

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 39

Septiembre de 2000

Valor \$ 6.000.00

## Los Partidos en Colombia ¿A quién representan?



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

ISSN 0121-2559



00038>



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Tarifa postal 465

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Rocío Londoño Botero  
Jorge Bernal Medina  
Eduardo Vidal Díaz

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzen, Edison Nunez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Alejandro Angulo (Roma), Candido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

**Asamblea de Socios:**

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera, Rocío Londoño, Eduardo Vidal Díaz, Esperanza González, Aura Hernández, Wilson Roca.

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta - Jorge E. Espinosa

**Fotografía carátula**

Alberto Segura

**Ilustraciones:**

Mauricio Suárez (Collage)

**Impresión:**

Servigraphic Ltda.

**Distribución y suscripciones:**

Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550  
Fax: 286 1299  
Apartado Aéreo 10141  
Santa Fe de Bogotá - Colombia

**Licencia:**

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

# Contenido

## Editorial

- 1 Las negociaciones de paz en la encrucijada

## Los Partidos en Colombia: ¿Qué representan?

- 3 La representatividad del Congreso *Fernando Cepeda Ulloa*

- 11 El sentido extraviado de la representación política *Ricardo García Duarte*

- 21 Colombia: crisis de representatividad *Pedro Santana Rodríguez*

- 29 La reforma política, la cifra repartidora y las fuerzas independientes *Carlos Vicente de Roux R.*

## Guerra y Paz en Colombia

- 41 Honor, amnesia, maldad y reconciliación en Colombia *Herbert Braun*

## Política y Sociedad

- 56 Antipolítica, elecciones y guerra en Colombia *Miguel Angel Herrera Z.*

## Ideología y Sociedad

- 70 Sin confianza no hay democracia *Ludolfo Paramio*

## Comunicación y Sociedad

- 82 Comunicación para reconstruir sociedad democrática en condiciones de desastre *Juan Camilo Jaramillo  
Pedro Santana R.*

## Las negociaciones de paz en la encrucijada

**E**l gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, cumplió la mitad de su período constitucional en medio de una aguda crisis social cuyos signos más preocupantes y visibles son las tasas de desempleo, que superan el 20%, la pobreza que cubre a 55 de cada 100 colombianos, la crisis aún no superada del sector financiero y los nubarrones que cubren el proceso de negociación con los grupos insurgentes.

En estos dos años de mandato constitucional hay que abonarle al presidente su decisión de mantener contra viento y marea el proceso de diálogo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Una zona despejada que cubre cinco municipios y 42.000 kilómetros cuadrados que están bajo el control de la guerrilla como lugar para realizar la negociación política, una agenda para la negociación, la realización de numerosas audiencias sobre diversos temas de la agenda y el cruce de propuestas sobre el cese al fuego, son éstas las realizaciones más notorios de un proceso al que la ciudadanía exige resultados más concretos.

La verdad es que hasta ahora los logros más visibles son la agenda, la zona de distensión y las audiencias. No obstante la estrategia de negociar en medio del conflicto que sirvió originalmente para sentar a la mesa a los actores del conflicto armado, viene mostrando su agotamiento, como era previsible, aunque fue útil en su momento dada la desconfianza entre las partes. El estancamiento de los diálogos y el agrietamiento que muestran sobre todo las negociaciones con las FARC, indican que el proceso requiere imaginación y avances sobre todo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y para que esto sea posible, urge llegar a acuerdos sobre cese al fuego y mecanismos de verificación. Pero el agrietamiento, aunque puede ser subsanado mediante voluntad política para lograr un cese de las hostilidades y unas reglas de verificación, tiene obstáculos aún mayores puesto que la negociación no arranca en firme.

Cada uno de los dos actores principales, gobierno y guerrilla, han puesto en marcha al mismo tiempo que se mantienen en la mesa, sus respectivos planes B para escalar el conflicto. La desconfianza de las FARC nace del componente militar del Plan Colombia, que busca mejorar la correlación de fuerzas tanto en infraestructura como en formación de batallones profesionales que tendrán por encargo inicial la lucha contra los cultivos ilícitos en el sur del país en donde inevitablemente chocarán con los frentes de las FARC, dado que esas regiones del país cuentan con una amplia presencia de este grupo guerrillero. Y las desconfianzas del gobierno se relacionan principalmente con los ataques realizados por las FARC en las últimas semanas a poblaciones como Arboleda en el departamento de Caldas y Carmen del Atrato en el departamento del Chocó, en los cuales se ha repetido la acción masiva de la guerrilla como ya se había registrado a finales de julio sobre algunos municipios del sur del departamento del Tolima. Las FARC, además, parecen haber puesto en marcha un plan para incrementar sus ingresos (aumento de los secuestros, el boleteo, que se ha trasladado a las ciudades ante la crisis de los sectores agrarios, gramaje a los cultivos ilícitos), que les permita hacer frente a los dólares para el financiamiento de

batallones y helicópteros suministrados por el gobierno de los Estados Unidos a las Fuerzas Militares colombianas.

El gobierno parece haber calculado mal las implicaciones y las respuestas que tendría el Plan Colombia en el proceso de negociación con las FARC. La verdad es que el componente militar más las desvergonzadas declaraciones del gobierno norteamericano de poner entre paréntesis la vigencia de los derechos humanos, la eliminación de la exigencia de investigaciones y acciones contra los grupos de autodefensa y la autorización al gobierno y a las Fuerzas Armadas para que una parte del material bélico sea utilizado en la lucha contra las guerrillas, así como el aumento de los llamados “asesores militares” norteamericanos, nos indican los riesgos de un escalonamiento del conflicto y eventualmente del incremento de la presencia norteamericana en nuestro país; ya no es una mera especulación. Esos riesgos son reales.

Precisamente allí radica la importancia de una propuesta como la del cese al fuego y una veeduría y comisión internacional de verificación que deberían descansar principalmente en países amigos de Europa y eventualmente en un organismo multilateral como las Naciones Unidas. El cese al fuego pactado con mecanismo de verificación sería muy importante en las circunstancias actuales pues pondría bajo control el nuevo material bélico y los importantes recursos provenientes del Plan Colombia. Este plan no será viable si no hay un mínimo acuerdo que lo desvincule de la confrontación militar. Aun la necesaria inversión social que requiere el país no será viable si esa inversión se convierte en objetivo militar por parte de las guerrillas. Al mismo tiempo un cese al fuego requiere una definición de política estatal frente a los grupos paramilitares y una verificación de los acuerdos a que eventualmente se llegare por parte del gobierno con esos grupos.

La situación con relación al Ejército de Liberación Nacional es aún más compleja. El gobierno ha mantenido una posición y una política errónea, en nuestro sentir, con respecto a este grupo guerrillero. La rectificación que parecía abrirse camino tampoco ha dado los resultados esperados. La reunión en Ginebra, Suiza, en términos generales fracasó. El gobierno ha hecho unas promesas que no ha cumplido. Hoy en día parece poco probable una zona de distensión en el sur de Bolívar para dar inicio a la Convención Nacional. Erróneamente el gobierno cree que los elenos se encuentran al borde de una derrota militar de esta agrupación por parte de los paramilitares, que han contado con la anuencia pasiva de las Fuerzas Armadas gubernamentales. Aunque la reunión sirvió para avanzar en los contactos entre sectores de la sociedad civil y este grupo insurgente, no se concretó nada sustantivo y, por el contrario, aumenta la desconfianza sobre las posibilidades de concretar en el corto plazo una zona para realizar la Convención Nacional.

Una propuesta audaz sería la de buscar otro sitio para la realización de la Convención y de esta manera poder desatascar el proceso con los elenos, pero éstos no dan muestras de querer un sitio distinto. En esas circunstancias los diálogos con ese grupo tampoco avanzan. No obstante, se debe persistir en encontrar otras alternativas.

Hay que avanzar en pactar un cese al fuego con verificación internacional y hallar un lugar para la Convención Nacional, dos cosas nada fáciles, pero imprescindibles, en el propósito nacional de impedir que se rompan los diálogos y se profundice el conflicto.

Fernando Cepeda Ulloa  
Político, profesor de la  
Universidad de los Andes

# La representatividad del Congreso

Fernando Cepeda Ulloa

Uno de mis autores preferidos en el campo de la ciencia política es el profesor británico Bernard Crick. Y uno de sus libros más conocidos y admirados se titula *The Reform of Parliament* (1964). Cuando inicié la enseñanza de la Ciencia Política en la Universidad de los Andes, sus opiniones en éste y otros libros eran de consideración obligatoria. Para entonces, era una de las publicaciones más apreciadas sobre el tema. Ya han pasado casi cuatro décadas y no vacilaría en seguir recomendándolo.

Precisamente, el prefacio de este libro abre con esta reflexión: “La reforma parlamentaria es una de aquellas cosas (que como lo dijo alguna vez Mark Twain con respecto al tiempo) sobre las cuales todo el mundo habla pero nadie sabe qué hacer al respecto”. Pocas veces ha habido tanto acuerdo público con respecto a que algo hay que hacer con el parlamento, pero al mismo tiempo rara vez ha habido tanto acuerdo privado de que es bien probable de que no se haga nada al respecto. La reforma siempre ha sido vista por los parlamentarios como una amenaza. Dice que, en el mejor de los casos, ¡la perciben como una oportunidad para que les dejen más tiempo para hablar...! Y concluye que quizás por ello se requiere que sean los estudiosos de la política con su peculiar perspectiva, medio comprometidos y medio desapasionados, quienes sugieran que hay una necesidad urgente de hacer una reforma parlamentaria, porque ella contribuye a la eficacia del gobierno mismo. Y eso lo subraya.



Pues bien. Desde que me conozco y tengo conciencia de la vida política, en Colombia —al igual que en otras partes del mundo— se viene hablando de una reforma del Congreso. Se hizo algo en 1968 y se intentó mucho en la Constituyente de 1991. Y como nunca, la desilusión de los ciudadanos con lo que ocurre en el Congreso es dramática. Así lo dicen las encuestas. No hay para qué citar los porcentajes. Así lo dice la reacción tan positiva de la opinión pública a la propuesta de un Referendo de iniciativa gubernamental que proponía no sólo una reforma del Congreso sino su revocatoria, que ya era bastante decir. En 1995, una Comisión de Reforma creada por el gobierno —y de la cual formé parte— presentó una serie de propuestas que dieron lugar a la presentación de varios actos legislativos por el entonces ministro del Interior, Horacio Serpa. Aunque la reforma contaba con el consenso del Partido Liberal, del Partido Conservador, de las fuerzas políticas independientes, de las centrales sindicales y de otras organizaciones de la sociedad civil, no pasó absolutamente nada. Y hoy ese esfuerzo parece perdido en la maraña de los recuerdos que tienen que ver con no sé cuántos intentos frustrados de reforma política. Comienzo a creer que existe una posibilidad real de que algo ocurra en este campo, porque el viacrucis de este tipo de reforma ya va para largo, ya son varias las frustraciones y ello parece ser el prerrequisito para que decisiones de este orden alguna vez se adopten.

Las instituciones representativas —llámense Congresos, Asambleas, Parlamentos— gozan de un precario prestigio en casi todas partes del mundo. Son excepcionales los momentos gloriosos de los Parlamentos. En Colombia recuerdo uno, con nitidez. Se trata del momento en que el Congreso Nacional volvió a funcionar como tal al terminarse la dictadura de Rojas Pinilla y el período de la Junta Militar. Fue hasta emocionante. Pero eso pronto se diluyó. Me atrevería a decir que la constante es la de un bajo prestigio institucional. Y el fenómeno es así desde hace mucho tiempo. Por allá en la década de los años sesenta en un debate en la Sociedad Económica de Amigos del País, entre un distinguido politólogo fran-

cés y Mario Latorre Rueda, siempre de muy grata recordación, don Mario citó textos decimonónicos que parecían escritos en ese momento, o tal vez hoy, sobre la crisis del Parlamento, su baja credibilidad, su disfuncionalidad, etc.

No obstante todos estos antecedentes, creo que es indispensable hacer lo posible por devolverle al Congreso, como máxima institución representativa formal, tanta credibilidad, respetabilidad y aprecio de la ciudadanía, como sea posible. Y sé, de antemano, que es una tarea casi imposible. Entre otras razones, porque hay intereses creados para que el Congreso no goce de tanta credibilidad y porque en la sociedad contemporánea han ido surgiendo factores que han entrado a competirle con eficacia.

Habría que añadir, que aquí y en otras partes del mundo, los congresistas no ayudan a mejorar la situación. El Congreso por ser una institución plural termina por tener el prestigio del menos calificado de sus miembros y no al revés. Ello parece ser una perversa ley de la vida política. Y es muy difícil en una institución que en algunos países tiene más de seiscientos miembros y en casi todos más de cien, que no haya una oveja negra que sea la que marque la pauta de desprestigio de la institución y de sus miembros. Ello no ocurre con la Presidencia de la República, en la cual las ejecutorias de una persona, buenas o malas, son las que determinan su fortuna ante la opinión pública. O la proyección buena o mala de sus ejecutorias, para ser más exactos.

Vale entonces la pena examinar algunos de los factores que han venido lenta pero seguramente afectando el desempeño y el prestigio de la institución representativa. Ellos son, de alguna manera, responsables por la crisis de representación que se vive en muchas partes del mundo. Lo que algunos han llamado el déficit de representación, que hay que enmarcar en lo que contemporáneamente se denomina el déficit democrático. Es que cada día la tarea de representar se hace más difícil. En ocasiones, casi imposible. Las sociedades se han tornado excesivamente complejas, los intereses se han multiplicado. Identificar, entender, articular y agregar esos intereses, es una tarea de romanos. La vida

*Las instituciones representativas —llámense Congresos, Asambleas, Parlamentos— gozan de un precario prestigio en casi todas partes del mundo. Son excepcionales los momentos gloriosos de los parlamentos. En Colombia recuerdo uno, con nitidez. Se trata del momento en que el Congreso Nacional volvió a funcionar como tal al terminarse la dictadura de Rojas Pinilla y el período de la Junta Militar. Fue hasta emocionante. Pero eso pronto se diluyó. Me atrevería a decir que la constante es la de un bajo prestigio institucional. Y el fenómeno es así desde hace mucho tiempo.*





de los partidos políticos que encuentra en esa tarea su razón de ser, se ha hecho muy costosa y compleja, a tal punto que ya desde los años sesenta se habla del ocaso de los partidos políticos. Y el fenómeno, en verdad, se ha ido produciendo aquí y en otras partes del mundo. En fin, la crisis de representación está ligada a otros fenómenos de la vida contemporánea que han ido desbordando las concepciones tradicionales del quehacer político y han ido debilitando, por decir lo menos, las instituciones clásicas de la arquitectura institucional democrática.

Personalmente, creo que en todas partes tiene que entrar en la agenda el tema de cómo reformular las instituciones políticas para acomodarlas a las nuevas realidades. Y algo de eso se ve por aquí y por allá. Pero todavía hay un larguísimo camino por recorrer. Sin más elucubraciones entro a presentar algunos de los factores que están desafiando la función representativa de la institución parlamentaria.

## 1. Los medios de comunicación

Cuando no existían sino los medios escritos, éstos tenían como contenido principal un seguimiento analítico de la vida parlamentaria y, luego, buscaban reflejar lo que allí

ocurría con precisión. Todavía lee uno con delectación las crónicas parlamentarias escritas por Alberto Lleras o Hernando Téllez, para el caso colombiano. Experimento cierta nostalgia cuando las reviso, otra vez, y las comparo con la pobreza de las que hoy se hacen, cuando se hacen, porque realmente es un oficio que parece haber desaparecido: el del cronista de la vida parlamentaria.

La situación es hoy mucho más grave porque, particularmente, la televisión ha venido a competir francamente con las tareas principales del Congreso. Lo único que no hace es legislar pero la función deliberativa, la función de crítica y de control político, se ejerce hoy por los medios de comunicación, principalmente por la televisión, con las características propias de este medio que son una alta penetración, pero con una superficialidad descomunal y una ausencia de análisis formidable, y una precaria, por no decir inexistente, visión integral de lo que está ocurriendo. Y, claro está, la fuerza de la penetración de la voz y la imagen por medio de unos mensajes impactantes pero en ningún caso analíticos, desbordan cualquier otro intento que se haga —y no se hace— por llevar a la opinión pública una versión iluminada de lo que está ocurriendo en el Congreso.

La respuesta en varios Parlamentos y Asambleas en distintos países del mundo ha sido la de tener su propio sistema de transmisión de las sesiones del Congreso. Pero no hay televisión que alcance para eso. Las comisiones del Senado y Cámara y las plenarias no pueden estar permanentemente en la televisión porque no habría ni espacio, ni interés en la ciudadanía, ni tiempo para hacer ese seguimiento. Canadá tiene dos canales de televisión para ese propósito, uno en inglés y otro en francés. El parlamento británico, con mucha reticencia, permitió que entraran las cámaras de televisión pero con reglas muy estrictas sobre cómo debían enfocarse las sesiones, qué no podían mostrar, etc. Entre nosotros se imitó algo parecido pero sin reglas de ningún orden, con lo cual aspectos inescapables de la vida parlamentaria se presentan a la opinión pública en vivo y en directo haciéndole un gran daño a la majestad y a la imagen del Congreso y de los congresistas. Y es asombroso que no se den cuenta. Y más asombroso, que en sus visitas a Congresos extranjeros no aprendan lecciones elementales sobre cómo manejar estas nuevas herramientas de la tecnología contemporánea. Así, pues, algunos congresistas se felicitan porque los debates que se transmiten por Señal Colombia, permiten una visibilidad del Congreso que antes no tenía. Pero no se dan cuenta que al lado de esa visibilidad quedan expuestas públicamente conductas que dejan muy mal al Congreso y a los congresistas. La ciudadanía no está en capacidad de percibir que al lado de esos debates que se transmiten, hay otros que están ocurriendo en diferentes escenarios del Capitolio Nacional. Así las cosas, lo que habría podido ser una herramienta para prestigiar el Congreso se ha ido con-



virtiéndose en una experiencia desafortunada que ha ido deteriorando el prestigio de la institución y de sus miembros.

Los programas informativos del Congreso tampoco han sido un modelo de periodismo, y aunque se reconoce que ha habido mejoras, dejan muchísimo qué desear. Ha sido un desperdicio. Con todo, la experiencia apunta a la urgencia de hacer un matrimonio bien avenido entre el Congreso y el instrumento más poderoso de comunicación, pero también más exigente: la televisión.

## 2. El horario

Aunque sea un asunto simple, parece increíble que los congresistas no se den cuenta de que tienen que cambiar sus hábitos de trabajo y, por supuesto, el horario para realizar sus tareas. La programación de las actividades del Congreso tiene que estar sintonizada con los horarios de los noticieros, particularmente, los de la noche. Y esto parecen no entenderlo. No se entiende cuál es la razón de ser del vicio inveterado de trasnochar. De esta manera, la televisión no puede transmitir la esencia de debates y acciones que se desarrollan en el Congreso. Y los periódicos cierran sus ediciones cada vez más temprano, con lo cual lo que ocurre en él recibe precaria atención a no ser que haya un escándalo mayúsculo. Tampoco existe una buena oficina de comunicaciones que facilite el oficio de los periodistas.

## 3. Las Organizaciones No Gubernamentales

La complejidad de la vida contemporánea y la dificultad existente para que los partidos políticos cumplan con las funciones que la teoría les asigna, le han abierto un campo

enorme al quehacer de las así llamadas Organizaciones No Gubernamentales. De esta manera, existen instituciones especializadas que manejan temas vitales con muchísimo mayor conocimiento que los partidos, que el Congreso, y, en ocasiones, que el propio ejecutivo. Ello es evidente, en temas como el medio ambiente, los derechos humanos, la vida municipal, la situación de la mujer o problemas como el de los desplazados. En estos casos, los partidos políticos, el Congreso, las propias universidades, están en una situación muy precaria.

Las Organizaciones No Gubernamentales representan intereses específicos, además, más legitimidad y más capacidad de comunicación con los sectores interesados. Algunas cuentan con recursos humanos y financieros muy significativos. Y están en la vida política para quedarse y para ser cada vez más influyentes.

Es aquí donde la moderna teoría de la participación democrática viene a complementar la teoría clásica de la representación democrática. Y es en la conciliación y complementación de estas dos funciones donde surgen las tensiones características de la vida política en nuestro tiempo. Es la tensión que hemos visto frente a la propuesta de hacer un Referendo para reformar aspectos claves de nuestras costumbres políticas. El Referendo como expresión de la democracia participativa, por supuesto, no despierta ninguna simpatía en el Congreso. Y, por el contrario, suscita bastante interés popular. Ahí está el problema. Una dimensión llamativa de lo que ha ocurrido recientemente en Colombia, es que la propia oposición mayoritaria en el Congreso, así sea como *vendetta*, hubiera acudido, también, a una propuesta de Referendo cuando cuenta con un número decisorio de votos. Claro que estaba de por medio la iniciativa de revocar el mandato presidencial, que encontraba mayor legitimidad en virtud de una convocatoria popular. Ha quedado el antecedente que le permite a los grupos de oposición en el futuro, así sean minoritarios, recurrir a la democracia participativa para tramitar opciones políticas que no pueden gestionar en el Congreso. Lo llamativo es esta síntesis en-

tre la democracia representativa y la participativa. Porque en este caso, ha sido la representación mayoritaria en el Congreso la que ha apelado por la vía del así llamado Referendo Social al constituyente primario, para que éste, mediante un mecanismo de participación, le dé satisfacción a aspiraciones que prefiere tramitar por la vía del pueblo soberano.

#### **4. Fraccionamiento de los partidos**

En la medida en que el Congreso está constituido por partidos políticos, la estructura de éstos determina la naturaleza y la calidad de la representatividad de los congresistas y del propio Congreso. Infortunadamente, los partidos políticos colombianos se han fraccionado hasta extremos inverosímiles y responden precariamente a la disciplina partidista. Los tráfugas que hoy están en una bancada y mañana en otra, que se hacen elegir en nombre de una colectividad y luego participan en la construcción de coaliciones que no responden a los intereses de su partido político o que inclusive han sido desautorizadas por las directivas correspondientes, desfiguran la representación política. Los electores se llaman a engaño y nada pasa. Surge, entonces, la desconfianza política que lleva a la apatía, al cinismo y, en algunos casos, inclusive a la alienación política. Esa es la crisis de representatividad que más afecta al sistema político colombiano.

#### **6. El protagonismo individual**

Con el fraccionamiento de los partidos y el surgimiento de minipartidos, no queda sino el protagonismo individual como sustituto funcional del protagonismo de las grandes fuerzas políticas. A la opinión pública le resulta muy difícil identificar quién es quién, de qué lado está la persona que está haciendo uso de la palabra o votando. La imagen es de caos, confusión, desorden. El resultado son pequeños triunfos individuales a costa del desprestigio de la institución y del debilitamiento de los partidos políticos. El fenómeno

se va agudizando y se hace muy difícil retornar las aguas al cauce principal. La multiplicidad de voces y de protagonismos generan una cacofonía política que no conmueve a nadie, que no convoca a nadie y que, finalmente, pasa desapercibida. En el mejor de los casos quedan unos efectos de luces de bengala que así como deslumbran momentáneamente, pronto se desvanecen.

## 7. Las bancadas parlamentarias

La ausencia de una organización interna de los congresistas en bancadas parlamentarias contribuye a hacer aún más penosos los efectos del fraccionamiento de los partidos. Si existieran voceros de las bancadas y disciplina de las mismas, habría claridad, orientaciones, y la ciudadanía sabría a qué atenerse. Lo que existe hoy, hay que insistir, es una cacofonía que en nada ayuda al prestigio y a la credibilidad de la institución parlamentaria. Mucho menos a su representatividad.

## 8. Tecnificación de los asuntos públicos

Desde hace varias décadas los asuntos más importantes de la agenda nacional requieren de un tratamiento técnico que el Congreso no quiere asumir. Aun si a los congresistas se les facilita la posibilidad de contratar asesores, no hacen el mejor uso de esa opción. Y si se plantea la posibilidad de que centros de investigación de reconocida trayectoria le ofrezca al Congreso información y asesoría ello apenas funciona en casos excepcionales. El Congreso se coloca, así, en una desventaja descomunal frente al ejecutivo. Y termina por ser apéndice de ministros y de gerentes de institutos que preparan para los congresistas los debates que, en no pocas ocasiones, se pactan entre ellos. Ello resulta notorio y no ayuda en manera alguna a garantizar la independencia del Congreso y el papel que debe jugar con voces que alimenten la controversia democrática, que es la razón de ser de la institución parlamentaria. Y en esta ocasión prefiero

decir parlamentaria para hacer énfasis en que la naturaleza del Congreso es la de hablar, parlamentar, hablar, controvertir, debatir, opinar, disentir. Y eso es lo que no salta a la vista de la ciudadanía. Entonces, la representatividad queda empobrecida.

## 9. El estilo de la oratoria parlamentaria

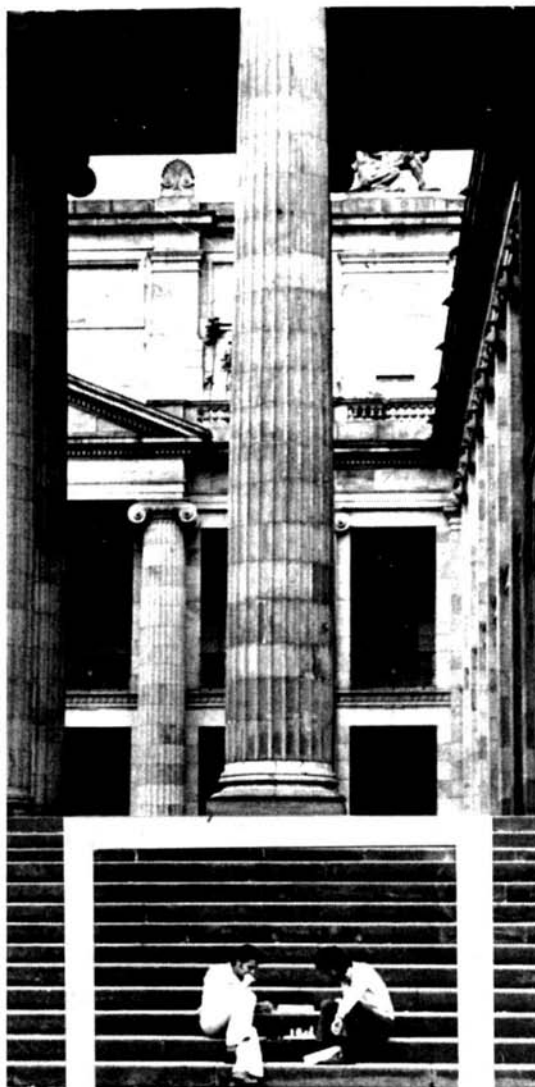
Sin duda, el estilo garrullero de los debates en el Congreso hace que éstos resulten de poco interés para los ciudadanos. La oratoria parlamentaria debe ser más sencilla, más coloquial, más directa, más al punto. Pero no, se insiste en un estilo oratorio pasado de moda y que ya ni siquiera tiene la altura retórica, ni la elegancia que lo distinguió en otros tiempos. Las reglas del debate son engorrosas, confusas y obsoletas. Buena parte del tiempo se va en la presentación de recursos parlamentarios que dejan en babia a la ciudadanía que sigue el proceso. Las mesas directivas resultan cada vez más inexpertas. Y queda una mezcla de solemnidad decadente combinada con expresiones y actitudes vulgares que jamás fueron de recibo en el recinto del Congreso y que no son de recibo y ni de lejos son aceptadas ni toleradas por las asambleas legislativas de alguna tradición en el mundo.

Con disgusto evidente escucho groserías, y expresiones menos que coloquiales, en la voz de ministros y congresistas. Sin duda, hay una decadencia. Deplorable. Triste. Y si a eso se le combinan algunos comportamientos que tampoco son de usanza en la mayoría de los Parlamentos, la cuestión de estilo llega a un nivel crítico que produce rechazo y hasta desdén. Me refiero a la informalidad que caracteriza el escenario de la Cámara y del Senado. En las curules se sientan por igual, congresistas, empleados, amigos de los congresistas, visitantes ocasionales. En el estrado de la mesa directiva se sientan tranquilamente congresistas, ministros y, en ocasiones, hasta particulares y funcionarios administrativos. Es asombroso. Desconcertante. El Congreso no exige majestad y no defiende la suya, que es el princi-

*Desde hace varias décadas los asuntos más importantes de la agenda nacional requieren de un tratamiento técnico que el Congreso no quiere asumir. Aun si a los congresistas se les facilita la posibilidad de contratar asesores, no hacen el mejor uso de esa opción. Y si se plantea la posibilidad de que centros de investigación de reconocida trayectoria le ofrezca al Congreso información y asesoría ello apenas funciona en casos excepcionales. El Congreso se coloca, así, en una desventaja descomunal frente al ejecutivo. Y termina por ser apéndice de ministros y de gerentes de institutos que preparan para los congresistas los debates que, en no pocas ocasiones, se pactan entre ellos. Ello resulta notorio y no ayuda en manera alguna a garantizar la independencia del Congreso y el papel que debe jugar con voces que alimenten la controversia democrática, que es la razón de ser de la institución parlamentaria.*

pio mínimo que le puede proporcionar respetabilidad y servir de base a una digna representación de la ciudadanía. Si a ello se añade una costumbre inverosímil, que es la de convertir el templo de la democracia en un comedor en donde se sirven papas chorreadas y pollo en salsa, ya el asunto llega a un nivel inaceptable. No recuerdo en los Parlamentos que he visitado en el mundo —y me encanta visitarlos—, un espectáculo de esa naturaleza. En alguna ocasión observaba una sesión de la Casa de los Comunes en Londres y resolví tomar unos apuntes de lo que estaba viendo y en cuestión de segundos uno de los ujieres, elegantísimamente vestido y con los mejores modales, me indicó que estaba prohibido tomar apuntes. Ello puede aparecer como una exageración pero forma parte de las tradiciones que le dan majestad al lugar donde mediante leyes se gobierna una sociedad. Jamás logré, tampoco, cruzar los elegantísimos cordones que impedían la entrada de particulares al recinto de la Casa de los Comunes, cuando ésta no estaba en sesión. Esa idea de que hay algo sagrado en esos ámbitos, no existe para nada en Colombia. Y ahí reside uno de los factores de manoseo y desprestigio de la institución.

Alguna vez intenté, sin éxito alguno, que los presidentes de las Cámaras pugnarán por establecer unas reglas que le devolvieran a ellas la majestad que deben tener. No confundo democracia con chabacanería, democracia con vulgaridad. Es al revés. Para preservar la democracia se requieren ciertos ritos y ciertas solemnidades. Y la carencia de esos elementos debilita la presencia del Congreso en Colombia. Como la debilita, también, y mucho, el hecho de que los grandes anuncios de las políticas gubernamentales se hacen en la televisión, en la radiodifusión, en entrevistas periodísticas, en las asambleas de los gremios, y no ante el Congreso. Y eso parece no importarles a los congresistas. Me atrevería a decir que ni siquiera se dan cuenta de que ello es así y que no debería serlo. Alguien podría decir que son sutilezas, nostalgias aristocráticas... pero basta mirar otros Congresos en el mundo para darse cuenta de que esos ritos, esos procedimientos, esa exigencias en uso del vocabu-



lario, esos ambientes de respeto y de alguna solemnidad, son indispensables para que la controversia parlamentaria se desenvuelva en forma civilizada y para que el Congreso y los congresistas se ganen la respetabilidad por parte de la ciudadanía. Así se facilita la representatividad.

Hay muchos más factores que están compitiendo con el Congreso y con sus funciones, pero no quiero extenderme más. Voy a mencionar dos adicionales:

## 10. El fortalecimiento del poder presidencial

El presidente Clinton pasará a la historia como el gobernante que logró hacer del escándalo una herramienta política para aumentar su prestigio. Esto se dice para mostrar hasta qué pun-

to el poder presidencial permite superar aun las circunstancias más adversas. Diferentes análisis de la vida política estadounidense así lo señalan. Uno se pregunta qué habría sido del Congreso de ese país si hubiera tenido que asumir situaciones similares. Es que la oficina del presidente puede utilizar todas las tecnologías que ofrecen las ciencias sociales contemporáneas para sintonizarlo con la opinión pública. El uso sofisticado de estas tecnologías fue lo que le permitió al presidente Clinton superar con éxito varios escándalos. Entre tanto, el Congreso de Colombia es absolutamente incapaz de utilizar estas tecnologías. Y si lo hiciera le resultaría muy difícil acondicionar a cada congresista para que acomode sus comportamientos a las indicaciones que resultan de

las encuestas, los grupos focalizados y el manejo eficaz de los medios de comunicación. Ahí radica la ventaja del ejecutivo sobre el legislativo. Hay evidencias históricas que así lo muestran. El Congreso está en desventaja. Y ello parece irremediable. Razón de más para que se hagan todos los esfuerzos, hasta los imposibles, por rescatar su majestad, su eficiencia, su representatividad y el buen desempeño de las demás tareas que le corresponden.

## 11. Fiscalización o control político

La tarea fiscalizadora del Congreso está más que disminuida por diversos factores. En primer lugar, las unidades investigativas de los periódicos y de los medios de comunicación, compiten crudamente y con eficacia con la tarea del Congreso, que está sometida a plazos y procedimientos. En segundo lugar, los organismos fiscalizadores cuentan con miles de profesionales a su servicio y realizan una tarea que un congresista por sí solo difícilmente puede cumplir. No les quedaría entonces sino hacerse eco de los trabajos realizados por la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía.

Y el mismo estilo oratorio, más o menos obsoleto, reduce las posibilidades de cumplir esa tarea con eficacia en forma cotidiana y sobre asuntos mayores y menores, que es lo que le corresponde a un Congreso verdaderamente representativo. El *Período de Preguntas* que se utiliza en algunos parlamentos busca precisamente eso: que diariamente en el parlamento se debatan las cuestiones que afectan la vida de los ciudadanos. Desde un trancón hasta un problema en un hospital. Desde una deficiencia en una escuela municipal hasta una falla en el manejo de las relaciones exteriores; desde un incidente menor hasta un problema de envergadura. Un mecanismo tan ágil que no compromete más de una hora en el tiempo de los ministros sintoniza realmente al Congreso con la ciudadanía. Pero en Colombia ocurren masacres, catástrofes, desastres natura-

les, eventos dolorosos como el del pensionado que muere haciendo una cola que jamás ha debido hacer, paros, huelgas universitarias, deficiencias en el servicio público, qué sé yo, sin que nada de eso tenga, la mayoría de las veces, el menor eco en el ámbito del Congreso. ¿Cómo se puede pretender, entonces, que la ciudadanía se sienta representada? ¿Cómo se puede esperar que los ciudadanos vean en el Congreso la caja de resonancia de sus quejas, de sus dolencias, de sus aspiraciones? Esperar la realización de grandes debates para tramitar los problemas de la cotidianidad es algo que ha deteriorado la imagen del Congreso y de los congresistas.

Es hora de concluir este ensayo. Y lo voy a hacer con una nota de esperanza. Todo parece indicar que los avances vertiginosos de la tecnología van a facilitar la comunicación entre los ciudadanos y los congresistas. Y en todo caso van a facilitar el ejercicio de la democracia directa, que por su imposible realización dio lugar a la democracia representativa. Un operador de la vida política americana, Dick Morris, eficaz asesor del presidente Clinton en sus peores momentos, considerado como uno de los individuos más influyentes en la vida política americana, sostiene en su novedoso libro *VOTE.com* que se está produciendo una revolución tranquila pero radical que está sacudiendo los fundamentos mismos del proceso político. Una transformación que va a poner en manos de los votantes y de los ciudadanos una dosis bastante grande de control directo de las decisiones que afectan sus vidas. El internet, dice Morris, está cambiando las reglas del juego porque hace posible actuar más allá de la desconfianza que producen los políticos y los medios de comunicación. Hay, dice Morris, una feliz coincidencia entre la capacidad tecnológica para realizar un diálogo en la red y la demanda de los votantes para hacerse oír, para expresarse, con lo cual se dispara una nueva relación que amenaza con reemplazar a los intermediarios en la vida política. Es el ideal jeffersoniano. Amanecerá y veremos. ●●

*La tarea fiscalizadora del Congreso está más que disminuida por diversos factores. En primer lugar, las unidades investigativas de los periódicos y de los medios de comunicación, compiten crudamente y con eficacia con la tarea del Congreso, que está sometida a plazos y procedimientos. En segundo lugar, los organismos fiscalizadores cuentan con miles de profesionales a su servicio y realizan una tarea que un congresista por sí solo difícilmente puede cumplir. No les quedaría entonces sino hacerse eco de los trabajos realizados por la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía.*

Ricardo García Duarte  
Socio-politólogo. Profesor universitario.



## El sentido extraviado de la representación política

Ricardo García Duarte

**E**l mundo moderno *inventó* la representación como la forma más eficaz para garantizar la participación de los ciudadanos en la configuración del poder político, sin que al mismo tiempo éste se disolviera en el desorden de los intereses encontrados. Es decir: para que hubiese democracia y al mismo tiempo, gobernabilidad; participación pero también decisiones.

Al unir la participación de los individuos con la formación del gobierno, el proceso de representación queda sometido a las contradicciones que le propone la disparidad de los intereses individuales; y así mismo a la reducción que le imprime una lógica tecnoburocrática, funcional y vertical, propia de las decisiones del gobierno.

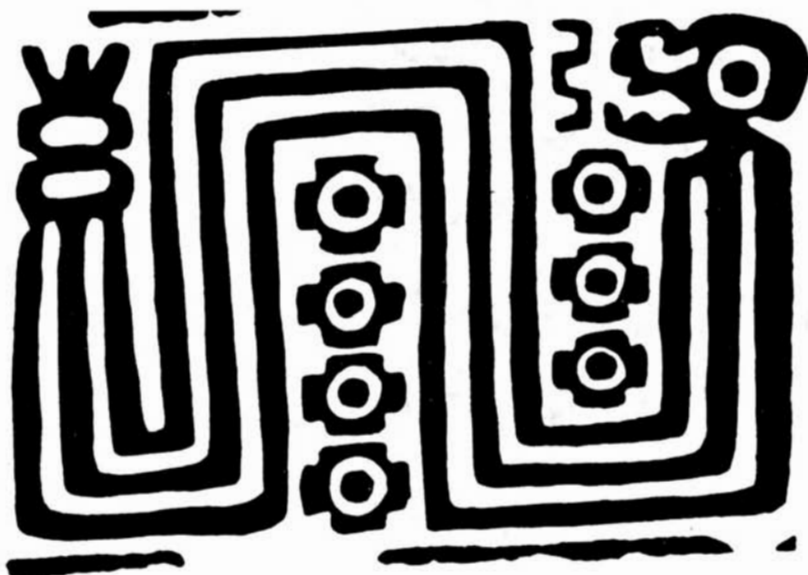
Sometido a un puro carácter de mediación entre la participación y el gobierno, y expuesto a las limitaciones y contradicciones que la una y el otro le imponen, el proceso de representación proporciona sin embargo un servicio que le dará una fuerza crecientemente autónoma, tanto simbólica como funcional. En realidad, proporciona el principio de la legitimidad al sistema de autoridad. De esa manera, a su utilidad funcional, suma su fuerza simbólica. Al servicio que presta para que una participación plural y extensa se traduzca en un cuerpo político reducido y operable, añade una transfiguración ideal, por la cual la sociedad se imagina que ella se gobierna a sí misma.

De este doble servicio, de ser mecanismo útil para la gobernabilidad en una demo-

cracia y de ser aliento espiritual para la adhesión de los individuos, *nace* su fuerza pero también las dificultades que la precipitan en una crisis.

Su funcionalidad, la misma que hace de la democracia un sistema operable, convierte en indispensable el acto de representación política. Pero también puede reducir la política a ejercicio *tecnocrático* y la democracia a la fragmentación de intereses.

Por otra parte, la *representación* encuentra en su efecto legitimador el aliento que le da una capacidad simbólica independiente. Pero también la puede convertir en cuerpo



que separado ya de la sociedad y atrapado en la lógica de tramitar intereses, termina sólo administrando los suyos; esto es, los intereses de los representantes y no los del pueblo.

### La representación y el sistema político

*Re-presentar* es presentarse por partida doble. Presentarse a sí mismo y presentar a otro. En la medida en que sea menos *re-presentar* y *representar* será sobre todo presentar al otro y no a sí mismo<sup>1</sup>.

*Representar* es un acto corriente de la vida social. Hace que ciertos propósitos se puedan realizar y ayuda al entendimiento mutuo

en el múltiple juego factual y lingüístico. En ese sentido, es un proceso de intermediación que en el mundo complejo y diverso de la vida contribuye a que con la facultad de algunos se compensen las carencias de otros. Enfrentados estos últimos a la variedad de exigencias sociales, se ven obligados a *presentarse* a través de otros dentro de ciertos campos especializados de acción.

El hecho de presentarse en nombre de otros es un acto por el que se cumple un encargo, pero también es un acto de *significación*<sup>2</sup>. En el más simple acto de representación se consume una simbolización. *Ego*, el individuo a quien se dirige el representante, debe ver en este último (*alter*) no sólo al individuo que habitualmente es, sino al mismo tiempo a la *persona* (a la máscara en griego) del otro al que representa. Esta doble personalidad de *alter* es en sí mismo un acto de pura simbolización, que sin embargo cumple una funcionalidad práctica, la de realizar un encargo.

El acto de *representación* puede darse con respecto a una persona individualmente considerada, como en el mundo del derecho civil, en los contratos, por ejemplo. Puede darse así mismo en el mundo económico y allí será más bien el producto de un agregado de intereses individuales. Puede darse frente a un *grupo*, como una comunidad cultural, y allí será más bien la representación del universo de significados a los que está adscrito ese grupo. Pero por otra parte, puede darse la representación desde fuerzas externas a la sociedad, desde lo trascendente o ignoto hacia lo social, como la representación de Dios por el papa o de las fuerzas sobrenaturales por el shamán. Al mismo tiempo puede darse la representación dentro de la sociedad, desde abajo y de modo colectivo, como la que existe en múltiples *asocia-*

1. Sobre la representación política, véase los artículos de Alfred de Grazia y de Giovanni Sartori en la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Tomo IX, pp. 302 a 312.

2. Sobre la significación, Schultz, Alfred, *La construcción significativa del mundo social*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 65

ciones, por delegación consciente de los afiliados.

Tales representaciones están inscritas, como lo plantea Habermas, en *sistemas* que reproducen organizadamente actos que brotan en el "mundo de la vida"<sup>3</sup>. En cada uno de aquellos sistemas —el económico, el jurídico, el cultural— la representación se encausa dentro de lógicas específicas.

Entre esos sistemas, hay uno en el que el proceso de representación encuentra un lugar destacado. Es, si se quiere, el sistema que funciona básicamente a través de representaciones. Se trata del *sistema* de la política. En él se organizan de manera concentrada, visible y explícita, las relaciones de poder. Allí la organización del mando se justifica por sí misma. Por esta razón, se trata de un *sistema* que no sólo pretende auto-regularse sino regular a los demás *sistemas* en que se organiza la sociedad.

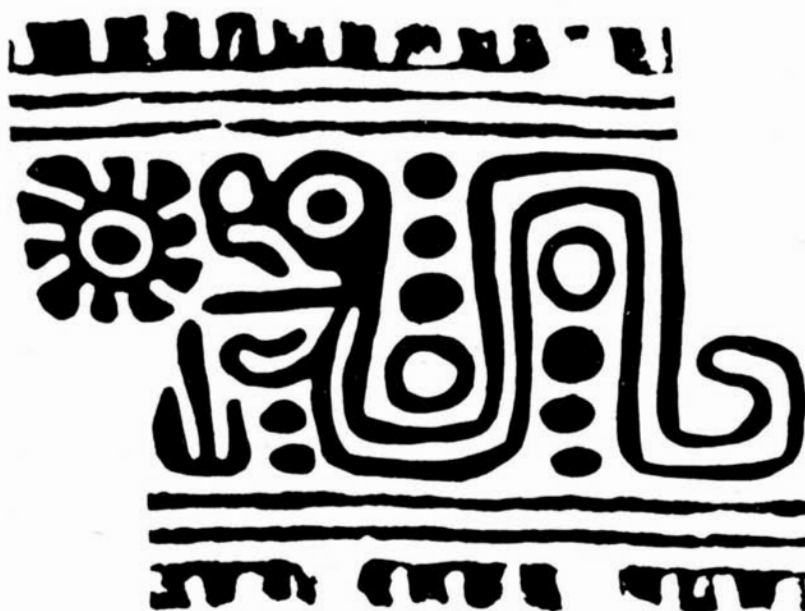
Los actos de representación que se dan en su interior no sólo buscan organizar el ejercicio decisonal que implica el poder político. También recogen la representación del mundo social. La política es la organización técnica del poder, lo cual exige delegaciones y representaciones<sup>4</sup>. Pero es también la *expresión concentrada* (representación global) del conjunto de relaciones de poder que atraviesan los demás *sistemas*.

De ahí que el acto de representación dentro de la política concentre a su turno las distintas lógicas de representación que de modo distinto predominan en los otros sistemas, como el económico, el cultural y el jurídico.

Así, la representación política es una asociación racional de voluntades individuales, lo que en cierto sentido la aproxima, como en el mercado, a una agregación de intereses y de visiones particulares. Pero es algo más que eso: es también la expresión de valores y de códigos de poder que superan a las voluntades individuales, las que más bien se acomodan a éstos y aquéllos. Y es todavía otra cosa: la expresión de un trascendente que está dentro del mundo; es decir del "pueblo", que viene a reemplazar a Dios. Ya en el poder no hay representantes de éste pero sí del "pueblo". El pueblo como ente generalizado,

no como suma de individualidades, es la mundanización de lo trascendente; es la encarnación de lo que antes pudo ser el mundo incorpóreo de las fuerzas del más allá. El pueblo se convierte en la fuente primaria pero también imaginaria del poder. Y la representación popular pasa a ser el proceso a partir del cual nace imaginariamente la organización del poder.

