiento queda de nuevo inexplorado. Las antítesis claves de la deseada re-humanización en la ciudad: solidaridad-gregarismo, privacidad-comunidad-naturaleza-cultura, quedaron reducidas a los principios dogmáticos del Estilo Internacional y ahora a la reacción individual del diseñador posmoderno.

Es cierto que la sola "mejora social", el Estado de bienestar de la sociedad afluyente, no se traduce por sí misma en una mejora del entorno, como lo es que la "mejora espacial" no necesariamente conduce a la resolución de los problemas humanos acumulados en el territorio.



ejemplos que ni siquiera hoy son ya objeto de análisis. Conceptos de accesibilidad y libertad en la movilidad ciudadana, disponibilidad del suelo mercantilizado, asentamiento de morfologías y tipologías culturalmente revalidadas son factores difíciles para el diseñador escenográfico del eclecticismo escapista que dibuja la «ciudad posmoderna», como también lo fueron para la pseudociencia funcionalista y la técnica ingenua de fabricar, aceleradamente, la «ciudad moderna».

No es posible privar este discurso de una perspectiva moral, ineludible a la ética del diseñador urbano. En esa visión, la «moral universal» del Movimiento Moderno cristaliza a la escala de la ciudad en criterios de «eficiencia», y apoya, aún sin proponérselo, la acaparación del plusvalor o la uniformidad de la manzana abierta, poniéndose al servicio de los agentes del poder que esgrimen *slogans* de «progreso» y «urgencias cuantitativas». La reacción posmoderna decidirá, por no muy claros objetivos posrevolucionarios, quizá reaccionarios, no sólo no colaborar con los agentes sino ignorar su poder. Su sentido del humor favorece el «todo vale», inoportuno y fácil para ser acaparado de nuevo por las fuerzas hegemónicas.

La honestidad en la arquitectura, desde Morris a Mies, propugna algo tan lejano hoy

como el «menos es más», la verdad de lo «auténtico». Será Baudelaire quien oponga la validez total del léxico, y a partir de él, la irrupción de juegos escénicos de pronta significación en la moral posmoderna subjetivada. Habrá que recordar que la ciudad no admite procesos irreversibles de «prueba-error».

La ciudad moderna pretendió certidumbre, razón, verdad objetiva. Para ella sólo son válidos los grandes conceptos universales. Este neoplatonismo la conduce a un espacio de escenario lejano, impositivo, piramidal dominado por la «originalidad chocante». El diseñador posmoderno, en el extremo opuesto y, habrá que decirlo, en actitud refrescante, sólo atiende a procesos que afectan a su individualidad. Su verdad, relativizada, positivista, se desliza a situaciones rousseauianas de anti-progreso, atiende sólo al problema inmediato, se alinea en el paso-a-paso, calidad-a-calidad, y tiene que recurrir a imágenes pre-reconocibles, consensuadas y por tanto de falso historicismo.

La grandeza del «arte comprometido», colectivo, socializante en los manifiestos de la «ciudad moderna» desde el «futurismo» al *Esprit Nouveau*, produce rigidez trascendente, deshumanización, en racionalizaciones mal entendidas ya que la ciudad racional nunca fue seriamente intentada. El Estilo

Internacional resultante en polígonos repetitivos y tejidos homogéneos contrasta con sus intentos de revolución y originalidad. Su rechazo conduce a uno de los períodos más tristes de la conciencia ciudadana: el del «desafecto» ante la anti-ciudad de posguerras. Como reacción aparece una «manera autónoma» de concebir el arte, individual, erotizante, cotidiano, humano, realista, diverso y local. Todo ello sería bueno si, como clarifica Daniel Bell, no fueran signos externos de un profundo sentir reaccionario aposentado en un eclecticismo multifacético de dudosa creatividad.

Ensoñación y «Ciudad de la Mente»

El pesimismo ante la incapacidad de intervención en la ciudad real, la ciudad como artefacto físico, como campo de fuerzas vivas, de lucha económica y política, va unido al resurgir de un entendimiento cultural de la ciudad como arquitectura signifiicante, como artefacto virtual.