Este imaginario dominante sobre el origen del poder proporciona los significados fundantes bajo los que ordenándose a sí mismo, el sistema político re-ordena a los de-



más *sistemas*. Bajo ese mismo imaginario del poder soberano del pueblo se reproduce la hegemonía de las élites dominantes sobre el conjunto de las clases sociales.

La orientación sobre los distintos "sistemas" y la hegemonía sobre las "clases" se superponen como las dos dimensiones en la organización del poder.

3. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Vol. II, Taurus, Madrid, 1999, pp. 169 y ss.

4. Braud, Phillippe, "Du pouvoir en general au pouvoir politique", en Leca, J. y Grawitz, M., *Traité de Science Politique*, PUF, París, 1985, pp. 384 a 387.

Pero esta orientación y esta hegemonía suponen también la existencia de lógicas, de intereses y de necesidades diversas y encontradas, tanto por lo que hace a las oposiciones dentro de cada *sistema*, el económico, por ejemplo, como por lo que hace a los intereses y a las representaciones particulares de cada clase social.

Por ese motivo, la representación política se ve en la obligación de envolver bajo el halo de la unidad la variedad de intereses, pero sin suprimirlos; razón por la cual tiene que acogerlas, bajo la presión del poder social que los respalda. Al tiempo que tramita poderes dispares propone su mistificación igualadora; del mismo modo, como a la vez que produce la simbolización de un poder del pueblo, produce los equipos y los grupos de gobierno materiales que se hacen cargo de las decisiones del poder.

Este doble papel de tramitar intereses diversos y al mismo tiempo de fijar las pautas de una hegemonía idealizada, es el que determina que la política pueda ser vista como un *mercado*, según la perspectiva que ofrecen Weber, Schumpeter o Downs, en el que compiten *empresarios* políticos, dotados de técnicas organizativas y capaces de diseñar ofertas políticas; y a la vez como la expresión concentrada de las contradicciones de la sociedad, el lugar en que brota el Estado, suerte de *centralidad* moral y espiritual, a la manera de Hegel, y en cierta medida, sólo en cierta medida, a la manera de Marx.

La política es el *sistema* de auto-regulación (y la legitimación popular lo mismo que el monopolio de la fuerza son fundamentales para esta auto-regulación) en el que se procesan simbólicamente las pautas de hegemonía en la sociedad; en el que se “fijan las metas”, para decirlo a la manera de Parsons. Pero es también el “campo” en el que se tramitan —recodificados— los intereses de los individuos o de los grupos; re-codificados en el lenguaje de los partidos y en los indicadores del “interés general”.

En el funcionamiento de ese sistema político aparece el mecanismo de la *representación política*. Su consumación como me-



canismo va a servir para revestir de legitimidad y de centralidad simbólica al Estado: la autoridad política es la representante no de unos intereses particulares, no de sus propios intereses, sino de los intereses del pueblo, de los de la nación. Pero también va a servir para la tramitación de las diversas demandas, de los distintos intereses que surgen desde la sociedad: los representantes del pueblo son a la vez representantes de intereses que presionan desde aquella.

### Simbolización y funcionalidad

Las crisis de la representación resultan de esa misma doble misión que cumple en el funcionamiento de la democracia; es decir, de la tarea doble de simbolización generalizada y de administración instrumentalizada.

El primer factor de crisis, surgido de la propia naturaleza de la representación, se configura con el predominio de los intereses particulares sobre la simbolización de la soberanía popular.

En este caso, las autoridades representativas se convierten explícitamente en agentes de intereses definidos. De allí surge la posibilidad de una *corporatización* del Estado, si aquellas se convierten en agentes de grupos económicos o de gremios o de asociaciones privadas, cuya fuerza se impone en las decisiones ejecutivas o legislativas haciendo nugatorio el poder de los ciudadanos que votan<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Schmitter, Ph.-Lehmbruch, G, *Trends toward corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London, Sage, 1979, p. 9.

Por esta vía se llega también a una *fragmentación* política bajo el impulso de una multiplicidad de intereses. A la corporatización por arriba, se suma el regreso a los particularismos de abajo.

El efecto no es otro que la descomposición de la eficacia simbólica propia del mecanismo de representación. El velo que lo envuelve, el mismo que supone el poder de los ciudadanos, se desgarrá dejando al desnudo la condición de los representantes, como agentes que tramitan intereses oligárquicos o poderes locales de carácter privado. Las racionalidades parceladas reemplazan una racionalidad colectiva.

La representación política deviene un universo de intermediarios que defienden sectorizados los privilegios sociales.

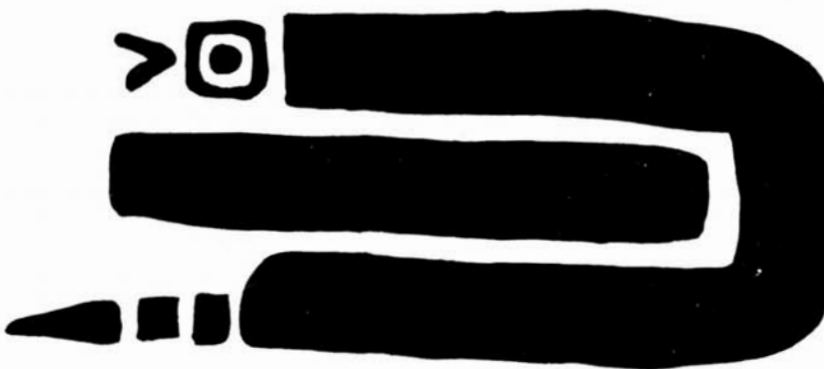
Esta posibilidad se ve reforzada por una de las lógicas de la política moderna, la de mercado. Cada político guarda la tendencia a ser un político profesional; esto es, un "empresario" electoral. De este modo, la racionalidad empresarial de su acción política y la intermediación de intereses particulares se acoplan dentro de una lógica en la que se refuerzan los lazos entre la empresa política y la empresa económica. Entre una y otra se forman alianzas a la manera de pequeñas constelaciones en las que los políticos participan como agentes que defienden tales poderes ante las distintas instituciones del Estado.

Una de las formas en las que se materializan tales alianzas es la financiación más o menos secreta con que favorecen los grupos económicos a los políticos, algo que sirve para que éstos consoliden sus empresas electorales; después de lo cual los servicios son devueltos por el Estado. Es un modo de privatizar la representación que refuerza en un círculo vicioso la corporatización del Estado, pues los representantes o los funcionarios tienden a mantener nexos estrechos con esos poderes privados.

Ahora bien, de la legitimación, la otra dimensión que se encarga de simbolizar la soberanía popular, se desprende un efecto de *universalización de sentido*; pero ella misma puede entrañar distorsiones, de las que

se sigue un nuevo factor de crisis; esta vez desde un ángulo contrario al de los intereses privados de la sociedad.

En la medida en que la representación política es un poderoso factor de legitimización, consigue como mecanismo un margen de autonomía considerable. Por su intermedio, los individuos se integran idealmente al Estado; además de que consigue al menos imaginariamente traducir sus dispersas voluntades en un gobierno y un parlamento que actúan organizadamente. Por último, con la representación se consigue un nudo orgánico, que vincula a los ciudadanos con el Estado. En términos concretos lo anterior significa un nudo vinculante de los ciudadanos con los representantes políticos de carne y hueso; de donde se sigue que el margen de autonomía que por



su eficacia consigue el mecanismo de elegir unos representantes se convierte en un amplio margen de autonomía por parte de estos últimos. Desde esta base, comienzan a monopolizar la participación y a inclinarse por la autoelección, dominando como dominan el mercado de ofertas políticas.

Por este camino, la clase política, cada vez más especializada en la técnica de la representación, si bien no necesariamente más preparada en los asuntos del Estado, se distancia más como cuerpo, gracias no sólo a su destreza técnica, sino al imaginario *moderno*, según el cual sin representar intereses particulares y sólo el interés superior de la nación, no tiene responsabilidad política frente a cualquier sector de la sociedad.

El imaginario de la representación nacional, que favorecía la desparticularización de la política, consigue el efecto perverso de transformar la autonomía, mediante la irresponsabilidad, en una lógica de *casta*, afanada sólo por su reproducción; algo que ha favorecido las repetidas prácticas de corrupción que suelen caracterizar a los cuerpos de representación y que destruyen el sentido de lo público.

### Un sentido invertido o la lumpenización de la política

Diversas y escandalosas, aunque rutinarias, son las manifestaciones de la crisis de la representación en Colombia: negociados, corrupción y tráfico de influencias por parte de numerosos parlamentarios; infiltración indebida pero admitida de dineros del narcotráfico en las campañas. Con este tipo de *pecados* la clase política no sólo se ha colocado en una lógica puramente *mercantil* sino que muestra una tendencia morbosa a violar las fronteras de la legalidad. De ese modo, lo que en otras partes es el vicio de imponer la lógica corporativista de los intereses privados, en versión colombiana es la desviación delicuescente hacia la transgresión del código penal. La crisis de representación aquí entraña la destrucción de imaginarios éticos, sobre todo del ideal mínimo de servicio público, y de las ideas de nación y de vida republicana. Significa muy prosaicamente, la violación de la ley.

La crisis de la representación en Colombia ha estado asociada con el deslizamiento de ciertos segmentos de la “clase política” hacia el enriquecimiento aventurero, como si el ideal republicano fuera sustituido por una especie de lumpen-política.

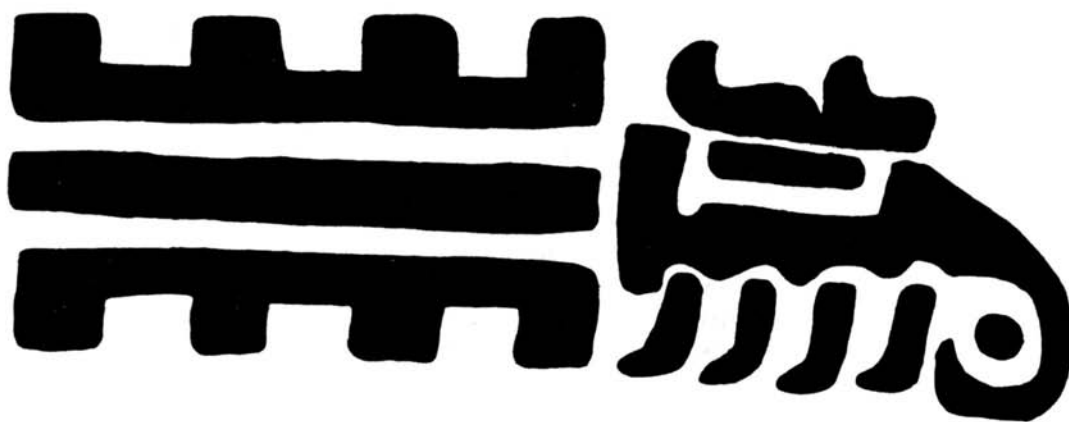
Esta lumpenización ha deslegitimado a la clase política, si la medición se hace con base en las encuestas que miden la opinión de los colombianos, en las cuales aquella aparece en último lugar con penosos índices, a veces tan bajos que rondan el 4% o el 5% de favorabilidad. Sin embargo, esta deslegitimación en el terreno de las encuestas de opinión no disminuye la eficacia de

esa misma clase política para conseguir resultados electorales.

El descrédito no significa su derrumbe. Al contrario, pareciera que el desprestigio caminara de la mano con su eficacia. La razón es que su divorcio con la opinión se ubica en su función de universalización y de idealización que le sirven de referencia y a las cuales renuncia; tal renuncia señala una crisis en el *sentido* de la representación, no así en su eficacia instrumental. Vista la representación bajo la perspectiva de una fragmentación de empresarios que compiten con ofertas y servicios, puede resultar eficaz para las distintas franjas del electorado. La eficacia y la racionalidad se expresan en el nudo que une a cada grupo de electores con las respectivas empresas electorales, lo cual no necesariamente coincide con la racionalidad colectiva de la representación. En otras palabras un político con su empresa, puede ser racionalmente eficaz para sus electores, pero no necesariamente para el conjunto de la representación política. Así sucede porque la eficacia que demuestra con sus electores no es más que la instrumentación de servicios dentro de lógicas tradicionales y patrimoniales. Acostumbra a los electores a que se resignen con los servicios personales sin llevarlos a la comprensión y a la exigencia de unos servicios impersonales y racionales por parte del Estado.

El “político” consigue en el Estado aportes, que luego tramita como servicios personales frente a la comunidad de electores que lo apoya, además de la jugosa cuota que se reserva para enriquecerse o para financiar su próxima campaña. Así, promueve, con el apoyo del gobierno de turno, un “desarrollo” regional, sin un plan racional y sí dentro de una lógica de personalización de la política, con la consabida exigencia de contraprestaciones que hace a sus electores; además dispone personalmente de dineros públicos, lo que es corrupción sin más vueltas; y finalmente consolida con parte de estos dineros y con los servicios prestados a la comunidad su empresa política. Esta cadena feliz en la que intervienen la apropiación de dineros públicos, la organización de clientelas y el dominio de las técnicas de elección y de reelec-





ción, caracteriza buena parte de la clase política en Colombia. Esta se coloca entonces en un plano de simple intermediación funcional, que consiste en tramitar necesidades de las regiones y exigencias de poderes locales, lo mismo que demandas de los grupos de presión; y en apoyar los proyectos de ley del gobierno, para de ese modo conseguir los aportes presupuestales para los sectores a los que representa. Por esa intermediación, muchos de sus miembros cobran, como se ha visto, no despreciables *comisiones*. Mientras tanto, se olvida de la resimbolización generalizada de las necesidades y proyectos colectivos de la sociedad; a no ser que este vacío sea llenado por una retórica insufrible mediante la cual cada político reafirma en época de elecciones su identidad con las banderías partidistas.

En ese papel radica la fortaleza pero también debilidad de la clase política, el agente social que encarna más cabalmente la representación secularizada. Su fortaleza la fundamenta en una intermediación eficaz de corte clientelista, la que adorna siempre con la identidad de partido. Su debilidad nace, al contrario, de su incapacidad para simbolizar la representación popular y el interés general. Por eso la "clase política" vinculada a los dos partidos tradicionales ha ganado ampliamente las anteriores elecciones, pero también por eso recibe el rechazo total de la opinión pública. Cada elector vota por "su" político, pero el conjunto del electorado desconfía, si no es que rechaza, al conjunto de la clase política.

Por este doble motivo, precariedad simbólica y eficacia clientelista, la clase política tradicional gana las elecciones pero ve cómo se erosiona la identidad de sus electores; sobre todo la identidad partidista, que es el lazo de pertenencia que ha determinado la participación en la historia colombiana.

Desprovista de capacidad resimbolizadora, la clase política ha visto desgajarse amplios segmentos del electorado respecto del pegamento ideo-partidista; no precisamente en las elecciones parlamentarias, que es en donde funciona todavía la lógica instrumental de las clientelas, pero sí en las elecciones para la presidencia. En esta institución que goza de más respetabilidad simbólica, es en donde los colombianos han mostrado mayor desprendimiento con respecto a la identidad partidista de cuño tradicional. En las elecciones para presidente se ha puesto en evidencia el debilitamiento de identidades primarias, fenómeno cuyo reverso es la aparición de un amplio electorado independiente, que al buscar nuevas formas de representación traduce las crisis de sentido en el plano de las actitudes políticas. A la crisis ética y a la crisis de sentido se ha agregado la crisis de identidad partidista.

Las dos primeras reclaman una reconstrucción de lo público y de sus relaciones con lo privado. La segunda reclama una reforma de los partidos y una recomposición en el formato de las fuerzas políticas, de modo que haya además una tercera fuerza auténticamente independiente y crítica, tema que amerita otro ensayo.

## La crisis de la representación al despojo de lo público

La representación, ese mecanismo escueto de elección con el que se designan unas autoridades, es también el proceso de simbolización con el que la sociedad materializa lo público. Es, al menos, la forma como lo hace *políticamente*. Si los diputados de un parlamento o los senadores o los presidentes de un gobierno no representan sus propios intereses y necesidades, sino que representan a entes abstractos como el "pueblo" o como la "nación", entonces dan lugar a mundo intangible, distinto del de los intereses y necesidades privadas. Constituyen el mundo de lo *público*. Un mundo imaginario, que no por ello deja de tener vida efectiva a través de pautas de comportamiento, de instituciones y de leyes



positivas, organizadas en un derecho público, que refuerza sistémicamente su existencia "real".

La representación política se autoconstituye como concreción visible de lo público y se legitima modernamente mediante la elección que hace la colectividad. Esta elección desde la sociedad es la unción desacralizada de la representación colectiva.

Así, la esfera de lo público y la esfera de lo privado aparecen como dos invenciones ordenadoras del comportamiento social, ambas formadas con una mezcla de elementos imaginarios y de pautas de comportamiento efectivamente institucionalizadas<sup>6</sup>. Si

se habla de elementos imaginarios es porque la constitución de una cualquiera de esas esferas, por ejemplo la pública, requiere de una abstracción imaginada y compartida por los miembros de una comunidad.

Con ello se configuran los valores y las pautas de conducta dentro de un sistema (en este caso, el de lo público), de modo que se establece su separación de los otros comportamientos y valores con los que se mezclan en el mundo de la vida compleja, en el cual el *interés público* aparece mezclado con el *interés privado*. Este ordenamiento da lugar, en el caso de la esfera pública y la esfera privada, a dos sistemas de significación autorregulados, fuertes y equilibrados, tal como lo señala Habermas<sup>7</sup>; capaces ambos de autorreferenciarse, según la terminología de Luhmann, pero con la necesidad simultánea de referenciarse el uno con respecto del otro, a fin de que cada uno se reproduzca simbólicamente, con los valores que les sirven de referentes internos.

En la esfera pública actúa como un indicador central de autorreferencia una serie de valores y comportamientos que giran en torno del "interés público". La determinación de éste, si se escogiera la óptica liberal, dependería de la suspensión, tal como lo sugiere Rawls, de aquella parte de los intereses privados que resulta incompatible con la organización de cierta línea común de comportamientos que la sociedad escoge para su funcionamiento; escogencia que no puede surgir permanentemente de otra cosa distinta que no sea la reproducción de consensos abiertos, tanto de carácter social como político.

Aun si la esfera pública surge de un efecto suspensivo sobre una parte de los intereses privados, necesita autorreferenciarse con significados y comportamientos que le permitan validarse a sí misma. Se trata de los signifi-

6. Sobre el ordenamiento de lo político en dicotomías, véase Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de la Cultura Económica, México, 1994, pp. 11 a 38.

7. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, citado por Thiebaut, Carlos, *Ciudadano*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 135 a 136.

cados que se relacionan con la virtud cívica. En esa reproducción de acciones "significativas" cuentan las que rodean la representación política, proceso surgido en el centro de la constitución política de lo público, como que simboliza la conformación del *cuerpo* de personas que identifican el bien público.

La esfera pública necesita re-simbolizarse en forma generalizada, a fin de ser eficaz como *lugar* en donde deliberativamente se procesan los consensos sobre las líneas orientadoras de la sociedad.

Esa re-simbolización generalizada consiste en el conjunto de acciones con significados coherentes que se acercan creíblemente a los tipos ideales de lo público y de la representación popular.

Con una mirada que se eche sobre la representación política en Colombia se descubren de inmediato las prácticas y los respectivos discursos justificatorios, que desfiguran el sentido de re-simbolización en torno de los ideales de lo público. Gran parte de la clase política no resimboliza estos ideales. No los nutre. Les tuerce el cuello y, al contrario, so pretexto de cumplirlos realiza acciones nocivas que los contradicen. De este modo, no los reproduce ampliamente.

El robo, el tráfico, la corrupción; en una palabra, la *cleptocracia*, no constituye un modelo generalizable; del mismo modo como no lo es en la órbita societal la violencia que nos acosa. No es difundible comprensiblemente en términos positivos para la sociedad. A lo sumo, despierta complicidades, no reproducciones éticamente afirmativas. Más bien provoca una *de-simbolización*, en la que los ideales del servicio y del interés públicos o la idea de nación pierden soporte significativo.

Portadora de prácticas no simbolizables en forma generalizada, la clase política se ve afectada por una crisis de credibilidad, en tanto que cuerpo actuante que encarna a la representación y que habita en lo público.

La organización de clientelas, como estructura medular del proceso de represen-

tación, supone una desfiguración simbólica de lo público en varios sentidos. En primer término, encauza los recursos estatales por los canales de una empresa política particular: no es el Estado, es el político el que los dispensa. El carácter impersonal del primero se desvanece y se transfigura en la persona del segundo, el cual aparece como el dador del servicio, recubierto bajo la vestimenta de servidor de la comunidad, devoto de su bienestar.

Así, en cabeza de él resurgen unidos su interés particular y el servicio a los otros, sólo que de manera trastocada: el servicio público como concesión, derivada de la empresa política privada.

En segundo término, el político y su clientela establecen nexos estrechos con agentes de la vida económica. Acuden a fuentes que disponen de dinero líquido o de poder comu-



nicativo, algo que encuentran en agentes ilegales o en grupos legales, los que por otro lado desarrollan, en estos casos, lógicas patrimoniales, para influir sobre los representantes. La alianza estrecha de un sector de la representación parlamentaria, incluso de las campañas presidenciales, con agentes económicos, sobre todo con los poderes locales, a menudo vinculados con la droga, conduce a una cierta apropiación de la representación pública.

En tercer término, la clientela establece con el gobierno un nexo de intermediación, que le permite reclamar favores económicos, políticos y burocráticos, para su jefe y para "su" comunidad, lo que, así mismo, repre-

senta una expropiación del Estado bajo una lógica de beneficio privado, aunque cada político defienda finalmente que es en beneficio de “su gente”.

De este modo, se forman tres círculos que se superponen parcialmente, configurando zonas “duras” en las que los tres se recortan: el de la clientela; el del grupo económico, legal o ilegal; y el del Estado. Desde el punto de vista de la representación, la anterior es la forma como la clientela se reproduce a sí misma, alimentándose de los otros círculos sociales con los que se articula mientras les sirve funcionalmente como mediadora social, al tiempo que trastoca el significado de lo público. Este queda convertido en un botín, repartido por representantes del pueblo, servidores públicos y contratistas muy profesionales.

La clientela política se inscribe en un mundo de relaciones en el que se reproducen significaciones de orden patrimonial, atentatorias contra cualquier significado idealizado de lo público.

Es claro que la constelación clientelar borra las fronteras entre lo público y lo privado, pero lo hace desde un “sistema”, el de la representación o democracia electoral. Además, su espacio privilegiado es el Congreso.

Este último y las clientelas probablemente son secundarios en el proceso de las decisiones centrales dentro del sistema político; sin embargo, son “lugares” de intermediación a través del cual toman curso numerosas decisiones que circulan desde el Estado hacia una sociedad fragmentada. Pero hay algo más importante: independientemente de su poder decisonal no equiparable al del gobierno o de su influencia no equiparable a la de los medios, el Congreso y las clientelas tienen, a la inversa, una influencia como multiplicadores de lógicas y de significados no modernos y distorsionadores del sentido de lo público; no sólo por lo que hacen sino porque haciéndolo “legitiman” prácticas y discursos cotidianos, propios de lo que algunos llaman cultura de la viveza y otros cultura mafiosa, con una ligereza que cada vez se justifica más.

Las constelaciones de clientelas que han venido a conformar los partidos, lo mismo

que el Congreso, se autorregulan como una red empresarial que produce conductas de significación premodernas (la política como propiedad privada o familiar); que al inscribirse en una lógica moderna mercantil (la competencia entre empresas políticas y el contacto con las técnicas decisonales del Estado) dan lugar a prácticas que se autolegitiman (“yo no me avergüenzo de pedir puestos para mis amigos”) pero que, deslegitiman el poder de la representación pública.

## Bibliografía

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de la Cultura Económica, México, 1989.

Braud, Phillippe, “Du pouvoir en general au pouvoir politique”, en LECA, J. y Grawitz, M., *Traité de Science Politique*, PVF, París, 1985.

Camps, Victoria, *Virtudes públicas*, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1990.

*Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Tomo IX.

Habermas, Jürgen, *La acción comunicativa*, Vol. II, Editorial Taurus, Madrid, 1992.

Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimización en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.

Hernández-Pacheco, Javier, *Corrientes actuales de filosofía*, Vol II, Editorial Tecnos, Madrid, 1997.

Porras Nadales, Antonio J., “El orden comunicativo de la representación política”, en Porras Nadales, Antonio (ed), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

Schmitter, Ph. - Lehmbruch, G, *Trends toward corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London, Sage, 1979.

Thiebaut, Carlos, *Ciudadano*, Editorial Paidós, Barcelona, 1998.

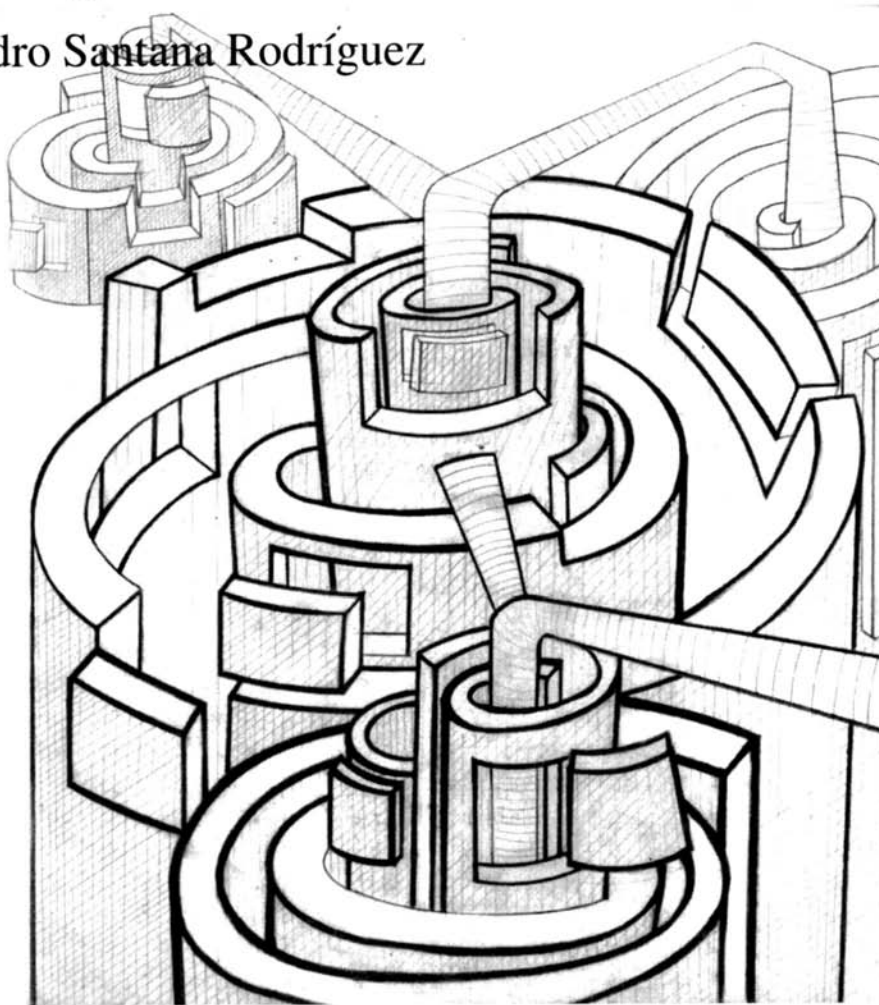
Pedro Santana Rodríguez  
Director Revista Foro

# Colombia: crisis de representatividad

Pedro Santana Rodríguez

**L**os constituyentes de 1991 quisieron poner en marcha la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho. El hilo de Ariadna de la nueva Constitución Política lo constituyó la participación ciudadana, los derechos humanos fundamentales y las garantías individuales. Era obvio puesto que la Constituyente reconoció una profunda crisis de legitimidad institucional y ésta no podía abordarse sino recurriendo a la participación ciudadana. Un amplio catálogo de derechos y deberes, garantías de protección de tales derechos (acción de tutela, acciones populares, acciones de cumplimiento), principio de la soberanía popular, y un régimen de descentralización que profundizó la reforma hacia las entidades territoriales, pero principalmente a los municipios, a quienes fortaleció desde el punto de vista de los recursos económicos y de la autonomía política para dotar a los ciudadanos y ciudadanas de atribuciones para la elección democrática ya no sólo de los alcaldes (reforma de 1986) sino también de los gobernadores departamentales.

Los constituyentes pensaron que debería reformarse a fondo la vida política y por ello se ocuparon ampliamente de su financiamiento, de su institucionalidad, de los derechos de participación política, de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades tanto de los funcionarios públicos como de los elegidos en cargos de elección popular. Tan preocupados estaban que una de las decisiones más controvertidas de la



Asamblea Constituyente consistió en la revocatoria del Congreso y el llamamiento a nuevas elecciones generales. En materia de reforma política no ocurrió lo que sucedió en materia económica y social, en donde la Constituyente no realizó ninguna reforma de fondo y en donde más bien favoreció, según muchos analistas, la concepción del predominio del mercado muy en boga bajo la administración de César Gaviria y las concepciones neoliberales, o como sucedió en materia de reforma de las fuerzas armadas, que

mantuvieron amplias facultades y privilegios, como la justicia penal militar, que a su vez han contribuido enormemente a la crisis de los derechos humanos. No, en materia de reforma política la Constituyente se ocupó del tema y trató de resolverlo.

## 1. La crisis del marco constitucional

En esencia la Constitución de 1991 plantea un régimen de partidos y movimientos políticos cuyos contenidos fundamentales son:

La libertad y el derecho de todos los ciudadanos a fundar partidos y movimientos políticos y a afiliarse o a retirarse de ellos. Extiende este derecho a las organizaciones sociales, que podrán manifestarse y participar en eventos políticos.

Para obtener personería jurídica se requiere de un apoyo de no menos de 50.000 ciudadanos que mediante sus firmas respalden dicha solicitud o en las elecciones anteriores hayan obtenido un mínimo de 50.000 votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar a la afiliación a ellos para participar en las elecciones. Tales partidos podrán inscribir candidatos a las elecciones sin requisito adicional alguno. Los partidos pierden su personería jurídica cuando no obtengan representación en el parlamento o no obtengan 50.000 votos.

El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

La ley podrá establecer límites al monto de los gastos de las campañas electorales así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos y movimientos políticos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Los funcionarios públicos no podrán hacer contribución alguna a partidos o candidatos.

Los partidos y movimientos políticos tienen el derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley.

Finalmente, la normativa constitucional establece que una ley estatutaria protegerá los derechos de la oposición.

Este es el marco normativo constitucional, que la Ley 135 de 1994 ratificó y desarrolló muy poco. Este marco normativo en vez de contribuir a la resolución de la crisis política contribuyó a su profundización, pues no acertó ni en el diagnóstico ni en las propuestas ni en los mecanismos para superarlas.

Los elementos más constitutivos de la crisis política en Colombia tienen que ver con (1) ausencia de propuestas programáticas frente a los principales problemas de la sociedad colombiana, lo que conduce a una indiferenciación ideológica, (2) fragmentación interna que ha conllevado a la proliferación de listas y quiebre de los organismos de dirección interna de los partidos, (3) lentismo, o sea, cambiar de bando para aliarse a los ganadores abandonando los planteamientos y eventuales compromisos con los electores. Este fenómeno profundiza la crisis de confianza de los ciudadanos y ciudadanas con la política y con los partidos y movimientos políticos, (4) ausencia de vida interna y de poder de los afiliados, militantes y adherentes de una colectividad para tomar parte en las decisiones sobre candidatos a cargos de elección popular, proliferación de listas, dispersión, ausencia de compromisos de los candidatos con sus electores, etc., (5) inexistencia de mecanismos de control interno como tribunales de ética, tesorerías que respondan por la recepción de fondos, tribunales de garantías y tribunales que impongan sanciones a los transgresores de las normas internas, (6) todo ello contribuye al bajo nivel de cultura política de los afiliados o militantes de los partidos, que se proyecta al conjunto de la sociedad colombiana puesto que no existen debates sobre ideas o alternativas sino

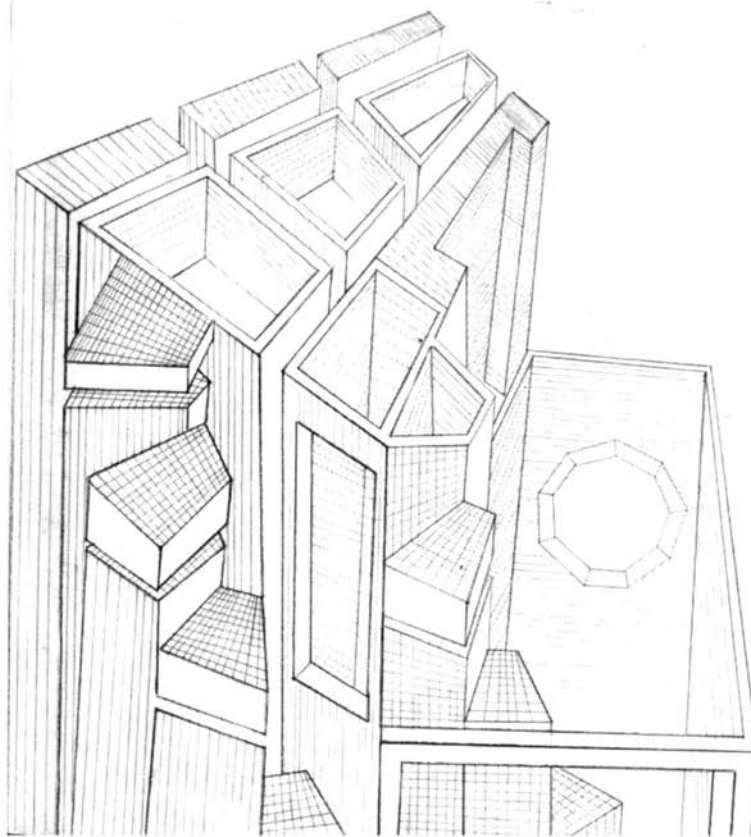
sobre nombres para llegar a los cargos de elección popular.

Sobre estos elementos de la crisis hay consensos más o menos amplios en la sociedad preocupada por el Estado y por la vida pública. Donde las divergencias comienzan es alrededor de las alternativas y de las propuestas para superarlas.

## 2. La crisis política y la reforma de las reglas del juego

Como lo advierten los expertos en la materia, las reglas electorales son fundamentales en un régimen democrático puesto que ellas son la base para la conformación de las entidades del gobierno que administran los recursos de todos, esto es, los recursos públicos. Es por ello que en las democracias avanzadas la transformación de estas reglas son el producto de múltiples debates y de consensos muy amplios. Hay reglas electorales que estimulan o desestimulan la organización de partidos disciplinados o inducen a la fragmentación, al personalismo, a la ausencia de trabajo político entre las bases, a la irresponsabilidad de los elegidos frente a los electores o a la dependencia de recursos económicos que pervierten las decisiones de los partidos bien sea porque esos aportes provienen de las mafias o de los monopolios y de los grupos de poder.

En Colombia durante las últimas dos elecciones se ha profundizado la crisis política. En las elecciones que llevaron a la Presidencia a Ernesto Samper se destapó el fenómeno del financiamiento proveniente de las mafias del narcotráfico a las campañas electorales. Hoy en el país no existe duda de que desde antes dichas mafias venían financiando campañas al Congreso, por lo cual per-



dieron la investidura más de una decena de parlamentarios que finalmente fueron condenados. Sobre la propia campaña presidencial de Samper recayó la acusación de la Fiscalía de haber recibido dineros provenientes del Cartel de Cali y el episodio terminó con una preclusión de la Cámara de Representantes en favor de Samper sin que dicha decisión haya convencido a la mitad del país.

Hoy la campaña del presidente Pastrana viene afrontando una investigación que sin tener la magnitud de las acusaciones dirigidas contra Samper, sin embargo enlodan su campaña puesto que, según medios de prensa e in-

vestigaciones preliminares de la Fiscalía, se han encontrado cuentas no registradas en los libros centrales de la campaña, en el departamento de Bolívar. Estos dos episodios muestran claramente que el esquema de financiamiento mixto adoptado por la Constituyente y por la Ley 135 de 1994 no es adecuado para el país y que este sistema contribuye gravemente a la deslegitimación y pérdida de credibilidad y gobernabilidad en un régimen fuertemente presidencialista. Además del financiamiento proveniente de las mafias hay una dependencia de los grandes conglomerados económicos que mediante financiamiento a candidatos subordinan la actividad legislativa de los parlamentarios para obtener ventajas para sus intereses.

La normatividad existente estimula el lentejismo y la proliferación de listas electorales para todos los cargos de elección popular. Pero también la organización de movimientos sin el lleno de requisitos mínimos en cuanto al número de afiliados. Hay actualmente 63 partidos con reconocimien-

to jurídico, dado que la legislación es laxa y permite que parlamentarios tramiten sus propias personerías jurídicas sin desprenderse de los dos viejos partidos. Así por ejemplo, el ex senador Fabio Valencia Cossio ejerció como presidente de la Dirección Nacional Conservadora mientras que al mismo tiempo su grupo político Coraje cuenta con personería jurídica. Es el caso también de varios dirigentes liberales que cuentan con sus propios movimientos. El mal también cunde entre los independientes, que cuentan con más de 20 personerías jurídicas, simplemente porque la ley lo permite.

El marco normativo estimula el lentejismo. En el gobierno de Samper un sector amplio del conservatismo se mantuvo hasta el final de su gobierno y respaldó al presidente aun en el debate en el Congreso sobre el financiamiento de la campaña presidencial. Igual conducta asumió un grupo muy amplio de liberales que hizo caso omiso de la decisión de las directivas de dicho partido y entró a colaborar abiertamente con el gobierno de Pastrana, hasta las denuncias sobre corrupción en el manejo de los fondos públicos puestos a disposición de las mesas directivas del Congreso.

La legislación existente es laxa y estimula además las microempresas electorales y la escasa o nula responsabilidad de los elegidos respecto a los electores. Promueve la indisciplina interna, la baja cultura política y, en general, afecta la gobernabilidad en todos los niveles. Un alcalde debe buscar respaldo para su proyecto de presupuesto, su propuesta de plan de desarrollo, negociando, voto a voto en el Concejo. No hay acuerdos entre partidos, simplemente porque éstos no existen. Igual debe hacer el gobernador y el presidente de la República.

### **3. El fallido intento de un Referendo para la reforma política**

En los últimos cuatro años se presentaron al Congreso de la República dos pro-

yectos que buscaron sacar adelante una reforma política. Durante el gobierno de Samper y antes de que estallara la crisis política por el financiamiento de su campaña, el gobierno puso en marcha una comisión que con amplia base política y social llegó a una propuesta de reforma constitucional y legal. Los proyectos naufragaron en medio de la tormenta desatada alrededor del financiamiento de la campaña presidencial de Samper.<sup>1</sup>

El informe final de dicha Comisión planteó la necesidad de una reforma constitucional que estableciera el financiamiento público de la campaña presidencial y de la campaña al Congreso de la República. Listas únicas y mecanismos internos democráticos para su escogencia. Procurador general y contralor general deberían ser elegidos por

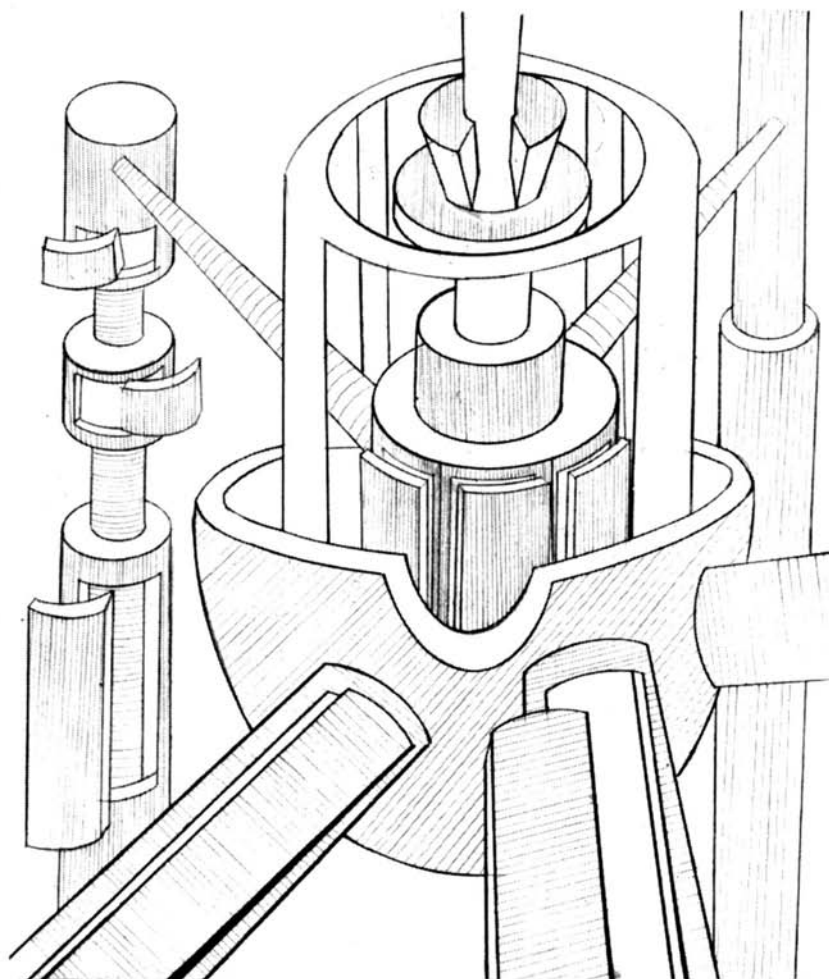
---

<sup>1</sup> La Comisión para el estudio de la Reforma de los Partidos Políticos fue creada mediante el decreto 763 de mayo de 1995 y estuvo compuesta por 15 miembros: Horacio Serpa Uribe (ministro del Interior), Juan Guillermo Angel y Piedad Córdoba (senadores y directores del Partido Liberal), Jaime Arias y Omar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Angel (presidente del Consejo Gremial Nacional y de la ANDI), Orlando Obregón (presidente de la Central Unitaria de Trabajadores), Jaime Dussán C. (senador y directivo de la Alianza por Colombia), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la AD-M19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Páramo (rector de la Universidad Nacional de Colombia) y los analistas políticos Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana R. y Eduardo Pizarro Leongómez. La Comisión entregó su informe al presidente de la República el 14 de julio de 1995. Los proyectos de reforma constitucional y las leyes estatutarias fueron entregados al Congreso de la República en septiembre de 1995. Ninguno de los proyectos fue aprobado. Es de anotar que el informe y los proyectos contaron con un amplio consenso de los partidos políticos y de la sociedad civil. No obstante siguen siendo letra muerta puesto que los proyectos posteriores en muchos aspectos son más incompletos y finalmente corrieron la misma suerte: las gavetas de los parlamentarios.

el Congreso de listas que pasen los partidos de oposición. Hacer más estrictos los requisitos para la obtención de la personería jurídica. Limitación de las campañas a tres meses de duración. Propaganda gratuita en televisión y uso de los medios estatales. Se mantendría el bicameralismo y la circunscripción nacional para Senado y departamental para la Cámara de Representantes. Funcionamiento de las bancadas tanto para los debates como para los acuerdos en el trabajo legislativo. Las direcciones administrativas de Cámara y Senado deberían elegirse mediante procedimientos y por actores no vinculados a las mesas directivas del Congreso de la República. Promulgación de un Estatuto de la Oposición y protección y garantías para sus militantes y adherentes. Estas entre otras fueron las principales propuestas de reforma que fueron recogidas en un proyecto de enmienda constitucional y dos proyectos de leyes estatutarias.

El intento más reciente de intentar una reforma política, ocurrió bajo la administración de Andrés Pastrana, quien prometió bajo su campaña electoral la realización de una reforma constitucional acudiendo a la figura del Referendo. Dicha propuesta de Referendo fue abandonada y el presidente electo buscó un acuerdo que excluyó a la sociedad civil y redujo su espectro sólo a los partidos Liberal y Conservador y a un grupo pequeño de los independientes. El acuerdo de Casa Medina fue la base para la elaboración de una propuesta de reforma que en esencia planteaba (1) el establecimiento de mayores requisitos para la obtención de las personerías jurídicas mediante la adopción al mismo tiempo de todos los mecanismos que se han ensayado en las democracias avanzadas y que juntos pueden llegar a ser contradictorios. Se planteaba la figura del umbral, es decir, que sólo aquellos partidos que lograran un 3% del total de la votación nacional tendrían derecho a la elección de senadores y representantes. Listas únicas por partidos y al mismo tiempo voto preferencial dentro de las listas. Las listas únicas son un mecanismo para fortalecer la democracia interna, el voto de los militantes y la figura de la consulta democrática, mientras

que el voto preferencial es el establecimiento de la feroz competencia interna. Pero también se establecía la figura de la cifra repartidora, que dicho de manera simple es el establecimiento de un coeficiente matemático que permite que todos los representantes y senadores elegidos entren con el mismo número de votos.



Pero además el proyecto terminó totalmente desdibujado al pretender unificar las campañas regionales (gobernadores, alcaldes, concejales y diputados) con la campaña de Congreso de la República. La creencia de la lógica bipartidista es que la unificación de las elecciones establece un boleto electoral único que terminaría favoreciendo a los dos viejos partidos. El financiamiento debería ser mixto, que es lo que actualmente existe, sólo que se limitarían los aportes privados a las mismas. Se le adhirieron además me-

canismos y poderes al presidente para el manejo de los asuntos de paz y de negociación política del conflicto armado con figuras de la monarquía como el “derecho de gracia”. Fórmulas totalmente enrevesadas para la elección del contralor y del procurador por delegados de una supuesta sociedad civil que nadie sabía ni dónde estaba ni quién era. En síntesis, un proyecto que no tuvo ejes articuladores, deshilvanado, con pocos consensos y que terminó hundido por sus propias contradicciones internas. En buena hora, puesto que este proyecto tampoco atacaba de fondo los graves problemas que están en la base de la reciente crisis política colombiana.<sup>2</sup>

Las denuncias sobre corrupción en la Cámara de Representantes llevaron al presidente de la República a plantear una reforma por la vía del Referendo. La primera gran dificultad consistió en que éste era un Referendo de iniciativa presidencial que luego resultó de iniciativa ciudadana. El gancho mayor para la no muy informada y débil opinión pública colombiana fue el planteamiento de una revocatoria del Congreso y la convocatoria anticipada de nuevas elecciones. En la reforma contra la corrupción —como fue presentada al país— este punto era indudablemente el de mayor popularidad. Dicen los que conocen los pormenores internos que en una encuesta ordenada y dirigida desde el Palacio de Nariño marcaba una aceptación superior al 80% de los ciudadanos encuestados.

El gran problema de la propuesta era que mantenía los rasgos principales de la que se hundió en el Congreso de la República y además incluía temas ya no sólo deshilvanados sino que hacían retroceder al país varias décadas. Al lado de propuestas importantes como la revocatoria del Congreso el formulario recogía algunas iniciativas que marchaban en la dirección acertada y correcta, según nuestro punto de vista, entre ellas cabría destacar (1) la lista única y la cifra repartidora así como la orientación para que la legislación establezca mecanismos democráticos para la selección de los candidatos, (2) la supresión de las suplencias, (3) el establecimiento de unas rígidas normas

de inhabilidades e incompatibilidades para inhabilitar de por vida a quienes hayan sido condenados por delitos en perjuicio del tesoro público, por enriquecimiento ilícito, por tráfico de estupefacientes o sancionado con pérdida de investidura, (4) el valor del voto en blanco estableciendo la repetición de las elecciones cuando éste supere el 50%, (5) la limitación de los gastos de asambleas departamentales y concejos municipales, (6) castigo para los delitos que atentan contra la libertad del voto: trasteo, compra, violación a los topes de financiamiento y publicidad de las campañas electorales y por tráfico de influencias para contratos con el Estado o uso indebido de los recursos públicos.

Pero donde mayores problemas manifestó la propuesta del Referendo es en el punto relacionado con la representación democrática. El proyecto equívocamente plantea el postulado según el cual si disminuye el número de curules mejorará el funcionamiento de los organismos de la democracia representativa, se harán más transparentes sus decisiones, y de contera, el erario ahorrará unos cuantos miles de millones de pesos.

Este problema es realmente importante puesto que según la propuesta gubernamental, acogida sin ninguna observación crítica por los promotores de la recolección de firmas, deberíamos volver a la vieja fórmula de la Constitución de 1886 de concejales *ad honorem*, sin honorarios por su trabajo, a unos concejos departamentales elegidos por el conjunto de los concejales de los municipios y distritos. Estos concejos departamentales funcionarían durante cuatro meses cada año. Sus integrantes también realizarían sus funciones sin remuneración, deberían tener título universitario y tener más de 30 años.

El Senado de la República tendría setenta miembros, 64 serían elegidos por circunscripción nacional y seis en circunscripciones especiales. Estas circunscripciones

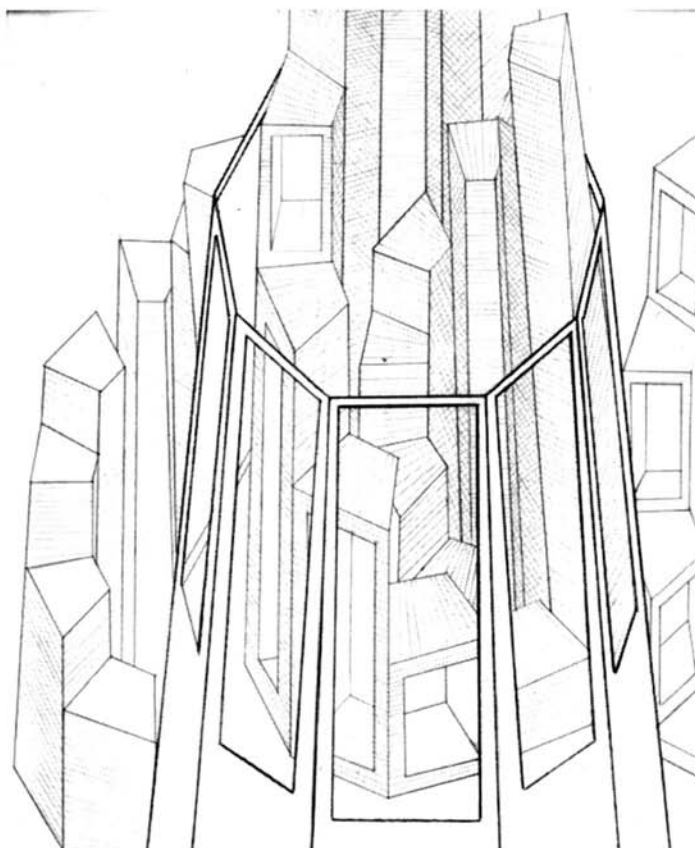
---

<sup>2</sup> Un análisis completo del proyecto puede consultarse en *Reforma política y paz*, varios autores, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, diciembre de 1998.

especiales elegirían dos por los indígenas, uno por las antiguas comisarías y uno por las antiguas intendencias, uno por San Andrés y Providencia y uno por los colombianos residentes en el exterior. La Cámara de Representantes se compondría de dos representantes por cada departamento y uno más por cada quinientos mil habitantes.

Esta línea de pensamiento proponía además la disminución de los concejales: siete para municipios menores de 50.000 habitantes, nueve para los municipios entre los 50.000 y los 100.000 habitantes; once concejales para los municipios entre los 100 mil y los 500 mil habitantes; trece para los municipios entre los 500 mil y los dos millones quinientos mil habitantes; y veintiún concejales para municipios con más de dos millones y medio de habitantes. Todos estos cargos se elegirían utilizando la cifra repartidora.

El diagnóstico del gobierno es muy simplista. Supone que un menor número de representantes traerá consigo una mayor calidad y transparencia del trabajo en organismos plurales de elección popular. Esto no es necesariamente así, y por el contrario, puede disminuir el trabajo al disminuir drásticamente la posibilidad para que las minorías puedan llegar a dichos organismos a reivindicar sus intereses. Una herencia nefasta del Frente Nacional es que nos legó una institucionalidad bipartidista, sin pluralismo, totalmente excluyente y al servicio reducido de los intereses de los grandes monopolios, terratenientes y conglomerados financieros. La gente del común se quedó sin representación política, sin partidos o movimientos que los representaran y defendieran sus intereses. Este es el real problema que se encuentra en la base de la violencia y de la crisis política. Esta



institucionalidad política conllevó la implantación de un régimen cuyos rasgos esenciales son el patrimonialismo, es decir, la utilización del erario público en beneficio de los grandes conglomerados y su apropiación privada. En Colombia los grandes beneficiarios de los subsidios estatales son precisamente las clases dominantes, que han tenido en los partidos Liberal y Conservador a sus mejores representantes.

Uno de los grandes problemas que tenemos que abocar si queremos realmente la paz tiene que ver principalmente con la construcción de una sociedad política más pluralista. Y una reforma política que sirva al país, en sus contenidos, tiene que ocuparse necesariamente de la construcción de unas reglas del juego que no sólo preserven el naciente pluralismo sino que además lo estimulen. La violencia política en Colombia tuvo que ver en sus orígenes con el cierre del sistema político, con el bipartidismo asfixiante que impidió la formación de colectividades políticas que representaran, como ya dijimos, intereses de los sectores excluidos. Allí nació la guerra puesto que a los de abajo no les quedó instrumentos que les permitieran acceder al poder mediante procedimientos pacíficos. La propuesta de reforma del gobierno y el Referendo paradójicamente no caminan en esa dirección. Una disminución del número de senadores, representantes o concejales puede cerrar aún más el sistema político, cuando la línea acertada es, por el contrario, abrirlo más, pluralizarlo más.

Como hemos dicho, la propuesta en sí misma no ataca certeramente los grandes problemas para una refundación democrática y ética de la política. Para ello hay que ocuparse de problemas que realmente vayan al fondo de la crisis: democracia interna,

financiamiento público de las campañas presidenciales y de Congreso, listas únicas, un umbral que pudiera arrancar del 2% del total de la votación, para, en un lapso de unos 12 años llegar hasta el 5%, que es el porcentaje que se estima adecuado en los estándares internacionales.

La propuesta de supresión de las asambleas departamentales esconde un problema más de fondo, que fue una de las limitaciones de la reforma constitucional de 1991, y que se refiere a la crisis de las entidades intermedias de gobierno. El problema de los departamentos no se resuelve con la supresión de las asambleas sino con la reformulación de las entidades territoriales de nivel intermedio. En el país hay que abocar seriamente el debate sobre los departamentos o las regiones o las provincias. Todas estas entidades territoriales juntas no pueden funcionar, pero, la inexistencia de entidades intermedias sólidas y con fuentes de recursos garantizadas, es una de las limitaciones para nuestro crecimiento y desarrollo económico y social.

En la propuesta de Referendo hay además figuras totalmente inadecuadas para un Estado Social de Derecho. La propuesta de Tribunal Ético conformado por los presidentes de los tres más altos organismos de la rama judicial es un despropósito, que en aras de lograr eficacia en la lucha contra la corrupción, termina llevándose de calle el debido proceso y todas las normas democráticas de protección de los derechos ciudadanos.

#### **4. La reforma política pendiente**

La reforma política democrática es una necesidad urgente para el país. La política debe estar al servicio del bien común, al servicio de la gente y sobre todo al servicio de los sectores excluidos y marginados. Las reglas del juego electorales son parte fundamental de la reforma para buscar partidos y movimientos políticos representativos, legítimos, con democracia interna, con candidatos elegidos por las bases, con programas, transparentes, etc. Sin embargo y a pe-

sar de que las reglas son fundamentales, se requiere también de un amplio trabajo de cultura política para obtener una opinión pública más ilustrada, mejor informada y con criterios a la hora de elegir a sus gobernantes, de apoyar partidos y alternativas políticas.

En otros países de América Latina se viene avanzando de manera importante y significativa en la transformación de la política con el surgimiento de nuevos partidos y movimientos políticos. En el sur del continente, tanto en Chile como en Argentina y Uruguay, hay ciertamente un proceso de reformulación de la representación partidaria. Lo propio podríamos decir de Brasil y México, en donde por encima de caudillismos y caciquismos asistimos a un proceso de renovación política con izquierdas democráticas, derechas respetuosas del Estado de Derecho y centros modernos. No podemos decir lo mismo de la región andina. En Venezuela el populismo y el caudillismo son la nota predominante de la política en una situación en que los viejos partidos se hunden; Ecuador vive una crisis a fondo de su estructura política pero tampoco emergen alternativas modernas y democráticas; y Perú mantiene las tradiciones caudillistas y populistas de derecha. Colombia entre la guerra y la esperanza. En esta realidad hay que emplearse a fondo en procesos de formación de una opinión pública y una cultura política democrática y moderna que combata el patrimonialismo y recupere el Estado para el servicio del bien público, construya un orden público basado en los derechos de los ciudadanos y promueva políticas públicas y de inversión productiva y social que nos lleve a superar la situación de pobreza en que viven más de 230 millones de latinoamericanos. Este es el reto.

Por ello una reforma en las costumbres políticas y en la cultura política es una necesidad apremiante para nuestros países y es parte del proceso de construcción de la paz en Colombia.

Santafé de Bogotá  
Julio de 2000

Carlos Vicente de Roux R.

Ex consejero presidencial para los Derechos Humanos.

Asesor de la Fundación Social para los Derechos Humanos

# La reforma política, la cifra repartidora y las fuerzas independientes

Carlos Vicente de Roux R.

La reforma de las normas electorales parece ser indispensable para restituir a los partidos el papel que les corresponde como *promesas de ordenamiento*<sup>1</sup>, es decir, como promotores de proyectos de sociedad y Estado, como gestores de programas y propuestas sobre los grandes problemas y desafíos del país y como agentes impulsores de tales programas en los órganos del poder público. Esa reforma también es necesaria, en un plano más concreto, para que se fortalezcan las expresiones políticas independientes y progresistas, las que se encuentran al margen de los partidos tradicionales: sólo en la medida en que la política —el trajín electoral, la conformación de los organismos públicos, las actividades de quienes los constituyen— se repolitice (es decir, se desenvuelva en función de *proyectos de país* y de región), las fuerzas independientes estarán en condiciones de competir, porque su ventaja comparativa se sitúa en el plano del diseño y la



gestión de ofertas programáticas, no en el del control clientelista de los votos, los cargos y los recursos públicos.

## Los partidos y las clientelas

El fenómeno contra el cual resulta menester concentrar las baterías de la reforma política es, como todo el mundo lo sabe, el de la clientelización de los partidos. Los partidos colombianos están tendiendo a convertirse en meros amasijos de clientelas regio-

1. El autor de estas líneas tomó la expresión “promesas de ordenamiento” de Héctor León Moncayo, quien la utilizó para referirse a los Estados, no a los partidos, en un comentario que formuló verbalmente en un panel sobre derechos humanos. Bien miradas las cosas, las “promesas de ordenamiento” constituyen un género amplio que incluye, aunque suene paradójico, las *promesas de conservación*.

nales y locales cobijados por un nombre o *razón social* de cobertura nacional. Dichas clientelas son esquemas vivos y multiformes que medran entre el electorado, las estructuras de los partidos y los órganos estatales de poder.

Suele recordarse que lo más característico del clientelismo es que las relaciones que establecen los líderes y *cuadros* políticos con los electores están basadas en el *quid pro quo*: nada se da (comenzando por el voto) sin recibir algo a cambio —una obra, un puesto, un contrato, la expedición de una norma jurídica que genere un privilegio<sup>2</sup>—. Pero para comprender mejor la naturaleza de las clientelas es conveniente explorar otras particularidades de las mismas, a saber:

### Estructura interna

La organización clientelar tiene forma piramidal y surge de la agrupación de varias clientelas medianas y pequeñas, que también tienen estructura de pirámide. Las cúspides de las formaciones de base son ocupadas por líderes y *cuadros* con influencia barrial o veredal, subordinados a jefes municipales y departamentales.

Las relaciones que se configuran dentro de la estructura clientelar también están basadas en el toma y daca: los apoyos que se proporcionan desde abajo tienen, como contrapartida, los servicios y prebendas que se suministran desde arriba.

El perfil del actor político que predomina dentro de la estructura es el de quienes exhiben capacidades para conjuntar intereses menudos y de corto plazo y convertirlos en fuentes de apoyo electoral, no el de quienes se han preparado para encarar y gerenciar los asuntos públicos y colectivos.

El esquema de captación y manejo de bienes y medios económicos bajo el que operan las organizaciones clientelares se caracteriza por el desvanecimiento de las fronteras entre los recursos públicos, los colectivos de la clientela —destinados a cubrir los costos de la empresa electoral— y los privados de los dirigentes (en particular, los del

máximo dirigente). Esto propicia la corrupción y la encubre, impidiendo hacer claridad sobre sus alcances y sus límites.

### Relaciones con los poderes públicos

La estructura clientelar está adosada, como una lapa, a los órganos del poder público, especialmente a las corporaciones de elección popular: los concejos, las asambleas y el Congreso de la República. Las corporaciones de las entidades territoriales son las bases de operación de quienes ocupan las cúspides de las pirámides intermedias, y el Congreso la de quienes se encuentran en la cima del conjunto del esquema clientelar<sup>3</sup>.

A partir de su relación con la arboladura de las corporaciones públicas, la organización clientelar extiende sus redes de operación hacia los polos ejecutivos de la estructura estatal: las alcaldías, las gobernaciones, los ministerios, los institutos descentralizados. Para obtener la colaboración de los dirigentes y los cuadros de las clientelas en las corporaciones, los alcaldes, los gobernadores, el presidente de la República y sus ministros, entran en el juego del toma y daca en materia de puestos, contratos y auxilios —también se da el caso, desde luego, de que los líderes de las clientelas comiencen montando su plataforma de operación en las alcaldías o gobernaciones o en las secretarías municipales o departamentales—. El primer resultado de todo esto es que desaparece la oposición y las corporaciones dejan de ejercer las funciones de control político de la administración que les corresponde cumplir en una sociedad democrática.

Los dirigentes y los *cuadros* de las clientelas obran, en un sentido estricto, como ges-

<sup>2</sup> La expresión más destacada de esta lógica es, por supuesto, la compra directa de votos.

<sup>3</sup> Esto explica la gran aprehensión con que los jefes clientelistas reaccionan frente a las propuestas de reformar las asambleas departamentales y los concejos municipales.



tores de un interés particular o privado en el ámbito de lo público. En todas partes los partidos son asediados y están parcialmente contaminados por la presión de los intereses particulares —más exactamente, de intereses económicos de sectores y grupos específicos—, pero lo característico de los efectos de la clientelización es la profundidad y la extensión del proceso por cuenta del cual los dirigentes y *cuadros* políticos abandonan todo compromiso práctico con la plataforma ideológica y programática de sus partidos y se convierten en gestores directos de sus propios fines privados de empresarios electorales en el seno de la organización estatal.

### Relaciones con los partidos

Para las clientelas resulta muy conveniente mantener relaciones ambiguas con los partidos a que pertenecen, concretamente con los partidos tradicionales: actuar, por una parte, como ruedas sueltas, no sujetas a con-

troles ideológicos ni disciplinarios, sin dejar por ello de beneficiarse del rezago del apoyo electoral que emerge del *posicionamiento* (un término de los técnicos en mercadeo) que aún conservan las formaciones partidistas tradicionales en la mente de la ciudadanía. Por lo demás, una vez que las clientelas han alcanzado posiciones en las corporaciones públicas, su adscripción, por tenue que sea, a los grandes partidos, les proporciona vías automáticas de ingreso a los bloques de parlamentarios o de concejales que pueden, por

la fuerza del número, imponer condiciones a los agentes (públicos o privados) interesados en que los cuerpos colegiados adopten decisiones de determinado tipo<sup>4</sup>.

A medida que las organizaciones clientelares copan la vida interna de los partidos, éstos entran en una crisis cada vez más profunda. Su centro de gravedad, que ha debido estar situado en la arena de los intereses públicos o colectivos, se desarticula, en tanto y cuanto van cediendo a las presiones y los tirones de las clientelas<sup>5</sup>. A

4. La situación de la que se trata es bien curiosa: se caracteriza por la combinación de la dispersión de la actividad electoral con la (relativa) unidad de la actividad parlamentaria de los sectores vinculados a los partidos tradicionales.

5. Ni siquiera en sus mejores momentos los partidos se adecúan a un patrón ideal. Las organizaciones partidistas no existen en el aire en ninguna parte del mundo, están vinculadas

estas alturas es necesario hacer dos advertencias. En primer lugar, hay que evitar las idealizaciones del pasado: es cierto que los partidos se han venido despolitizando a marchas forzadas, pero eso no significa que haya sido mejor el panorama de hiperpolitización sectaria y violenta que exhibían hace unas cuantas décadas<sup>6</sup>. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los partidos no se están comportando como actores pasivos en el proceso de expansión de las organizaciones clientelares: buena parte del empeño de las estructuras partidistas para conservar su nivel de presencia e influencia en la escena política, dentro y fuera del Estado, se dirige a proteger activamente los intereses de las clientelas. En otras palabras, los propios partidos han llegado a convertirse en sujetos activos de los procesos de clientelización que los están socavando. (Por razones de espacio, al examinar las relaciones entre las clientelas y el electorado, los partidos y el Estado, se ha recurrido a una dicotomía simplista entre el interés privado y el público. Bien concebido, el interés público rescata también los intereses de los particulares, pero bajo lógicas diferentes a aquellas que impone el clientelismo, porque éste atenta contra lo que le conviene al conglomerado social en beneficio de unos cuantos).

### Las clientelas y las normas electorales

Las reglas electorales vigentes en Colombia favorecen ampliamente la consolidación y la expansión de las organizaciones clientelares. Esto es particularmente evidente en relación con la fórmula del cociente electoral y residuo, que determina la manera de hacer efectiva la representación proporcional de las distintas fuerzas políticas en las corporaciones públicas<sup>7</sup>.

La fórmula de cociente y residuo, como bien se sabe, premia a las listas que reciben un bajo apoyo del electorado, en comparación con las que obtienen alto respaldo, de manera que induce a la dispersión, no a la concentración de las ofertas electorales. De esa forma, un senador o un concejal elegido

como miembro de las listas que han obtenido mayor respaldo electoral, bien puede haber requerido para conquistar su escaño un número de votos equivalente al triple o al cuádruple de los que le han bastado a otro candidato, cabeza de lista, para obtener el suyo por la vía del residuo. Todo aquel candidato que disponga de unos cuantos millares de votos cautivos pero no tenga el peso político suficiente para ocupar uno de los dos o tres

---

a concepciones de la sociedad y del Estado funcionales a los intereses de determinados sectores sociales, y en su entramado organizativo tienden a configurarse nichos en que actúan centros de servicio a las menudas conveniencias sociales y económicas de grupos y personas específicos. No obstante, si quieren seguir gozando del favor del electorado a mediano y largo plazo, y actuando en los órganos de poder estatal, deben mantener conexiones estrechas con los intereses comunes o colectivos y lograr que sus dirigentes y sus *cuadros* sean, de una u otra manera, agentes de las conveniencias públicas —las cuales no por ello dejarán de ser concebidas o interpretadas con arreglo a las posiciones ideológicas que caracterizan al partido en cuestión—. La expansión del clientelismo empuja las cosas en la dirección opuesta.

6. No hay que olvidar tampoco que la atomización actual de los partidos en innumerables clientelas regionales y locales estuvo precedida de una fase de predominio de grandes barones electorales (que entraron en declive a partir de la expedición de la Constitución de 1991).

7. La correspondiente norma constitucional (artículo 263) establece lo siguiente: “Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente”.

primeros renglones de la o las ofertas electorales con mayores posibilidades de éxito, se sentirá tentado a armar tolda aparte y a apostarle a la elección por residuo.

Lo anterior podrá verse más claramente por medio de un ejemplo<sup>8</sup>. Piénsese en una circunscripción donde se han realizado unos comicios para proveer cinco escaños de una corporación pública y en los cuales han sido depositados 80.000 votos válidos distribuidos así: 27.000 para la lista A, 23.000 para la B, 15.000 para la C, 7.600 para la D y 7.400 para la E. Como el cuociente electoral es de 16.000 sufragios (80.000 votos válidos dividido por cinco escaños), sólo dos planchas electorales, la A y la B, ganarán una curul por obra del mencionado cuociente, quedando por repartir tres escaños. Estos últimos deberán ser asignados en función de los residuos, que para el caso son los siguientes: 11.000 de la lista A (27.000 obtenidos en las urnas menos 16.000 utilizados, como cuociente electoral, para acceder a un escaño), 7.000 de la lista B (23.000 obtenidos menos 16.000 del cuociente), 15.000 de la C, 7.600 de la D y 7.400 de la E. En estas condiciones, el reparto de las tres curules correspondientes a los residuos arrojará los siguientes resultados: se asignará una a la lista C, otra a la A y la última a la D. En síntesis: la plancha A obtendrá 2 curules, y la B, la C y la D, una cada una.

Obsérvese que a la lista B sus 23.000 sufragios sólo le sirvieron para conseguir un puesto en la corporación pública de que se trata, y que los dos candidatos exitosos de la lista A necesitaron 13.500 votos cada uno para los mismos efectos (27.000 dividido por 2), mientras que, en el otro extremo, la lista D conquistó una curul apenas con 7.600 sufragios.

Al reducir las barreras de acceso a los cuerpos colegiados, el sistema de cuociente y residuo opera como una suerte de macroincubadora de organizaciones clientelares. Más concretamente hablando, tiene los siguientes efectos:

Permite alcanzar posiciones en las corporaciones públicas en una fase muy temprana de desarrollo de la organización. Esto

contribuye a comprometer con la clientela a numerosos cuadros medios, cuyos esfuerzos de promoción electoral resultan siendo rápidamente retribuidos mediante el acceso a las aludidas corporaciones.

Permite, asimismo, que la organización surja con un alto grado de integración vertical: que tenga desde el comienzo participación en uno o varios concejos municipales, en la asamblea del respectivo departamento y en el Congreso, lo cual facilita las sinergias internas del esquema de distribución de favores y prebendas en que se basa la clientela.

De otro lado, el bajo nivel de exigencias en materia de apoyo electoral, independiza al máximo a la organización del voto basado en motivos ideológicos y programáticos, pues basta contar con los sufragios atados a las redes del favoritismo clientelar para acceder a los cuerpos colegiados.

Un efecto de todo esto, no deseado por los gestores de las clientelas, consiste en que estas últimas terminan viéndose imposibilitadas para controlar las fuerzas centrífugas que el propio esquema genera: más temprano que tarde los segundones de las micropirámides que conforman la organización clientelar terminan descubriendo que les resulta provechoso desprenderse de ella e intentar la aventura de abrir su propio rancho.

8. Tomado, con pequeñas adaptaciones, de Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, 6ª. Edición, 1980, segunda reimpresión (Colombia), 1996, pp. 110 a 113.



Podría considerarse que la fórmula del cociente electoral y el residuo ha permitido que arriben a las corporaciones candidatos independientes que sólo cuentan con un modesto respaldo electoral. Sin embargo, como no está bien que los árboles oculten el bosque, se debe tener siempre presente que la fórmula del cociente y el residuo, al estimular a fondo el clientelismo, degrada el conjunto del sistema político. Además, promueve la dispersión de los candidatos del campo independiente tanto o más que la de los candidatos del bipartidismo, sin impedir que estos últimos, al acceder a sus curules, se agrupen y aislen a los representantes de las fuerzas minoritarias —los congresistas, diputados y concejales no vinculados a los partidos liberal y conservador suelen quedar situados por fuera de los alinderamientos que definen el contenido de las decisiones colectivas; su actuación es casi siempre marginal; como han accedido a los cuerpos colegiados por un sendero de aislamiento y no se encuentran amparados por la razón social de un partido que ejerza una influencia unificadora apoyada en la tradición, los independientes encuentran muchos obstáculos para conformar un polo cohesionado de acción parlamentaria; en la práctica, es frecuente que terminen gravitando, como satélites, en torno a uno u otro de los grandes bloques de congresistas o concejales que actúan dentro de las respectivas corporaciones de elección popular<sup>9</sup>.

### Cifra repartidora vs. cociente electoral<sup>10</sup>

El primer punto por reformar en materia de electoral es, pues, el sistema de cociente y residuo, el cual debe ser reemplazado por otro que promueva la agrupación, no la dispersión, de las listas de candidatos.

Por fortuna existen fórmulas alternativas a la del cociente y el residuo, que son mucho más democráticas. Algunas de estas fórmulas no solamente no premian las listas que reciben menos votos sino que, cuando las otras fuerzas se dispersan, proporcionan claras ventajas a las que obtienen mayor respaldo electoral. En otras palabras: estimulan la agrupación y desestimulan la dispersión.

Entre esas fórmulas alternativas se cuenta la de la cifra repartidora, que ha venido ganando apoyo en Colombia. De acuerdo con ella, los miembros de cada lista elegidos para formar parte de una corporación pública, no se determinan con base en un doble guarismo, el del cociente y el del mayor residuo consecutivo, sino con base en una sola cifra. Para establecer esta última, se comienza por divi-

CUADRO No. 1

	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D	Lista F
División por 1	27.000	23.000	15.000	7.600	7.400
División por 2	13.500	11.500	7.500	3.800	3.700
División por 3	9.000	7.666	5.000	2.533	2.466
División por 4	6.750	5.750	3.750	1.900	1.850
División por 5	5.400	4.600	3.000	1.520	1.480

CUADRO No. 2

Listas	Número de votos	Curules (cociente y residuo)	Curules (cifra repartidora)
A	27.000	2	2
B	23.000	1	2
C	15.000	1	1
D	7.600	1	
E	7.400		

9. En otro orden de ideas, que no está en el centro de la línea argumental de este artículo, es menester recordar que el sistema del cociente y el residuo está conduciendo en Colombia a que la mayor parte de los votos emitidos por los ciudadanos no alcancen a tener incidencia en la conformación de las corporaciones públicas. Para mostrarlo con un ejemplo: en las elecciones para la Cámara de Representantes de 1998 se recaudó un total aproximado de 9 millones de sufragios, de los cuales 5 millones y medio, en números redondos —¡algo así como el 60% del total!— se dispersaron en residuos que no alcanzaron a elegir a ningún representante.

10. El autor agradece a Antonio Navarro Wolff las opiniones e informaciones que le suministró para los efectos de este capítulo. Las cifras de los cuadros Nos. 3 a 6 le fueron proporcionadas por él.

dir sucesivamente la cantidad de votos de cada plancha por 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., hasta que el divisor coincida con el número de listas que han participado en la justa electoral.

Partiendo de los datos del ejemplo que se presentó más arriba, el resultado de tales operaciones sería el que se muestra en el Cuadro 1<sup>11</sup>:

Cumplido lo anterior, se colocan en orden decreciente los resultados obtenidos, tomando tantos cuantos correspondan al número de escaños por cubrir. El último es la cifra repartidora —para el caso 11.500—: 27.000 23.000 15.000 13.500 11.500<sup>12</sup>.

Para determinar cuántas curules obtiene cada plancha, se dividen sus votos por la cifra repartidora. De acuerdo con eso, en el ejemplo que se viene exponiendo la lista A obtendrá dos escaños, la B otros dos y la C uno<sup>13</sup>.

11. Aquellos aspectos del ejemplo expuesto que se refieren a la cifra repartidora, así como la descripción del procedimiento tendiente a establecer dicha cifra, también fueron tomados de la fuente que se indica en la nota No. 8. Como lo indica esa fuente (p. 112), el procedimiento para encontrar la cifra repartidora fue diseñado por el matemático D'Hondt.

12. La forma como el texto de Duverger describe el procedimiento para obtener la cifra repartidora tiene la ventaja de ser muy clara y concisa. Sin embargo, se queda corta para las necesidades del lector que quiera darse a la tarea de calcular la cifra en cuestión en muy distintos tipos de eventos electorales. Vale la pena, entonces, agregar algunas precisiones. Cuando la votación tiende a concentrarse mucho en alguna o algunas de las ofertas electorales, el procedimiento recién explicado da lugar a un guarismo muy pequeño, de tal manera que al utilizarlo para establecer el número de miembros de cada lista que resultan elegidos, salen sobrando candidatos. En ese caso hay que echarse para atrás en la secuencia de los resultados de las divisiones registrados en el cuadro de que se trata, hasta encontrar la cifra que sirva para seleccionar el número de candidatos que coincida, exactamente, con el de las curules por proveer. En la hipótesis opuesta, cuando los sufragios se dispersan

CUADRO No. 3

Listas	Votos (millones)	Curules (cuociente y residuo)	Curules (cifra repartidora)
A	2	20	33
B	2	20	33
C	2	20	33
Varias	4*	40	1

\* Cuatro millones de votos obtenidos, en total, por un amplio conjunto de listas, la mayor de las cuales recogió 61.000 sufragios y la segunda 60.000.

CUADRO No. 4

Listas	Votos (millones)	Curules (cuociente y residuo)	Curules (cifra repartidora)
A	1.5	15	25
B	1.5	15	25
C	1.5	15	25
Varias	5.5*	55	25

\* Cinco y medio millones de votos obtenidos, en total, por un amplio conjunto de listas, un buen número de las cuales obtuvo 60.000 votos o más, cada una, sin pasar de 61.000.

mucho, el procedimiento al que se viene haciendo referencia arroja una cifra muy grande, lo cual conduce a que falten candidatos para cubrir todos los escaños. Lo procedente será, entonces, alargar la secuencia numérica extractada del cuadro, hasta encontrar aquella cifra gracias a la cual ninguna de las curules quede vacía. En últimas, de lo que se trata en cualquier hipótesis, es de encontrar en el cuadro aquel resultado de dividir la votación de las diferentes listas por la sucesión de los números naturales (1, 2, 3, 4, ...) que permita proveer con exactitud (es decir, sin que sobren ni falten candidatos) todos los escaños.

13. El Referendo contra la Corrupción, que se encuentra en proceso de recolección de firmas de apoyo ciudadano, plantea, al respecto, lo siguiente: "La asignación de curules para la integración del Congreso de la República se hará por aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción".

El Cuadro 2 presenta con claridad las diferencias que surgen de la aplicación de los dos sistemas:

Como se habrá podido observar, la cifra repartidora es siempre menor que el cuociente electoral y mayor que el menor residuo efectivo —es decir, el residuo más pequeño que serviría, de aplicarse el correspondiente sistema de representación proporcional, para proporcionar acceso a la respectiva corporación pública—<sup>14</sup>.

La cifra repartidora merece, pues, estar en el corazón de la reforma política que es menester sacar adelante en Colombia. Con todo, los efectos que el paso del sistema del cuociente y el residuo al de la cifra en mención pueda tener a corto plazo, son inciertos. Por ello es conveniente complementar ese paso con otras reformas en materia electoral.

Para comenzar a estimar las consecuencias del cambio de sistema es pertinente examinar cuál es la situación electoral de la que se parte. Algunos ejemplos pueden ayudar a hacer visibles los alcances de esa última observación:

1. Supóngase que se han emitido 10 millones de sufragios para elegir los 100 miembros del Senado y que la distribución de los mismos ha sido la siguiente: 2 millones para cada una de las listas A, B y C, y 4 millones para un amplio conjunto de planchas de las cuales la que cuenta con mayor apoyo electoral ha sacado 61.000 sufragios y la segunda 60.000<sup>15</sup>. En estas condiciones, la composición del Senado, según que se aplique el sistema de cuociente y residuo o el de la cifra repartidora, será la que indica el Cuadro 3.<sup>16</sup>

En la hipótesis que se comenta el cambio de sistema de aplicación de la representación proporcional conduce a que las listas mayoritarias conquisten 39 curules que antes le habrían correspondido a los candida-

14. Así, en el ejemplo que se viene desarrollando, el cuociente electoral fue de 16.000 votos, el menor residuo de 7.600, y la cifra repartidora de 11.500. Según podrá

CUADRO No. 5

Listas	Porcentaje de la votación	Curules (cuociente y residuo)	Curules (cifra repartidora)
AD M-19(1)	9	9	13
NFD(2)	8	8	12
MSN(3)	5	5	7
Varias	78	78	68

(1) Alianza Democrática M-19. (2) Nueva Fuerza Democrática  
(3) Movimiento de Salvación Nacional.

CUADRO No. 6

Listas	Votos (millones)	Curules (cuociente y residuo)	Curules (cifra repartidora)
A	5	50	56
B	2	20	22
C	2	20	22
Varias	1*	10	0

\* Un millón de votos obtenidos, en total, por un conjunto de listas de las cuales la mayor recogió 61.000 sufragios.

constatarlo el lector haciendo algunos cálculos a mano alzada a partir de los datos que se proporcionan en el resto del presente capítulo, mientras más se concentre la votación en una o en unas pocas listas, más cercana será la cifra repartidora al cuociente electoral, y mientras más se disperse aquella, más se aproximará dicha cifra al último residuo efectivo.

15. Los detalles de esta última suposición son importantes. La mayor de esas listas minoritarias va a estar claramente por encima de la cifra repartidora (ver nota siguiente). La menor, en cambio, estará, sin lugar a dudas, por debajo. Esto contribuye a dar consistencia y claridad al ejemplo, como podrá constatarlo el lector que se tome el trabajo de coger lápiz y papel y aplicar por sí mismo el procedimiento tendiente a hallar la cifra de marras.

16. Como podrá constatarse aplicando los procedimientos arriba indicados, en este ejemplo el cuociente electoral es de 100.000 votos, y la cifra repartidora de 60.606.

tos de las listas montadas en función de la *operación avispa*.

2. Supóngase, ahora, que los 10 millones de sufragios del caso anterior se distribuyen así: un millón y medio para cada una de las listas A, B y C y 5 y medio millones para un extenso conjunto de fórmulas electorales, un buen número de las cuales ha sacado 60.000 votos o más, sin pasar de 61.000<sup>17</sup>. Bajo esos presupuestos, la conformación del Senado será la descrita en el Cuadro 4<sup>18</sup>:

Los efectos del cambio de sistema también son, en esta segunda hipótesis, muy marcados. Sin embargo, como las listas de la *operación avispa* tienen una participación más elevada, logran retener, en términos proporcionales y absolutos, muchas más curules. Así se pone de presente un efecto de acuerdo con el cual a medida que aumenta el peso de ese tipo de listas dentro del conjunto de la votación, se aproximan entre sí los resultados que arrojan ambos sistemas.

Este evento hipotético se asemeja mucho al que se configuró en las elecciones para Congreso de 1991, como puede verse en el Cuadro 5.

Los resultados de las elecciones en 1998 constituyen un buen ejemplo de lo que ocurre cuando la tendencia a la dispersión se profundiza y todas las listas obedecen a la lógica de la *operación avispa*. Si en vez de haberse aplicado la fórmula del cuociente y residuo se hubiera utilizado la de la cifra repartidora, la composición del Senado hubiera permanecido igual, con dos pequeñas modificaciones: las dos listas con mayor respaldo electoral, encabezadas por Ingrid Betancur y Fabio Valencia Cossio, hubieran obtenido tres curules cada una, en lugar de dos.

3. Véase ahora un caso que es, en principio, opuesto: aquél en el cual las listas dispersas han recogido una modesta proporción de los sufragios. Supóngase que la plancha A obtiene 5 millones de votos, la B y la C dos millones cada una, y las listas de la *operación avispa* un millón en total, sin que ninguna supere los 61.000 sufragios<sup>19</sup>. En

este evento, la composición del Senado será la siguiente (Ver Cuadro 6)<sup>20</sup>:

Aquí también el paso de la fórmula del cuociente y residuo a la de la cifra repartidora mejora las cosas para las listas mayoritarias, pero en una proporción poco significativa. Sobre la base de los datos de ese último cuadro puede, pues, concluirse, que cuando las planchas dispersas tienen escaso peso en el contexto de la votación, los resultados de ambas fórmulas tienden, asimismo, a identificarse.

Recapitulando, es del caso señalar lo siguiente:

Si existen alguna o algunas listas fuertes, en las que se acumula buena parte de los sufragios, y al mismo tiempo una significativa proporción de los votos se dispersa en muchas listas que reciben apoyos electorales pequeños (planchas armadas en desarrollo de una *operación avispa*), la fórmula de la cifra repartidora castiga a estas últimas y premia a las primeras.

Si los votos se fragmentan en gran número de listas, cada una de las cuales recibe una modesta proporción del apoyo electoral (es decir, si impera la *operación avispa*), los efectos de aplicar la cifra repartidora no difieren en mayor medida de los de utilizar el sistema de cuociente y residuo.

17. Esta última suposición es relevante, por razones similares a las que se indicaron en la nota 15.

18. En este ejemplo, el cuociente electoral es de 100.000 votos y la cifra repartidora de 60.000.

19. Como la cifra repartidora es en este caso bastante más alta, las listas minoritarias hubieran podido sacar, de lejos, más de 61.000 votos sin alterar los resultados finales del ejemplo. El tope se les fijó, sin embargo, en el guarismo últimamente señalado, para que las cosas se asemejaran, por ese respecto, a la situación descrita en los ejemplos a que se refieren los Cuadros 3 y 4.

20. Bajo los supuestos de este ejemplo, el cuociente electoral es de 100.000 votos y la cifra repartidora de 89.285.

Si el favor del electorado se concentra abrumadoramente en una o en unas pocas listas (es decir, si no hay *operación avispa* o ésta tiene alcances muy marginales) ocurre lo mismo que en el caso anterior: las consecuencias de aplicar uno u otro sistema no difieren en mayor medida.

Como entre nosotros prevalece el segundo escenario, es del caso tratar de auscultar cuál será el comportamiento de los actores políticos, estando, como están, profundamente involucrados en el esquema de la *operación avispa*, frente al cambio de sistema. Al respecto, caben varias posibilidades: puede ocurrir que nadie dé la señal de moverse hacia la agrupación de las listas y las cosas se queden como están; puede suceder (sería la hipótesis correspondiente al extremo opuesto) que se produzca algo así como una estampida hacia la unificación de las planchas electorales; finalmente, es posible que apenas se adopte la fórmula de la cifra repartidora los actores comiencen a desplazarse, sin precipitud y a ritmos desiguales, hacia la agrupación de las ofertas electorales. Quizá esta última eventualidad sea la más probable. Puede darse por cierto, en cambio, el hecho de que una vez que se desencadene una tendencia hacia la concentración de listas no habrá marcha atrás, porque la cifra repartidora penalizará a quienes se desvíen de dicha tendencia.

## Las listas únicas y el umbral

Como no están claros los alcances ni los ritmos de incidencia (al menos en el corto plazo) de la cifra repartidora como instrumento contra la dispersión, es menester buscar mecanismos que la complementen y que, más precisamente, pongan en marcha la tendencia a la concentración que dicha cifra se encargara de consolidar. Entre dichos mecanismos el que primero se viene a la cabeza es el consistente en obligar a los partidos a presentar una sola lista para cada corporación, en cada certamen electoral.

Los límites de este recurso son, sin embargo evidentes: las clientelas pueden no sólo

armar tolda electoral aparte, sino colgar un letrero distinto en cada fachada. Pueden constituir, formalmente, partidos separados, con derecho a presentar planchas electorales independientes, sin dejar de considerarse parte de la misma familia partidista ni abandonar el propósito de actuar en consonancia con ello en el seno de los cuerpos colegiados.

Para acabar de complicar las cosas, la lista única puede combinarse con la figura del voto preferente<sup>21</sup>. Este último permite a los electores rehacer el orden de las planchas electorales señalando en el tarjetón cuál es, entre los candidatos que las componen, el de su preferencia. De aplicarse este método, las estructuras clientelares no tendrían reparos para agruparse en listas unificadas bajo la *razón social* de los *partidos históricos* y encabezadas por algunas figuras mucho prestigio, porque sabrían que, por debajo de tan solemnes apariencias, cada clientela se beneficiaría por separado de los sufragios recogidos en la escudilla del voto preferente<sup>22</sup>.

Se han explorado varios caminos para superar las limitaciones de la lista única. Desde luego, no puede acudirse a restricciones en el número de partidos habilitados para presentar candidatos, porque eso sería profundamente antidemocrático. También presenta problemas la fórmula consistente

21. Así lo han propuesto, de hecho, varios parlamentarios liberales en el trámite del proyecto de ley de convocatoria al Referendo sobre reforma política presentado por el presidente de la República.

22. Una anotación más precisa, sobre la compra de votos, las listas únicas y el voto preferente. Los clientelistas que se vean obligados a agruparse bajo listas encabezadas por los prohombres de los partidos, muy seguramente no se arriesgarán a gastar recursos en la compra de votos, porque no tienen garantías de salir elegidos. En principio, la lista única desestimula, pues, la venalidad del sufragio. Sin embargo, al introducirse el complemento del voto preferente las cosas dan un giro de 180 grados, porque se restablece la posibilidad de tender un vínculo directo entre el pago del voto y el apoyo al candidato de la clientela.

en que sólo puedan proponerse listas avaladas por determinado número de parlamentarios, diputados o concejales, porque puede ser una vía para la consolidación y reproducción de las correlaciones de fuerza imperantes en las corporaciones.

La alternativa en que se suele pensar con más frecuencia es, por eso, la del umbral: consiste en establecer que sólo podrán ser elegidos candidatos pertenecientes a listas que obtengan un número mínimo de votos —este número puede corresponder a un porcentaje de los sufragios válidos depositados en los respectivos comicios<sup>23</sup>, o definirse como un múltiplo del cuociente electoral—. Pero una vez más surgen complicaciones: el umbral puede convertirse, si pasa de ciertos límites, en una talanquera antidemocrática al impedir el acceso de las fuerzas independientes a los cuerpos colegiados<sup>24</sup>. El asunto es, en cualquier caso, muy polémico.

Eventualmente, la fórmula del umbral puede ser reemplazada por dispositivos menos problemáticos, como la reducción del número de miembros de las corporaciones públicas y la implantación del voto obligatorio<sup>25</sup>. Estas medidas también elevarían ostensiblemente el número de votos necesarios para que una lista tuviera éxito, obligando a quienes aspiraran a acceder a las corporaciones a agruparse y a cualificar sus ofertas electorales, para competir en mejores condiciones por los votos de opinión y otros sufragios no amarrados al andamiaje de las clientelas<sup>26</sup>.

23. En los países donde se utiliza el umbral electoral éste suele girar alrededor del 5% de los votos.

24. El peor escenario para las fuerzas independientes sería aquél en el que se combinaran la lista única, el voto preferente, un umbral muy elevado y, aunque suene paradójico, la cifra repartidora. Gracias al voto preferente, los clientelistas de los partidos tradicionales no tendrían reparos para formar poderosos bloques electorales en torno a listas unitarias, encabezadas por dirigentes de mucho prestigio (con el fin de seducir al sufragio de opinión); un umbral bien alto sacaría de la



competencia a las listas independientes que recibieran un caudal mediano de sufragios, y la cifra repartidora les daría el puntillazo final a los candidatos no vinculados a los grandes partidos, al cerrarles el portillo de acceso a las corporaciones públicas que los residuos electorales les proporcionaban.