Ante la reducción al absurdo del desafecto del ciudadano por su entorno venencial inmediato, el espacio recalificado del patrimonio se abre paso como objeto de contemplación y sujeto de comunicación.

La falta de comprensión por el producto novedoso de las revoluciones de principio de siglo, culmina en la falta de afecto por la anti-ciudad moderna en una crisis profunda de identificación del urbanista por su espacio, que aboca al abuso por los agentes productores y al desuso por los usuarios.

No sólo se hace patente el estado del «malestar urbano» sino que aparece evidencia empírica de la relación psicopatía urbana—deterioro del entorno y del patrimonio.

Es cierto que la sola «mejora social», el Estado de bienestar de la sociedad afluyente, no se traduce por sí misma en una mejora del entorno, como lo es que la «mejora espacial» no necesariamente conduce a la resolución de los problemas humanos acumulados en el territorio.

La evidencia de la desmemorización colectiva como arma destructora social, la demolición del Templo de Salomón o del Centro de Varsovia por Hitler, conduce al capitalismo liberal a la destrucción de la ciudad heredada para crear nueva demanda de progreso, acaparar la periferia y vender el suburbio. Una evidencia más sutil se abre en el campo del comportamentismo con el aná-



lisis del espacio íntimo: la patología del hacinamiento en altura afecta a ciudadanos y animales domésticos.

Frente a estas evidencias negativas de empeoramientos enlazados, nada demostró que las manifestaciones del *Esprit Nouveau* supusieran una mejora social. Menos aún la ciudad construida resultante.

La segregación mental resultante, la esquizofrenia del estado de modernidad, el decaimiento de auto-estima por el propio lugar, resultan en deterioro y deseo de destrucción del medio entorno.

Las cruzadas revolucionarias de las primeras décadas del siglo, las metodologías sistémicas de la posguerra, o las fogosidades políticas de la penúltima década de crisis, decaen hacia el fatalismo.

El deseo de fundir ética, estética y lógica, renovado en el estado posmoderno, se retrae al manierismo de la ensoñación: no es posible transformar lo real... transformemos nuestra mente.

Va a ser la nueva antropología la que ofrezca salidas, enseñando a comprender la forma urbana. Entender la calidad del entorno exige superar sus corazas mercantiles y mecanicistas y adentrarse en el estudio de la calidad de la vida. Reconciliar el escenario real de lo físico y el escenario virtual de la convivencia trae consigo el superar el complejo de inferioridad naturaleza-cultura, redescubrir dimensiones de lo humano, lo familiar, anónimo, pop, y avanzar en la concepción de «escenas mentales».



La investigación en la psicología de la imagen, desde Lynch hasta Carr, Jonge y Canter, indica que en la comprensión y uso del entorno se gesta una imagen virtual que sustituye a la física. El «hombre posindustrial» explora el entorno, intenta representaciones mentales, enfatiza lugares únicos, valora iconografía y representatividad, disfruta del «placer urbano».

En este nuevo diseño del espacio vital se tratan de superar tres falacias. Urbanización no es necesariamente destrucción ambiental, como se denuncia desde la Roma de Juvenal Marcial, sino «música del desorden equilibrado». Como califica Baudelaire, lluvia no es sino «juego del agua en la ciudad». Tecnología y poética no son irreconciliables. En contra de los *shakers*, y a favor de Sant'Elia, el vocabulario moderno fue rápidamente aceptado. Antiguo y nuevo no se oponen. En contra de Le Corbusier, el *objet*

trouvé de Picasso y Miró no hizo sino revalidar la superposición espacial y la coetaneidad cultural de la Mezquita de Córdoba como ejemplo paradigmático que culmina en la superposición de trazas romana, árabe, renacentista, barroca y neoclásica de nuestras ciudades históricas. Sevilla o Zaragoza.

Comprender la calidad del ambiente, para proceder a su mejora y de ahí a su utilización placentera, supone un doble esfuerzo de percepción individual de lo fenomenológico y de comprensión colectiva de lo geográfico.