25. Ese fue el camino escogido en el proyecto de ley de convocatoria al Referendo sobre la reforma política presentado al Congreso por el presidente y en el Referendo contra la Corrupción que viene recogiendo firmas entre la ciudadanía (el autor agradece a Manuel José Cepeda, vocero del mencionado “Referendo contra la Corrupción”, las precisiones que le proporcionó sobre las razones que llevaron a los promotores de dicha iniciativa a prescindir del umbral y a inclinarse por la reducción del tamaño de las corporaciones y el voto obligatorio, razones que, por falta de espacio, aparecen muy sucintamente recogidas en el texto de este artículo).

26. Llegados a este punto merecen traerse a cuento otras estimaciones de quienes promueven el “Referendo contra la Corrupción”. Esta propuesta de reforma se adaptó plenamente al formato puesto por el presidente Pastrana a consideración del Congreso. Los inspiradores de la misma obraron al efecto animados por dos órdenes de razones. En primer lugar, tuvieron muy en cuenta que el Congreso solo procederá a reformarse si se encuentra sometido a abrumadoras presiones, y que el bloque de fuerzas capaz de moverlo en esa dirección, si quiere tener impactos a corto o mediano plazo,

## Algunas conclusiones

Lo expuesto basta y sobra para mostrar la complejidad de la labor que tienen frente a sí quienes están interesados en reformar las instituciones y las costumbres políticas vigentes en el país. Para comenzar, no existen fórmulas mágicas: cada esquema, cada propuesta de reforma, individualmente considerado, puede ofrecer ventajas, pero la cultura y las prácticas clientelistas constituyen una fecunda fuente de inspiración y de energía para quienes pretenden neutralizar sus efectos. Parece ser claro que todo empeño reformista debe partir de reemplazar el sistema del cociente y el residuo por el de la cifra repartidora, pero esta última puede resultar inane, por lo menos en el corto plazo, si no viene acompañada de mecanismos complementarios como los arriba expuestos: la lista única, el umbral, la reducción de las dimensiones de las corporaciones, el voto obligatorio, entre otros. Para proporcionar una estructura institucional y normativa que sanee, modernice y profundice nuestra democracia, estas fórmulas tienen que integrarse en un todo orgánico. Ahora bien, la propia complejidad de este último hace difícil que las fuerzas renovadoras arriben con facilidad a consensos movilizados tan firmes como los que demanda la magnitud de la tarea. Y esa misma complejidad multiplica las oportunidades para que los agentes del clientelismo, que tienen un peso mayoritario en los cuerpos colegiados, impongan combinaciones de mecanismos y de normas no sólo frustren las reformas sino que empeoren las cosas.

El panorama que se ofrece a las fuerzas independientes no es nada halagador. Si se unificaran podrían llegar a contar a nivel nacional, en el corto plazo, con más de un tercio del apoyo del electorado, lo cual les bastaría para reorientar el devenir político del país. Se encuentran, sin embargo, tan dispersas, que al parecer sólo una transformación de las normas electorales de la naturaleza de la que se ha venido describiendo, las obligaría a agruparse. A consecuencia de la dispersión, cuentan con modestos

grados de representación en las corporaciones públicas. Carecen, pues, del peso suficiente para imponer la reforma que, obligándolas a unirse, les permitiría tener la fuerza necesaria para hacer la reforma de que se trata: una verdadera trampa de inmovilidad. El lector, empero, habrá adivinado la salida: consiste en que los independientes sean capaces de agruparse sin necesidad de que se los impongan las leyes electorales para ir cambiar la composición de los cuerpos colegiados y abrirle camino, en asocio con los sectores no clientelistas de los partidos tradicionales, a la reforma política.✱

---

necesita contar con el apoyo de la Presidencia de la República. En segundo lugar, consideraron (el autor agradece esta precisión a la senadora Ingrid Betancur) que las falencias de la propuesta presidencial (entre las cuales muchas personas incluyen la ausencia de previsiones sobre el tema del umbral) podrían corregirse mediante la acelerada tramitación de una posterior reforma constitucional en el seno de un Congreso recompuesto como resultado de la aplicación de la cifra repartidora, la lista única, la reducción del tamaño de las corporaciones y el voto obligatorio —así este último se aplicase por una sola vez—.

Herbert Braun  
Departamento de Historia  
Universidad de Virginia

Herbert Braun

“Me di cuenta que la violencia se  
daba por sentada....

A los pocos meses de mi llegada [en  
1947], una lucha abierta se había soltado  
entre los partidarios de los dos partidos  
políticos en varias de las provincias...  
Pude ver cómo aquello no causaba mayor  
preocupación en  
Bogotá.”

Willard L. Beaulac, Embajador de los  
Estados Unidos en Colombia

“**H**oy hemos venido a cum-  
plir una cita con la his-  
toria,” declaró el presi-  
dente Andrés Pastrana.  
“Nos hemos tardado medio siglo en  
hacerlo”.

Así comenzaron el 7 de enero de  
1999 las conversaciones de paz más  
anticipadas en la historia de Colom-  
bia, cuando el jefe de Estado se apres-  
taba a reunirse en San Vicente del  
Caguán, un pequeño pueblo que po-  
cos colombianos habían oído mencio-  
nar, con Manuel Marulanda Vélez, el  
legendario, septuagenario y recursivo  
guerrillero quien por unos cuarenta  
años ha sido conocido en toda Colom-  
bia como *Tirofijo*. Es el jefe máximo  
de las FARC, las Fuerzas Armadas  
Revolucionarias de Colombia, la gue-  
rrilla más importante de las varias que  
recorren el campo colombiano. Orga-  
nizadas en más de sesenta diferentes  
frentes, las FARC declaran con orgu-  
llo que están compuestas por cerca  
de 17 mil hombres y mujeres levanta-  
dos en armas.

Ya son varios los libros que se han  
escrito sobre *Tirofijo*. Su severa y es-  
cabrosa faz empieza a aparecer con

# Honor, amnesia, maldad y reconciliación en Colombia\*



Oswaldo Guayasamín, *Manos del Grito*, 1965

alguna frecuencia en los noticieros  
televisivos de la ciudad. Ultimamente  
se le nota un poco menos incómodo  
ante la prensa nacional y extranjera.  
Sin embargo, es poco lo que sabemos  
de él, de lo que piensa, y de lo que lo  
ha llevado a librar su larga lucha en el  
campo colombiano. Parece que sus  
actuaciones le son enteramente evi-  
dentes, como si no tuviera por qué  
explicarse. Quizás sea el líder más  
enigmático y misterioso en los anales  
de los movimientos de protesta del si-  
glo XX en América Latina. Durante  
los años setenta prácticamente de-

\* Este ensayo surge de un intento de  
explicar la situación colombiana a una  
audiencia extranjera. Una versión pre-  
liminar fue leída en la Universidad de  
Valencia, España, el 9 de marzo de 2000.  
Fue escrito originalmente en inglés, y  
traducido al español por Cecilia Brown  
Villalba y el autor. Agradezco las críticas  
y las sugerencias de Salomón Kalma-  
novitz, Cynthia Arnson, Alexander W.  
Wilde, Marco Palacios, David Stemper,  
Gloria Almeyda, Walter Owensby y  
Brian Owensby.

sapareció. Sus discursos, que son pocos, no claman por ser traducidos a otros idiomas. *Tirofijo* es un líder guerrillero, seguramente uno de muy pocos, cuya vida y obra no llegarán a incluirse en el currículum de las universidades norteamericanas. Esto es particularmente sorprendente ya que lleva medio siglo de actividad política. Y no son muchos los colombianos, especialmente los que viven en la ciudad, que han mostrado interés alguno en él. Hasta hace poco, ha sido su muerte, anunciada más de una vez, la que ha causado mayor conmoción.<sup>1</sup>

Ahora su guerrilla está en la mira del congreso norteamericano y el año pasado hasta recibió en su reducto guerrillero al presidente de la Bolsa de Valores de Nueva York. Después de todos estos años, su lucha aislada y rural parece haber encontrado una dimensión urbana e internacional. Es posible que *Tirofijo* esté recobrando algo del honor que perdió cuando las élites liberales por quienes luchó en los años cuarenta y cincuenta le dieron la espalda y a mucha otra gente del campo. Posiblemente es lo que ha buscado todos estos años.

Todo comenzó cuando el minoritario Partido Conservador ganó la presidencia en 1947 sobre un Partido Liberal dividido. Sectores dogmáticos del partido victorioso movilizaron a sus seguidores rurales para obtener poder e influencia en un pueblo tras otro intimidando a liberales, obligándolos a que salieran huyendo, o matándolos. Los políticos civilistas incitaban a sus copartidarios en el campo. Un terror promovido desde la ciudad se fue esparciendo por los pueblos y los caseríos del país. A su llegada a Bogotá en 1947, el embajador Beaulac se dio cuenta, conmovido, "que reportajes de prensa y editoriales, y las no menos violentas aseveraciones de ciertos líderes políticos exacerbaban los sentimientos e incitaban aún más la violencia."<sup>2</sup> Un período que se ha llega-

do a conocer como "La Violencia," estaba comenzando. No llegaría a su fin sino hasta por lo menos el año de 1964.

Los liberales se organizaron en pequeñas bandas rurales para defenderse y para vengar a sus muertos. Estas contiendas se envolvían en la vida personal de la gente, dentro de sus casas, en sus tierras y sus lugares de trabajo. La existencia misma, la de esposas e hijos, estaban en juego por el simple hecho de que se sentían miembros de un partido u otro. Esta diferencia era absorbida en la intimidad de la vida diaria. Para los liberales era una sensación de que pensaban libremente, y que pujaban por un futuro mejor. Los conservadores comprendían que la moralidad y la religión era lo que importaba. La Iglesia hizo mucho para dividir a la nación entre los que seguían a los curas y eran buenos, y los otros que no lo hacían, y eran malos. Familias y pueblos se identificaban con uno u otro bando. La gente del campo entendía las razones que los llevaban a chocar. Muchas veces, la identificación partidista también servía como pretexto y como justificación para las ambiciones personales, para quitarle la tierra a otro, robar, o deshacerse de alguna persona. Fuera por razones ideológicas o personales, la política se entretretejía en la vida diaria de la gente. Se tomaba a pecho.

Mientras la violencia rural escalaba, las relaciones entre los jefes liberales y conservadores en la ciudad se rompieron en 1949. Varios líderes liberales y también algunos de los conservadores, se escaparon al exilio. En 1953, los políticos se sintieron obligados a entregar el poder a una Junta Militar. Entonces se comenzaron a dar una serie de conversaciones con el propósito de reparar sus diferencias, regresar al poder y terminar con los años de discordia política. En un intento de pacificar al país, se separa-

ron de sus bandas rurales. Unos emisarios fueron mandados al campo para informar a los que esperaban ansiosamente las instrucciones de la ciudad que la lucha había terminado, y que era tiempo de entregar las armas. Después, los conflictos se arraigaron. Sin claras conexiones con la política nacional y con una relación cada vez más frágil con las ideologías partidistas que de por sí ya eran lo bastante vagas, muchos de los encuentros violentos en el campo se fueron penetrando en el tejido social de muchos pueblos, y se convertían cada vez más en conflictos con un cariz personal, privado.

En Colombia, la distinción entre actos violentos como una forma de hacer política y actos violentos para fines personales, la separación primero entre bandillaje y guerrilla, y luego entre el accionar de la guerrilla y la

---

1. Ninguno de los muchos guerrilleros colombianos se ha convertido en una figura internacional. Ni los que han mostrado una mentalidad sensacionalista y urbana, como los del M-19, que se robaron la espada de Simón Bolívar como símbolo de la continuidad de una vieja lucha histórica, han sido bien conocidos fuera de Colombia. Quizás sea Camilo Torres, el cura guerrillero de la clase alta bogotana, con una educación universitaria en el extranjero, quien se unió a la guerrilla en los años sesenta y perdió su vida en un encuentro con el ejército, el único que ha elaborado un trabajo conceptual que en algo explica su accionar. Parece que hay algo profundamente colombiano, algo muy nacionalista, hasta regional y local, en las luchas colombianas. No hay epistolarios. Pero *Tirofijo* es el más callado.

2. Las palabras del embajador Beaulac que cito en este ensayo, vienen de sus memorias, *Career Ambassador*, Nueva York, 1951, pp. 226-256.

delincuencia común, ha sido débil desde por lo menos la época de la Violencia. Es quizás el factor determinante de los conflictos en el campo colombiano, en ese entonces, y también hoy en día. En el pasado existía una política creíble que movilizaba a los partidarios. Ahora es bastante más difícil detectar una ideología pública detrás de los encuentros violentos. Las animosidades personales, los rencores, los desquites, rara vez han estado alejados de mucha de la violencia que salpica en el campo. Aunque los conflictos con el pasar del tiempo también han sido el resultado de condiciones económicas, de la distribución desigual de la riqueza y de los recursos, de la pobreza perdurable del campo, factores que se entienden como estructurales, han sido impulsados por emociones personales, por motivos que pueden ser más intransigentes.

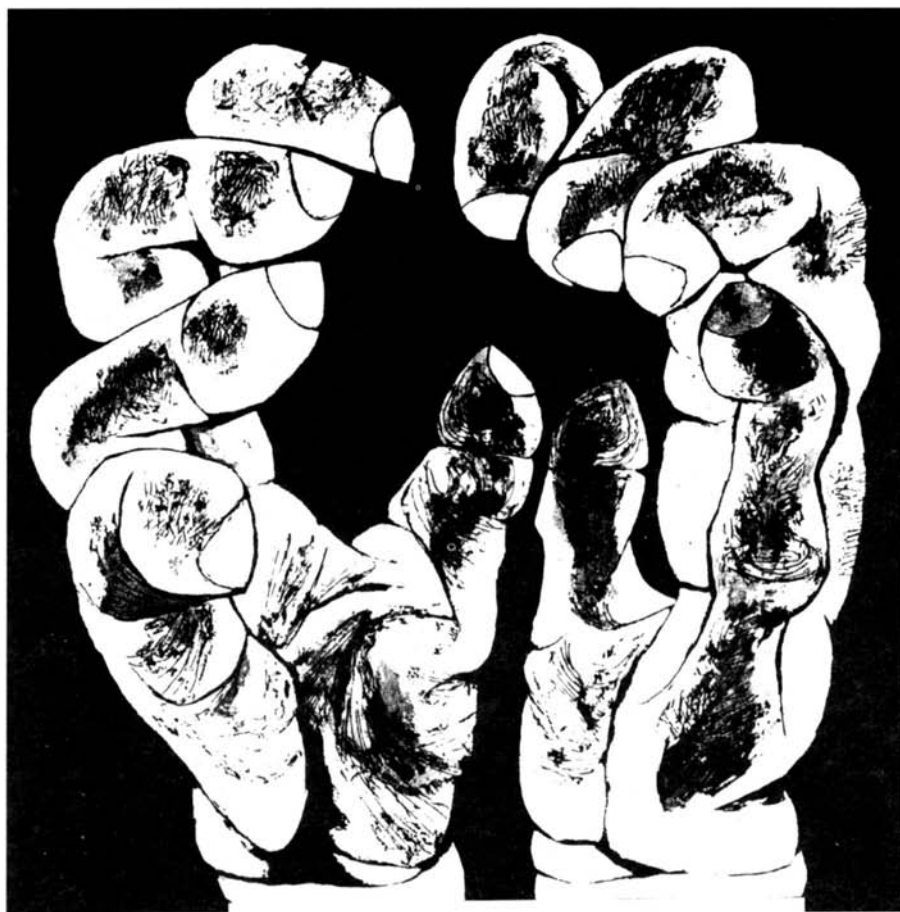
A su vez, en la ciudad los políticos acordaron en 1958 alternarse la presidencia entre los dos partidos, y dividirse los puestos ejecutivos, legislativos y burocráticos en un pacto de 16 años llamado el Frente Nacional. Hoy todos los puestos políticos son competidos en elecciones regulares. Mientras la política urbana del país representa quizás su mayor promesa, esa política ha tenido un costo histórico muy alto. Los seguidores rurales se quedaron por fuera. Colombia tiene hoy la democracia más antigua de América Latina, y la única insurgencia que sobrevive.

En otras partes de una América Latina que se va modernizando, el Estado ha buscado distintas maneras de integrar el campo a la nación. Pero en Colombia la división histórica entre vida urbana y rural, una división llena de una profunda sospecha cosmopolita sobre la gente y la vida del campo que ha sido uno de los legados más tenaces del colonialismo español, se convirtió en un abismo. Los políticos de Colombia han demostrado una continua indiferencia

ante la destrucción y la muerte rural. El embajador Beaulac los llamó "demócratas complacientes."

Durante los años cincuenta, la gente del campo fue humillada y calumniada a raíz de todas las muertes que ocurrían. Periódicos urbanos se llenaron de fotografías sensacionales de cuerpos ensangrentados, mutilados y quemados. Descripciones de los ritos mortales coparon un párrafo tras

tos liberales y conservadores se convirtieron en bandidos en los años cincuenta, luchando por sobrevivir. Descartados por la política tradicional, encontraron que tenían sinnúmero de razones para formar cuanto vínculo social pudieran para llegar a traspasar sus magras vidas individuales allá en el silencio y la soledad del campo. Reunidos, lograron establecer una variedad de propósitos colectivos, los cuales también les ayudaron a co-



Oswaldo Guayasamín, *Manos Insaciables*, 1965

otro. Libros, tratados, y artículos periodísticos alegaban que los campesinos no tenían uso de razón ni la misma habilidad de llegar a compromisos como las gentes de la ciudad. No sabían cómo conversar sobre sus diferencias. Se entendía que eran primitivos, pasionales y supersticiosos.

Obligados a defenderse por sí mismos como una pequeña clientela ya sin sus patrones tradicionales, es-

nectarse de alguna manera con la nación, primero defendiéndose, luego peleando. Cuando empezaron a obtener alguna influencia por aquí y por allá, y unas pocas tierras, el nuevo gobierno de coalición bipartidista en la ciudad ordenó al ejército a que los desbandara. En 1964, estos grupos rurales fueron diseminados por un bombardeo aéreo sobre "las repúblicas independientes," nombre dado por los de la

ciudad a los espacios que las bandas rurales se habían adueñado para sí en las montañas andinas no lejos de Bogotá para poder sobrevivir junto con los campesinos. En el campo se les conocía como “autodefensas campesinas.”

Después de estos allanamientos, los bandidos se fueron conformando en grupos guerrilleros con fines más bien políticos, y con una capacidad ofensiva limitada. Las FARC, y luego el Ejército de Liberación Nacional (ELN) surgieron en los años sesenta. Otros aparecerían después. Muchos se revistieron con ideologías marxistas. Las FARC se relacionaron con el Partido Comunista, alineándose con la Unión Soviética. El ELN encontró inspiración en la revolución cubana de 1959. Otros siguieron a Mao y su larga batalla contra la ciudad. Estas ideologías le ofrecieron a los insurgentes una nueva visión pública más allá del bipartidismo del cual se habían formado, dentro de un mundo que se iba polarizando cada vez más alrededor de la Guerra Fría. Pero estas nuevas ideas no siempre coexistían cómodamente con las particulares raíces colombianas del conflicto. Estos grupos armados nunca dejaron de hablar con una sola voz como rebeldes que se dirigían a la política de país, y como bandidos que se apoderaban de los bienes ajenos dentro de un contexto que les permitía entender sus acciones como parte de una causa política.

Aunque más extendidos, los conflictos de hoy en día siguen teniendo raíces muy locales, e intensamente personales. Las clases terratenientes del país se fueron defendiendo por sí mismas, aparentemente prefiriendo tomar la ley en sus manos y arreglándoselas privadamente con sus trabajadores en vez de lidiar con la regulación burocrática del Estado. En 1968 el Estado pasó una ley, la 48, que le otorgaba estatus legal a aquellas personas que se armaban para proteger-

se a sí mismas y a la propiedad privada, entregándole efectivamente así el uso legítimo de la fuerza a miembros privados de la sociedad y personalizando los conflictos todavía más. El Estado y el uso público de la ley han sido notables durante la segunda mitad del siglo por su ausencia del campo. A la vez, toda una gama de grupos y organizaciones han bregado para que el Estado no llegue.

En los años ochenta, dos hermanos formaron unos escuadrones de la muerte no sólo como mercenarios dedicados a proteger a los terratenientes, sino para vengarse de la guerrilla por el secuestro de su padre. Al comienzo, estos grupos fueron conocidos, apropiadamente, como “grupos de justicia privada.” Los escuadrones, que ya tienen más de 6.000 miembros, están conectados con el ejército, por lo que se les conoce como paramilitares, y son responsables por casi el 80% de las muertes que ocurren diariamente. Los más poderosos son las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), comandadas por Carlos Castaño, con el propósito de proteger la propiedad y de reemplazar las funciones del Estado. Estas organizaciones encuentran sus orígenes y algo de su legitimidad en la Ley 48, aunque ésta ya ha sido abrogada. Y los famosos narcotraficantes cuyas conexiones internacionales y sus impresionantes fortunas los hicieron famosos hace tan sólo unos años, también se organizaron en grupos armados, no únicamente para defender sus intereses económicos, sino para castigar a la guerrilla por el secuestro de un familiar. En el honor en defensa de la familia radica la razón de ser de muchos grupos y organizaciones en el campo colombiano.

Los paramilitares no han tenido una orientación defensiva, tal como las autodefensas campesinas de los años sesenta. Con un estilo típico de las estrategias de contrainsurgencia, andan por el campo en busca de campesinos

de quienes sospechan simpatizan con la guerrilla, o que podrían pensar hacerlo en un futuro no muy lejano. El propósito, claro está, es quitarle la base social a la guerrilla. Parecen estar convencidos de que el apoyo, potencial y real, que los rebeldes gozan entre la gente del campo es bastante más amplio y profundo de lo que en realidad es. Aunque relacionados con los propietarios de la tierra y subordinados al ejército, encuentran con frecuencia una voz propia, y actúan por sí mismos, a veces más por un interés económico que por cualquier preocupación política que también puedan expresar. Sus conexiones con las instituciones centrales de la nación se han ido debilitando. Así como la guerrilla, también están divididos en diversos frentes, cada cual actuando con bastante independencia de los otros. Desde hace mucho tiempo, el poder en el campo se ejerce dentro de un contexto muy estrecho. Y se está ahondando más.

En las últimas dos décadas, la vida en el campo colombiano ha sido el resultado de esta peculiar combinación entre la violencia pública y privada. Los secuestros son sintomáticos.<sup>3</sup> Se institucionalizaron hace ya más de veinte años. Hoy en día unas siete personas son secuestradas diariamente, muchas por criminales comunes, quienes venden el cuerpo vivo a los guerrilleros, que lo mantienen durante un largo período para así negociar mejor una buena cantidad de dinero. Para la guerrilla estos secuestros no constituyen un crimen, sino que son una manera de hacer política. Lo que piden es un “rescate,” fondos para la causa pública. Exigen una colaboración de las clases medias y altas del país, en gran medida porque volunta-

3. Ver mi memoria de un secuestro, *El rescate: Diario de una negociación con la guerrilla*, Bogotá, 1998.

riamente no lo harían, y porque esas clases buscan no pagar sus impuestos al erario público. Para la guerrilla el secuestro no es una violación de los derechos humanos, sino una arma legítima de la política. Durante la Violencia la causa pública no respetaba la integridad de vida de las personas. Hoy tampoco. Guerrilla y delincuencia han sido prácticamente inseparables.

Cada uno de los grupos armados está involucrado en el tráfico de drogas. Todos reclutan a jóvenes de menos de dieciocho años y los mandan a la guerra sin mayor preparación. El ejército también está dispuesto a sacrificar a jóvenes de origen campesino que recluta. La juventud de campo, aburrida y desamparada, ingresa a la guerrilla y las filas de los paramilitares como si tratara de un empleo. Los derechos humanos no se defienden por ningún lado. Es raro que pase un día sin que haya algún muerto, algunos cuidadosamente seleccionados, mientras otros parecen indiscriminados. El año pasado fueron reportadas 1.357 muertes en 289 diferentes masacres. Un millón y medio de colombianos han sido obligados a dejar sus casas y sus tierras. Son refugiados internos. Padres y madres son asesinados públicamente frente a sus hijos. Se mata a niños para intimidar a padres. Algunos matan por el placer de hacerlo y se retiran, riendo.

En la madrugada del 15 de mayo, cuatro hombres vestidos de negro amarraron un collar bomba al cuello de una mujer del campo en las afueras de la ciudad de Chiquinquirá para extorsionarla a ella, a su esposo, y a sus hijos por una cantidad de siete mil quinientos dólares. Esta es tan sólo la señal más reciente, pero seguramente la más profunda, de la degradación humana y la depravación que se ha venido desarrollado durante todos estos años sin ley y con violencia. El

comportamiento de estos cuatro hombres es testimonio de la existencia de la maldad entre nosotros. La mujer murió decapitada. El soldado que trató de desarmar la bomba también perdió su vida. Otro perdió algunos dedos de una mano.

El presidente Pastrana atribuyó intempestivamente el incidente a las FARC. No tenía demasiada evidencia para culpar a los guerrilleros. Las FARC no habían aparecido por esos lados en unos tres años. Estos negaron haber tenido algo que ver en la acción local, y se lavaron las manos del asunto. Nadie más se ha hecho responsable. En estos momentos, en el campo colombiano, cualquiera puede ser acusado de cualquier cosa, todos pueden negarlo, y nadie logra comprobar nada. Mientras los actos del individuo se desconectan de las normas sociales y de la ley, los lazos colectivos se desmoronan. La vida civilizada se vuelve frágil.

Es posible que la acción fue llevada a cabo bajo las instrucciones del comando general guerrillero, el cual puede negar su participación. Es posible que fue el resultado de un frente guerrillero, actuando por cuenta propia, funcionando en el anonimato. Lo más seguro es que se trate de la delincuencia común, aparentando ser guerrilleros. Algunos en Colombia se han convencido de que únicamente la guerrilla tiene la sofisticación de cometer un crimen de esta índole.

Estos conflictos en Colombia hoy no son guerras. Se les comenzó a denominar como tal a mediados de los años ochenta, cuando el gobierno de Belisario Betancur (1982-86) hizo de la búsqueda de la paz la clave de su gestión. La idea de la paz trae consigo la existencia de una guerra. Colombia no ha experimentado algo que se asemeje a una guerra desde que se terminó la Guerra de los Mil Días en 1902. Lo que ha estado sucedien-

do es algo mucho más corrosivo. En Colombia se está viviendo una serie de conflictos múltiples en los que se encuentran involucrados los diversos grupos guerrilleros, que compiten entre sí, las autodefensas, el ejército, la policía, narcotraficantes y criminales, e individuos que en sus vidas privadas se matan entre sí por una variedad de diferentes razones. Colombia ha estado atravesando por una larga serie de pequeñas disputas, ataques aislados, escaramuzas, tiroteos, *vendettas* y venganzas, y masacres. Una organización guerrillera de unos 16.000 hombres y mujeres alzados en armas, otra, el ELN, con aproximadamente 5.000, y los paramilitares, con 6.000, no están en capacidad para llevar a un país de 40 millones de habitantes a algo que remotamente se pueda considerar una guerra, y menos a una guerra civil. Más del 70% de todos los colombianos viven en centros urbanos de más de 20.000 habitantes.

En Bogotá, una emprendedora ciudad de unos nueve millones de habitantes, y en las otras urbes del país, se sabe algo de los conflictos en el campo a través de la radio, la televisión y los periódicos, los cuales se pueden eludir. Muchos ciudadanos intentan no enterarse mucho. Los combates ocurren como si sucedieran en la lejanía. Y son tantos los años de conflicto rural, que éste ya no causa sorpresa. Las muertes son el resultado de encuentros aislados, y no llegan en números lo suficientemente altos para causar mayor impacto. Es difícil comprender qué es lo que está ocurriendo. Además, se entiende que el campo es violento. La gente de la ciudad parece estar más conmovida por la búsqueda de la paz, posiblemente como la expresión de una tradición urbana, que por la realidad de la violencia.

En estas contiendas sólo hay un ejército y es el ejército nacional. Este aparece en las áreas rurales no en for-

ma de batallones o de unidades militares grandes, sino con sólo un pocos soldados en un lugar u otro, patrullando. Los hombres y las mujeres de las FARC, así como los guerrilleros del ELN, otros grupos insurgentes y los paramilitares, están compuestos de unidades pequeñas dispersas por el campo. Cada uno de estos frentes mantiene una independencia considerable y para los líderes es difícil controlarlos. Grupos de guerrillas y de autodefensas frecuentemente actúan sin órdenes directas o sin la supervisión de sus superiores, o éstos se encuentran tan distantes que pueden negar cualquier responsabilidad por las acciones violentas que se lleven a cabo.

Los dos protagonistas más importantes hasta la fecha, el ejército y la guerrilla, muchas veces han logrado no intervenir en los asuntos del otro. En ciertos momentos, los guerrilleros atacan un pueblo, destruyen el cuartel del ejército, o el de la policía, y se retiran; en otras instancias, los soldados atacan un grupo de guerrilleros, matan a uno o a dos rebeldes, y desaparecen. Las autodefensas también llegan, matan, y se van, sólo que casi siempre dirigen su violencia contra la población civil.

Estas acciones separadas surgen en un lugar y otro. Hombres y mujeres vestidos con uniformes militares, así como matones y criminales, van apareciendo y desapareciendo, sin que alguna vez una región llegue realmente a arder. Los enfrentamientos que se llevan a cabo rara vez duran más de un día. Muchos, quizás la mayoría, pasan desapercibidos en la ciudad, o a través de un valle o al otro lado de la montaña. Hay largas semanas y hasta meses de silencio y de quietud.

A las víctimas de estos brotes de violencia les es difícil comprender cómo lo que les ha acontecido hace parte de una lucha más amplia que tie-

ne algo que ver con una ideología, con la política, o con un esfuerzo para crear una sociedad mejor. El bipartidismo de la época de la Violencia que le daba una dimensión pública a las luchas, ya prácticamente ha dejado de existir. Es poco lo que un extraño puede hacer para entender quién está con quién, quién es un enemigo, y por qué mueren unos pero no otros, ya que no hay diferencias religiosas, étnicas, o económicas que dividen a la gente, y los criterios ideológicos que puedan existir entre los jefes de un grupo u otro, rara vez se filtran hasta las veredas y los caseríos donde ocurre la violencia.

Los adversarios muchas veces se conocen. Saben a quién están eliminando. Hermanos y hermanas son reclutados por bandos opuestos. Algunos cambian de lado más de una vez. Cambian de trabajo. Unos 35.000 colombianos han perdido sus vidas en estos pequeños encuentros durante los últimos veinte años. En algunos mueren uno o dos; en otros, quizás cinco o seis; rara vez tantos como quince. En su mayoría son civiles los que caen. Es difícil saber si los que mueren pierden su vida por algo que supuestamente han hecho dentro la política, o porque son partidarios o simpatizantes de un grupo u otro, o a raíz de algo personal, o aun por su misma personalidad. Las estadísticas son de sospecharse. Pocos son los colombianos de las regiones andinas que han conocido momentos de paz que no han sido interrumpidos por violencia. Todo esto se ha convertido en una manera de vivir y de sobrevivir. Son conflictos sin héroes y sin heroísmo, sin batallas ni campos de batalla. El derramamiento de sangre esporádico es constante. Es persistente.

Estos conflictos colombianos en poco se asemejan a los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua de los años ochenta, si bien por el sólo hecho de que en esos países la guerrilla

gozaba de una cierta popularidad, en el campo o la ciudad, o en ambas partes. En las modernas ciudades colombianas, se siente que la guerrilla habita en otro país, casi como si fuera de un pasado del cual la nación no se puede desprender. Si la guerrilla fuera a tomar pueblos y ciudades, una posibilidad a largo plazo que parece menos alocada hoy que hace tan sólo unos dos años, tendría que intentar gobernar utilizando formas de terror extremas. En el campo la guerrilla atemoriza a todos aquéllos a los que en un momento dado no está protegiendo. No hace ningún esfuerzo para convertirse en una fuerza popular. Casi todas sus acciones están dedicadas a producir ingresos, desde el secuestro hasta la extorsión, acciones que son ampliamente condenadas en la ciudad, y en el campo también. Si la guerrilla buscara ir más allá de sus frentes y controlar áreas más densamente pobladas, tendría que recurrir a tácticas rígidas y por demás violentas.

Y ninguno de los otros grupos beligerantes tienen sus seguidores, incluyendo al propio gobierno. Muchos campesinos ven al gobierno y al ejército como una amenaza, o por lo menos como una presencia efímera que poco puede hacer para protegerlos. El Estado no ha buscado la adhesión del campo, ya que cualquier esfuerzo sistemático para lograrlo y proteger al campesinado incrementaría el nivel de conflicto con la guerrilla. Intelectuales, líderes sindicales y organizaciones cívicas en la ciudad criticarían al Estado y al ejército por su papel en los conflictos y las muertes en el campo. La violación de derechos humanos por los que el ejército sería considerado responsable se multiplicaría. Estas fueron sin duda las repercusiones del último esfuerzo militar contra la guerrilla en 1980-82, bajo la presidencia del liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Luego de ese período de represión, la guerrilla que-

dó revitalizada, y el gobierno despreciado.

• No existen instituciones que permitan a alguno de los contendientes llegar a conectarse con la población rural, apoyarse en ella, y obtener algún nivel apreciable de popularidad. Son espectadores renuentes de estos conflictos. Es imposible imaginar una resolución militar que resultaría en algún grado de legitimidad para el que saliera victorioso. Ninguno de los ac-

rrillero, gracias a la inaudita visita que Pastrana hizo allá en el campo cuando aún era candidato a la presidencia. Catorce presidentes han pasado por la mirada distante de *Tirofijo*, doce de los cuales fueron elegidos popularmente. Seguramente ninguno de ellos contempló la posibilidad de reunirse personalmente con el guerrillero. La fotografía de *Tirofijo* y el candidato presidencial dándose un abrazo convirtió a Pastrana como el candidato a

mas, lo cual ningún gobierno anterior había hecho. Los rebeldes han podido continuar su lucha mientras negocian con el gobierno. Pastrana le entregó a *Tirofijo* un pedazo del territorio colombiano, más de 42 mil kilómetros cuadrados, donde residen unas sesenta mil personas. San Vicente del Caguán está ahí dentro. Del "área de distensión" el presidente ordenó el retiro de todas las fuerzas militares. Durante el pasado año y medio, las FARC han obligado a salir a policías, médicos, jueces, alcaldes, notarios públicos, funcionarios, y sacerdotes. Parece ser un Estado soberano rodeado por la nación. Allí la guerrilla manda y desde ahí organiza una tras otra incursión armada a Colombia.

Pastrana con su numerosa comitiva llegó a la fortaleza guerrillera. *Tirofijo* no apareció. En su lugar envió a uno de sus lugartenientes a que leyera su discurso. Su silla quedó desocupada. El presidente habló con gran fervor de un futuro lleno de paz y concordia. No volvió a referirse a esos cincuenta años de historia.

Las palabras del líder guerrillero, por el contrario, se refirieron al pasado y estuvieron llenas de rencor. El enviado de *Tirofijo* le agradeció a los distinguidos visitantes el haber acudido a lo que se constituía como la primera reunión "en treinta y cuatro años de confrontación armada declarada por el Estado en 1964, a cuarenta y ocho hombres, con la asesoría militar y la ayuda económica de los Estados Unidos, quien le entregó quinientos millones de pesos al presidente de ese entonces, Guillermo León Valencia, para acabar con las supuestas "repúblicas independientes," que existían tan sólo en la mente del Parlamento, en cabeza del doctor Alvaro Gómez (que en paz descansa), quien promovió un forzoso debate contra éstas, para justificar la represión."



Oswaldo Guayasamín, *Manos del Mendo, 1965*

tores busca una victoria militar. El costo para el gobierno y para la guerrilla sería demasiado alto.

Al iniciarse las conversaciones entre Pastrana y *Tirofijo* se sentía como si el centro de gravedad de la nación se desplazaba de la capital bogotana a San Vicente del Caguán. Estas conversaciones fueron las primeras entre un presidente y el jefe gue-

la presidencia con las mejores posibilidades de pactar la paz en el país. Es bien posible que Pastrana le deba la presidencia a *Tirofijo*.

Un cierto grado de confianza parece haberse creado entre los dos hombres. El presidente ha accedido a muchas de las demandas de los guerrilleros. Hasta convino negociar con ellos sin que antes entregaran las ar-

Y *Tirofijo* recordó el año de 1990 cuando el cuartel de las FARC estaba en Casa Verde, un lugar al cual los negociadores de la ciudad habían acudido varias veces y que estaba directamente conectado por radio y teléfono con el palacio presidencial en Bogotá, y había sido destruido por el ejército. “Con esta nueva agresión”, leyó el emisario, “el ejército oficial se apodera de trescientas mulas de carga, setenta caballos de silla, mil quinientos cabezas de ganado, cuarenta cerdos, doscientas cincuenta aves de corral, cincuenta toneladas de comida...”.

Las palabras del guerrillero causaron una sensación extraña. Estos pequeños detalles no parecían ser los más apropiados para un momento de tal envergadura histórica. Algunos se sobresaltaron. Otros sonrieron, reaccionando con cierta condescendencia urbana. Se deben de haber preguntado si *Tirofijo* estaba a la altura de la tarea que tenían por delante. Sin embargo, sus palabras son reveladoras. *Tirofijo*, claro está, hace ya mucho tiempo que dejó de ser campesino. La insurgencia ha desarrollado lazos urbanos, pero el líder sigue pensando como campesino. La tierra y los animales aún sobresalen en su mente. La propiedad le es importante. Además, sus invitados no esperaban escuchar sobre el pasado lejano. Pero como la mayoría de la gente del campo, la memoria de *Tirofijo* es larga y es intensa. Se acuerda de las bombas de 1964 como si hubieran caído ayer, y sabe que esas bombas llegaron de los Estados Unidos. El pasado vive en la mente de la guerrilla.

Conciente de la audiencia urbana que estaba en San Vicente del Caguán, *Tirofijo* declaró que “a pesar de la gravedad de todos estos hechos, la clase política, valiéndose de la manipulación de los medios de comunicación, ha querido sembrar de manera artificial la amnesia parcial en la mente de los

colombianos, para que olviden estos hechos, los que permanecerán latentes en la memoria histórica de nuestro pueblo.” La lectura del discurso terminó con un llamado a la “reconciliación” y a la “reconstrucción” del país.<sup>4</sup>

Mientras Pastrana iniciaba estas novedosas conversaciones, también promovía la primera ofensiva militar sistemática contra la guerrilla en casi veinte años. El presidente ha logrado involucrar a los Estados Unidos en este conflicto. Pastrana es un hombre joven, hijo de un ex presidente, y locutor de televisión. Habla inglés con fluidez. En Washington enfatiza las conexiones que tiene la guerrilla con la cocaína y la heroína porque entiende que una ley que emane de la lucha contra las drogas tiene alguna posibilidad de pasar en el Congreso norteamericano. A través de los años la guerrilla ha buscado proteger a trabajadores y colonos del poder arbitrario de los terratenientes, y en los últimos años también defiende a cultivadores en la frontera sur cuyo producto está conectado al mercado internacional, y por lo tanto enlaza a la guerrilla a la guerra norteamericana contra el narcotráfico. Los rebeldes hacen posible que los cultivadores itinerantes de las semillas de amapola y la hoja de coca hagan su vida y que logren sobrevivir las ocasionales incursiones del ejército. Financian en parte sus crecientes ataques contra el gobierno con cerca de 600 millones de dólares que recaudan anualmente de un impuesto local al producto cuando comienza su viaje a los consumidores en otros países.

El año pasado el presidente Clinton le pidió al Congreso que aprobara 1.600 millones de dólares para ayudar a Colombia. El lo entiende como una política contra “la cultura de la droga” en Colombia, y como una lucha “en favor de la libertad, la democracia, y el buen gobierno.”<sup>5</sup> La ma-

yor parte de la ayuda estaría dirigida a destruir las plantaciones de coca y amapola, y así también debilitar a la guerrilla. En Washington a los insurgentes se les considera como narcoguerrillas. Los que promueven esta política arguyen que una ofensiva militar en la frontera sur destruirá a la droga antes de que llegue a los Estados Unidos.

Pastrana seguramente está mejor enterado. La guerrilla sin duda sobrevivirá las proyectadas fumigaciones de las siembras ilícitas, la presencia del ejército, reforzado con los helicópteros Bell Huey y Black Hawk y con los consejeros militares, y cualquier baja en sus ingresos que pueda sufrir a razón de la ofensiva del Estado. Quizás lo que pueda estar esperando el líder colombiano es que los cultivos desaparezcan de las fronteras nacionales y regresen de nuevo al Perú y a Bolivia, o que se trasladen a Venezuela y a Brasil. A lo mejor está convencido de que su relación personal con *Tirofijo* y las muchas concesiones que le ha dado a los insurgentes le permitirá convencerlos de llegar a un pacto para que se termine el conflicto antes de que aparezca la ayuda norteamericana, o por lo menos que lleguen rápidamente a hacer algunas concesiones significativas. Puede ser, también, que Pastrana esté intentando separar a la guerrilla del narcotráfico, de una actividad que los acerca al bandillaje, no únicamente para mermar sus capacidades

4. El discurso de *Tirofijo* hace parte de la documentación elaborada por la Agenda Ciudadana para la Paz, compilada por Jaime Zuluaga Nieto, et al., *Conversaciones de paz: redefinición del Estado*, Bogotá, 1999, pp. 300-305. Las palabras del presidente Pastrana con las que comienza el ensayo también fueron tomadas de este volumen, p. 295.

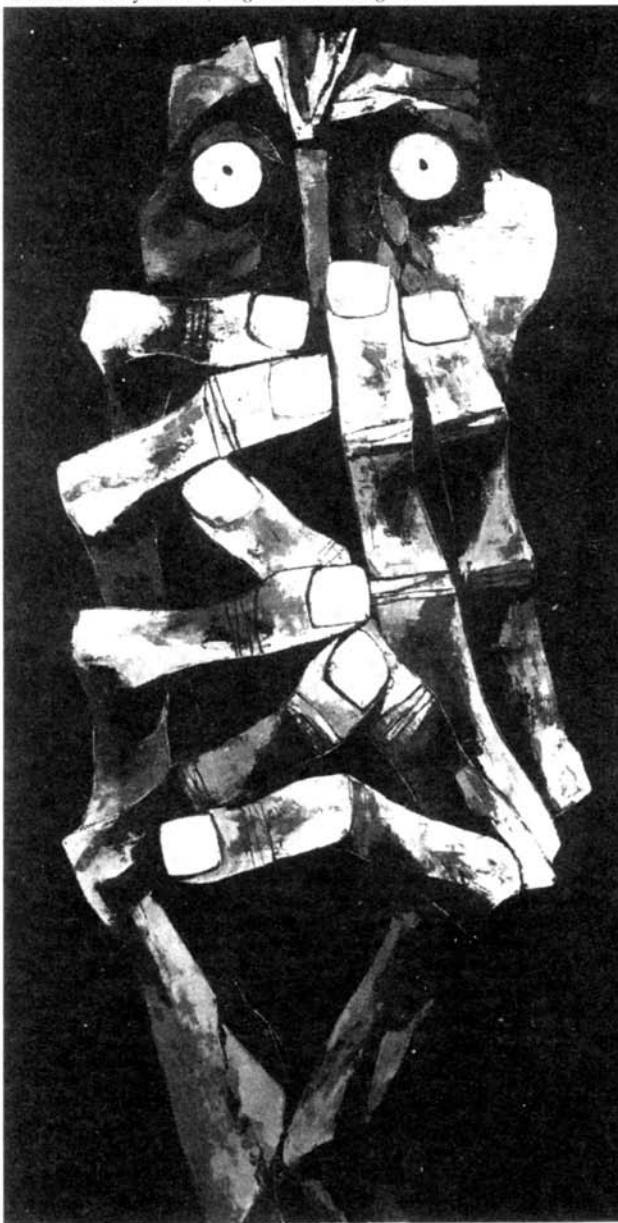
5. “Clinton: Colombia Aid Helps Others,” *A.P. Breaking News*, mayo 2 de 2000.

ecónomicas, sino para realzar su imagen popular y poder establecer una negociación política entre dos fuerzas públicas. El presidente busca una solución a los conflictos de su país.

Sin embargo, parece que la maniobra de Pastrana de conversar con la guerrilla por un lado, y combatirla por el otro, ha vuelto a abrir los agravios personales que radican cerca de los orígenes históricos de esta crisis. En San Vicente del Caguán, *Tirolfijo* no puede estar demasiado sorprendido. No es la primera vez que sucede. Seguramente nunca confió demasiado en el presidente. Marulanda Vélez fue uno de aquellos combatientes liberales que en 1949 se vio obligado a huir de su tierras cuando las turbas conservadoras iban tras de su familia. Juró dedicarse a la causa liberal. El fue uno de los que se quedó por fuera.

*Tirolfijo* se acuerda de esos momentos. “¿Qué planes tienen? ¿Qué dicen los Lleras, los López? Nada, silenciados...¿Qué dice la dirección liberal departamental...? Pocas noticias. Nada en absoluto, dejaron de abrir la boca, la sellaron de pensamientos, por lo tanto dejaron de pensar por miedo físico. O por lo menos ya no actúan. Nosotros no sabemos nada en absoluto, esa gente está perdida en la bruma de la legalidad de la ciudades...[E]sta situación está muy complicada, parece que todo cambió de carácter, entonces hay que buscar una solución. Ya uno se decía, ¿pero con quién la buscamos? ¿A quién recurrimos? ¿Las armas, dónde están las armas, cómo se consiguen...? Si nos quedamos así de tranquilos, nos

Oswaldo Guayasamín, *Lágrimas de Sangre*, 1973



van a matar a todos. El cuerpo ya no resiste más humillación.”<sup>6</sup>

Cuando en los Estados Unidos a *Tirolfijo* y a la guerrilla se les refiere como una narcoguerrilla —algo que los colombianos entienden como una caracterización demasiado simple— *Tirolfijo* se debe sentir humillado una vez más. Cree que al defender a los agricultores está ayudando a los que son explotados. Al obtener dinero de los secuestros y de las extorsiones, está ayudando a los oprimidos que se-

guramente van a estar con nosotros el día de mañana. Cuando secuestra a los ricos cree que los está forzando a hacer las contribuciones financieras que históricamente se han negado a hacer a la nación. Los ricos no pagan impuestos voluntariamente. *Tirolfijo* no quiere riqueza para sí mismo. Es más, vive una vida simple, una existencia de hombre de campo. Además, sus ex-aliados los liberales, y sus amigos elitistas conservadores, que están todos juntos perdidos en las ciudades, tienen un presupuesto estatal, el ejército, y a los Estados Unidos para poder combatirlo. Los rebeldes se han visto obligados a sobrevivir como puedan. La historia, aún, no ha estado de su lado.