En este difícil ejercicio de equilibrio en el diseño no se debe dejar paso al predominio de la «memoria colectiva», olvidando lo subjetivable. La teoría de «estímulos y respuestas» rechaza el concepto de «imagen fija» en lo real y lo sustituye por el de «función activada» en lo virtual. La incorporación de experiencias y motivaciones personales favorece la misión polisémica de «calle» y «patrimonio» como conformadores de la imagen cualificada de la ciudad, simbiosis entre elementos memorizados y elementos simbólicos.

Vivir la ciudad es «acto de simbolizar», actividad positiva y creativa en que el patrimonio urbano se convierte en «sujeto de acción social». *Percepción y práctica del marco vital se sincronizan. La imagen visual memorizada relaciona «percepción y afecto»* con «forma y dimensión», es decir, lo virtual con lo real. Es así como Tokio aparece confuso, más grande de lo real, gris, difícil, hosco, y Heidelberg, por el contrario, familiar, más pequeño de lo real.

A la escala del diseño inmediato, la imagen del espacio urbano se construye relacionando funciones-rutina (el paseo por la calle comercial) con significaciones asociadas a formas (el escaparate, la compra, la convivencia, el bienestar en el centro urbano).

Espacio y edificación urbana pasan a ser sujetos de afecto. Se distingue «forma y función» de «situación», se valoran los elementos constantes y se califican con experiencia individual y estima.

La percepción se simboliza hasta el afecto. La imagen de la ciudad pasa a ser expresión del contenido subjetivo y sobre todo afectivo del lugar frente a su realidad geométrica. Se califica el espacio como sujeto gris, luminoso, dinámico. La forma urbana penetra hasta ser parte del mapa mental del ciudadano.

¿Es este un proceso de ensoñación escapista, una salida por la tangente del compromiso urbanístico de transformar la realidad?

Parece más bien una aportación enriquecedora al dilema diseño-diseño, situándolos en el terreno de la significación mental. Espacio urbano y patrimonio, como objetos "descriptivos-sensibles-simbólicos", despiertan «visiones-recuerdos-importancias». En el proceso de memorización individual y colectiva alcanzan un estadio de sujeto activo de terapia social.

En este proceso de diseño-diseño, el espacio urbano recorre el proceso de la percepción objetiva a la introspección individual y subjetivada para llegar a ser simbolizado en memoria colectiva. De dibujar «cuerpos» y estructura física (percepción), se pasa a diseñar «monumentos» como elementos grabables (memorización), y a superar la forma hasta llegar al diseño del «tipo» (simbolización), bañando los recuerdos con su nivel de importancia, trascendiendo las «situaciones» en «escenarios» del arte urbano.

Es así como se comprenden y valoran «casa», «barrio» y «ciudad» por el ciudadano medio, el individuo posindustrial capaz de llegar al éxtasis al apreciar igualmente el valor objetivo de una catedral que el subjetivizado espacio activo de una discoteca (caja de zapatos-garaje negro) o de la noche ciudadana (picnic en la autopista).

Diseñar la ciudad es designar satisfacción con el medio urbano, hacer aparecer aspectos afectivos.

La nueva arquitectura de la ciudad debe utilizar la psicología individual más que la erótica del diseñador, basarse en la cultura aprendida más que en el baúl de los recuerdos de la historia, generar reflexiones y posiciones del usuario más que imposiciones de los nuevos mandamientos técnico-políticos.

Del mismo modo que la arquitectura moderna tuvo éxito al magnificar memorias y símbolos mercantiles de alto significado al final del siglo XIX, queda ahora abierta la puerta para la reinención de la ciudad heredada, a través de entender y prefigurar sus cualidades humanas. Casa-calle-plaza adquieren dimensiones palpables, defendibles. El localismo superará la anomia con su capacidad comunicante. La coetaneidad de lo efímero y lo perdurable refuerzan su imagen temporalizada. La simbiosis entre lo trascendente y lo cotidiano garantizan su intencionalidad estética.

El espacio urbano así designado obtiene atributos de lo humano, llega a ser interesante, ordenado, suave, rico, limpio, tranquilo, eterno.

El espacio urbano como sujeto de cultura

Entendida la cultura, con Tylor, como «ese todo complejo que incluye conocimiento, creencias, arte, moral, ley, costumbres, capacidades y hábitos que en el hombre adquiere y perpetúa como miembro de una sociedad», aparece la ciudad, en su doble interpretación material y psicológica como uno de los puentes firmes que permiten trascender del universo físico y metafísico al de los criterios y valores y de allí al arte humanizado en la ciudad, «cosa humana por excelencia», como la califica Levi-Strauss.