*Tirolfijo* debe estar convencido de que la ayuda militar norteamericana llegará. Colombia se ha convertido en el país que más ayuda militar estadounidense ha recibido desde las guerras civiles de Centroamérica de hace una década. En su mente, los Estados Unidos eran un país imperialista en los años sesenta y sus acciones constatan que lo sigue siendo hoy en día. Las guerrillas están preparadas. Han estado en el campo durante cuarenta años y no hay nada que indique que no estén dispuestas a seguir allí. Humillados una vez más, seguramente pelearán aun más duro. Si sus relaciones con el tráfico de drogas se deterioraran, aunque de manera pasajera a no ser que el mercado internacional desaparezca milagrosamente, buscarían otras fuentes de ingresos. Al enfrentar la ayuda militar

6. Arturo Alape, *Las vidas de Pedro Antonio Marín Manuel Marulanda Vélez, Tirolfijo*, Bogotá, 1989, pp. 107-108, 77-78.

norteamericana, ya han incrementado el número de secuestros. Anunciaron que demandarían un impuesto a todos los colombianos, en las ciudades y en el campo, que tuvieran un capital de un millón de dólares o más.

Las FARC también han reaccionado al plan que Pastrana le ha propuesto a los Estados Unidos, creando el Movimiento Bolivariano, un partido político que operará clandestinamente tanto en la ciudad como en el campo. Se honra al Libertador, el hombre provinciano de Venezuela con tendencias autoritarias y centralizantes impulsadas en parte por su desagrado hacia todo lo que tenía que ver con Bogotá, su clima frío y húmedo y la vida aislada de su pretenciosa élite cultural. *Tirofijo* también ha anunciado que “queremos crear tribunales civiles, es decir, nuestro propio aparato judicial, sin nada que ver con el gobierno en Bogotá.”<sup>7</sup> Sólo podemos temer el tipo de justicia que será repartida.

Para *Tirofijo* la ciudad le debe parecer corrupta y corruptora. En los años sesenta el ELN se formó con líderes urbanos, estudiantes y sacerdotes católicos, incluyendo a Camilo Torres, uno de los sociólogos más prominentes del país, cuando llegaron a la conclusión de que no era posible practicar sus ideales desde los confines de la ciudad. Unos años más tarde, un grupo de jóvenes bien relacionados con la clase alta colombiana con intereses en el Partido Conservador, formó otra organización guerrillera, el M-19, que se fue al campo para combatir a la ciudad. Se habían convencido de que el fraude electoral había impedido que su candidato subiera a la presidencia.

Más recientemente, y durante cuatro largos años en los que la guerrilla se fortaleció, *Tirofijo* rehusó toda negociación con el presidente Ernesto Samper (1994-98), una vez que se difundió la noticia de que su candidatura presidencial fue apoyada

con fondos de los narcotraficantes del cartel de Cali. El gobierno de los Estados Unidos también le negó la visa al jefe de Estado para poder viajar a ese país. La administración

sube. Por primera vez en la historia del país, las clases medias buscan cómo salirse de Colombia y empezar de nuevo en otro lado.



Oswaldo Guayasamín, *Manos del Terror*, 1965

de Pastrana ya está acibillada por múltiples acusaciones de conflicto de intereses y de corrupción, y algunos de sus funcionarios más allegados han tenido que renunciar a sus cargos. La popularidad del presidente ha declinado constantemente desde que llegó a la presidencia. La economía está en crisis, prácticamente por primera vez desde la crisis mundial de 1929. El peso tiene el valor más bajo en su historia. Cada día son menos los empresarios, nacionales y extranjeros, que invierten en Colombia, por miedo al crimen, el sabotaje, la inseguridad, y el secuestro. La tasa de desempleo

Los partidos políticos se han estado encerrando, y ahora son poco menos que bandadas de feudos corruptos y personalistas, con senadores, representantes y funcionarios que utilizan sus puestos públicos para el simple enriquecimiento personal. No se parecen a partidos políticos modernos, y mantienen solamente un apoyo

7. “Marulanda anuncia sistema judicial,” *El Tiempo*, mayo 2 de 2000. Las declaraciones de *Tirofijo* fueron formuladas en una entrevista realizada por el periódico italiano *Corriere della Sera*.

pasivo entre reducidos grupos clientelistas del electorado. La condición de la vida pública del país se ha descompuesto de tal manera que el presidente mismo ha sugerido un Referendo para cerrar el Congreso y elegir otro. Pocos son los colombianos que creyeron en la sinceridad del mandatario, y se formó en vez una aguda crisis constitucional. Los liberales exigieron que el presidente dimitiera de su cargo. Pastrana se vio obligado a retirar el Referendo. Hay desorden en la vida pública.

En la ciudad la ley poco se siente. Las urbes se han convertido en junglas donde el crimen y el homicidio son rampantes, y donde impera la impunidad. Colombia tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo, y la mayoría de las muertes acaecen en la ciudad. *Tirofijo* debe saber que los conflictos rurales posiblemente no son el problema más serio que afronta el país. La ciudad y el campo se están pareciendo.

La ciudad se ha corroido por dentro en gran parte por su inhabilidad de extender las instituciones civiles al campo, de forjar una nación en la cual las necesidades de todos los colombianos, urbanos y rurales, son abarcadas. Los partidos políticos no han sentido la necesidad de surtirse de nuevas ideas para llegarle al electorado porque no han tenido que enfrentarse a una oposición efectiva desde la izquierda. Este espacio ha sido restringido por la existencia de una insurgencia guerrillera. Durante los últimos veinte años en la ciudad la ultraderecha armada, quizás temiendo más una viable oposición electoral de izquierda que una insurgencia rural de poca popularidad, ha asesinado sistemáticamente a políticos de izquierda y ahora tiene en la mira a los intelectuales del país, que claman por la paz, la reconciliación, y el respeto a los derechos humanos. Las guerrillas entienden que el proceso electoral no está abierto a ellas. El

Movimiento Bolivariano ha de ser clandestino.

El ejército es poco profesional y eficiente, no tanto por la corrupción generalizada, sino porque teme que los políticos, al sentarse a pactar con la guerrilla, le entreguen lo que los soldados han ganado en los enfrentamientos violentos. El que Pastrana le haya dado a la guerrilla ese enorme pedazo de tierra, comprueba que no se puede confiar en el poder civil. Al temer ser traicionados, los generales prefieren cuidar a su propia institución antes que nada, y depender de los paramilitares para que hagan el trabajo sucio. El ejército se comporta igual que los otros grupos armados.

*Tirofijo* continúa viviendo la vida austera de un líder campesino. Muchas de las esperanzas y de los ideales que lo condujeron hacia la causa liberal a principios de los años cincuenta, no han estado lejos de su lucha. Cuando le entregaron su parte de Colombia, por la que los políticos hubieran estado dispuestos a luchar en 1964 y también en 1990, ha de haberse sorprendido de la debilidad a la que había llegado la ciudad, de la aparente renuencia de mantener aunque sea una semblanza del monopolio de la fuerza a través del territorio nacional. Para mediados de mayo, el presidente le dio también al ELN otro pedazo de tierra. Seguramente, las acciones de Pastrana le confirman al jefe guerrillero la justicia de sus actos y reivindican su perseverancia.

Ninguno de los que estudiamos el pasado colombiano sabemos cómo salir de este atolladero. No hay cómo volver al momento en que los políticos urbanos rompieron con sus seguidores rurales. Es mucho lo que ha acontecido, y no hay cómo deshacerlo. Sería casi demasiado esperar que estas heridas cicatricen. Seguramente el resentimiento de *Tirofijo* aumenta. Es difícil imaginarse que en estos momentos de la historia, sus conver-

saciones con los políticos le aseguran el reconocimiento que le ha sido negado. Porque ha vivido con la certidumbre de que los de la ciudad desde el principio no sólo se han comportado sin honor, sino que también han avergonzado a la nación.

Sin embargo, los dos lados han buscado comunicarse, y no sólo porque una solución militar es imposible. Desde por lo menos 1982 la búsqueda de una solución pacífica de los conflictos ha sido el centro de la política de seis presidentes. La práctica de la violencia y el discurso de la paz se han entremezclado por más de un cuarto de siglo. Es prácticamente imposible imaginarse a uno sin el otro. Se han escrito tantas o más palabras sobre la búsqueda de la paz como sobre la realidad de la violencia.

La clase política necesita conversar. A cada presidente recién electo las palabras le ofrecen una esperanza, una iniciativa, una serie de reformas retóricas, una manera de comprometer a los insurgentes a terminar con el derramamiento de sangre. Le proporciona a cada uno de los gobiernos un discurso sin el cual se quedarían en el silencio mientras el ejército libra una escaramuza tras otra. Las conversaciones representan la búsqueda de una legitimidad, y le otorgan un cierto ordenamiento a la violencia rural. Son un foro en el cual se puede formular algo mientras la violencia continúa haciendo sus estragos. Le han proporcionado a la ciudad una calma, un sentimiento de que todas las muertes en el campo se terminarán con el sólo hecho de llegar a un acuerdo.

Sin embargo, parece que las conversaciones son producto de algo más que el simple pragmatismo y la desesperación. Algunos han sido rituales intensos, existenciales. La euforia que llenó el corazón de los políticos y los jefes de las FARC cuando viajaban, tomaban, y cantaban por Europa hace

unos meses en lo que se ha llamado el "Eurotour," revelan un fuerte sentido nacionalista que todavía une a los adversarios. "Una de las mejores rutas del viaje tuvo lugar ahí," exclamó uno de los negociadores, refiriéndose a la estadía en Noruega. "Estábamos tan felices que casi nos subimos a las mesas." "Así somos los colombianos," dijo Víctor G. Ricardo, el alto comisionado de la paz del gobierno. "Hablamos de paz, y también de política." "Fue un ejercicio de convivencia," proclamó el coordinador del Comité Temático, "que esforzó la idea de que formamos parte de un mismo equipo." Rafael Reyes, el jefe de la delegación guerrillera, exclamó que "los colombianos no podemos seguir matándonos."<sup>8</sup> Desde Bogotá, un perspicaz académico llegó a la conclusión que "esto ha sido algo así como la presentación formal de un debutante inquieto a la sociedad culta"<sup>9</sup>. Las conversaciones se han llevado a cabo en varias partes del país, y en Panamá, Costa Rica, México, Venezuela, Alemania, España, y en Noruega. Los dos lados no han dejado de estar en contacto.

La clase política siente la necesidad de reunir a las partes en conflicto, de llevar sus prácticas urbanas a la gente del campo. En el pasado, las conversaciones entre los miembros de la élite política —conversaciones entre caballeros— han sido la manera consagrada, y muchas veces exitosa, de resolver sus diferencias dentro de un sistema elitista que a la vez pocas veces se ha cerrado a nuevos aspirantes.<sup>10</sup> El embajador Beaulac descubrió que sus "demócratas complacientes" también eran unos hombres apasionados. En una ciudad que está "arriba, a 8.600 pies," y conocida como "la Atenas de Suramérica," escribió, había "una gran abundancia de ciudadanos muy educados para quienes el participar activamente en la política era un deber patriótico."

Los políticos de Colombia en la primera mitad del siglo se entendían como la antítesis de sus seguidores rurales. En 1944, el liberal Juan Lozano y Lozano declaró que "para nosotros particularmente, los nativos de los países tropicales, sin cultura, sin tradición, con gloria tan inadvertida, en condiciones de vida social tan primitiva, es la sensación de nacer, crecer, desenvolverse, unirse y chocar, saberse recíprocamente la vida, estar presentes en los momentos de duelo y alegría, convivir, en fin, con un grupo de seres, lo que nos ata al concepto de nacionalidad, lo que nos da la emoción profunda e irremplazable de la patria."<sup>11</sup>

La vida en la ciudad los formaba, y era factor principal que los contrastaba de sus seguidores. Un cronista se maravillaba de los jóvenes liberales y conservadores del siglo XIX por su habilidad de abandonar el campo de batalla y regresar a Bogotá durante los fines de semana y buscar los favores amistosos de las señoritas en los salones de la sociedad bogotana. "Bendita escuela", exclamó Daniel Samper Ortega, "la que enseñó al bogotano a colocar los intereses de la patria y del arte por encima de la muerte y a llevar su generosidad y su hidalguía más allá." Los políticos practicaban su arte público a través de la oratoria y de estas ritualizadas conversaciones políticas en las que chocaban y se llegaban, recíprocamente, a conocer. Eran extraordinarios hombres públicos con una notable capacidad de llamar la atención, de convertir cuanto los rodeaba —historia, política, cultura— en un reflejo de sus personalidades y de su conducta. Su política era personalista. Dependían más de sus mutuos entendimientos que de la ley y las instituciones. Orgullosamente se referían a su política como la convivencia, el vivir junto a otros hombres públicos con quienes no se estaba de acuerdo sobre aspectos fundamentales de la cosa pública.

A mediados de 1930, el conservador Augusto Ramírez Moreno declaró que "nosotros aspiramos a despertar en el pueblo colombiano las virtudes elementales, el sentido del honor, la noción de deber, la pasión por la justicia, el culto de los héroes, el amor a Colombia, a su religión, a su tierra y a sus padres. Queremos hacer de la vida nacional un apasionante poema." Este estilo político, claro está, no logró sobrevivir los conflictos de los años cincuenta. Los políticos no lograron infundirle a sus seguidores esas aspiraciones y esas esperanzas. Fracasaron. Quizás era demasiado lo que los separaba de sus seguidores.

Pero no todas estas tradiciones se han desvanecido por completo. La política en Colombia sigue siendo un arte que se ejerce entre unos pocos hombres, y ahora también unas pocas mujeres, en busca del compromiso. Las conversaciones personales siguen siendo el ingrediente principal de la política. Hay una electricidad en el aire en Colombia cuando suceden estos encuentros. Provocan un profundo protagonismo personal entre los negociadores. La idea de que cada uno pueda llegar a un entendimiento con

8. Juanita León, "Chistes, coplas, y brindis para la paz," *El Tiempo*, febrero 27 de 2000.

9. Las palabras de Alfredo Rangel Suárez son citadas por Larry Rohter, "Battling in Colombia but Touring Together in Europe," *New York Times*, febrero 28 de 2000.

10. El mejor análisis histórico que tenemos de las conversaciones es de Alexander W. Wilde, *Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá, 1982.

11. Las palabras de los prominentes políticos de primera mitad del siglo XX que cito aquí son tomadas de mi libro, *Mataron a Gaitán: Vida pública y violencia urbana en Colombia*, Bogotá, 1998, pp. 30-46.

la contraparte, y proporcionarle al país la paz que tanto anhela, parece tener un efecto intoxicante. Estos encuentros son minuciosamente descritos en la prensa. Hasta se ganan una audiencia popular en un país donde la mayoría de la gente no quiere saber nada de la política.

Durante las últimas dos décadas, y especialmente desde que Pastrana llegó al poder, los políticos han intentando incluir a la guerrilla en algo que se parezca a esas conversaciones tradicionales. Esto no ha sido nada fácil, ya que en el pasado estas conversaciones tomaban lugar entre adversarios políticos que a la vez se consideraban amigos, entre hombres cultos y educados. Ocurrían con toda calma, pausadamente, y en sus propios recintos, como sería el Jockey Club, o aun sus residencias personales. Estaban basadas en una confianza mutua. Esto puede hasta llegar a explicar por qué la clase política ha insistido durante tantos años que negociarían con la guerrilla únicamente después de que entregara las armas.

Obviamente, es mucho lo que separa a los políticos de los guerrilleros. Mucho es de índole personal. Es cuestión de comportamiento. De historia. Cubriendo el Eurotour, un reportero de una de las dos revistas semanales más importantes del país no pudo abstenerse de un poco de ese condescendiente humor urbano. "Se podría tener la sensación de que a los comandantes guerrilleros les pasa lo mismo que a los generales: que cuando se quitan el uniforme verde oliva pierden mando. Pero cuando uno los ve rodeados por los altos "cacaos" de la paz, atentos todos al menor guiño de cualquiera de los miembros de las FARC, sabe que la diferencia específica, como decían los jesuitas, existe." "Es entonces, cuando se constata que son, ante todo, un movimiento de estirpe y modales campesinos o que han olvidado ya su origen urbano y

sus sueños de bachiller... A ninguno —excepción hecha de Simón Trinidad, que es el único que se hace el nudo de la corbata al estilo inglés y no americano— a ninguno le sienta el vestido de paño. Parecen disfrazados."<sup>12</sup> Este tipo de humor, cuando no se lleva muy a pecho, puede llegar a unir las partes. También separa. Es un humor que radi-

la práctica diaria de la política en la ciudad. Al revés. Desde el año pasado, todo tipo de organizaciones y de gremios de la sociedad civil han llegado a San Vicente del Caguán a participar en las conversaciones. Además, ahora han de contener una vasta gama de temas, como la distribución de la riqueza, la desigualdad, la pobreza urbana y rural, la política de empleo, la



Oswaldo Guayasamín, *Las Manos de la Ira*, 1965

ca muy cerca de los orígenes históricos de esta crisis.

Mucho depende del resultado de estas inevitablemente volátiles e impredecibles conversaciones personales entre los políticos y los guerrilleros. Varias veces durante los últimos veinte años parecía como si casi todo en la vida política del país se dejaba a un lado hasta que no se llegara a obtener la paz. Los intentos de conversación han mermado el desarrollo de

reforma agraria, el sistema judicial, la protección del medioambiente, temas casi todos que rara vez se discuten con seriedad dentro del mismo sistema electoral. Esto sobrepasa lo que se pueda abarcar en una serie de conversaciones de paz. La pasión de ejercer una política personalista, de llegar a una serie de entendimientos y com-

12. "Guerrilleros de Everfit," *Revista Cambio*, febrero 28 de 2000.

promisos ha creado un tipo de *ERSATZ* política allá en San Vicente del Caguán.

Una nación moderna se construye desde la ciudad, y desde un complejo intercambio de intereses dentro de la política cotidiana. Sin la revitalización de las instituciones centrales y civiles del país, como el Congreso, el sistema judicial, el legislativo, la burocracia estatal, y los mismos partidos políticos, *Tirofijo* y la guerrilla no tendrán que ponerle mayor atención a los políticos que salen a visitarlos. Afortunadamente, algunos de los alcaldes de las ciudades se han esforzado para dar a la urbe una semblanza de cultura cívica, para hacer posible que cada ciudadano camine con confianza por los andenes. Millones de ciudadanos han salido a las calles a clamar por el respeto a la vida, y por la paz entre los colombianos. Esta nueva expresión urbana hace pensar en la reconstrucción de la vida cívica precisamente porque va más allá del bipartidismo y las ideologías tradicionales. Le habla a la nación entera. Cuando los colombianos de la ciudad puedan empezar a creer en sus instituciones, los rebeldes se verán obligados a respetar a los emisarios de la ciudad. Los políticos tendrán poder y legitimidad.

La guerrilla aparentemente necesita menos de estas conversaciones. Su poder y su influencia ha ido en aumento. Los rifles les proporcionan la posibilidad de autosostenerse económicamente. A no ser que por estas conversaciones se llegara a un desmembramiento de la nación, con la guerrilla controlando aún más las diversas áreas de distensión, parecería que es poco lo que podrían ganar. Y podrían perder mucho. La última vez que las FARC emprendieron un cese al fuego y empezaron a someterse a una amnistía a fines de los años ochenta, creando la Unión Patriótica (UP), un movimiento electoral de izquierda, vir-

tualmente todos sus miembros, casi unos tres mil, fueron acribillados en la ciudad cuando ya no tenían armas con qué defenderse.

Sin embargo, las conversaciones también son vitales para la guerrilla. Representan la posibilidad para que se les trate con la dignidad que les fue negada hace décadas. También a ellos les otorgan una voz pública por todo

co. Además, una reconciliación con los líderes del país, con el país mismo, bien puede ser lo que *Tirofijo* y su guerrilla han estado buscando desde el comienzo.

Pero el espacio para las conversaciones también se está estrechando. Después de cada intento con cada gobierno, los rebeldes han seguido en pie, militarmente fortalecidos, y tan o



Oswaldo Guayasamín, *Manos de la Esperanza*, 1965

el país sin la cual igualmente existirían en el silencio político. Con esta voz les es menos difícil reclutar nuevos miembros, logran darle a sus luchas un sentido de sacrificio personal y un propósito colectivo, y seguramente les ayuda a mantener algún tipo de control sobre los diversos frentes. Las conversaciones le otorgan a los líderes guerrilleros un matiz cívico y realzan a todos esos pequeños encuentros violentos a un nivel políti-

más impopulares que antes. Más y más colombianos se desesperan de que sus líderes políticos no logran conseguir la paz para la nación. Muchos ahora creen que para la guerrilla las conversaciones no son otra cosa que una manera más de hacer la guerra. Son tantos los que han perdido la esperanza en las conversaciones, que hasta un 65% de la población ha pensado que únicamente con la participación de los Estados Unidos se podrá termi-

nar con los conflictos. Casi la mitad de los colombianos han concluido que Pastrana se ha sometido demasiado a las demandas de la guerrilla.

Con todo lo complicado que son estas conversaciones, es difícil imaginarse que traerán la paz si no se comprometen a ajustar cuentas con el pasado, con el rompimiento de hace medio siglo, y con la tortuosa historia que surgió de ese momento.<sup>13</sup> Sólo así se podrá superar esa amnesia parcial a la que se refirió mordazmente *Tirofijo* el 7 de enero de 1999.

Es difícil. En la ciudad el pasado sigue siendo un murmullo. Los políticos han querido tratar al campo y las muertes que ocurrieron ahí en los años cincuenta, los sesenta, y ahora, como si fueran parte de otro país, al que no han logrado dejar atrás. Además, desde 1990, Colombia ha visto la llegada al poder de una generación joven que no conoció los conflictos de mitad de siglo, y que no tiene por qué verse involucrada personalmente con ese pasado, o entender que su política y los conflictos de hoy, radican ahí.

Las generaciones jóvenes rebeldes ya no saben mayor cosa de los orígenes de su lucha. Al no estar relacionados con ese pasado, seguirán peleando en *vendettas* cada vez más personales y arbitrarias. Es más bien lo único que han conocido. Y no habrá cómo detenerlos. A los jefes guerrilleros se les complicará mantener el contacto y el control sobre los frentes dispersos. Se disminuirá lo que retienen de público y de político estos encuentros violentos. Los jefes guerrilleros tendrán pocos seguidores. Sus conversaciones con la clase política no tendrán sentido.

Ni los políticos ni los jefes guerrilleros podrán prevenir que los maleantes coloquen bombas a seres humanos para ganarse unos pesos. A ambos se les dificultará controlar los actos violentos, ya que éstos adque-

ren un cariz personal, criminal. Los criminales buscan el anonimato, tanto si están o no conectados de alguna manera con la guerrilla, o con los paramilitares, o aun con el ejército o la policía. No se les puede avergonzar. Por lo tanto, no se les puede comprometer. Están más allá del bien y el mal.

Es bien probable que los políticos y los guerrilleros tengan en común hoy en día más de lo que se puedan imaginar. La nación no está en disputa. No ha habido y no hay una revolución a la vista. La guerrilla no llegará pronto, o jamás, al poder. El Estado no logrará difundir la ley en el campo, o aun en la ciudad. No le sirve a los intereses de ninguno que Colombia siga desliziéndose hacia la maldad.

En los años cincuenta *Tirofijo* y sus bandas fueron humillados. Desde entonces han buscado recobrar su sentido del honor, y para lograrlo se han comprometido en una lucha con el país. Fue hace más de una década que Arturo Alape, uno de los cronistas de la crisis contemporánea, oyó a *Tirofijo* decir que “ya son muchos los años que llevamos gateando en esta lucha... Pero creo que hemos tenido un enemigo, el peor de todos los enemigos. ¿Saben cuál ha sido...? Hablo del aislamiento de esta lucha, que es peor que aguantar hambre por una semana seguida. Entre ustedes, los de la ciudad, y nosotros, que hemos estado enmontados, hay de por medio una gran montaña. Las voces de ustedes, las voces de nosotros no se escuchan, pocas veces se hablan. No es una distancia de tierras y de ríos, de obstáculos naturales, no es la montaña atravesada. De nosotros es poco lo que se sabe entre ustedes, de ustedes es poca la historia que conocemos aquí.”<sup>14</sup>

Una nación difícilmente puede sobrevivir si le da la espalda a su historia. Los políticos y los jefes guerrille-

ros necesitan ese pasado. Una reconciliación durable es poco posible sin él. Pero ya es poco el tiempo que queda. Casi todos los pequeños jefes políticos que se quedaron en el campo en los años cincuenta han muerto. *Tirofijo* ya está viejo. Y si se llegara ahora, tan tardíamente, a una conversación histórica, a una de esas reuniones tradicionales de los años treinta y cuarenta que no se pudieron ampliar después de los conflictos de la Violencia, en la que los partícipes se unen y chocan, llegan a saberse recíprocamente la vida, a estar presentes en los momentos de duelo y alegría, o sea, una de esas conversaciones que los ata a su concepto de nacionalidad, no hay ninguna garantía en que el jefe guerrillero se haga presente.

Charlottesville, Virginia,  
18 de junio de 2000

13. Presentaciones afines han sido elaboradas por Mauricio García Villegas y Rodrigo Uprimmy, en “El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia,” y por Marco Palacios, en “La solución política del conflicto armado, 1982-1997,” ambos en Alvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, eds., *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, 1999, pp. 68-70 y 390-391. Le debo la referencia del artículo de García y Uprimmy a Salomón Kalmanovitz.

14. Alape, *Las vidas de...* p. 19.

Miguel Angel Herrera Zgaib  
Profesor Investigador,  
Universidades Nacional y Javeriana

# Antipolítica, elecciones y guerra en Colombia

Primera parte (1997-2000)

Miguel Angel Herrera Zgaib

## Sumario

Este trabajo explora el significado y sentido actuales de la relación histórica entre dos constantes representacionales de la cultura política colombiana: las elecciones y la guerra<sup>1</sup>. Ellas dinamizan la crisis del conjunto de la sociedad colombiana, asediada por una particular forma de la antipolítica, que se manifiesta en el ejercicio del voto independiente y la abstención<sup>2</sup>, así como en la acción político-militar de la guerrilla y su contraparte, las autodefensas como forma contrainsurgente. Este texto ofrece un análisis del proceso de la antipolítica en Colombia<sup>3</sup>, contrario al bipartidismo histórico, y sus dos caras, la violencia y el clientelismo viejo y nuevo. Antipolítica revelada en buena parte por el quehacer electoral que selló el triunfo presidencial de Andrés Pastrana y la Gran Alianza por el Cambio durante el bienio 1997-1998, en el cual hubo injerencia directa de la principal fuerza guerrillera colombiana, las FARC-EP; y del ELN, cuya iniciativa de paz afectó la lucha electoral, que intentó capitalizar el liberalismo *ad portas* de los comicios. Con esta óptica se examinan las repercusiones de la decisiva votación independiente y la abstención (40,98%)<sup>4</sup>, a la vez que el accionar táctico de las fuerzas guerrilleras, antes y después de la coyuntura electoral, asumidos como componentes orgánicos de una situación,



Collage de Mauricio Suárez Acosta

cuyo desenlace no sólo afecta el presente sino el futuro de la paz nacional.

La antipolítica no es así caracterizada de modo unidireccional, como nueva forma de dominio de las élites tradicionales, sino que también se la interpreta como una posible salida, en tanto despertar político de parte de la sociedad civil, quien emerge ante la inminencia de la guerra de su condición de títere estratégico<sup>5</sup>, con la potencialidad de las clases subalternas para transformar la crisis de representación que viene padeciendo la comunidad política nacional, sujeta todavía a la sujeción clientelar y a la violencia<sup>6</sup>. Esta sociedad civil en rebeldía puede convertirse en protagonista plena para la solución positiva de la polaridad entre los antagonistas armados encarnados por las guerrillas y el binomio gobierno-AUC, apoyado cada vez más por la intervención norteamericana, a través de la iniciativa del Plan Colombia<sup>7</sup>. La acción autónoma de la sociedad civil, de concretarse, forzará a todos los actores de la guerra a una solución democrática gestada desde la inmediatez de lo social, desde la justicia social; que, por tanto, fuerza a reinventar los imaginarios económicos y políticos de una cultura rentística y clientelista. Los inicios de este quehacer colectivo bajo la forma de la antipolítica ponen en crisis la dominación de la sociedad oligárquica, instituida y perpetuada por el régimen presidencial, cuyo soporte real está en un clientelismo renovado por la Constitución de 1991. Este neoclientelismo no menos autoritario sigue bloqueando, parasita el avance de la precaria comunidad política moderna; y su desarticulación es paso obligado para el despertar autónomo de la ciudadanía y la construcción institucional democrática.

En síntesis, éste es un estudio focalizado de la onda antipolítica, a través del caso colombiano, asumiendo

1. Desde los griegos, la guerra es una forma ancestral de la representación que ritualiza un antagonismo radical, externo primero, interno después, de la comunidad política.

2. El pueblo mediante la ciudadanía 'armoniza' electoralmente las exclusiones económico-sociales producidas por el sistema de necesidades mercantiles, relacionando a los individuos modernos como iguales en tanto libres jurídicamente, a diferencia de la participación política propia de la democracia —cuya realidad inicial se dio en la Atenas de los *polites*, libres en tanto iguales políticamente—, que no puede no ser sino comunidad política autogobernada. Ver Sartori, Giovanni, *La Política*, FCE, México, 1989; Castoriadis, Cornelius, *The Greek Polis and the Creation of Democracy*, Odeón, Oxford University Press, New York, 1991, pp. 81-123.

3. La antipolítica de la multitud es un imaginario social, cuyo comportamiento es reactivo a la corrupción y manipulación de la democracia representativa moderna y su sistema de partidos, con peculiaridades en cada sistema político. En Colombia, la antipolítica tiene expresión continua en la abstención. Ahora ella sobredeterminó la tercera electoral coyuntural de los candidatos Noemí/Antanas, el voto en blanco, y otras expresiones menores. Pero en América Latina, la antipolítica actual tiene diferentes concreciones, desde el autoritarismo al neopopulismo. Este último de suyo, es también un comportamiento masivo que constituye una respuesta ambigua a los efectos sociales de la década perdida. Consultar Mayorga, René Antonio, *Antipolítica y Neopopulismo*, Cebem, La Paz, 1995.

4. La votación total fue 12.310.107, de un potencial de 20.848.785. Pastrana: 6.114.752, Serpa: 5.658.518, votos en blanco: 373.659, nulos: 108.794, y no marcados: 54.384.

5. En *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales*, Martin Shubik dice que, "un títere estratégico es aquél que está limitado por las reglas y que no tiene opción en sus acciones. Puede sin embargo, tener un interés en el resultado, y esto, un efecto en la solución o en nuestra interpretación de la solución". Tomado de los borradores del texto "Guerra y elecciones", Bogotá, mayo de 1998.

6. El antiguo clientelismo se equipara con el caciquismo o patronazgo de las comunidades precapitalistas, donde las relaciones mercantiles están poco extendidas, y el Estado era precario. Este primigenio intercambio clientelista lo nutrían recursos obtenidos de la propiedad privada estamental. El moderno clientelismo es político, se gesta en Colombia con la expansión de la forma republicana presidencial de construcción del Estado moderno. El acompaña la disolución de la comunidad política premoderna, dividida ahora entre sociedad civil y sociedad política. La mediación estatal que articula las dos partes, a través del régimen presidencial, se vale de la representación colonial del patrón frente a su clientela nacional. El intercambio se da a través del pago a particulares con recursos del Estado, a cambio del funcionamiento reglado de las relaciones políticas para reproducir el orden social capitalista. Consultar *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, de Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, IEPRI/Tercer Mundo, Bogotá, noviembre de 1990.

7. El pasado 22 de junio, el Senado norteamericano aprobó con mínima oposición, 95 votos contra 4, el primer paquete de ayuda contemplada por el Plan Colombia, US\$ 970 millones en el presupuesto de Operaciones Extranjeras, el cual tendrá que sufrir el trámite de conciliación por parte de ambas Cámaras antes de hacerse efectivo. Pasará como presupuesto de construcciones militares para sanción presidencial.

do en él la interacción tendencial de tres componentes principales de la situación política, el neoclientelismo y la guerra, cuya más notoria consecuencia es la renovación de la sociedad civil. El análisis ilumina en parte la fase política actual de América Latina, pensada como un tránsito prolongado, tortuoso, de la crisis de representación hacia la aplazada consolidación democrática, que exige a no dudarle una revolución social que la sustente<sup>8</sup>.

## I. El ciclo electoral de 1997-1998

El análisis de las elecciones y la guerra en el ciclo abierto por la coyuntura de 1997-1998, desde la perspectiva de la antipolítica alude, de una parte, a la potencialidad histórica de la moderna multitud, que investida como pueblo se transformó en títtere de una confrontación estratégica decisiva, política y militar; y de otra parte, da cuenta del desarrollo tendencial de las iniciativas autónomas ciudadanas de autovalorización, las cuales ponen en crisis la forma pueblo, movilizadora durante el ciclo de los populismos latinoamericanos<sup>9</sup>, cuyo despliegue inmediato se presenta bajo el imaginario de la antipolítica a partir del cual se configura una ambigua interlocución con las masas modernas transformadas. Como precipitado social, todas estas iniciativas apuntan a la constitución de un nuevo sujeto democrático real, a través de la lucha autonómica de la moderna sociedad civil, con la forma de la ciudadanía multitud<sup>10</sup>. Así, las clases subalternas no sólo de Colombia, sino de América Latina, vienen enfrentando y resistiendo la prolongación perversa del régimen presidencial oligárquico bipartidista, en sintonía con un nuevo diseño imperial<sup>11</sup>.

La exploración actual que recoge este trabajo, propone una lectura cualitativamente diferente del proce-

so electoral, para comprender las prácticas que ensayaron las diferentes capas de la ciudadanía independiente durante la pasada coyuntura electoral colombiana, las cuales hacen parte de tendencias que se vienen ensayando a lo largo del ciclo electoral que arranca en la década de los años noventa en toda América Latina, que ameritan otro estudio específico para el subcontinente.

A partir de 1997, circunscritas al objeto material de este estudio, las clases subalternas impulsaron diversos instrumentos de lucha electoral contra una reedición del Frente bipartidista, dirigido esta vez por Pastrana y Serpa, cabezas electorales visibles de un único partido. Dicho partido resultó en última instancia auxiliado por la candidata antipartido del sistema político, Noemí Sanín, quien para la primera vuelta de la elección presidencial canalizó la mayor parte del descontento ciudadano con un discurso de oposición *massmediática*, auxiliada por el apoyo financiero y publicitario del Sindicato Antioqueño. Entonces las elecciones revelaron, junto con la abstención recurrente, aunque disminuida, un ensayo malogrado de tercera antipartido, canalizado en la coyuntura por la iniciativa propagandística de Opción Vida, liderada por Noemí Sanín, a la que se unieron luego otros dos candidatos independientes, Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, y Carlos Lleras de la Fuente, del fin del fallecido ex presidente desarrollista Carlos Lleras Restrepo. En mucha menor proporción fueron novedad los votos en blanco y los no marcados. Con el actuar conjunto de estas tácticas electorales, la ciudadanía multitud abrió una alternativa, concretó un perfil, un comportamiento que encarna una revolución electoral en el seno de la sociedad civil tradicional. Tanto más cuando logró conmocionar la hegemonía electoral bipartidista en la primera vuelta presidencial, pero cuya insurrección fue

8. Abundante literatura se produjo en América Latina, en la década de los años 80, para dar cuenta de la transición democrática, luego de la crisis político-económica de los autoritarismos y las dictaduras de la década precedente. Ver al respecto los cuatro volúmenes publicados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1986, cuarta edición 1993, The Johns Hopkins University Press. De este trabajo hay traducción española disponible.

9. El populismo colombiano, en los años 40, tomó cuerpo en el movimiento gaitanista, cuyo líder fue asesinado, transformando el accionar pacífico de las masas, en un connato de insurrección, que con el correr de los días se convirtió en antecedente de la guerrilla colombiana. Ver de J. Cordell Robinson, *El movimiento gaitanista en Colombia (1930-1948)*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1975.

10. Multitud es una noción elaborada por Baruch Spinoza, para quien política era acción de todos los ciudadanos, sin renuncia alguna a su libertad de pensamiento ante el Estado, como condición real de democracia. La democracia spinozista de la libre expresión se extendió a la libertad de acción política como autogobierno pleno frente a la delegación política permanente en las autoridades del Estado. La ciudadanía-multitud hace operativo el concepto de democracia absoluta, que liga productividad social y democracia política, una propuesta difundida y arguida por Antonio Negri, en *El Poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias/Prodhufo, Madrid, 1994.

11. Negri, Michael & Hardt, Michael, *Preface and Multitude against Empire, "Empire"*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, pp. xi-xvii, 393-414.

Collage de Mauricio Suárez Acosta

conjurada por las compuertas del *ballotage*, —mecanismo de control instituido por el orden de 1991—, la pusilánime renuncia de la “candidata independiente” Noemí Sanín a la segunda vuelta, para apoyar en cambio a Pastrana en la sombra. A lo cual se añadió una renovada práctica clientelar, donde los acreedores más directos fueron los contratistas del Estado y los grandes grupos económicos, quienes reemplazaron en la financiación electoral al narcotráfico. Lo cual viene probándose ahora en el escándalo destapado por la revista *Cambio*, para las campañas liberal y conservadora. A lo cual se sumó el neoclientelismo armado de la oposición guerrillera, sin el cual no hubiese podido ganar la elección el actual presidente de los colombianos.

Sin embargo, los comienzos de esta revolución institucional antipartido, es de proyección antisistémica por estar impulsada por un notable contingente de las clases subalternas emergentes en las ciudades grandes e intermedias, y en menor proporción en las zonas rurales. Es tal su presencia, que superó casi todos los topes históricos de las terceras fuerzas en Colombia. Baste con recordar los logros del gaitanismo como disidencia liberal enfrentada al candidato presidencial Gabriel Turbay en 1946, primer episodio que abrió la gran crisis de representación del cortísimo siglo XX<sup>12</sup>. Luego, el 26% obtenido por el MRL en 1962, y los resultados de la Anapo bipartidista popular contra el Frente Nacional, así como la máxima votación de la AD-M-19 en las elecciones de 1990, de 754.740 votos<sup>13</sup>. La fracción antipartido de la sociedad civil emergente, que sumó sus fuerzas a la triunfante Alianza por el Cambio del hoy presidente Andrés Pastrana Arango, también superó la mayor



votación presidencial, la del liberal Virgilio Barco, quien obtuvo 4.214.510 votos en la campaña de 1986. Esta misma ciudadanía en rebeldía, en proceso inconcluso de autovalorización participativa contra el tradicional bipartidismo clientelista, también redujo al mínimo la repetida mayoría liberal obtenida desde la primera elección de López Pumarejo. En suma, esto es lo que ocurrió en la primera vuelta de las presidenciales de 1998. Esta revolución electoral precipitó la crisis del tradicional sistema clientelar de partidos constituido desde 1856<sup>14</sup>, y la cual no ha concluido del todo. Su secuela más notable ha sido el establecimiento de una zona de despeje con las FARC, donde estos representantes del campesinado en armas, adelantan un proceso de negociación con el gobier-

no, cuya primera fase es la presentación pública, a través de radio y televisión, de una serie de audiencias consultivas al ciudadano y a las organizaciones de la sociedad civil, que deberían concluir en una Asamblea Constituyente.

Pero conviene repasar e interpretar las cifras electorales de esta revolución. En la última elección presidencial el campo plural, fragmentado de la antipolítica, abarcó el 57,5% de los potenciales votantes. Es un contraste claro con los votos bipartidistas depositados en la primera vuelta presidencial por los candidatos Andrés Pastrana y Horacio Serpa. Este cálculo simple resulta de sumar a la abstención del 40,98%<sup>15</sup> el 16,9% de los votos que provienen de adicionar el 14% (26,88%) de Opción Vida, forzados en su mayoría a repartirse durante la segunda vuelta entre los candi-

12. Luego, en la elección parlamentaria de 16 de marzo de 1947, el gaitanismo barrió al oficialismo liberal de Eduardo Santos. Los resultados, 448.848 votos por el primero, y 352.959 por el segundo.

13. La votación por Anapo y MRL en 1962 llegó a 683.436 votos. Conviene hacer la excepción de 1970, cuando la Anapo obtuvo 1.561.468 contra 1.625.025 de Misael Pastrana. La Anapo se presentó bajo la divisa liberal-conservadora, encubriendo su condición de tercería distinta al bipartidismo.

14. Ver Pinzón, Patricia, Conclusiones en *Pueblos, regiones y partidos*. Ediciones Uniandes-Cerec, Bogotá, 1989, pp. 45-75.

15. No incluyó las cifras correspondientes a los votos nulos y no marcados.

datos Pastrana y Serpa; más el 0,9% (1,8%) de Fuerza Colombia; y el 1,6% (3%) de los votos en blanco<sup>16</sup>. Es una ciudadanía multitud de 11.988.051 millones, de un total de 20.848.785 millones de los potenciales sufragantes para 1998. Claro está que la sumatoria aquí propuesta admite otras interpretaciones, por la imposibilidad física de determinar y discriminar de modo específico el comportamiento de los votantes que en la primera vuelta sufragaron por la candidata Noemí Sanín. Así las cosas, se acude a los cálculos hechos por los encuestadores profesionales. La cifra del 14% (26,88%) puede castigarse restándole de este total parcial un 20%, lo cual equivale al 2,8% (del 14%). Así, el 57,5 % de los potenciales votantes de 1998 (porque incluye a quienes se abstuvieron) se reduce en 2,8%. El total obtenido es de un 54,7 %, es decir, 11.652.386 potenciales (abstencionistas) y reales votantes.

Ahora bien, el ciclo electoral que empezó en 1997 y culminó el 21 de junio de 1998, aceleró la confrontación entre el bipartidismo tradicional y el imaginario antipolítico de la multitud. Es claro también que éste es un proceso electoral condicionado por el curso de la guerra y la búsqueda de la paz. Este primer encuentro entre la élite bipartidista y la sociedad civil en desobediencia al fin del siglo, marca un salto político significativo: al terminar la hegemonía liberal en el dominio de la comunidad política nacional. Era ésta una aceptación mayoritaria desde los años 30. Esta derrota acelera de contera el derrumbe del viejo bipartidismo, y agudiza la crisis de autoridad del sistema político imperante. Ante todo, al golpear a la institución presidencial, su legitimidad y su remozado poder neoclientelista. Esta ilegitimidad se propaga de modo ininterrumpido a la base congressional<sup>17</sup>, soporte de la representación popular y nacional, durante las presidencias de Samper y de Pastrana.

## Un paréntesis necesario

En su conjunto, ésta es una crisis de la sociedad política, del Estado en su sentido estrecho, inducida por el impacto de la rebeldía en marcha de la parte activa de la sociedad civil, denominada aquí multitud ciudadana. Es una crisis de representación que agrava la siguiente fase que se extiende al primer semestre del año 2000, cuando el asunto del Referendo vuelve a saltar al primer plano de la discusión pública. Sin embargo su historia empezó con el acuerdo refrendario contra la corrupción entre el grupo Oxígeno Liberal, de la senadora Ingrid Betancur, como contraprestación para apoyar la candidatura Pastrana. Dicho Referendo se hundió, por un pacto bipartidista que lo transformó en proyecto legislativo que otorgaba plenos poderes al presidente, en su artículo 1º, para adelantar el proceso de paz<sup>18</sup>.

En la segunda fase de la crisis política (1999-2000), que no se analizará en detalle en esta primera parte, la causa del Referendo popular renació por diversos motivos. La nueva iniciativa del Referendo es el arma presidencial para impulsar la reforma económica exigida por el FMI/BM, ante la insuficiencia en la compra del voto liberal en el Congreso. La coalición gobiernista, orquestada con éxito parcial por "la Gran Alianza por el Cambio no basta para apoyar las ejecutorias del presidente. A ello, se ha unido el silencio calculado de la "candidata independiente" Noemí Sanín, quien insistirá en ser presidente. El resultado ha sido una pluralidad de Referendos de origen diverso, para responder a la crisis del parlamento colombiano, la mayoría de los cuales alegan su interés por reformarlo. Enfrentados están el gobierno, el Congreso, de mayoría liberal, y la sociedad civil como juez último de la disputa al interior del monopartido entre liberales y conservadores.

Para enfrentar la amenaza de revocatoria de los congresistas, vía Referendo se dio también el destape por el oficialismo liberal de la corrupción política de los partidarios del gobierno, ligada al negociado multimillonario de Dragacol. Este salpica ya la campaña de Pastrana en la región costeña, con los aportes de su gerente Reginaldo Bray. El exgobernador de Bolívar, Miguel Navas Meisel giró cheques "por valores entre los \$15 millones y \$25 millones a los congresistas que estaban respaldando la campaña de Andrés Pastrana"<sup>19</sup>. Así las cosas, la revolución electoral protagonizada entre bambalinas por la multitud ciudadana, se contuvo, como se ve, con la corrupción neoclientelar: *la apropiación privada, a través de la intermediación de contratistas estatales, de recursos oficiales con fines políticos, que se cancelan a través de pro-*

16. Los dobles porcentajes corresponden a la comparación de la votación real y a lo que equivaldría comparada con el potencial de voto nacional. Hay dos salvedades: se contabilizan la abstención y el voto en blanco de la segunda vuelta presidencial, y la votación de la primera vuelta de las tercerías con candidatos.

17. Esto no quiere decir, que no se pueda también recomponer el bipartidismo, o que se genere un ejercicio donde tres partidos o movimientos flexibilicen el sistema político tradicional. Todo esto dependerá de los perfiles definitivos que adopte la reforma política que hoy se discute por todas las fuerzas interesadas.

18. El voto decisivo fue del senador indígena Jesús Piñacué, impulsado por intereses locales, en el departamento del Valle, y compromisos incumplidos con las comunidades indígenas del Cauca y otras regiones.

19. Ver información consignada en la edición dominical de *El Espectador*, Bogotá, 11 de junio del 2000, pp. 4 y 5.

*mesas contractuales privadas entre los candidatos presidenciales y los aportantes de las campañas.*

## El desenlace electoral

Retomemos el análisis del último ciclo electoral. La acción de la tercera antipolítica varió nacionalmente las dos constantes electorales registradas en los estudios de la analista electoral Patricia Pinzón de Lewin: no sólo la dominación local y regional de liberales y conservadores desde 1931 y hasta el 8 de marzo de 1998, sino también la regionalización electoral tradicional de los votantes<sup>20</sup>. Porque la pasada votación presidencial subvirtió el tradicionalismo político que daba la mayoría municipal, regional y congresional al liberalismo. Esta novedad del sistema electoral coincide con el rediseño constitucional de la elección presidencial a dos vueltas. El colofón poselectoral fue la aceptación expresa de zonas de gobierno guerrillero, como el caso del área de San Vicente del Caguán y los cinco municipios que la comprenden; a la que se suma la petición armada de una zona de convivencia en tres municipios del sur de Bolívar, como contraprestación exigida por el ELN en el año 2000. Y la puja territorial contraguerrillera, mediante una movilización campesina y popular orquestada por la fuerza paramilitar de las AUC, con un bloqueo extendido de carreteras por más de 15 días, en su zona de influencia en el Magdalena Medio, cuyo último episodio fue la retención del diputado Guillermo León Valencia Cossio por las autodefensas, para exigir cuentas al comisionado del gobierno, el senador conservador Fabio Valencia Cossio, de la negociación con las FARC, a cambio del regreso de su hermano.

Con todo, no hay duda, de que la antipolítica de la ciudadanía-multitud,

quien se abstiene y vota independiente, logra castigar a la institución presidencial, que es el centro estratégico de la dominación bipartidista en Colombia, su puesto de comando político neoclientelista a partir de la reforma de 1991. A través de ella, pese a la ambigüedad manifiesta del fenómeno antipolítico, aún manipulado por la representación política tradicional, el movimiento social democrático interrumpido en las ciudades con la cooptación y disgregación de la Alianza Democrática M-19 —la última tercera que dirigió el programa socio-político de las clases subalternas urbanas— continúa con renovada fuerza su intento de desmonte total del régimen presidencial bipartidista<sup>21</sup>.

Ahora, después de 27 años de alternancia excluyente, fraudulenta, corrupta, negociada entre el monopartido de clientela bipartidista, la presidencia

20. Al respecto es emblemática la queja de María Emma Mejía contra los antioqueños, cuando éstos prefirieron a Andrés Pastrana, revelando también la poca importancia de la Vicepresidencia.

21. El presidente requirió del “guiño afirmativo” de la cúpula guerrillera, refrendado por su secreta entrevista con la dirigencia de las FARC, el 9 de julio de 1998.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

en cabeza de una alianza bipartidista precaria, sujeta al veto de la “oposición patriótica” del oficialismo liberal en el Congreso, y la censura de los independientes, tiene que acudir al Referendo como forma límite de la representación política, para propiciar, cuando menos, su reforma económica para dar salida a la recesión. Porque la clientela liberal tradicional, en trance de un nuevo ciclo electoral y de coestionar la negociación de paz y los recursos prometidos por el Imperio, bloquea el primero y segundo intentos de reforma política del actual gobierno.

La constante de los dos tiempos es una extendida crisis de la representación clientelar y neoclientelar (1997-2000). Esta crisis abarca ya dos de las tres ramas del poder público, de la sociedad política. Sólo la Corte Constitucional mantiene en la coyuntura de la crisis una estrechísima legitimidad para el orden institucional de la república presidencialista, con decisiones de significación social contra la voracidad del capital financiero y el ilegal trámite del plan nacional de desarrollo.

De otra parte, en términos de cultura electoral, las pasadas elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales (1997-98), confrontaron de menos a más a las dos tendencias que dividen en lo local y regional a la comunidad política nacional: la pasiva, tradicional cultura de la élite política bipartidista bajo una pugna inter e intraélite (Pastrana/Serpa); y la renovadora, compuesta de las disímiles iniciativas de los grupos subalternos en contra del sistema bipartidista. Sus tercerías, representadas en lo principal por una figura transaccional y proestablecimiento, primero agruparon a los disidentes pacíficos de la sociedad civil en trance de diferenciación política<sup>22</sup>. Estas son formas autonómicas bajo el imaginario de la anti-

política, que surgen de y explican la intensidad y límite del conflicto entre una ciudadanía moderna y la neotradicional ciudadanía sierva comandada por liberales y conservadores. Las dos tendencias enunciadas son las actrices inmediatas de una crisis de autoridad de la forma estatal republicana presidencial en su conjunto, porque afecta tanto los espacios de la sociedad civil como los de la sociedad política<sup>23</sup>.

## II. El Estado social recortado y la continuación de la guerra campesina

Los antecedentes más cercanos de la nueva fase de la crisis de autoridad que experimenta la sociedad civil se remiten a los arreglos institucionales pactados por el bipartidismo a la Constitución de 1886 hasta convertirlo en partido único en 1985; pero, sobre todo, al pacto de 1991, que intentó cooptar el accionar ascendente de las terceras fuerzas políticas, y evitar un golpe irreparable a la estructura de la dominación clientelista tradicional<sup>24</sup>. El golpe lo asimiló el establecimiento liberal-conservador, bajo la conducción de César Gaviria y la mentoría intelectual de Alvaro Gómez, quien ambicionaba una reingeniería institucional más amplia. Todo quedó en introducir en el cuerpo envejecido del orden de 1886, la segunda vuelta presidencial, la circunscripción nacional para senadores y minorías, y la elección popular de gobernadores. A lo cual se sumó, con la presión de la copresidencia de Antonio Navarro, en cabeza de la AD-M19, la defensa constitucional de un paquete de derechos fundamentales; el manejo de grandes recursos por las entidades político-administrativas locales. Todo lo cual, de modo perverso reforzó la voraz lealtad clientelar al ejecutivo central, responsable en buena parte de la

actual crisis fiscal del Estado, pero que permitió viabilizar un nuevo periodo de revolución pasiva, la reforma sin revolución de la crisis desatada por la quiebra del ejercicio de la fuerza como

22. La noción de sociedad civil contemporánea, viene de los escritos de Antonio Gramsci, quien reconoció a la sociedad civil no sólo el carácter económico estructural —el sistema de necesidades teorizado por Adam Ferguson, otros ilustrados escoceses, y el propio Hegel—, sino la describió como función del Estado ampliado a cargo de los organismos privados: la iglesia, los medios de comunicación, los sindicatos, los partidos, entre otros, consistente en producir el consentimiento de las clases subordinadas, a quienes se reconoce su interés, sin poner en peligro la dominación de clase. Esta función la denominó Gramsci hegemonía, en contraste con la dominación, o coerción. Esta hegemonía es abierta, dialéctica, pues los antagonistas políticos defienden proyectos hegemónicos y contrahegemónicos, que por momentos hacen crítico, estático, el equilibrio del sistema político en tiempo de crisis orgánica. Este esquema conceptual lo utilicé para estudiar la revolución electoral en curso, y su clave principal, el sistema de gobierno presidencial asediado por la guerra interna y la crisis fiscal.

23. La presidencia, clave del sistema político imperante, explica estructuralmente la no caída de Ernesto Samper Pizano, al cabo del proceso 8.000. Es una institución en crisis, que no la cura la elección de Andrés Pastrana, como sí lo aseguró con optimismo interesado Hernando Gómez Buendía en ‘El Escape’, *El Tiempo*, 23 de junio 1998, página 5A.

24. No son muy abundantes los estudios sobre clientelismo en Colombia. Hay trabajos parciales al respecto, de cierta utilidad, como el publicado en 1990 por Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo/IEPRI, Bogotá.

monopolio del gobierno. Los arreglos institucionales de 1991 configuran un episodio más de la estrategia de revolución pasiva prolongada, inconclusa de cambios conservadores, que por definición no buscan incluir a todos los sectores y menos a las representaciones rebeldes de las clases subalternas, las guerrillas de las FARC, el ELN y los disidentes del EPL y el M-19, y otras representaciones no armadas menores. Más bien, sujetarlas al sistema político en una fase de equilibrio inestable ensayado de urgencia por el régimen presidencial en crisis.

Pero el pacto de la comunidad política republicana reformada, acordado entre 1989 y 1991, llamado Estado Social de Derecho, fue rechazado de inmediato y aprovechado por las fuerzas insurgentes organizadas por aquel entonces en la Coordinadora Nacional Guerrillera, de cortísima duración. Bajo las banderas de la justicia social, en nombre de la otra sociedad civil —la masa de pequeños y medianos propietarios, las miríadas de pobres absolutas y miserables excluidas, con asiento principal en el campo, y en las periferias urbanas y rurales—, la representación armada del bloque social subalterno, accionada por ofensivas sectoriales de los ejércitos campesinos, ascendió al primer plano. Ella redujo los efectos de reingeniería política institucional, e impidió la recomposición de la autoridad a través de un pacto de legalidad neoclientelista. En cambio, la oposición armada, con la representación de su clientela campesina, sacó provecho de los efectos desastrosos económicos y sociales que en la multitud explotada produce la apertura capitalista<sup>25</sup>. Estos contingentes sociales excluidos son la parte diferenciada, sustancial, de la multitud que después del plebiscito del Frente Nacional no vota, en porcentajes que fluctúan entre el 66.5% y el 41%<sup>26</sup>. Ellos son el máximo acumulado de resistencia electoral de la sociedad civil disidente<sup>27</sup>.

La antipolítica pactada por las representaciones urbanas y rurales de la multitud desobediente, los movimientos de Opción Vida, Oxígeno Liberal, de un lado, y las FARC, de otro, para favorecer el triunfo del presidente Pastrana, reveló en las pasadas elecciones, la creciente importancia del núcleo de los que votan en blanco, quienes no marcan o anulan su voto. Ellos magnifican la importancia del voto independiente, y abren una opción electoral diferente, a la tercería electoral inconsecuente de la agrupación *Sí Colombia*, que lideró la candidata antipartidista *massmediática*, Noemí Sanín. Pronto ha surgido, también, la iniciativa de institucionalizar, con mayor intensidad, de imponer la obligatoriedad del voto, y acordarle validez a los votos blancos, para domeñar la autonomía de la multitud. Ella empezó con los puntos consignados desde el primer Referendo pactado por la fracción independiente de Ingrid Betancur con el actual presidente.

Así, los más radicales efectos electorales de la coyuntura, neutralizados, detenidos, por una dirección pro-establecimiento de las clases subalternas, heterogénea e inconsecuente<sup>28</sup>, quieren detener la participación política en beneficio de la representación tradicional. El efecto no querido, inmediato, ha sido insuflarle mayor dinamismo a la guerra en el campo, que, de otra parte, propició el pacto de iniciar negociaciones con las FARC. Es un rédito para la insurgencia armada más poderosa, cuya clientela electoral rural contribuyó al triunfo de Andrés Pastrana, y a la derrota de su oponente, el liberal Horacio Serpa, escudero en la primera crisis presidencial del proceso 8.000. Este aparecía comprometido en otra negociación preelectoral, clientelista, excluyente con el ELN. El paraguas era una pretendida representación de la sociedad civil urbana.

Esta es el componente militar con su efecto político en el ciclo electoral de 1997-98. Es un ciclo sobredeterminado por las acciones de la insurgencia campesina, que es una respuesta a la fase más aguda de contrarreforma agraria, impulsada por el neoliberalismo bipartidista más brutal, que progresa desde la presidencia del primer Pastrana, triunfador fraudulento en la elección de 1970. Al neoliberalismo de las presidencias de Gaviria y Samper, a favor de la concentración financiera del capitalismo rentístico engordado en el Frente Nacional, lo limitan y acompañan las acciones político-militares de iniciativa guerrillera, con el contrafuerte del latifundismo que vigilan las autodefensas.

Estas escaramuzas, se traducen en que las FARC, no sólo descalifiquen la guía incondicional del proceso de paz, por el liberalismo: primero, bloqueando las elecciones de mitaca, con

25. El espacio local y regional lo disputan la guerrilla, —influye directamente sobre un tercio de las municipalidades—, las AUC y las Convivir. La comandancia del ELN, por ejemplo, propuso manejar oficialmente los presupuestos municipales en sus asentamientos rurales y semiurbanos.

26. Es la abstención medida para elecciones presidenciales, porque en las parlamentarias supera el 70%.

27. Apaciguada la violencia bipartidista con el Plebiscito/Referendo de 1957, la abstención asumida como tendencia antipolítica bajó del 60% en 1950 al 27,60% al votarse dicho Referendo..

28. Este comportamiento errático de esa dirigencia está bien representado por las decisiones de Noemí, Lleras y Navarro, continuistas abiertos o encubiertos, y Mockus, quien luego de rechazar pomposamente el voto en blanco, optó por él un día antes de la elección.

el persistente sabotaje electoral selectivo en los municipios y corregimientos que ellas o en alianzas de la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) controlaban en once departamentos<sup>29</sup>. En su momento, el ELN, usó todos los medios para insistir en la Convención Nacional a realizarse con el próximo presidente, aunque sus cálculos iniciales apuntaban a que lo fuera el candidato del liberalismo. Todo culminó con un compromiso del nuevo presidente a definir con las FARC, primero, y con el ELN, después, las condiciones de la paz futura<sup>30</sup>. Lo primero ocurrió con Andrés Pastrana al filo de la segunda vuelta presidencial, y ahora en medio del conflicto entre presidente y Congreso, otorgando estatus político al ELN y asignándole cinco municipios para la zona de convivencia, como sedes para la Convención Nacional. Y claro, ello motivó la contrapartida paramilitar. Ella empieza su reacción con el secuestro, 'juicio sumario' y masacre de 41 pobladores de Barrancabermeja a manos de uno de sus contingentes más sanguinarios: las Autodefensas de Santander y el Cesar (Ausac), para prevenir el comportamiento electoral favorable al ex dirigente del FILA en el Magdalena Medio, hoy bajo su control, y lo cierra con la movilización civil de campesinos y pobladores de los meses de mayo y junio de 2000. Desde la elección presidencial, la dirección de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>31</sup>, conducidas por Carlos Castaño, exigieron participación en mesa separada dentro del futuro proceso de paz, y sin interferir en la acción del presidente Pastrana, según las declaraciones de Max Alberto Morales, su vocero civil<sup>32</sup>. A la luz de lo acontecido últimamente, las AUC han empezado a bloquear la acción del presidente en los inicios de la paz con el ELN, utilizando el paro de quince días en todo el corredor del Magdalena

Medio, negociando a través de dos mesas, una en Lizama y otra en Puerto Boyacá.

### III. La antipolítica de los de abajo contra el bipartidismo imperial de las élites

Los ejercicios antipolíticos recientes de la multitud, son formas aún ambiguas de autovalorización, que a la vez hacen parte como episodios de una guerra social prolongada y larvada, que alimentan seculares exclusiones políticas y económicas hechas por la dominación bipartidista, sometida a tutela imperial, luego de arrebatada Panamá por Teodoro Roosevelt, al inicio del siglo XX. La dominación republicana presidencial, conducida por acuerdo entre liberales y conservadores, se ha extendido desde el hundimiento del proyecto político bolivariano, después de 1830. A las siguientes batallas civiles internas entre patronos y sus clientelas de peones movilizados por el bipartidismo incipiente, las siguió transcurrido un siglo, después del baño de sangre de 1948-52, una estrategia de revolución pasiva de las élites contra el poder instituyente de la multitud, quien había tenido sus primeros brotes autonómicos en los albores mismos del Estado-nación, bajo la forma de las sociedades democráticas<sup>33</sup>.

Este decaído sistema político presidencialista, remozado en 1991, que funciona con la lógica de la paz/guerra permanente con las clases subalternas levantadas desde 1948, transformista y cesarista, posibilitó sin quererlo ahora, la construcción coyuntural de un ambivalente punto de fuga: la acción antipolítica liderada primero por los sectores medios e impulsada repentinamente por las clases subalternas ciudadanas, que eligieron a Antanas Mockus como alcalde de

29. Los departamentos que tuvieron acciones guerrilleras el 21 de junio fueron Antioquia, Arauca, Boyacá, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Magdalena, Tolima, Santander, Sucre y Valle. Durante las elecciones de Congreso hubo acciones en 16 departamentos, sumando a los reseñados Caquetá, Huila, Cundinamarca y Putumayo; y su intensidad operativa fue mucho mayor.

30. Las FARC-EP dijeron en entrevista con Víctor G. Ricardo: "Los medios de comunicación han promovido la propuesta del Consejo Nacional de Paz del señor presidente, para que despeje un municipio de los cinco propuestos por las FARC-EP... hoy con fines electorales para ganar votos y garantizar el triunfo al doctor Serpa (quien) durante 12 años de hacer parte de los gobiernos liberales, nada puede mostrarle al pueblo por la paz", *El Tiempo*, 20 de junio de 1998.

El Frente de Guerra Nororiental del ELN declaró: "Enemigos de nuestra organización nos han querido vincular con la campaña de Horacio Serpa Uribe, nada tan alejado de la verdad, porque conocemos a este candidato como a ningún otro", *El Tiempo*, 20 de junio de 1998.

31. En la carta de 17 de junio, dirigida a Pastrana y Serpa, las AUC, consignan: "Participaremos en el proceso, pero en mesas separadas, en igualdad de condiciones y con las mismas garantías que se le concedan a los representantes de la guerrilla", *El Tiempo*, 19 de junio de 1998, página 6A.

32. En el pronunciamiento de 22 de junio, dicen las AUC: "El gobierno de Pastrana no va a tener en las autodefensas ningún tropiezo para alcanzar la paz total", *El Tiempo*, 23 de junio de 1998, página 6A.

33. Consultar Safford, Frank, *Aspectos sociales de la política en la Nueva Granada*, Edit. Hombre Nuevo, Medellín, 1977, pp. 153-199.

Bogotá; y que sigue localizada en los espacios macrourbanos de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cúcuta<sup>34</sup>. Las clases subalternas urbanas salieron de la abstención pasiva como sociedad civil rebelde, y siguen ganando autonomía contra el bipartidismo con la mediación electoral de representantes heterodoxos del establecimiento<sup>35</sup>. Sin embargo, en su movilización sostenida, la multitud ciudadana avanza hacia una comunidad de la participación política directa, bajo la fórmula de la democracia refrendaria que resquebraja a la política clientelista de la asociación republicana entre élites y ciudadanos siervos; la ritualidad del voto cliente-lizado y excluyente del Frente Nacional que prolongó de modo perverso el pacto político colonial interélites<sup>36</sup>.

Esta tendencia autonómica de la ciudadanía multitud nunca está asegurada, y menos en este tiempo de guerra y recomposición neoclientelista, cuya arquitectura básica fijó la Constitución de 1991, y la cual también muy pronto ha entrado en crisis, enfrentada con el neoclientelismo social preconizado por la dirección guerrillera de las FARC y del ELN, de una parte; y con el voto independiente que pugna por una poliarquía eficiente y no corrupta, que se adecúe a la competencia inducida por la globalización del capital. Esta última tendencia está representada por los ex candidatos presidenciales Sanín, Mockus y Lleras de la Fuente. El impulso instituyente de la multitud se mantiene pese a los cortes traumáticos recurrentes que acuden a la cooptación o la eliminación de los liderazgos coyunturales de las clases subalternas que la constituyen socialmente; y que ejecuta de modo preventivo el bloque liberal-conservador al comando del poder<sup>37</sup>.

A partir del medio siglo pasado son relevantes cuatro grandes cortes políticos. Dos cortes violentos que ini-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

34. Un estudio estadístico de la votación presidencial por los tres candidatos, hecha por el investigador Oscar Delgado, discriminando la participación rural y urbana, muestra la preferencia macro-urbana por Sanín (11,95), frente a Serpa (8,31) y a Pastrana (8,29). El voto rural-semiurbano mostró, en cambio, una notable diferencia entre Sanín (10,95), Serpa (21,02) y Pastrana (21,56). Los totales para la primera vuelta fueron así: Sanín (28,04), Serpa (36,11), y Pastrana (35,85).

35. Mientras que en las áreas departamentales de escenificación directa de la guerra, la abstención de las pasadas elecciones mantuvo sus índices entre el 60% y el 70%, los cuales se ocultan si miramos sólo al promedio nacional, 40,98% en la elección presidencial.

36. Pacto entre la España monárquica conquistadora y las comunidades premodernas de criollos y caciques, asen-

tados en la economía de la hacienda familiar. Ver los trabajos de Fernando Guillén Martínez, y primero que todo, *El poder presidencial en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1997.

37. En el último periodo conviene recordar la eliminación física de la dirección nacional, regional y local de la Unión Patriótica, en una cifra que supera los 3.000 asesinatos, casi todos en la impunidad, y la cooptación de gran parte de la dirigencia guerrillera en los procesos de paz que precedieron la realización de la Asamblea Constituyente.

cian el asesinato de Gaitán y la sangrienta semana del 9 de abril de 1948, y culminan con cuatro magnicidios<sup>38</sup> y el genocidio político contra la Unión Patriótica; y dos de 'derecho' que particularizan lo público estatal mediante el voto: el Frente Nacional de 1957, sancionado por un plebiscito excluyente, y la reciente Asamblea Constitucional de 1990-91, que cercó jurídicamente el poder instituyente de la multitud, bajo la fórmula de la soberanía popular<sup>39</sup>. Sin embargo la nueva respuesta antipolítica de autovalorización de la ciudadanía, en el marco de una fragmentada guerra de posiciones contra el bipartidismo, en el espacio de la sociedad civil no sólo redujo el triunfo parlamentario liberal del 8 de marzo, sino que contribuyó a su siguiente derrota presidencial<sup>40</sup>, con la consiguiente construcción de un frente de fuerzas políticas opuestas al bipartidismo.

La rebeldía electoral de la multitud, también indujo poselectoralmente acciones en las otras dos ramas del poder público, el Congreso y el poder judicial. El desplazamiento y nuevas alianzas entre congresistas liberales e independientes. Los parlamentarios liberales costños separados de la oposición declarada por Serpa, adhirieron a la Alianza por el Cambio, propiciando el retiro del liberalismo de la contienda por el Senado<sup>41</sup>. La Corte Suprema de Justicia llamó a juicio a 110 representantes sindicados de prevaricato y de otros delitos a raíz de la absolución dada por éstos al presidente Samper en el proceso 8.000, y luego que prospera una demanda presentada por la veeduría ciudadana del juicio al presidente Ernesto Samper.<sup>42</sup>

Este movimiento antipolítico electoral, esta ciudadanía en rebeldía posibilita ahora una acción concertada de las fuerzas guerrilleras y la sociedad civil movilizadas por el mandato por la paz, según el acuerdo de Maguncia firmado el 15 de

julio, quienes trabajan en la preparación de una Convención Nacional a realizarse antes del 12 de octubre. Esta ciudadanía-multitud tendrá que superar en los espacios conquistados no sólo las mediaciones tradicionales, sino el entramado excluyente de las libertades individuales que esclavizan, informalizan, o lumpenizan el trabajo, y la ambigua trinchera universal de los derechos humanos, mecanismos que operan en la modernidad separando lo polí-

38. La referencia es a los asesinatos de Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro-Leongómez, Bernardo Jaramillo y Alvaro Gómez Hurtado, en la conspiración civil-militar contra el presidente Samper.

39. El título XIII lo componen los artículos 374-380. El primero de ellos establece: "La Constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante Referendo". Estos artículos suprimen en su forma y contenido lo dispuesto por el actual artículo 3, que establece la soberanía popular: "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece".

40. No bastaron al liberalismo 50 senadores y 87 representantes propios, y el apoyo extra de 11 senadores de otras corrientes.

41. La primera prueba la dará la coalición parlamentaria que elegirá como presidente del Senado a Fabio Valencia Cossio, quien enfrentará la oposición en la Cámara, liderada por el liberalismo oficial.

42. Del grupo de representantes citados hay 60 parlamentarios en rebeldía liderados por la actual senadora liberal Viviane Morales. Ellos dicen que la Corte Suprema de Justicia está violando los fueros del Congreso establecidos en el artículo 185 de la Constitución Nacional.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

tico de lo social<sup>43</sup>. Esta separación es la clave de bóveda de la ingeniería institucional que fundamenta la racionalidad instrumental del poder político moderno<sup>44</sup>, y así está consagrado en el Título II de la Constitución<sup>45</sup>.

Esta ciudadanía-multitud tendrá que escoger postelectoralmente una de cuatro grandes propuestas para resolver la brecha entre lo social y lo político: el Referendo de los independientes impulsado dentro de la Alianza por el Cambio, y la reforma política anunciada por el liberalismo derrotado, ambas con origen en el bloque gobernante; y otras dos que se articulan, la Convención Nacional que desde 1995 agencia el ELN, y la Asamblea Constituyente que sostienen las FARC-EP. Junto a ellas está su iniciativa, el Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad, votado por 10 millones de colombianos el 26 de octubre<sup>46</sup>, el cual podrá integrar las cuatro iniciativas en juego.

#### IV. La nueva ciudadanía en los límites de Macondo

“¿Democracia? Si usted llama democracia esto que vivimos. No puede presidir los destinos de 35 millones de personas quien no tiene más que méritos burocráticos, que son deméritos”.

Fernando Vallejo Entrevista, *El Tiempo*, julio 12, 1998.

Este tópico examina la cultura política plural de la multitud como ciuda-

danía real, tantas veces silenciada por la política clientelista y neoclientelista del sistema de representación electoral bipartidista<sup>47</sup>, cuya retórica estratégica ha sido negar la democracia y suprimir toda voluntad autónoma de la multitud cuando se abstiene, vota nulo o en blanco, o apoya directamen-

nación universal. Es decir, esta libertad es lo opuesto mismo de la libertad efectiva: al vender su trabajo ‘libremente’, el obrero pierde su libertad, **el contenido real de este acto libre de venta es la esclavitud del obrero al capital**”. Ver *op. cit.*, Siglo XXI Editores, México, 1992, pp. 47-48.

44. Consultar Negri, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas a la modernidad*, Editorial Prodhuisa, Barcelona, 1994, p. 377.

45. Acerca del trabajo como libertad, el artículo 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. El artículo 26 empieza así: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio”

46. El Mandato por la Paz, no sólo acogió el Mandato de los Niños, sino que exigió a los actores del conflicto armado: no vincular menores de 18 años a la guerra, no asesinar, no secuestrar, no desaparecer personas, no atacar ni desplazar a la población, y no vincular civiles al conflicto armado. Ver *Revista Irene*, Año 2, No. 4, noviembre, 1997.

47. La multitud constituyente se expresa en el abstencionismo; en las tercerías que comienzan con las Sociedades Democráticas desde el siglo XIX, los socialistas en el siglo XX, y los populismos fracasados de la UNIR, el gaitanismo y la Anapo. Bajo el presente orden constitucional también se manifiesta en el voto en blanco, el no marcado, el nulo, y ahora en las tercerías colombianas de la antipolítica: la pareja Noemí-Antanas, Bedoya-García Hurtado, y el voto en blanco.

43. Slavoj Zizek, advierte en *El sublime objeto de la ideología*: “Marx ‘inventó el síntoma’ detectando una fisura, una asimetría, un cierto desequilibrio patológico que desmiente el universalismo de ‘los derechos y deberes’ burgueses... por medio de una necesidad estructural, una libertad específica (la del obrero a vender libremente su propio trabajo en el mercado) subvierte esta



te una tercería con posibilidades de triunfo. Aquí se recupera la voz de los vencidos<sup>48</sup>, hoy parcialmente triunfantes bajo el signo de la antipolítica: una tercería de la sociedad civil de suyo crítica de los dos proyectos hegemónicos que lideran las élites del establecimiento y de la subversión<sup>49</sup>. Esta tercería, que hizo triunfar a Pastrana, continúa sin una dirección propia, autónoma capaz de mediar con la subversión, el gobierno y los paramilitares, y concertar así la alternativa social de la paz duradera hecha con todos<sup>50</sup>. Sin confundirlos, los actores tradicionales de la cultura política clientelista, y los neoclientelistas armados y desarmados, le imponen a esta tercería sus razones con el acero o con los artilugios de plebiscitos disfrazados. De una parte, los sujetos de la representación en crisis, agencian en las áreas rurales el control militar, las desapariciones, y los desplazamientos de poblaciones enteras en el mapa de la guerra; o ensayan la cooptación o el exterminio de las momentáneas dirigencias mediante los arreglos clientelistas basados en el control de los recursos económicos y políticos, administrados a través del monopolio de las redes departamentales y locales<sup>51</sup>.

Con todo, la nueva ciudadanía de asiento principal en las macrourbes recuperó la voz a través del voto contra la 'democracia representacional' de las élites<sup>52</sup>. Este disenso electoral atrajo también a parte de la resistencia de masa encarnada en la histórica abstención no partidista<sup>53</sup>. A la vez, hay de contera un cambio en la cúpula de la intelectualidad orgánica del establecimiento. Ahora la élite política de Bogotá y la Costa Caribe, anclada económicamente en el poder del grupo Santodomingo, fue reemplazada por un acuerdo entre la dirección política del eje paísa (Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío) y Bogotá, con el sostén económico del Sindicato Antioqueño, en el comando orgánico de la sociedad política. El cambio

en la abstención es emblemático del comportamiento electoral presidencial de las áreas urbanizadas como Bogotá, que llegó al 34,5%, y Medellín; y del departamento del Meta, eje de la transición campo-ciudad, donde triunfaron primero Opción Vida, y luego Andrés Pastrana. Es esta polifonía cívica que combina la cultura política urbana y rural de resistencia la que transforma y fecunda la tradición individualista no moderna que García Márquez reconoció, revela y mitifica en su literatura popular nacional.<sup>54</sup>

En la temporalidad del acto electoral, la multitud movilizada descongeló la sensibilidad comunitaria aldeana de Macondo dándole su puesto en ella a la sociedad de individuos de *La Virgen de los sicarios*, reinventando una identidad política ciudadana, que en su autonomía e intersubjetividad innova el imaginario social de la república señorial nutrida por la violencia rural y urbana. Es el encuentro literario y real entre la saga garcía-marquesca de una ciudadanía alternativa forjada en las guerras de la propiedad, la errancia de los cimarrones, los siervos sin tierra, la peonada sin derechos, los artesanos y los trabajadores libres, y la narrativa brutal, alucinante de Fernando Vallejo. Alexis el sicario se hermana con José Arcadio Buendía y su prole proscrita, descubriendo en la

48. En *El fin de la modernidad*, dice Gianni Vattimo: "Al conocimiento de los mecanismos retóricos del texto se agregó (proveniente de otras matrices teóricas) el conocimiento del carácter ideológico de la historia: Walter Benjamin, en *Tesis de filosofía de la historia*, habló de la historia de los vencedores; sólo desde el punto de vista de los vencedores el proceso histórico aparece como un **curso unitario dotado de coherencia y racionalidad**", *op. cit.*, Editorial Gedisa, 5a. Edición, Barcelona, 1987, p. 14.

49. Los dos proyectos hegemónicos de sociedad son el correspondiente al blo-

que republicano liberal-conservador, con sus fuerzas militares regulares e irregulares, y el bloque guerrillero, constituido por la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) con sus miembros: las FARC-EP, la UC-ELN, el EPL, y el clandestino Movimiento Bolivariano.

50. Citando a James Scott, en su obra *Domination and Arts of Resistance*, César A. Grajales, en escrito titulado 'Guerra y poder constituyente', señala: "Tanto los dominadores como los subordinados participan de los dos momentos, denominados respectivamente 'registro público' y 'registro oculto... En él los actores expresan libremente lo que en la escena pública debe permanecer reprimido y censurado". Ver *Lecturas Teoría y Filosofía Política III*, Magister de Ciencia Política, U. de los Andes, Bogotá, mayo 1998, pp. 8 y 9.

51. Es notable la poca representación de esta sociedad civil alternativa en las conversaciones de Maguncia, para las que el ELN dijo convocar a la sociedad civil. En su gran mayoría, los asistentes son liberales, conservadores, o aliados electorales de tales fuerzas, o funcionarios del gobierno, en suma exponentes sí, pero de la sociedad civil tradicional.

52. Giovanni Sartori dice que la antipolítica es una amenaza para la (su) democracia, y tiene que ver con "el disgusto por los partidos y el desprestigio de los políticos (que) se reflejan inevitablemente en las instituciones en las cuales ellos residen". Ver *Ingeniería Constitucional Comparativa. Una pesquisa en las estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1997.

53. Esta abstención, distinta a la ejercida como contrapartida de la hegemonía partidista empieza en el plebiscito (Referendo) de 1957, con un ambiguo comportamiento electoral: 1.683.252 abstenciones, 20.738 votos en blanco, y 206.864 votos negativos, que totalizan 1.910.854, contra 4.169.294 votos afirmativos del acuerdo bipartidista excluyente. Consultar el folleto *Elecciones presidenciales 1819-1994*, Registraduría Nacional del Estado Civil, Oficina de Comunicaciones, Bogotá, 1998, p. 18.

54. Ver Rincón, Carlos, *Mapas y pliegues*, Colcultura, Bogotá, 1996.

periferia de Medellín la verdad de Colombia, una identidad política en desafío permanente de la muerte<sup>55</sup>. Es el sangriento despertar de la individualidad libre, subversiva por su incontrollable ambigüedad, donde el sicario es a la vez devoto católico de María Auxiliadora. Es el punto de encuentro de la dialéctica social en que se tejen singularmente modernidad y tradición político-cultural, con la aún importante mediación constituyente del imaginario religioso. Ello quizás explique en últimas el por qué del papel protagónico de la jerarquía católica en el trajín de la paz, y en particular, de la Conferencia Episcopal, que instituyó en agosto de 1995 la Comisión Nacional de Conciliación —con los buenos oficios de Alvaro Leyva Durán, un *outsider* del Frente Nacional, vocero autorizado de las Farc—, y cuyo viraje pacificador se remonta a la reunión seminal de Medellín, bajo los auspicios del mismo papa Paulo VI, en 1968.

Esta cultura ciudadana viene copando los espacios de la sociedad civil, destejendo en parte la urdimbre clientelar aún dominante. En el escenario urbano vistió las ropas de la Séptima Papeleta, del Mandato de los Niños por la Paz (2.700.000 votos), del Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad (10.000.000 votos), de la Jornada contra la Impunidad, y de la Opción Vida con su promesa no continuista. Más allá, en los teatros de la guerra irregular, focalizada en los campos y comunas, esta ciudadanía-multitud lleva una existencia contradictoria, no sólo luce el uniforme de campaña, y la máscara del sicariato, sino también se ejercita en el rodar itinerante de los jornaleros agrícolas, el resbuque en la informalidad suburbana, y el desespero de los desplazados.

Esta cultura en ebullición es el síntoma paradójico de la violenta destrucción de la ciudadanía tradicional, a la

cual le viene sirviendo de detonante el llamado voto independiente, con arraigo general en la clase media y en la juventud letrada. Enfrentada con la polarización del conflicto, la ciudadanía-multitud emerge en su reemplazo como fruto del encuentro entre el voto independiente y la abstención en las ciudades, y de la voluntad negociadora del campesinado en armas, que se expresa desde 1999 en la zona de despeje, resguardado en el espacio estratégico de cinco municipios con centro en la población de San Vicente del Caguán. Desde allí se domina la entrada al sur de Colombia insurrecto. Es el país rural hecho de campesinos arruinados, colonos, terratenientes, ganaderos, narcotraficantes, donde disputan el control gobierno, paramilitares y guerrillas. Es una civilidad nueva, fragmentada, que sin embargo ensaya vías alternativas de rechazo eficaz al binomio político paz-guerra, con el cual se nutre el bipartidismo de la república oligárquica desde el siglo XIX.

Esta nueva ciudadanía, más allá de la ciudadanía sierva, despuntó históricamente con la convocatoria gaitanista al pueblo urbanizado por encima de los partidos Liberal y Conservador, y se interrumpió brutalmente con su magnicidio. En las postrimerías del Frente Nacional retomó bríos con relativo éxito animando la Anapo, para dispersarse de nuevo con el fraude electoral bipartidista. Pronto revivió civilmente con Belisario Betancur en 1982, empujando su proyecto de paz, que fue sepultado con el genocidio de 1985, y la claudicación política del proyecto alternativo AD M-19, despedazado por la renuncia programática a las reformas sociales y militares, y los mezquinos ejercicios clientelistas de sus cúpulas. La multitud ciudadana irrumpe de nuevo como una tendencia que hizo posible el triunfo de la Alianza por el Cambio, y apostó con pragmatismo al derrumbe del bipartidismo tradicional, de su

polo mayoritario, el liberalismo oficial<sup>56</sup>.

Ahora, esta multitud ciudadana se enfrenta bajo formas diversificadas, a construir una opción independiente, autónoma, que asuma la política desde lo social mismo, y que desde la posición táctica de la antipolítica dé paso a la transición democrática por la vía de un Referendo desde abajo, contrario al propuesto por Pastrana y el liberalismo cínico de Gaviria, Valdivieso y de la Calle; a los Referendos de “los independientes” orientados por Jimmy Chamorro y por Ingrid Betancur, Petro y Navarro; y capaz de ajustar cuentas con la adhesión vergonzante de Noemí Sanín y Opción Vida a los grandes grupos financieros y al bipartidismo neoclientelista de la administración Pastrana, que sigue sin tomar la debida distancia de las fracciones más reaccionarias, proclives al recrudecimiento de la guerra y la intervención militar abierta de los Estados Unidos de América, de lo cual es muestra elocuente la metamorfosis sufrida por el Plan Colombia<sup>57</sup>.

55. Esto dice Fernando Vallejo, en primera persona: “Alexis y yo diferíamos en que yo tenía pasado y él no; coincidíamos en nuestro mísero presente sin futuro: en ese sucederse de las horas y los días vacíos de intención, llenos de muertos. Cuando Alexis llegó a los cien definitivamente perdí la cuenta. Ya una vez me había pasado, en mi remota juventud, cuando por el cincuenta y tantos de mis amores los números se me enredaron y no volví a contar”. Ver *La Virgen de los sicarios*, pp. 88-89.

56. Para soporte estadístico y mayores argumentos complementar con el texto de Delgado, Oscar, *Las elecciones presidenciales de 1998*, Sociología, Universidad del Rosario, Bogotá, julio 1998. (Material mimeografiado).

57. Ver Revista *Contravía*, Nos. 4 y 5, Santafé de Bogotá, año 2000.

Ludolfo Paramio  
 Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
 (CSIC, Madrid)  
 Email: paramio@iesam.csic.es

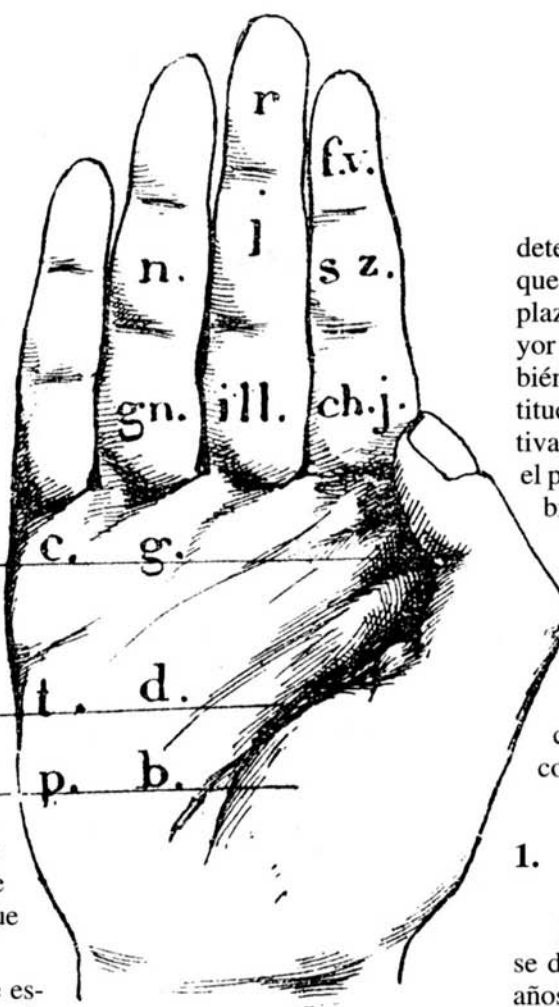
# Sin confianza no hay democracia

Ludolfo Paramio

## Introducción

El propósito del presente texto es esbozar un marco para analizar las limitaciones y cambios en el funcionamiento de las instituciones democráticas durante los años noventa. En una primera parte se argumenta que la identificación política, y la confianza en las instituciones de la democracia, son condiciones para la buena marcha de ésta. A continuación se exponen los cambios en la identificación política que han provocado las transformaciones sociales y estructurales del último cuarto de siglo, consecuencia tanto del período de desarrollo de la posguerra como de la crisis posterior del modelo en que aquel crecimiento se basó.

Por último se argumenta que estas transformaciones han hecho inevitables también cambios estratégicos de los actores políticos consolidados, para adaptarse a las nuevas reglas de juego impuestas por la economía mundial, y que este hecho provoca una crisis en las identidades políticas. En el juego de la competencia electoral



determinadas estrategias de oposición, que aparecen como dominantes a corto plazo, pueden provocar no sólo una mayor desidentificación política, sino también una pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Como alternativa se sugiere la necesidad de superar el predominio de la lógica del intercambio particularizado, y el desarrollo de plataformas políticas (reformas de segunda generación) que se propongan superar los aspectos más ideológicos y negativos del modelo neoliberal sin poner en cuestión las reformas ya realizadas para hacer posible la adaptación al nuevo marco de la economía mundial.

## 1. La identificación política

El concepto de identificación política se desarrolla en Estados Unidos en los años 50 para dar cuenta de la estabilidad de las preferencias electorales (Campbell et al., 1960). La identificación de los electores con un partido se considera ante todo una actitud psicológica, y según Barnes (1997: 126) el interés por su estudio surge a partir del contraste con el caso europeo. Mientras que en éste las actitudes políticas vienen asociadas a

la clase, la religión o la etnia, es decir, a formas de agrupamiento social, en Estados Unidos no es perceptible esa correlación, y por tanto la estabilidad de las preferencias electorales debe entenderse como consecuencia de una identificación partidaria: los electores no son fieles a un partido en función de su clase social, su raza o su religión, sino porque se sienten identificados con él.

Para explicar esa identificación se recurre en primer lugar a la socialización: la familia reproduciría las actitudes políticas. Converse (1969) desarrolló un modelo muy sencillo en el que la socialización se combina con el aprendizaje para producir una identificación partidaria estable. Quien vota por primera vez lo hará por el partido por el que lo hace su familia, y si los resultados de ese voto le parecen satisfactorios lo repetirá en la siguiente convocatoria. Cuantas más veces se repita el voto al mismo partido más fuerte se hará la preferencia (identificación) partidaria, y este efecto se relaciona con el tiempo de participación electoral, independientemente de la edad del elector (no es consecuencia de un conservadurismo biográfico).

En estos estudios es perceptible la convicción de que la estabilidad de las preferencias electorales es buena para la democracia, y de que bruscos cambios en las preferencias mayoritarias ponen en peligro el buen gobierno. Esta convicción, que se podría imaginar ligada a posiciones políticas conservadoras, es vista sin embargo por algunos autores (Riker, 1997) como muestra de un contexto, dentro de la ciencia política de la época, en el que habría existido una obsesión casi indecente por mantener el *statu quo* creado por el *New Deal*, es decir, por perpetuar la hegemonía electoral de la coalición progresista forjada en los años 30. Lo indudable es que, en su formulación, la teoría es

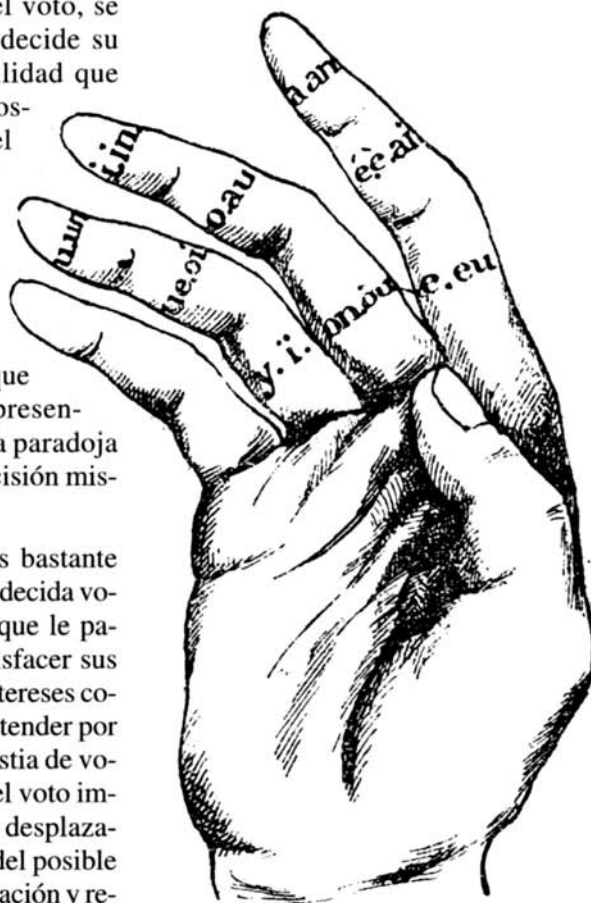
deudora de su tiempo, una época de excepcional estabilidad en las preferencias electorales que comenzaría con las elecciones de 1932 y se extendería hasta las de 1964, dos elecciones críticas (Burnham, 1970) que corresponderían a los choques sociales provocados por la Depresión y el estallido de la cuestión racial, respectivamente, y darían lugar a significativos realineamientos electorales (Fiorena, 1997: 405).