Su diseño debe aunar creencias del grupo social con una conducta comunitaria adecuada que cristalice en expresiones plásticas. Será así posible superar la historia como acumulación estratigráfica y sustituirla por un concepto vivo de cultura, como vivencia biográfica.

El diseño urbano debe superar por tanto el mundo de lo geométrico y lo biológico para asentarse en lo que profundamente caracteriza al hombre: la fabricación de un instrumento en el que sumergirse y la capacidad de comunicación dentro de él.

La forma urbana resultante se convierte así en símbolo biográficamente estable de nuestra sociedad, ostenta capacidad generadora y portadora de expresión de ideas, adquiere la intención de lo que «debe ser realizado», lo que merece ser «practicado y defendido».

Forma y patrimonio urbano no es por tanto resultado determinista de la historia sino proceso abierto de la política, en el que deben integrarse, mediante el diseño-diseño-dibujo, un esfuerzo de innovación-adaptación y de mantenimiento de atributos de la propia identidad.

La aculturación industrial condujo a una «contracción de personalidad», su ciudad muestra la resistencia pasiva del ciudadano a modificar sus rasgos de identidad.

La crisis posindustrial culmina en una «discrepancia negativa» con el propio concepto de progreso. En su ciudad se palpa la pérdida de auto-estima, la devaluación del marco vital.

La reinención del patrimonio urbano ayuda contra esta desafección, impone un equilibrio homeostático al movimiento continuo que genera la conciencia de imperfección de nuestro entorno. Se reconcilia así lo primitivo y lo civilizado, naturaleza y cultura.

El diseño materialista en que degeneró el funcionalismo enfatiza la hegemonía de la infraestructura social (producción-reproducción), centrando la acción urbanística en las funciones de trabajo, vivienda, movilidad y recreo del cuerpo y el espíritu, como sintetizaba, ingenuamente, la Carta de Atenas.

La ciudad posindustrial no puede encajar en ese determinismo. Debe perseguir un nuevo «idealismo cultural», tal como queda definido por la antropología actual, primando la sobreestructura mental, los vectores de comunicación, arte, ocio y ritos.

El actual apetito de reconocimiento personal sustituye la «conciencia de clase» por «redes situacionales del individuo». En la ciudad resultante, a pesar de la aparente insolidaridad flotante, aflora una nueva «camaradería» hacia la «ciudad nuestra».

El diseño urbano apunta en esta dirección un paso trascendental en la superación del dibujo técnico, artístico o científico, al iniciarse como servicio de terapia social.

La nueva «arquitectura de la mente» apoya los atributos de la silueta de una comunidad transformada: la que conoce su propia realidad, valora las particularidades de su biografía, equilibra razonamiento y afectividad, establece una organización temporal sana relacionando pasado y futuro, presenta una correcta y armónica constitución corporal.

La oferta más actual de este diseño de nuestra ciudad es la superposición de la nueva creatividad plástica virtual con la comprensión y afecto hacia la realidad encontrada.

Forma y patrimonio urbano no es por tanto resultado determinista de la historia sino proceso abierto de la política, en el que deben integrarse, mediante el diseño-diseño-dibujo, un esfuerzo de innovación-adaptación y de mantenimiento de atributos de la propia identidad.

**Fondo de Publicaciones
Foro Nacional por Colombia**



Sus dos últimos títulos:

**VIVIR EN BOGOTÁ (Varios Autores)
y
CIUDAD Y VIOLENCIA**

Alvaro Camacho Guizado y Alvaro Guzmán

**De venta en las principales librerías del país
Distribuye ECOE.**



SECRETARIA DE EDUCACION DE BOGOTA D. E.

**Formando generaciones
a la luz de los
VALORES PATRIOS
para el
fortalecimiento
de la
democracia**



**A la
Educación
distrital
VUELVEN la
Cátedra Ecológica,
la Cívica y la Urbanidad.**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA



Si Van Gogh viviera sería suscriptor de Foro