Desde una perspectiva actual, por tanto, la identificación política aparece como un dato cambiante y mucho menos estable de lo que los investigadores de Michigan supusieron en su momento. Pero se trata de un concepto más significativo de lo que se suele pensar, en el marco general de la teoría política tal y como ésta ha tomado forma a partir de la obra clásica de Anthony Downs (1957). En el enfoque de la teoría de la decisión racional del voto, se supone que cada elector decide su voto en función de la utilidad que puede esperar de él y del coste que le supone emitir el voto. Este enfoque (no necesariamente egoísta, ya que la utilidad esperada puede estimarse en función del bienestar colectivo), permite explicar bastante bien el sentido en el que las personas votan, pero presenta en cambio una llamativa paradoja en lo que se refiere a la decisión misma de votar.

En efecto, así como es bastante comprensible que el elector decida votar al partido o candidato que le parezcan más capaces de satisfacer sus intereses personales o los intereses colectivos, no es nada fácil entender por qué decide tomarse la molestia de votar. Pues el hecho mismo del voto implica un coste seguro (en desplazamientos y tiempo, además del posible esfuerzo para buscar información y re-

flexionar sobre ella), mientras que la utilidad esperada es casi nula si se considera el impacto previsible sobre el resultado final de un solo voto. Si se toma la teoría al pie de la letra, como lo hacía Downs, nadie o casi nadie debería votar, y sin embargo bastante gente lo hace. Downs intentó salvar la paradoja señalando el beneficio colectivo que se deriva de la acción de votar, independientemente del resultado de la votación: el mantenimiento de las instituciones democráticas.

Ahora bien, por esta vía el problema no se resuelve, pues de nuevo es casi nulo el impacto de un solo voto sobre la participación global. Se trata de la paradoja esencial de la acción colectiva (Olson, 1965): la democracia es un bien público que beneficia a todos (y no sólo a quienes votan), y como su mantenimiento depende en medida casi nula de un solo voto, no



cabe esperar que nadie se tome la molestia de votar para asegurar la continuidad de la democracia.

La paradoja del voto ha dado lugar a una extensa literatura dentro de la teoría de la decisión racional, pero la solución más simple es admitir que la gente vota porque obtiene algún tipo de satisfacción por el hecho mismo de votar. Parece lógico pensar que esa satisfacción es de tipo expresivo: la gente vota porque al hacerlo expresa y reafirma su identificación con los principios democráticos y/o con el partido de su elección (Riker y Ordeshook, 1968; Fiorina, 1976). En un primer sentido, esta posible respuesta a la paradoja nos lleva a la conclusión de que sin identificación política la democracia simplemente no puede funcionar: para que las instituciones democráticas sean operativas es preciso que los ciudadanos se identifiquen con ellas. En caso contrario no votarán y el mecanismo representativo no funcionará, o lo hará de forma sesgada en la medida en que la desidentificación afecte desigualmente a los grupos sociales.

Puede merecer la pena, por tanto, considerar con más detalle los rasgos y orígenes de la identificación política, y específicamente de la identificación partidaria. La hipótesis de Converse sobre la importancia de la socialización como origen de aquélla no debe dejarse de lado: es muy posible que una persona que vota por primera vez, habiendo crecido en un medio en el que un partido aparece como la opción política natural, se incline hacia ese partido como primera opción. Pero conviene tener en cuenta que el papel de la familia como ámbito de socialización ha perdido peso relativo desde los años 50, y que el grupo de pares está hoy, en las sociedades urbanas, mucho más diversificado en términos partidarios, aunque no necesariamente en términos sociales. Cabe suponer por tanto que la socialización,

como fuente inicial de identificación partidaria, puede tener hoy un peso menor.

Esto nos lleva a subrayar otro aspecto de la identificación partidaria: como juicio retrospectivo y apuesta prospectiva, en la línea de la teoría de la decisión racional (Fiorina, 1977). Como se señalaba antes, junto con los costes de tiempo y desplazamiento que implica el hecho de votar hay que tomar también en cuenta el esfuerzo que el elector (racional) debe realizar para reunir información y analizarla a la hora de decidir su voto. La información que ofrecen los partidos en sus programas y comparecencias públicas es normalmente excesiva para una persona media, y es bastante discutible que los medios de comunicación contribuyan a hacer más simple su análisis: por el contrario, suelen ofrecer información caótica y fragmentaria sobre las intervenciones públicas de los candidatos, trufada con anécdotas personales e historias paralelas al propio proceso electoral.

A través de los medios es más fácil informarse sobre los errores, malos modos o peligrosas amistades de los candidatos que sobre sus programas o experiencia anterior de gobierno. Por otra parte, como en su momento señalara el propio Downs, para el ciudadano medio no es racional realizar el esfuerzo de mantenerse habitualmente informado de la vida política, excepto en los aspectos en que ésta le pueda afectar directamente. Por tanto, al acercarse unas elecciones el elector parecería tener que optar entre realizar un esfuerzo sobrehumano de información y análisis o votar al azar. Como es evidente, sin embargo, la mayor parte de la gente no hace ninguna de las dos cosas.

Tratar de saber cómo deciden las personas su voto, o, mejor dicho, cómo seleccionan y analizan la información para decidir su voto, ha sido también

objeto de muchos estudios. Parece razonable admitir que las personas comunes utilizan atajos informativos: un conocido ejemplo es el voluntarioso intento de Gerald Ford en 1976 de comerse un tamal, con hoja de maíz y todo, ante las cámaras de la televisión. Lo que debería haber sido un signo de proximidad a los votantes hispanos se convirtió para éstos en flagrante evidencia de la falta de familiaridad del candidato con sus costumbres, que podía interpretarse (y aquí surge el atajo) como muestra de desconocimiento real y quizá de desinterés por sus problemas (Popkin, 1991).

Los atajos informativos sirven para valorar la autenticidad de las declaraciones de los candidatos en lo que se refiere a su preocupación por los electores, su honestidad o simplemente su competencia. En un sentido análogo se han planteado las teorías retrospectivas del voto (Fiorina, 1978 y 1981) para la valoración de las promesas programáticas: la forma más simple para un elector de imaginar lo que cabe esperar del posible gobierno de un candidato o un partido es juzgar cómo le fue en un gobierno anterior de ese candidato o ese partido. El voto retrospectivo valora las promesas y los programas (y la competencia personal de los candidatos) a la luz de su trayectoria previa. Ahora bien, estas teorías presentan problemas si se toman al pie de la letra.

El primero y muy evidente es que, tras una mala experiencia de gobierno a un partido sólo le quedaría disolverse: el recuerdo de esa experiencia le condenaría de antemano en futuras confrontaciones electorales. El segundo es que tras una experiencia exitosa un partido estaría en condiciones de ganar unas elecciones independientemente del programa que presentara. Parece evidente que todo esto es muy exagerado: las cosas no funcionan así. Una corrección posible dentro de la teoría es introducir factores de des-

cuento: ni los fracasos ni los éxitos pasados garantizarían nada tras un cierto lapso de tiempo. Pero tampoco es evidente cuál es este plazo: tras varios años un antiguo gobernante con buen recuerdo puede ser el mejor candidato si la gestión de los que le han sucedido no ha sido satisfactoria.

Otra posible corrección, no necesariamente alternativa, es introducir la identificación partidaria como factor que influye en la valoración retrospectiva, a la vez que es condicionada por ella. En un primer momento cabe pensar, con Fiorina (1977), que la valoración de la gestión pasada de un partido o gobernante debilita o refuerza (o incluso produce) la identificación partidaria. Ésta sería un juicio de valor acumulativo. Pero en un segundo momento la identificación condiciona la valoración y no es un puro resumen de ésta: la identificación con un partido puede llevar a valorar mejor (o menos mal) su gestión y a juzgar mal (o menos bien) la de sus adversarios. De hecho esto es lo que sucede habitualmente.

En este segundo sentido la identificación partidaria sería parcialmente inelástica a la gestión efectiva del partido en cuestión: podría debilitarse, pero más difícilmente cambiar. Tenemos así la hipótesis de que las conversiones (el paso de un partido a otro) son marginales, y de que la explicación de los cambios electorales son los nuevos votantes y los desplazamientos del voto de los no alineados. Esta hipótesis, que puede parecer extrema, se ha argumentado con datos empíricos tanto en el caso del realineamiento del *New Deal* como en el de la victoria laborista en Gran Bretaña tras la segunda guerra (Andersen, 1976; Franklin y Ladner, 1995).

Pero incluso si aceptamos esta hipótesis para los casos mencionados, parece evidente que debe relativizarse para analizar los cambios electorales

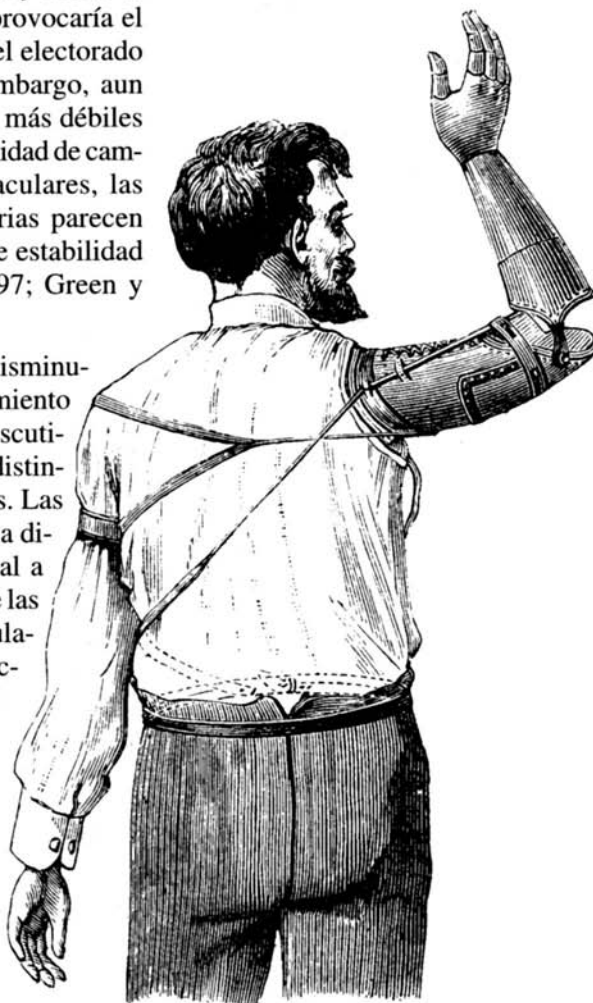
en los últimos 30 años. Por una parte existe un cierto consenso sobre la erosión de los alineamientos partidarios, en un doble sentido: serían menos los electores identificados con un partido y su identificación constituiría un vínculo más débil que el supuestamente existente en los años de la posguerra (Abramson, 1976 y 1992). El número de los electores no alineados habría crecido espectacularmente, y su número oscilaría ante acontecimientos coyunturales y no sólo frente a grandes cambios (Clarke y Suzuki, 1993).

Y por otra parte parece evidente que existen situaciones de crisis social (choques políticos o económicos) que afectan a la identificación partidaria, no necesariamente produciendo conversiones, pero sí desalineamientos: la desilusión de unos votantes y la nueva identificación de otros provocaría el realineamiento global del electorado (Leithner, 1997). Sin embargo, aun admitiendo que hoy son más débiles y que no cierran la posibilidad de cambios electorales espectaculares, las identificaciones partidarias parecen mostrar una muy notable estabilidad (Schickler y Green, 1997; Green y Palmquist, 1994).

Las razones de la disminución relativa del alineamiento partidario son a su vez discutibles. Se puede intentar distinguir dos tipos de razones. Las primeras se referirían a la dinámica del cambio social a largo plazo, mientras que las segundas estarían vinculadas a los cambios estructurales de los últimos 25 años. Dentro de las primeras se incluye algo que ya se apuntaba anteriormente: la disminución del peso de la familia en la socialización, y la diversificación y diferenciación del grupo

o grupos de pares. Mientras que en el período de entreguerras se podía prever una fuerte socialización política de los hijos en las familias políticamente identificadas, el peso de la familia en la definición política de los hijos es hoy menor y probablemente de menos intensidad, aunque sólo sea por la intrusión de la televisión en el medio familiar.

Más importante quizá es el cambio en el entorno extrafamiliar. En la escuela, el trabajo, el barrio o los ambientes de ocio se ha producido una cierta diversificación social (no son ambientes socialmente tan homogéneos como en el período de entreguerras, particularmente en las sociedades desarrolladas) y sobre todo una diversificación cultural, provocada en



parte por la diversificación social pero especialmente por el impacto de los medios de comunicación. Hoy un joven puede tener varios grupos de pares según el ámbito en que se mueve en cada momento (escuela o trabajo y ocio, por ejemplo), aunque estos grupos no sean disjuntos, y dentro de ellos se puede dar una mayor diferenciación social y cultural. El hijo de obreros laboristas no pasa hoy todo su tiempo entre hijos de obreros ni entre hijos de laboristas.

## 2. Desconfianza política y cambios estructurales

Los estudios de Michigan, por realizarse en una época de alta estabilidad, no tuvieron en cuenta el impacto de los choques políticos o económicos sobre la identificación partidaria. En una primera aproximación se puede suponer que un choque político provocará desalineamiento en los electores de un partido, pero alineamiento de nuevos electores con un partido alternativo. Ésta sería la explicación de los realineamientos globales del electorado, como ya se señalaba antes. Pero se plantea una cuestión obvia: ¿qué sucede si el partido alternativo no ofrece una respuesta satisfactoria a las consecuencias del choque político?

Ante la crisis de los años 30, el *New Deal* de F.D. Roosevelt constituyó una alternativa positivamente valorada, que se convirtió en base de un realineamiento político duradero. Pero nada garantiza que la oposición posea una alternativa eficaz ante un choque estructural duradero, ni que una política alternativa vaya a ser valorada positivamente por el electorado. En este punto conviene recordar que lo que cuenta en términos electorales no son los resultados de una política, sino la percepción social de estos resultados. (En su momento se

señaló que la economía norteamericana se estaba recuperando rápidamente durante el último año de la presidencia de George Bush, y que lo que le hizo perder la reelección fue una combinación de estadísticas mal planeadas y de discurso demasiado pasivo y sin imaginación.)

Pero prescindamos de los problemas de percepción social y supongamos simplemente que las propuestas de la oposición se muestran objetivamente ineficaces frente a los problemas generados por un choque económico o político. Lo previsible será que crezca el desalineamiento. Podemos entonces presentar un modelo muy simple del nuevo desalineamiento de los años 80 para tratar de dar cuenta de sus orígenes y de su importancia. Los elementos fundamentales para el modelo son el cambio generacional y el agotamiento en los años 70 del modelo de crecimiento económico, con los correspondientes cambios estructurales.

Como se ha señalado muy a menudo, la coincidencia en torno a 1968 de una revuelta generacional en los países industrializados sólo puede explicarse por la entrada de una numerosa cohorte de jóvenes (la llamada generación del *baby boom*) aumentada durante una fase larga de crecimiento económico estable y con una ampliación y elevación general del nivel educativo. Más allá de las reservas que todos podemos formular respecto a nuestros propios países o a los países que mejor conocemos, y admitiendo que existió un importante efecto de contagio entre diferentes realidades nacionales a causa de los nuevos medios de comunicación, lo cierto es que el dato común en los acontecimientos de 1968 fue la existencia de un mayor número de jóvenes, más y mejor educados, y crecidos en una situación de relativa prosperidad.

Estos rasgos implicaban nuevas expectativas y demandas frente al sistema político, que éste, por definición, no podía satisfacer. En efecto, tanto los sistemas de partidos como las estrategias e identidades de los partidos individuales estaban configurados a partir de las expectativas y demandas de la generación anterior, y, lo que es más, habían perdido capacidad de adaptación a consecuencia de la relativa estabilidad del período anterior. Pero esta incapacidad *a priori* para sintonizar con las nuevas demandas sociales se habría podido resolver quizá de forma paulatina, en condiciones de estabilidad, a través de un proceso gradual de renovación generacional de las élites políticas y de modificación de las expectativas de la nueva generación.

El problema es que la estabilidad no se mantuvo. En algunos casos, como Francia o México, porque la revuelta generacional tuvo consecuencias traumáticas. En Estados Unidos, porque llevó aparejada la entrada en la agenda política de la cuestión racial a partir del movimiento de los derechos civiles, y después la guerra de Vietnam trajo la revuelta generacional en una profunda división de la sociedad. Pero en todos los casos, y esto es lo que conviene subrayar, porque pocos años después entró en crisis el modelo económico sobre el que se había basado la fase anterior de crecimiento estable, con los choques del petróleo de 1973 y 1979 en Europa y Estados Unidos, y con el choque de la deuda de 1982 en América Latina.

Ante la crisis del modelo económico, los actores políticos no disponían de estrategias alternativas. El consenso keynesiano, en los países desarrollados, o la coincidencia de los actores económicos en la industrialización sustitutiva de importaciones, en el caso latinoamericano, habían con-

figurado constelaciones de interés que bloqueaban las estrategias de reforma y determinaban los puntos de equilibrio del sistema: cualquier actor, económico o político, que cambiara su estrategia, empeoraba inmediatamente sus resultados, en términos de renta o electorales y de legitimidad. Por tanto, ni los gobiernos ni las oposiciones aparecieron inicialmente ofreciendo alternativas reales frente a la crisis. Peor aún, las alternativas ofrecidas fueron siempre, en un primer momento, las de profundizar en la estrategia anterior: cuando se llevaron a la práctica, como lo hizo el primer gobierno socialista francés con su política keynesiana de 1981-82, o el gobierno de Alan García en Perú, la situación económica se agravó rápidamente.

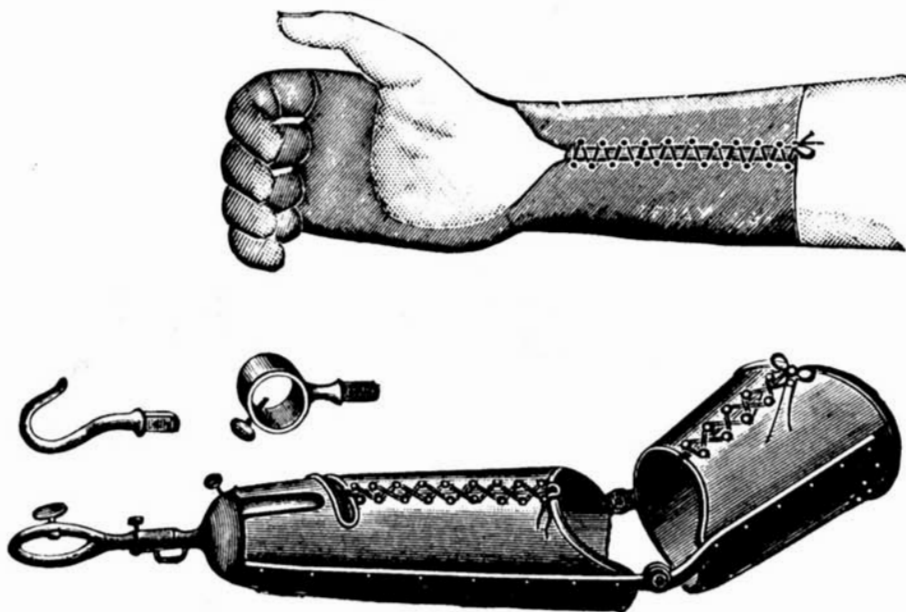
Podemos suponer entonces que en los años 80 estaban ya dadas las condiciones para que no sólo se produjera desalineamiento político, sino para que se extendiera un fenómeno nuevo: la desconfianza política. Podemos distinguir entre dos tipos de confianza (Luhmann, 1988): una es la confianza explícita que se deposita en una persona o institución a la hora de tomar decisiones de riesgo (*trust*); otra la confianza implícita que se manifiesta al recurrir de forma rutinaria (no reflexiva) a personas o instituciones en la actividad social (*confidence*). La identificación con un partido es una relación de confianza explícita, puesto que cada vez que se (le) vota se está tomando una decisión en condiciones de riesgo, pero conlleva una confianza implícita en el sistema político: se toma la decisión de votar a un partido porque se cree que votar es una forma eficaz de seleccionar a los gobernantes, de defender los propios intereses o de garantizar la buena salud democrática.

La generación del 68 podía heredar *a priori* las identificaciones parti-

darias de la generación anterior, pero al plantear nuevas demandas chocó con un sistema político incapacitado no ya para satisfacerlas, sino simplemente para escucharlas. (Los mismos jóvenes del 68 tenían serias dificultades para expresarlas, como se puso de relieve al trasmutarse el espontáneo anarquismo del Mayo francés en un artificioso marxismo-leninismo.) De este choque inicial resultó un primer momento de alejamiento: quienes votaron (o pudieron haber votado) al mismo partido que sus padres se sintieron desalentados ante la ausencia de respuesta a sus demandas, por

vos desafíos traídos por la crisis estructural los desalentó nuevamente. A la distancia cultural se unía ahora un creciente sentimiento de que los partidos y la política eran también instrumentalmente ineficaces.

El caso del electorado norteamericano ha sido sin duda el más estudiado, y se ha hablado de una era de desalineamiento partidario para describir los años que van desde la mitad de los 60 hasta la mitad de los 70 (Beck, 1984). Según los National Election Surveys las cifras de independientes pasaron del 22% en 1952



poco articuladas que éstas pudieran estar. Lo que inicialmente era distancia cultural se tradujo en alejamiento político.

Pero en un segundo momento el alejamiento se convirtió en frustración. Los jóvenes desidentificados no encontraron en otros partidos una respuesta mejor a sus expectativas, y cuando estuvieron dispuestos a creer en la pura utilidad de su voto, sin confianza en el sentido fuerte del término, la incapacidad de los gobiernos para resolver los nue-

a 28% en 1966 y 37% en 1976, para descender al 32% en 1982 y volver al 37% en 1988. Clarke y Suzuki (1994) concluyen que el desalineamiento es un fenómeno anterior a la guerra de Vietnam, al Watergate y a la larga crisis económica, pero que todos estos acontecimientos le dieron nuevo impulso coyuntural.

Parece lógico pensar que en su origen se trata de un fenómeno de distanciamiento cultural, pero que su dinámica expansiva es consecuencia de la impotencia creciente de los gobier-

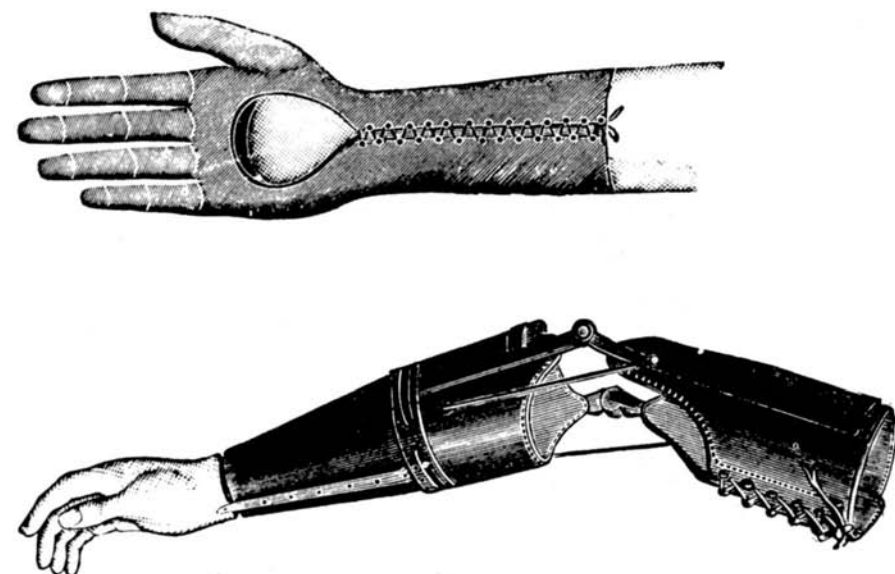
nos: el descenso del número de independientes durante la primera presidencia de Reagan reflejaría la ilusión de que estaba en marcha una política distinta, frente a esa impotencia anterior. Una ilusión que traduciría la necesidad de confiar en un líder capacitado para restablecer la certidumbre sobre el futuro, la necesidad de creer en alguien a falta de una identificación partidaria: en un sentido general, el creciente papel de los medios de comunicación ha provocado un fenó-

pio imagen sino a las cuestiones políticas a las que se vinculaba, y que el superior apoyo recibido de las mujeres, en particular, procedía de cuestiones políticas que afectaban a las mujeres trabajadoras, y para nada de una imagen más o menos atractiva (Wattenberg, 1995; Manza y Brooks, 1998). Un problema que puede ser más complejo, en cambio, es el de que la confianza personalizada no contribuye necesariamente a la creación de confianza institucional.

confianza (*confidence*) en el sistema político en cuanto tal.

El aumento de la desidentificación política se explica a veces (Barnes, 1997: 128) por el auge de un nuevo tipo de elector, más próximo en su conducta al enfoque de la teoría de la elección racional, más calculador en función de sus intereses, sean éstos morales o ideales. En este sentido se interpreta el menor peso de los mecanismos de identificación como un hecho positivo: frente a un elector cautivo, por decirlo así, con escasa capacidad crítica respecto al partido con el que se identifica, estaría apareciendo un nuevo tipo de elector mejor informado, más crítico, y cuyo principal motivo para la participación política sería la reafirmación de su eficacia como ciudadanos para influir en el curso de la política. Muy probablemente este proceso es real, y tiene que ver con el auge de las formas no convencionales de participación política: las personas activas en los nuevos movimientos sociales no mantienen normalmente un vínculo de identificación con un partido, pero comparten con los militantes partidarios la convicción de su propia capacidad para incidir en la toma de decisiones políticas (Whiteley, 1995; Finkel y Muller, 1998).

Pero, en otro sentido, la desidentificación puede significar menor participación política o el auge de otro tipo de elector: el votante frustrado. Eckstein (1991) describe como frustrada la conducta aleatoria, no estratégica, que puede desarrollar un actor cuando sus estrategias posibles no conducen a resultado alguno, y especialmente cuando la estrategia seleccionada por ofrecer los mejores resultados deja de hacerlo a partir de un momento dado. Se trataría de una conducta racional, pero de una racionalidad analgésica, que reduciría al mínimo el coste de la decisión y las expectativas sobre sus resultados. Y la conducta frustrada oscilaría en sus



meno de personalización de la política. La aparente proximidad de los candidatos (la familiaridad de su imagen) permite que la valoración de los candidatos se convierta en un atajo informativo para valorar las políticas propuestas por los partidos.

Esto a su vez presenta varios problemas, especialmente cuando se hace evidente el riesgo de que la imagen de los candidatos sea un producto artificial y sin contenido. Pero no parece que el riesgo se deba exagerar: a partir de las victorias de Clinton en 1992 y 1996, parece posible demostrar que su valoración personal no se refería a su pro-

Un caso realmente espectacular es el derrumbamiento de la confianza en las instituciones tras la catastrófica devaluación mexicana de diciembre de 1994. La imagen del presidente Salinas se vino abajo en un contexto de escándalos vinculados a su familia, y todas las valoraciones positivas que anteriormente había recibido su política, y que se habían traducido en satisfactorios resultados electorales para el PRI en 1991, se vieron arrastradas junto con el prestigio personal del ex presidente. La pérdida de confianza (*trust*) en un dirigente se tradujo en una radical desconfianza hacia su partido y en una pérdida de

manifestaciones entre la resignación (ante la idea de que cualquier opción es mala) y la agresividad (frente a la necesidad de elegir entre opciones igualmente malas).

Si la interpretación anterior es correcta, la extensión de la desconfianza política en nuestras sociedades sería una expresión de frustración. Los votantes habrían perdido primero la confianza en los partidos a los que habían apoyado tradicionalmente, pero al intentar comportarse como electores utilitarios, calculadores racionales, no obtendrían tampoco los resultados esperados. La confianza instrumental en los partidos de oposición, normalmente a través de líderes que pretenden encarnar una ruptura con el pasado, puede venirse abajo si éstos llegan al gobierno y, tras resultado más o menos exitosos, deben encajar un nuevo episodio de crisis (en 1991 en Estados Unidos, en 1995 en Argentina).

La consecuencia esperable es una creciente desconfianza hacia la política en cuanto tal, una desconfianza que combina la resignación (da lo mismo quien gobierne) con la agresividad hacia los políticos (sólo se ocupan de sus propios intereses). Sólo la existencia de alternativas disponibles puede evitar este efecto de deslegitimación de la política: en este caso puede producirse una nueva movilización del electorado, y en tal sentido cabe interpretar las victorias de Clinton en 1992 y de la Alianza en Argentina en 1997. La cuestión es saber qué condiciones son necesarias para que se produzca esta repolitización del electorado y para que sus efectos sean duraderos.

### 3. Confianza y democracia

En democracias de larga duración, o que se perciben como consolidadas, es relativamente fácil estudiar la

desidentificación política como proceso tendencial, y el posible crecimiento de la desconfianza política. La tarea se complica considerablemente cuando se trata de países en los que la democracia se ha recuperado en fecha reciente, o que se perciben como en transición a la democracia, o en los que los sistemas de partidos muestran un bajo nivel de consolidación o institucionalización. La volatilidad electoral media en América Latina es superior a la observable en Europa, pero este hecho sólo revela la alta volatilidad observable en los países de sistemas de partidos poco institucionalizados, como Brasil o Perú (40.9% y 54.4%, respectivamente, para los períodos 1982-1990 y 1978-1990), lo que no sólo es esperable sino casi tautológico (Mainwaring y Scully, 1995: 6-8).

Lo previsible es que la desconfianza política se traduzca en un crecimiento de la abstención, o en la manifestación de opiniones muy críticas sobre los políticos ("no se ocupan de gente como yo", "gobierne quien gobierne sólo se va a ocupar de sus propios intereses"). Pero el indicador más obvio, la abstención, puede verse distorsionado por la obligatoriedad del voto o por el deseo de castigar a los gobernantes, y la evolución de las opiniones exige series prolongadas para ser considerada significativa. Que las opiniones sean muy negativas en momentos de aguda crisis económica o de clamorosos escándalos políticos no permite afirmar que estemos ante una tendencia sostenida.

Supongamos no obstante que el problema es algo más que una impresión pasajera. Esto nos llevaría a replantear el problema de la institucionalidad democrática. En años recientes se ha producido, tras la primera oleada de escritos sobre las transiciones democráticas, un buen número de trabajos de ingeniería institucional, tratando de determinar cuáles son las instituciones más adecuadas para la consolidación de la

democracia. En particular, la opción presidencialismo/parlamentarismo ha sido objeto de amplia discusión (Linz, 1994; Sartori, 1994a; Shugart y Mainwaring, 1997).

Dentro de esta discusión una de las líneas se refiere a la ausencia de una estructura de incentivos, en los regímenes presidencialistas, que favorezca la institucionalización de los partidos. La idea es que el límite temporal de su mandato puede llevar al presidente electo a desentenderse de su partido y de su futuro electoral, e inversamente inducir al partido a tratar de eludir el desgaste derivado de las decisiones impopulares del gobierno, comportándose en ocasiones como una fuerza de oposición. De la misma forma, se ha discutido el papel de las leyes electorales en la aparición y consolidación de sistemas de partidos capaces de garantizar la gobernabilidad (Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1994b).

Esta línea enlaza con una preocupación más amplia sobre la necesidad de una mayor y mejor institucionalización de los sistemas de partidos como clave para la gobernabilidad democrática. Si aceptamos esta necesidad, el replanteamiento que debemos hacernos se refiere a las condiciones en que tal institucionalización es posible, y en particular a las condiciones que se deben dar para reducir el sentimiento de desconfianza hacia la política. La propuesta que aquí se pretende hacer es que estas condiciones no sólo dependen de la estructura de incentivos que determina el marco institucional, sino también de las propias estrategias partidarias.

En el plano puramente teórico se puede argumentar que las estrategias dependen del marco institucional, que determinaría las estrategias dominantes y los posibles puntos de equilibrio. Ahora bien, si suponemos que el actual marco institucional conduce a es-

trategias desastrosas (con equilibrios subóptimos) la cuestión sería preguntarnos si existe una estrategia cooperativa de los actores que permita cambiar el marco institucional sin necesidad de esperar a que éste alcance un punto de crisis irreversible. Y para tratar de encontrar tal estrategia un primer paso puede ser reflexionar sobre los límites de las estrategias actuales, y en particular sobre la forma en que afectan a la credibilidad de los partidos políticos y a la confianza en el propio sistema.

Esto nos remite nuevamente a los cambios estructurales que se han producido en nuestros países desde los años 70 y 80, y que han supuesto la inviabilidad de las estrategias económicas tradicionales. Se podría pensar que los partidos ligados a intereses empresariales estarían en principio libres de este problema, pero no es evidente que sea así: el manejo discrecional del tipo de cambio o las políticas de subsidios y tarifas o cuotas han sido en muchos casos posibilidades que configuraban las estrategias empresariales. Con las reformas neoliberales estas posibilidades se han cerrado, lo que debería haber exigido un replanteamiento estratégico también para este tipo de partidos.

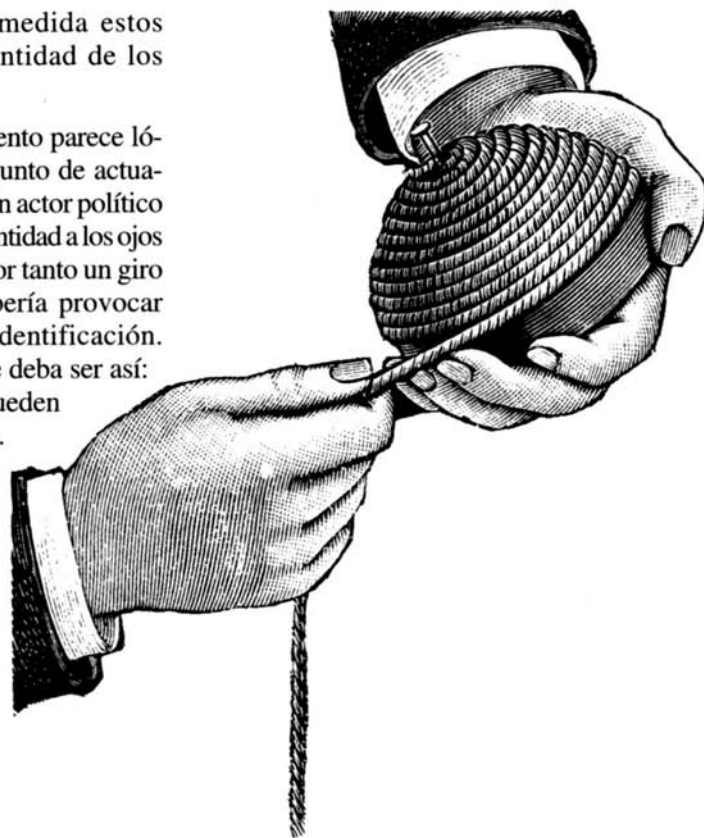
Un primer elemento a tener en cuenta es, entonces, que el agotamiento de las estrategias propias del período anterior ha obligado a los partidos tradicionales, tras un tiempo de aprendizaje, a un cambio de discurso o al menos de actuación cuando asumen responsabilidades de gobierno. Ejemplos espectaculares, y con muy diferentes resultados inmediatos, fueron el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez y el primero de Carlos Menem. Pero también formaciones políticas de nuevo cuño, como la plataforma Cambio 90 de Fujimori o la coalición de gobierno de Caldera, realizaron notables giros respecto a lo que los electores esperaban de ellas. El proble-

ma es saber en qué medida estos giros afectan a la identidad de los actores políticos.

En un primer momento parece lógico pensar que el conjunto de actuaciones y estrategias de un actor político (un partido) define su identidad a los ojos de quienes le apoyan. Por tanto un giro estratégico radical debería provocar automáticamente desidentificación. Pero no es evidente que deba ser así: existen factores que pueden hacer aceptable el giro.

Si la situación es suficientemente grave (por ejemplo de hiperinflación, en el caso extremo) y se obtienen resultados de estabilidad, un discurso racionalizador del cambio de política puede ser asumido, al menos temporalmente, como adaptación de la identidad partidaria a una situación nueva. Esto es lo que logró el presidente Menem en Argentina durante su primer gobierno y hasta que la crisis provocada por el efecto Tequila quebró la confianza social en su gobierno, casi coincidiendo con su reelección en mayo de 1995.

Ahora bien, lo que puede provocar desconfianza política no es el giro estratégico de uno de los actores, sino la denuncia de este giro por los restantes actores en la oposición, para luego asumir políticas similares una vez en el gobierno. Esta es una situación en la que cada actor opta por lo que parece estrategia de oposición más rentable sin advertir el coste que se pagará una vez en el gobierno. Puesto que todos los actores políticos son egoístas y en un primer momento miopes, sólo el aprendizaje (escarmentando en el mejor de los casos en cabeza ajena) permite a la larga eludir el círculo vicioso. La cuestión es que la pérdida de credibilidad será menor si el pro-



ceso de aprendizaje (el giro estratégico) se realiza antes de llegar al gobierno.

Éste podría ser el caso de la Alianza (UCR más Frepaso) en Argentina, como lo fue de la Concertación en Chile: al renunciar a las ventajas de la denuncia demagógica del modelo, y plantearse reformas adicionales para superar sus ineficiencias y resultados sociales negativos, no arriesgan su propia credibilidad ni la del sistema. El problema que se plantea en estos casos es la redefinición de la propia identidad que supone para un partido de oposición pasar de la crítica global de las políticas de reforma estructural a la presentación de una agenda de reformas de segunda generación.

En el caso de la Alianza argentina la clave es un proyecto de restauración de los derechos individuales (y entre ellos los sociales) frente a la erosión del Estado de Derecho que ha traído la experiencia menemista, y que permite hablar hoy de ciudadanía de

baja intensidad (O'Donnell, 1994, 1997). La existencia de ese proyecto, en el que coinciden la UCR y el Frepaso, da contenido político a la Alianza más allá de las puras expectativas de llegar al gobierno.

Pero en ausencia de un proyecto alternativo puede producirse una simple reducción de la radicalidad del discurso, para evitar producir inseguridad en los agentes económicos, sin que por otro lado aparezca un nuevo contenido político que dé sentido y credibilidad a la oposición. Ésta puede intentar presentarse entonces en términos de ruptura y cambio de régimen (como en el caso del PRD mexicano), afirmando que el simple cambio del partido en el gobierno resolverá todos los problemas, lo que bien puede provocar frustración si al producirse carece de repercusiones sociales positivas.

En un segundo momento surge otro factor de desidentificación: la migración de algunos de los miembros identificadores de un partido a otras organizaciones. Es fácil entender que un giro de política provoque tales movimientos, pero en la medida en que se produzcan por discrepancia con una política que deba finalmente ser asumida por todos los actores, estarán dificultando ese cambio en las organizaciones a las que acudan, o bien aumentando para éstas el coste de hacerlo. El resultado en ambos casos será aumentar la desconfianza respecto al conjunto del sistema. Si *x* abandona el partido A para pasar a B, denunciando que la nueva política de A es una traición a sus electores, y finalmente B adopta la misma política, quienes hayan apoyado a B por confianza en *x* tendrán mayores razones para pensar que a fin de cuentas los políticos no cumplen sus promesas y sólo se ocupan de sus intereses.

Por tanto una primera reflexión, nada laboriosa, conduce a la conclusión de que dos estrategias dominan-

tes a corto plazo (denunciar los cambios estratégicos del partido en el gobierno por su coste para los electores, sin poseer alternativas, y dar protagonismo político en la propia organización a los disidentes de aquél), no sólo pueden provocar fuerte desidentificación para los partidos de oposición una vez en el gobierno, sino que con toda probabilidad acentúan la desconfianza política en el conjunto del sistema. En tal sentido favorecen a medio plazo la aparición de candidatos ajenos al sistema de partidos, debilitando a éste y dando un tono crecientemente errático a la agenda política. Y la consecuencia normal de este proceso es la subrepresentación de los intereses populares y de bajos ingresos, que normalmente sólo pueden ser representados mediante organizaciones políticas sólidas e inspiradoras de confianza.

Una última reflexión responde al tipo de estrategias electorales que acentúan la desconfianza hacia la política. Fiorina (1997: 413) ha señalado la existencia de dos lógicas de representación: por una parte los electores buscan representantes que puedan conseguir buenos resultados para los intereses locales (particulares), por otra parte exigen que estos representantes sean capaces, reunidos como Congreso, de asumir los intereses generales y desarrollar políticas que no respondan a intereses particulares. Esta evidente contradicción, en la medida en que fuera interiorizada por los electores, sólo podría conducir al cinismo.

Lyne (1997) ha hablado de un dilema del votante: si a éste se le da a elegir entre políticas focalizadas a sus intereses particulares y políticas dirigidas al interés general, deberá preferir siempre las primeras en términos racionales, por evidente analogía con la paradoja de Olson (1965) sobre la acción colectiva en pos de bienes públicos. La consecuencia será

que si todos los partidos compiten sobre la lógica de los intereses particulares la estrategia electoral racional será la de maximizar votos de intereses particulares en vez de agregar preferencias para definir los intereses generales. Los resultados serán políticamente ineficientes incluso si los partidos están muy institucionalizados, y muchos de los efectos negativos que se atribuyen a los sistemas presidenciales serían consecuencia de esta lógica de la competencia electoral.

La dicotomía es demasiado radical, pues la reflexión de Fiorina muestra que ambas lógicas (la de los intereses particulares y la de los generales) coexisten también en el sistema político de EE.UU., que para Lyne sería ejemplo de lógica de agregación de preferencias. Pero responde a una vieja cuestión: el predominio del intercambio particularizado sobre el intercambio generalizado en la representación política. La esencia del clientelismo político sería el intercambio particularizado, pero éste también puede manifestarse en condiciones de transparencia democrática. Ahora bien, en situaciones de replanteamiento radical del modelo económico la competencia electoral sobre la base de intereses particulares sólo puede traducirse en bloqueo de las reformas o en sobrerrepresentación de los intereses mejor organizados a expensas de los intereses generales.

El peor de los mundos posibles, en este sentido, sería aquel en que los partidos de oposición deslegitimaran las políticas que asumen los intereses generales, por su impopularidad a corto plazo, sin contar con la necesidad de asumirlas si llegan a gobernar, y ofrecieran plataformas políticas a los disidentes del partido del gobierno con la única finalidad de capitalizar sus vinculaciones con intereses particulares, manteniendo siempre la lógica de éstos por encima del interés general. Se pondrían así las condiciones para que tanto gobierno como oposición perdie-

ran la confianza de los electores, y para que se produjera una generalizada pérdida de confianza en la política democrática.

La apuesta positiva, por el contrario, sería asumir la lógica de los intereses generales y la irreversibilidad, dentro de ella, de (algunos de) los cambios traídos por la nueva economía mundial, para definir a partir de la nueva situación estrategias de futuro. En este sentido, las fuerzas políticas que con más energía han denunciado los aspectos regresivos de estos cambios deberían centrar su esfuerzo en diseñar una agenda política de reformas de segunda generación, para no sólo defender los intereses (particulares) de los sectores sociales más dañados por las reformas neoliberales, sino también desarrollar una estrategia nacional (de interés general) alternativa a la de las fuerzas conservadoras.

## Referencias bibliográficas

- Abramson, P.R. (1976), "Generational change and the decline of party identification in America, 1952-1974", *American Political Science Review* 70, pp. 469-478.
- Abramson, P.R. (1992), "Of time and partisan instability in Britain", *British Journal of Political Science*, No. 22, pp. 381-395.
- Andersen, K. (1976), "Generation, partisan shift, and realignment: a glance back at the New Deal", en N.H. Nie, S. Verba y J.R. Petrocik, *The changing American voter*, pp. 74-95, 2ª ed., Cambridge, Harvard University Press, 1979.
- Barnes, S.H. (1997), "Electoral behavior and comparative politics", en M.I. Lichbach y A.S. Zuckerman, comps., *Comparative politics, rationality, culture, and structure*, 115-141, Nueva York, Cambridge University Press.
- Beck, P.A. (1984), "The dealignment era in America", en R.J. Dalton, S.C. Flanagan y P.A. Beck, comps., *Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment?*, 240-266, Princeton, Princeton University Press.
- Burnham, W.D. (1970), *Critical elections and the mainsprings of American politics*, Nueva York, Norton.
- Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., y Stokes, D.E. (1960), *The American voter*, Nueva York, Wiley.
- Clarke, H.D., y Suzuki, M. (1994), "Partisan dealignment and the dynamics of independence in the American electorate, 1953-1988", *British Journal of Political Science*, No. 24, 57-78.
- Converse, P.E. (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies*, No. 2, 139-171.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper & Row (*Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973).
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K.R. Monroe, comp., *The economic approach to politics*, 74-93, Nueva York, Harper Collins.
- Finkel, S.E., y Muller, E.N. (1998), "Rational choice and the dynamics of collective political action: evaluating alternative models with panel data", *American Political Science Review*, No. 92, 37-49.
- Fiorina, M.P. (1976), "The voting decision: instrumental and expressive aspects", *Journal of Politics*, No. 38, 390-413.
- Fiorina, M.P. (1977), "An outline for a model of party choice", *American Journal of Political Science*, No. 21, 601-625 ("Esbozo de un modelo de elección de partido", en J.M. Colomer, comp., *Lecturas de teoría política positiva*, 339-376, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales).
- Fiorina, M.P. (1978), "Economic retrospective voting in American national elections: a microanalysis", *American Journal of Political Science*, No. 22, 426-443.
- Fiorina, M.P. (1981), *Retrospective voting in American national elections*, New Haven, Yale University Press.
- Fiorina, M.P. (1997), "Voting behavior", en D.C. Mueller, comp., *Perspectives on public choice: a handbook*, 391-414, Nueva York, Cambridge University Press.
- Franklin, M., y Ladner, M. (1995), "The undoing of Winston Churchill: mobilization and conversion in the 1945 realignment of British voters", *British Journal of Political Science*, No. 25, 429-452.
- Green, D.P., y Palmquist, B. (1994), "How stable is party identification?", *Political Behavior*, No. 43, 437-466.
- Leithner, C. (1997), "Of time and partisan stability revisited: Australia and New Zealand 1905-90", *American Journal of Political Science*, No. 41, 1104-1127.
- Linz, J.J. (1994), "Presidentialism or parliamentary democracy: does it make a difference?", en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, 3-87, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Luhmann, N. (1988), "Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives", en D. Gambetta, comp., *Trust: making and breaking cooperative relations*, 94-107, Oxford, Basil Blackwell.
- Lyne, M.M. (1997), "The voter's dilemma, factions, and strange bedfe-

llows, or why Latin American political parties historically weakened democracy and how we can tell", ponencia para el Congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara, LASA, 17-20 de abril.

Mainwaring, S., y Scully, T.R. (1995), "Introduction: party systems in Latin America", en S. Mainwaring y T.R. Scully, comps., *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, 1-34, Stanford, Stanford University Press ["La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina" en *América Latina Hoy*, No. 16, 91-108, 1997].

Manza, J., y Brooks, C. (1998), "The gender gap in US presidential elections: When? Why? Implications?", *American Journal of Sociology*, No. 103, 1235-1266.

O'Donnell, G. (1994), "The state, democratization and some conceptual problems (a Latin American view with glances at some post-communist countries)", en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra, comps., *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*, 157-180, New Brunswick, Transaction.

O'Donnell, G. (1997), "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", ponencia para el panel The Quality of Democracy and Democratic Consolidation, Washington, APSA, 28-31 de agosto.

Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, 2ª ed., Cambridge, Harvard University Press, 1971 (*La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992).

Popkin, S.L. (1991), *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago, University of Chicago Press.

Riker, W.H. (1997), "The ferment of the 1950s and the development of rational

choice theory", en K.R. Monroe, comp., *Contemporary empirical political theory*, 191-201, Berkeley, University of California Press.

Riker, W.H., y Ordeshook, P.C. (1968), "A theory of the calculus of voting", *American Political Science Review* 62, 25-42 ("Una teoría del cálculo de votar", en J.M. Colomer, comp., *Lecturas de teoría política positiva*, 299-338, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991).

Sartori, G. (1994a), "Neither presidentialism nor parliamentarism", en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, 106-118, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Sartori, G. (1994b), *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (*Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*, Londres, Macmillan).

Schickler, E., y Green, D.P. (1997), "The stability of party identification in western democracies: results from eight panel surveys", *Comparative Political Studies*, No. 30, 450-483.

Shugart, M.S., y Carey, J.M. (1992), *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.

Shugart, M.S., y Mainwaring, S. (1997), "Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate", en S. Mainwaring y M.S. Shugart, compiladores, *Presidentialism and democracy in Latin America*, 12-54, New York, Cambridge University Press.

Wattenberg, M.P. (1995), "Why Clinton won and Dukakis lost: an analysis of the candidate-centered nature of American party politics", *Party Politics*, No. 1, 245-260.

Whiteley, P.F. (1995), "Rational choice and political participation: evaluating the debate", *Political Research Quarterly*, No. 48, 211-233.

### **Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!**

- Servicio de correo ordinario • Servicio de correo certificado • Servicio de certificado especial • Servicio encomiendas aseguradas • Encomiendas contra reembolso • Servicio cartas aseguradas • Servicio de filatelia • Servicio de giros • Servicio electrónico burofax • Servicio internacional APR/SAL • Servicio CORRA • Servicio respuesta comercial • Servicio tarifa postal reducida • Servicios especiales.

Teléfonos para quejas y reclamos 334 03 04 - 341 55 36 Bogotá



**Adpostal**

**Cuente con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia**

Juan Camilo Jaramillo  
Asesor en Comunicaciones de la  
Presidencia de Viva la Ciudadanía  
Pedro Santana Rodríguez  
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía

# Comunicación para reconstruir sociedad democrática en condiciones de desastre

Juan Camilo Jaramillo  
Pedro Santana R.

## A manera de prólogo

Quizás sea útil recordar con Octavio Paz que “ante los infortunios y los desastres, lo mismo los naturales que los históricos, los hombres han respondido siempre con actos y con obras. La religión, el pensamiento, el arte y la acción son nuestra respuesta a la universalidad del mal y de la pena. Los aztecas creían que esta edad del mundo estaba regida por el “Sol del movimiento” y esta idea les dio ánimo para ver de frente y con entereza los terremotos, las erupciones volcánicas y las inundaciones. La creencia en la justicia y la misericordia divinas alivió a nuestros antepasados de la Nueva España e impregnó de sentido a las catástrofes y convulsiones naturales que padecieron; ahora los temblores del 19 y 20 de septiembre (1985) nos han redescubierto un pueblo que parecía oculto por los fracasos de los últimos años, y por la erosión moral de nuestras élites. Un pueblo, paciente, pobre, solidario, tenaz, realmente democrático y sabio. La sabiduría popular no es libresca ni moderna sino antigua y tradicional. Es una mezcla de estoicismo, silenciosa energía, humor, resig-

nación, realismo, valor, fe religiosa, sentido común. Este sentido que precisamente por ser común, es comunal, comunitario. En suma, la sempiterna combinación humana que Santiyana definió en uno de sus libros como “escepticismo y fe animal”. Yo más bien diría: escepticismo y fe vital, confianza en este mundo y en el otro”.<sup>1</sup>

## 1. Desastres y vulnerabilidades

Antes de hablar de la comunicación en un proceso de reconstrucción democrática de sociedad en situación de desastre, debemos referirnos precisamente a las características que están ligadas a esta situación que llamamos desastre. Etimológicamente la palabra catástrofe procede del griego (siglo VII) *Katastrophe* que significa ruina, trastorno, desenlace dramático y la palabra desastre deriva del latín *dis* y *astrum*, significando este último astro, hado. La palabra completa significa desgracia grande, suceso infausto y lamentable.

Un desastre se refiere entonces a súbitas transformaciones que pueden tener origen en un hecho natural

(un terremoto, una avalancha, una inundación, una erupción volcánica) o también en hechos generados por el hombre (una explosión, una bomba, etc). Hoy sabemos que no todos los fenómenos naturales catastróficos terminan o provocan desastres. El terremoto, definitivamente, no es el desastre. El terremoto es apenas un fenómeno de la naturaleza, que se convierte en amenaza cuando existe la posibilidad de que éste ocurra en alguna parte de tierra, habitada por una comunidad cuyas “estructuras sociales” (su economía, su infraestructura, su institucionalidad, sus formas de organización, sus modelos educativos, etc.) no poseen la flexibilidad y la capacidad de adaptación y de respuesta necesarias y suficientes para resistir sin traumatismos los efectos del fenómeno. En esas circunstancias, cuando sobreviene el fenómeno, las estructuras sociales vulnerables lo convierten automáticamente en desastre.

En los desastres naturales, como el ocurrido en el Eje Cafetero el 25 de

1. Paz, Octavio, «Escombros y semillas», en *Revista Vuelta*, N° 108, noviembre, 1985.



enero de 1999, pusieron en evidencia situaciones en las cuales el equilibrio entre la población y el ecosistema tenía elevados niveles de vulnerabilidad. Entendemos aquí por vulnerabilidad “la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio”. Es necesario anotar además que la vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico, es decir, que surge como consecuencia de la interacción de una serie de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad particular. El resultado de esta interacción es el “bloqueo” o incapacidad de la comunidad para respon-

der adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado, con el consecuente desastre. A esta interacción de factores y características se les denomina vulnerabilidad global. Esta vulnerabilidad está formada a su vez de múltiples vulnerabilidades tales como la ecológica, la económica, la social, la política, etc.

Lo contrario a la vulnerabilidad que refleja las debilidades de una sociedad para hacer frente a los cambios de un entorno lo constituye la sostenibilidad, que consiste precisamente en la capacidad de un sistema y /o de un proceso para cumplir el objetivo o propósito colectivo resultado de las interacciones entre sus elementos o actores y para transformarse o evolucionar cuan-

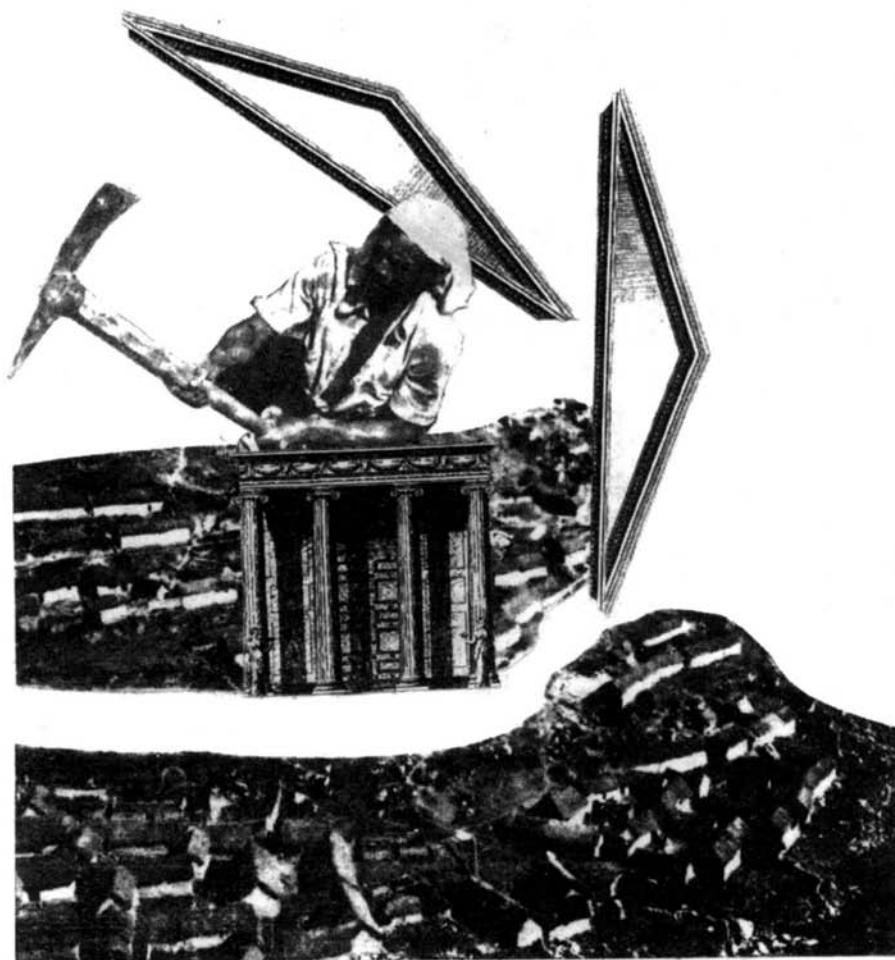
titativa y cualitativamente sin poner en peligro las bases o fundamentos ecológicos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc., de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso.<sup>2</sup>

Justamente el terremoto del 25 de enero de 1999 en el Eje Cafetero evidenció tanto las vulnerabilidades o debilidades de la sociedad, de la economía, de la cultura, de la organización social construida a lo largo de un siglo y medio en la región, como también las fortalezas de la comunidad, de su sabiduría, de su tenacidad y de su capacidad para responder a este infortunio.

### **Las debilidades y fortalezas. Lo que mostró el terremoto**

El 25 de enero de 1999 un devastador terremoto sacudió 28 municipios del Eje Cafetero, localizados en cinco departamentos. La magnitud de la tragedia no tenía antecedentes en el país. Aproximadamente 450.000 personas fueron afectadas de manera directa, 14.000 viviendas fueron destruidas totalmente y más de 80.000 fueron afectadas. La mayor parte de la infraestructura de servicios públicos como acueductos, redes telefónicas, centros escolares, sedes hospitalarias, fueron también afectadas drásticamente, al igual que miles de sedes productivas como beneficiaderos de café, almacenes y locales comerciales, talleres, etc. Al contrario de lo que sucedió en Armero, en donde la mayor parte de la población pereció, en el Eje Cafetero la mayoría de los habitantes sobrevivieron. El balance dejó finalmente un saldo trágico de 1.600 muertos.

2. Wilches-Chaux, Gustavo, *Introducción al concepto de sostenibilidad global*, 1996



Las vulnerabilidades del país y de la región se evidenciaron en las horas posteriores al suceso convirtiéndose en un verdadero desastre. Como lo hemos señalado frente a otras tragedias y desastres ocurridos en Colombia, una gran debilidad por lo demás evidente, que ya se había puesto de presente en el tratamiento de otras tragedias y desastres, es la inexistencia en el país de un verdadero sistema de atención y prevención de desastres. Nuevamente la improvisación, el desgreño administrativo, la descoordinación institucional, fueron el espectáculo que presenciamos los colombianos de una Oficina de Atención y Prevención que es ella misma un desastre. Colombia carece de una

organización que coordine científica, social y técnicamente la acción frente a los desastres. En el año de 1985 escribíamos: "No es posible que el país siga improvisando como hasta hoy, en este terreno. El país no puede seguir sin un plan de prevención, sin personal técnico y calificado para hacer frente a problemas que afligen a diario a amplias capas de la población y a vastos sectores del territorio nacional. No puede prescindirse en este voluntariado o socorro nacional de la colaboración de entidades como las Fuerzas Armadas, la Cruz Roja y la Defensa Civil por cuanto estas entidades cuentan con funciones y recursos de disposición inmediata que son necesarias en estas eventualidades.

Pero la coordinación de sistema de socorro nacional no puede, por ningún motivo, quedar sólo en esas entidades. Esta coordinación debe comprometer a la nación misma: universidades, organizaciones médicas y paramédicas, sistema nacional de salud y a la comunidad representada en sus organizaciones comunales y cívicas. El sentido de la reconstrucción debe hacerse dando participación a las comunidades afectadas en todos aquellos organismos que tienen que ver con la prevención o acción frente a los desastres. El país no puede tolerar el desgreño administrativo y el desorden con que en el pasado reciente se ha hecho frente a las situaciones de desastre".<sup>3</sup>

La situación no ha variado. En aquellos años esa oficina de atención y prevención se encontraba en la Presidencia de la República, luego fue transferida al Ministerio del Interior. En todo caso es una oficina inoperante, clientelizada, poco profesional y sin recursos. Estos son los síntomas más protuberantes de sus vulnerabilidades.

Frente a dicha debilidad y reconociendo la incapacidad de estos organismos el gobierno nacional creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec, con el propósito de establecer un instrumento ágil, eficiente y transparente que se pusiera al frente del proceso de la reconstrucción. Sin embargo hay que anotar que la experiencia nacional e internacional indica que para que entre a operar un nuevo esquema como el del Forec se requiere por lo menos un período de seis me-

3. Santana Rodríguez, Pedro, «La política estatal frente a los desastres en Colombia», en *Los movimientos sociales en Colombia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.

ses. Y en el caso del Forec, como hemos manifestado públicamente, creemos que debió aprenderse de la atención del desastre de la comunidad Paez integrando en la junta directiva de ese organismo a representantes de las organizaciones de afectados. Esto permite un manejo más democrático del proceso y al mismo tiempo la institucionalización de los conflictos que se puedan presentar en el proceso de la reconstrucción. A pesar de esta debilidad manifiesta los principios de política del Fondo creado para atender la tragedia en el Eje Cafetero garantizan diversos espacios de participación tanto a las autoridades municipales y departamentales como a las propias comunidades. No obstante una vulnerabilidad manifiesta en nuestros gobernantes de turno, se refiere al temor de integrar democráticamente a las comunidades afectadas al proceso de rehabilitación y reconstrucción de las comunidades mismas, de sus casas, infraestructura pública, organización económica, etc.

La carencia de un fondo económico de alguna significación para la atención de emergencias es otra de las limitaciones y debilidades que muestra el país. No hemos aprendido que en un país atravesado por fallas sísmicas, con cambios climáticos bruscos, con volcanes que pueden entrar en actividad, etc., que en un país con mucho riesgo ecológico, se requiere construir verdaderos sistemas que permitan convivir y actuar eficazmente frente a los riesgos. Pero de ello no se ocupa la política en Colombia, cuyos personeros están más ocupados en la repartija burocrática y en el manejo fraudulento del erario público que en el servicio a la comunidad y a la gente. Esa es nuestra vulnerabilidad política.

Los medios de comunicación en Colombia, que deberían como parte de su función pública abocar la tarea de informar y de crear conciencia sobre

la situación enorme de riesgo en que se encuentran millones de colombianos, tampoco se ocupan de investigar, informar, educar y advertir sobre cerca de un millón de bogotanos que viven en zonas de alto riesgo sísmico, de cerca de 250 mil habitantes que viven en Medellín en esas mismas condiciones, y no sabemos cuántos caleños, barranquilleros, etc. Ese papel que corresponde tanto a las instituciones educativas y científicas, pero, principalmente a los medios de comunicación, no se ejerce en Colombia. Esa es nuestra vulnerabilidad en los medios de comunicación. Así pues, somos una sociedad altamente vulnerable.

Sobre las vulnerabilidades regionales muchas de ellas confirmaron los diagnósticos que las instituciones de investigación y las universidades ya habían señalado. El informe de John Sudarsky sobre capital social en Colombia había dejado al departamento del Quindío en los más bajos lugares de todo el país en cuanto a su desarrollo. Ese capital social que en términos concretos se traduce en tejido organizativo, en gremios, ONGs, sindicatos, juntas barriales y de vecinos, organizaciones de los trabajadores del campo, etc. La calidad de la educación del Quindío es la segunda más baja de todo el país según datos presentados por el Dr. César Vallejo, director del Centro de Estudios Económicos y Sociales, Crece. La clase política quindiana y las instituciones estaban presas del clientelismo con muy pocas y honrosas excepciones. La vulnerabilidad económica era manifiesta por la crisis de la industria cafetera. El siguiente dato da una idea de las vulnerabilidades de una ciudad como Armenia: Comparativamente esta ciudad tenía antes del terremoto del 25 de enero el menor número de propietarios de vivienda de toda América Latina, seguida por Manizales y Medellín. Por ello el terremoto permitió mostrar la ciudad inequitativa, frá-

gil, de edificaciones que no tenían unos mínimos estándares de calidad y de resistencia, de miles de damnificados que vivían en los bordes de las cañadas y quebradas que surcan la ciudad. Aparecieron así los miles de arrendatarios de los inquilinatos, los miles de desempleados que antes del 25 de enero estaban calculados en un total del 20% de la Población Económicamente Activa, PEA, de la ciudad. Todo esto lo mostró el terremoto. Por eso, como dice el profesor Gustavo Wilches-Chaux, hay que hacer de la reconstrucción y de la circunstancia trágica del terremoto una oportunidad para construir una ciudad y una región menos vulnerable y más sostenible, vale decir, una ciudad más democrática y con mayor equidad social. Ese es el tremendo reto de la reconstrucción y de quienes tenemos alguna responsabilidad frente a la misma.

En los días y meses que han transcurrido después del terremoto también han aflorado las fortalezas de la población del Eje. La autoorganización en la red que inicialmente llevó el nombre de Acción Solidaria permitió una respuesta rápida y organizada al reparto de alimentos, al cuidado de los niños y la atención a los enfermos; los problemas de seguridad y los saqueos fueron controlados; la organización de los alojamientos transitorios ocurrió aceleradamente si se compara la situación de los pobladores del Eje con experiencias como la de Ciudad de México o algunas poblaciones japonesas víctimas de terremotos; se puso a prueba un sistema de atención de desastres creado en la ciudad de Pereira que respondió más adecuadamente y de forma en términos generales eficaz; se removieron y se crearon rápidamente nuevos liderazgos. Muchas fortalezas se han visto después en su accionar. La reconstrucción rural marchó sobre la experiencia previa de la Federación de Cafeteros que fue incorporada para aten-

der a la población rural; las comunidades han ido aprendiendo a convivir con el riesgo y responden hoy más adecuadamente a situaciones de desastres naturales. Pero ante todo ha aflorado un nuevo espíritu solidario en abierta pugna con el individualismo prevaleciente en la región antes del terremoto. La paciencia y la creación de unas primeras muestras de confianza son hechos y valores culturales que se vienen creando y que son logros intangibles pero fundamentales para una reconstrucción democrática.

## 2. La reconstrucción en el Eje Cafetero: ¿un nuevo modelo de gestión de lo público?

Las autoridades públicas, con el presidente de la república a la cabeza, eran conscientes de algunas de estas vulnerabilidades. Ante el desastre de la Oficina de Desastres crearon una institución nueva pero *sui generis*, un Fondo como fiducia con un solo funcionario público, su director ejecutivo, y un único ordenador del gasto para blindar el modelo contra la corrupción. Aquí de manera inteligente y decidida se actuó frente a estas vulnerabilidades. Se hizo conciencia del tamaño de la tragedia. Como diría en alguna entrevista Luis Carlos Villegas, presidente del Forec, “el país no había enfrentado en este siglo, tal vez desde la guerra de los Mil Días, una situación de gente afectada de ese tamaño. Armero había sido una tragedia de muertos y pocos sobrevivientes; igual habíamos tenido en Cauca, pero no había tenido el país la experiencia de tal cantidad de afectados. En cuanto a daño físico, tampoco había enfrentado el país una tragedia que comprometiera alrededor del 2% del PIB concentrado en una zona de muy pocos miles de kilómetros cuadrados. Independiente de si esas emergencias se manejaron bien o mal, había un pro-

blema de prestigio, de la manera como eran asumidas esas tragedias; el país tenía un recuerdo bastante malo aparte de que esa fuera la realidad del manejo de tragedias. Teníamos presencia de corrupción en el Estado que hacía que los riesgos fueran demasiado altos —desde el punto de vista de la capacidad pública— para entender la necesidad de enfrentar una reconstrucción. Y había un grave evento de financiación, teníamos que poner en manos de la banca multilateral esquemas novedosos que también le generaran confianza... el clima era además de crisis fiscal” y más adelante concluye Villegas: “esas consideraciones nos llevaron a construir este novedoso diseño que se apoya en el Estado, pero que lo mueve básicamente la institucionalidad de la sociedad... Éste es un modelo que disminuye la intermediación política, es decir, entre las decisiones de una inversión y el usuario final de ésta: cuando los usuarios reciben esa intervención del Estado no están obligados a votar por nadie, ni a pagarle a nadie”<sup>4</sup>.

Diversos organismos nacionales e internacionales han calculado que la inversión pública necesaria para la reconstrucción asciende a cerca de 2.000 millones de dólares. Tamaño esfuerzo debe ser realizado por el conjunto del país toda vez que las donaciones internacionales no llegan siquiera al 3% del total de los recursos necesarios, es decir, que la población colombiana deberá invertir con sus propios recursos y aquellos provenientes del crédito externo, cerca de un 97% del total del costo final de la reconstrucción.

### *Los difíciles tiempos de la reconstrucción*

Diversos factores han afectado la marcha de la reconstrucción. El primero obviamente que tiene que ver con el entorno económico de crisis y de recesión económica que dificulta la obtención de los recursos del presupuesto nacional, aunque para hacer justicia hay

que decir que el gobierno, pese a las dificultades, se ha comprometido con el giro de los recursos de manera oportuna. El segundo obedece a factores que son comunes en el país. Para iniciar la reconstrucción se requería de un mapa sísmico que la región no poseía. Este mapa apenas fue entregado el 16 de agosto de 1999. Así mismo el censo de la población damnificada fue entregado por parte del Ministerio de Desarrollo Económico a fines del mes de octubre.

### *El modelo de la reconstrucción: ¿lo público desde lo solidario?*

El gobierno puso en marcha un modelo novedoso para la reconstrucción del Eje Cafetero. Conformó *ad hoc* una junta directiva con personajes notables de la dirigencia del país a la cual integró además al alcalde de Armenia y al gobernador del departamento de Risaralda, acompañados de altos funcionarios del gobierno. No incorporó a representantes de la población damnificada. Esta incorporación hubiese sido, seguimos pensando, lo más conveniente porque ello hubiese significado la institucionalización del conflicto, es decir, la representación de los intereses de la población damnificada dentro del esquema mismo de la reconstrucción y con ella la posibilidad de construir acuerdos y alianzas estratégicas que aunque harían más lenta la toma de las decisiones significarían acuerdos y consensos que la harían más legítima a los ojos de todos.

El modelo puesto en marcha por el gobierno busca, en nuestro sentir, tres objetivos básicos: (1) eficiencia en el uso de los recursos públicos, esto es, desarrollar una gran inversión pública con un mínimo de gastos de fun-

4. Villegas, Luis Carlos, *Modelo para armar*, N° 11, Armenia, enero de 2000.

cionamiento, garantizando de paso que la mayor parte de las inversiones lleguen directamente a la región y a la población damnificada; (2) proteger la inversión pública de los efectos de la corrupción, en cierta manera, ofrecer un blindaje a los recursos destinados a la reconstrucción para lo cual creó una fiducia y un solo ordenador del gasto que haga que la vigilancia sobre el uso de los recursos sea fácil y transparente; y (3) comprometer al sector solidario en la construcción de bienes públicos y en el manejo de los recursos destinados a la reconstrucción no sólo física sino social y cultural de la región cafetera.

Sobre el primer punto habrá que esperar que el proceso avance para ver las bondades que se esperan en cuanto a la reducción de costos y a la satisfacción de los damnificados con el proceso de la reconstrucción. Hay ya indicadores, que permiten medir sobre la marcha, ese impacto. Con respecto al segundo y tercer puntos hay que decir que la apuesta es audaz. Por lo pronto hay que indicar que la unidad de caja y el hecho de que haya un único ordenador del gasto permitirá que los organismos de control y las veedurías ciudadanas puedan ejercer la vigilancia constitucional que les corresponde tratándose de la inversión de recursos públicos provenientes de todos los colombianos. Esta es una tarea constitucional y democrática de la cual sólo puede esperarse que sea oportuna y veraz.

Pero donde radica la mayor innovación del modelo consiste en la alianza entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil (ONGs, universidades oficiales, cámaras de comercio, gremio cafetero, federaciones y organizaciones de vivienda popular, gremios profesionales, etc.) para producir bienes públicos. Este modelo le apuesta a la creación de bienes públicos por parte del llamado tercer sector, es decir, organiza-

ciones que no persiguen fines de lucro o ganancia en sus actividades aunque tampoco tienen vocación de quiebra.

### ***¿Qué es el tercer sector, sociedad civil o mundo de la vida?***

Para entender la trascendencia del experimento habrá que precisar así sea de manera rápida las características básicas de este llamado tercer sector. Si distinguimos tres sectores existentes en la sociedad, por una parte el Estado, por otra parte la economía o el mercado, nos queda un tercer sector conformado por asociaciones de carácter voluntario cuya vocación es el servicio colectivo y cuya variada actividad está al servicio de la sociedad. Está conformado por organizaciones, redes, movimientos sociales, que aunque pertenecen al mundo de lo privado tienen como vocación el servicio público, y aquí entendemos por público lo que es de todos, como es de todos el aire que respiramos o el poder que creamos democráticamente.

Lo novedoso del experimento consiste en que el Estado realiza un contrato, convenio o alianza, con organizaciones de este sector cuyo propósito es la construcción de bienes para el disfrute individual y colectivo y que tiene como objetivo servir a la población azotada por el desastre natural. Una característica básica de este sector es su compromiso ético, puesto que el origen del mismo es el servicio público, se supone que las relaciones que establece con la población damnificada es además de la reconstrucción de su entorno físico la construcción de nuevos valores tanto culturales como sociales que se basan en principios de solidaridad y de justicia social.

Es la primera experiencia registrada en Colombia en que el Estado establece un acuerdo con organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante un proyecto de gran envergadu-

ra que tiene como propósito la reconstrucción física, social, política y cultural de una región significativa del país. Y esa también la primera experiencia de organizaciones de la sociedad civil enfrentadas al reto de producir bienes (casas, infraestructura urbana, infraestructura comunitaria, comunicación para la reconstrucción, reconstrucción de tejido social, vías, centros hospitalarios, centros escolares, etc.) de uso colectivo y público.

### ***Reconstrucción de lo público: ¿dónde queda la institucionalidad regional?***

El modelo no deja por fuera al círculo tradicional del poder político local y regional, así este sector perciba que se encuentra marginado del mismo. Lo que ha puesto en marcha el modelo es un reacomodo en las formas tradicionales de la producción de bienes públicos en Colombia. Dicho de manera simple, la forma como opera tradicionalmente la producción de bienes y servicios públicos es el acuerdo, contrato o alianza entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales para su producción. Estos gobiernos reciben los recursos y contratan su producción con el sector privado o con las propias empresas públicas. Aquí el gobierno central se ha jugado la carta de contratar la producción de estos bienes y servicios públicos con el sector solidario, concertando y planificando con los gobiernos departamentales y municipales.

Para la inversión de los significativos recursos destinados a la reconstrucción se ha construido un nuevo circuito de circulación, éstos van de la fiducia a las gerencias regionales, que aquí hemos llamado sector solidario, y de allí directamente a los beneficiarios. Nótese que lo que se ha alterado es el paso obligado por los gobiernos departamentales y municipales por el temor a los sobrecostos y seguramente a la corrupción.

Los recientes debates protagonizados por sectores políticos en el Congreso de la República nos indican que la clase política ha percibido no sólo la creación de este nuevo circuito sino que abiertamente se opone porque percibe que ha sido subordinada a una lógica en la que puede intervenir de manera destacada pero que no tiene el manejo de los recursos económicos. Por tanto el debate se irá acentuando y a él solo se podrá responder con transparencia pero ante todo con eficacia.

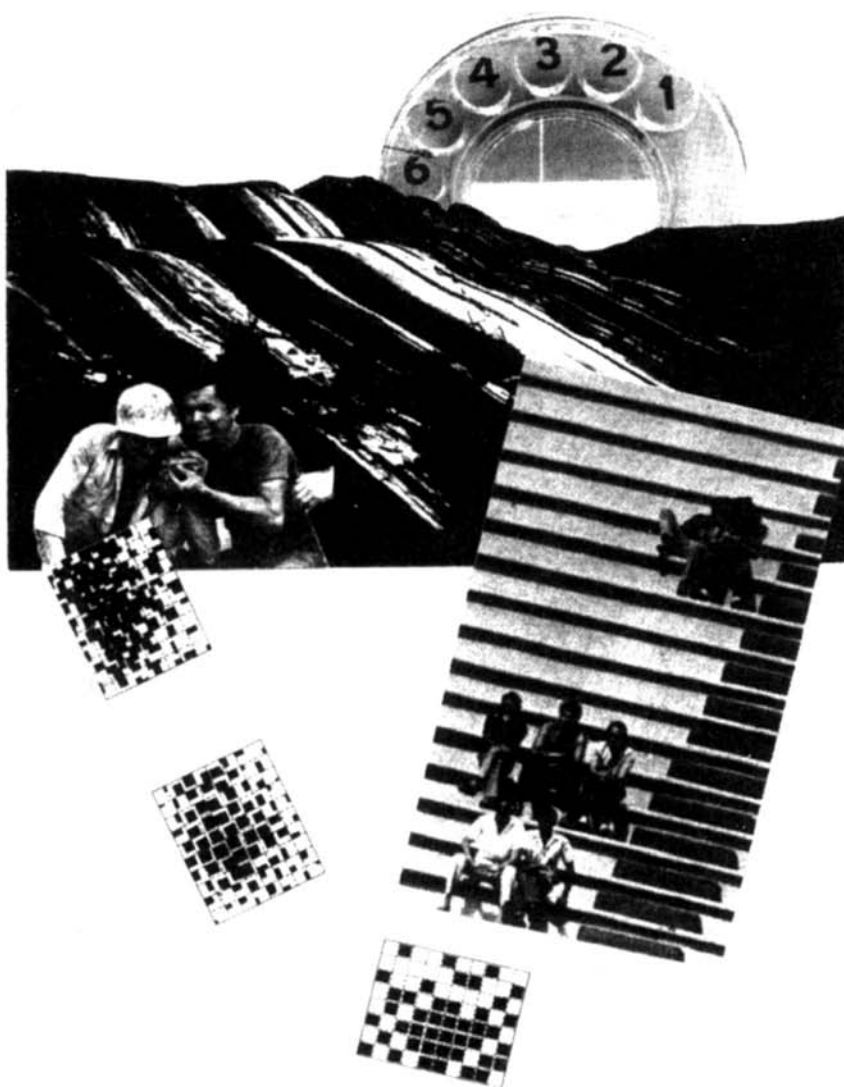
### ***La población afectada, ¿cómo participa y cómo juega en el modelo?***

Para terminar con esta primera aproximación, quisiéramos destacar la inmensa importancia que tiene la participación de la población afectada para que el modelo pueda funcionar. En efecto, sólo si la población damnificada logra importantes niveles de información, de organización y de deliberación pública sobre las políticas de reconstrucción, sobre los avances, sobre las dificultades y sobre los logros del proceso, se puede avanzar en la creación de un modelo de gestión pública al servicio del bien común, de servicio a los intereses de la gente.

La clave del asunto consiste en que el sector solidario contribuya a la reconstrucción del tejido social y organizativo de la población damnificada para que pueda actuar de manera inteligente e informada en la reconstrucción democrática de su región.

### **3. La comunicación en la reconstrucción del Eje Cafetero**

Con el terremoto no sólo se sacudió la tierra sino el conjunto de la institucionalidad, los liderazgos tradicionales, las organizaciones sociales,



la economía y, por supuesto, se modificó la vida cotidiana. La vida normal se alteró y con esa alteración se crearon nuevas rutinas, nuevas formas de socialización y de organización, que permitieron a los pobladores su autoorganización. El proyecto de comunicaciones debía responder de manera precisa a las vulnerabilidades preexistentes al terremoto pero también, según nuestro criterio, a las nuevas necesidades planteadas con posterioridad al terremoto mismo y por sobre todo a las necesidades que demanda el proceso de reconstrucción democrática de la región. Los organismos

complejos ponen en marcha, como lo señala Michael Crichton, procesos de "sanación" que involucran tanto a la sociedad como a los ecosistemas. "Continuamente se demuestra que los seres vivos poseen la facultad de autoorganización. Las proteínas se pliegan. Las enzimas interactúan. Las células se disponen en forma de órganos y los órganos se disponen en forma de individuos coherentes. Los individuos se organizan para constituir una población. Y las poblaciones se organizan para constituir una biosfera coherente. Gracias a la teoría de la complejidad empezamos a intuir cómo

se produce esta autoorganización y a qué apunta".<sup>5</sup>

Louise K. Comfort resalta así el papel de la comunicación en este proceso: "La autoorganización es un proceso continuo que ocurre en contextos sociales, a través de actos de comunicación. Dichos actos son generalmente formas de comunicación verbal, escrita o electrónica, transmitida directamente entre dos o más actores dentro del sistema o entre el sistema y su medio, y pueden también incluir formas de comunicación simbólicas y no verbales que transmiten poderosos mensajes a través de ejemplos y acción. Los actos comunicativos, directos e indirectos, son los bloques (ladrillos) de construcción del proceso de autoorganización".

### ***Antecedentes para la aplicación de un modelo de comunicación***

Como ya indicamos a finales de abril de 1999, un poco menos de tres meses después del terremoto de 6.2° en la escala de Richter, que el 25 de enero devastó buena parte de la región cafetera colombiana, con repercusiones importantes en 28 municipios de cinco departamentos<sup>6</sup>, desde el punto de vista de la comunicación resultaban evidentes dos cosas: la primera, que no existía en el proceso un interlocutor público confiable, visible y accesible a las comunidades en condiciones de satisfacer su natural ansiedad de respuestas frente a la reconstrucción y a su futuro inmediato, y la segunda, que el rumor, la desinformación y la contrainformación malintencionada, producto de una marcada politización de los medios de comunicación regionales, estaban llegando a niveles verdaderamente preocupantes de desarticulación del sentido de construcción colectiva que el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero, Forec, quería imprimir a la recuperación social y económica de la zona afectada.

La Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Social, fueron convocadas, entonces, por la junta directiva del Fondo, para que presentaran un Proyecto de Comunicación de incidencia transversal a las 31 gerencias zonales constituidas para ejecutar la reconstrucción, es decir, un Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción. Y su primera intuición metodológica, frente al procedimiento para delimitar el problema de comunicación que intentaría resolver ese proyecto y para diseñar la consecuente estrategia comunicativa, tuvo que ver con el carácter participativo y local que debería revestir el análisis de las condiciones particulares de la reconstrucción: al fin de cuentas se trataba de un proceso de hondas repercusiones comunitarias. Así que se optó por realizar en Armenia un Taller Participativo de Diseño del Proyecto, apoyando su convocatoria en la organización espontánea de algunos comunicadores de la región, que venía siendo liderada, desde el momento mismo de la tragedia, por la Oficina de Prensa del Forec<sup>7</sup> y la Oficina de Comunicaciones de las Naciones Unidas en Armenia<sup>8</sup>.

### **Un Taller de Diseño Participativo, para un Proyecto de Comunicación Participativa<sup>9</sup>**

El Taller de Diseño del Proyecto de Comunicación convocado por la Corporación Diálogo Democrático, la Fundación Espiral<sup>10</sup>, la Oficina de Prensa del Forec y la Oficina de las Naciones Unidas en Armenia, reunió un grupo heterogéneo de personas<sup>11</sup> cuyo único vínculo común era el de participar o haber participado en experiencias relacionadas con la comunicación en muy diversos escenarios: instituciones públicas y privadas, medios masivos y comunitarios y expe-

riencias personales, con alguna representatividad regional.

Eran periodistas y comunicadores que, en la práctica, habían asumido, con los recursos que tenían a su alcance y sin un proyecto común, el reto de movilizar la expresión del sentimiento público frente a la magnitud del desastre y las grandes preguntas colectivas a la actuación del Estado. Y la primera conclusión del Taller fue evidente: existía en los albergues espontáneos e inducidos un alto nivel de iniciativas de eventos de comunicación directa, que pretendían responder a la sensación de abandono de las comunidades, producto del tratamiento amarillista de la tragedia por parte de algunos medios masivos regionales y nacionales y de su desinterés, en tan poco tiempo, por trascender la noticia de primera plana con alguna repercusión nacional o internacional, para profundizar en la información local.<sup>12</sup>

La cuestión de fondo que el Taller abordó tuvo que ver con la nece-

5. Citado por Wilches-Chaux en *El borde del caos*, mimeo, 1999.

6. Quindío, Risaralda, Valle, Caldas y Tolima.

7. A cargo de la comunicadora Clarisa Chávez.

8. A cargo de la comunicadora Lina María Holguín.

9. El Taller se realizó en el auditorio del Edificio del Bosque, en Armenia, los días 5-6 y 7 de mayo y fue orientado por Juan Camilo Jaramillo.

10. Concertantes de *Viva la Ciudadanía* en el Quindío y Risaralda, respectivamente.

11. En los tres días de duración del Taller participaron alrededor de 50 periodistas y comunicadores del Quindío, Risaralda y el Valle y estuvo presente una delegada del Ministerio de Comunicaciones.

12. Sentimiento acrecentado en ese momento por el reciente cierre del noticiero de la cadena radial Caracol en Armenia, según sus directivas, por razones comerciales.

sidad de dotar a las comunidades de medios de expresión que les permitieran hacerse visibles en el contexto regional, pero, sobre todo, con la urgencia de fortalecer todas aquellas respuestas creativas, que, desde el periodismo comunitario hasta la lúdica y el arte, intentaban cohesionar sentidos de pertenencia en los albergues espontáneos e inducidos. Se trataba de dotar de medios de expresión pública a una comunidad aglutinada de manera forzada, sin vínculos de identidad reconocibles y con un altísimo nivel de desencanto y confusión, en pocas palabras, de diseñar un proyecto de comunicación que se propusiera revestir de un sentido colectivo al vínculo común de los diferentes sectores sociales comprometidos: el de actores de la reconstrucción.

En el Taller estuvieron presentes periodistas de la región pero no los medios locales. Hubo una representación importante de la radio comunitaria y de los llamados medios alternativos, es decir, de experiencias de comunicación directa de cobertura barrial o institucional y aun doméstica y de artistas populares. Este hecho, quizás, más la evidente dificultad del Forec para circular sus mensajes entre la población afectada en una situación de marcada atomización del liderazgo comunitario (dado el hecho de que apenas empezaban a formarse organizaciones de base en cambuches y campamentos que pudieran ser articuladas en redes de comunicación), más la duda razonable acerca de la capacidad de llegada de los medios masivos tradicionales (en el caso de los impresos por la falta de tradición de lectura de la población afectada<sup>13</sup> y en el de la televisión por la precariedad de cobertura de la señal del canal regional), determinaron, de alguna manera, el sesgo hacia la *comunicación comunitaria*, entendida como fortalecimiento de la capacidad de las comunidades

para hacer circular en forma competente sus propios sentidos, que fue característico de la primera etapa del Proyecto de Comunicación.

El Proyecto asumió, de esta manera, en principio, unas categorías encaminadas a la articulación de sentidos de pertenencia e identidad en el imaginario colectivo de los asentamientos de damnificados y a resolver la necesidad de crear medios que hicieran posible su inclusión en circuitos de comunicación masiva. Y el punto de partida fue definir, para este caso específico, *lo masivo como aquello de cobertura en la totalidad de la zona constituida por el mapa del sismo, es decir, en los 28 municipios de los cinco departamentos afectados*. Esta definición resultó, a la postre, bien importante, pues determinó la creación de medios con capacidad de llegada a esos municipios, lo cual, como es lógico, constituía una condición imposible de cumplir para ninguno de los medios masivos locales o regionales existentes, salvo algunos de carácter nacional<sup>14</sup>, que, obviamente, no iban a dedicarse de manera específica y exclusiva a los temas de la reconstrucción. En otras palabras, resultó claro que no existían medios masivos de circulación garantizada en la totalidad de la zona afectada y que, por consiguiente, era forzoso crearlos.

### La comunicación como movilización social<sup>15</sup>

Desde una comprensión de la comunicación como competencia y circulación de sentidos socialmente reconocidos, pensar esa comunicación como *movilización social*, significa construir articulaciones colectivas de sentido, mediadas por los medios masivos y legitimadas por la actuación de las organizaciones sociales,

para que actores sociales de diferentes procedencias y filiaciones, puedan asumir concertadamente propósitos comunes de transformación de la sociedad.

La comunicación, aquí, cumple su función más pura en el sentido de servir como instrumento de construcción de sociedad y, por obvia razón, es también más cercana que en ningún otro escenario a la política en la más estricta acepción del término. Si comunicar masivamente quiere decir socializar contenidos legibles a diversas y heterogéneas poblaciones, con miras a la constitución de imaginarios comunes, comunicar para movilizar la sociedad significa articular colectivamente propósitos realizables y pertinentes a los fines de diversos actores sociales que pueden reconocerse convocados al logro de un objetivo común, sin detrimento de su autonomía cultural,

13. Un alto porcentaje de los damnificados aglutinados en albergues y campamentos provenían de los estratos 0, 1 y 2.

14. Ni siquiera todos, pues es evidente que tanto los canales de televisión como las emisoras de cubrimiento nacional no llegan igual a todos los rincones del país y que los grandes diarios nacionales tampoco circulan en la totalidad de los municipios.

15. Los conceptos de comunicación-movilización que aquí se utilizan, pueden consultarse en *El proyecto de nación y la formación de los educadores en servicio*, capítulo 2; *La Movilización Participada: naturaleza, estructuración, características y modelo de comunicación*, Toro A. José Bernardo, Fundación Social, Programa de Comunicación Social, 1996. Las "Dimensiones de la comunicación-movilización", en: *Propuesta de comunicación para proyectos estratégicos municipales*, Jaramillo L. Juan Camilo, Fundación Social, Asesoría para las Comunicaciones, 1997.

ideológica o política. Dicho de otra manera, se trata de movilizar la agenda pública en un proceso altamente inclusivo de todos los sectores y todos los actores sociales que puedan compartir por lo menos un propósito común.

En resumen, los procesos de movilización social, suponen:

— Circulación suficiente y transparente de la información.

— Construcción y socialización de imaginarios (representaciones colectivas) sólidos y sugerentes que contribuyan a consolidar una voluntad común.

— Inclusión de esta información y de estos imaginarios en la agenda pública (de interés común)

### ***El Modelo de Comunicación Macrointencional***

La propuesta de comunicación puesta a consideración del Taller de Diseño del Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción del Eje Cafetero, está contenida en el Modelo de Comunicación Macrointencional construido durante algo más de diez años por el Programa de Comunicación Social de la Fundación Social, bajo la orientación del investigador José Bernardo Toro y su equipo de comunicadores. Este modelo, aplicado en diferentes escenarios de actuación de la Fundación Social, parte de definir que, en el plano técnico, una estrategia de comunicación para la movilización social, requiere por lo menos de:

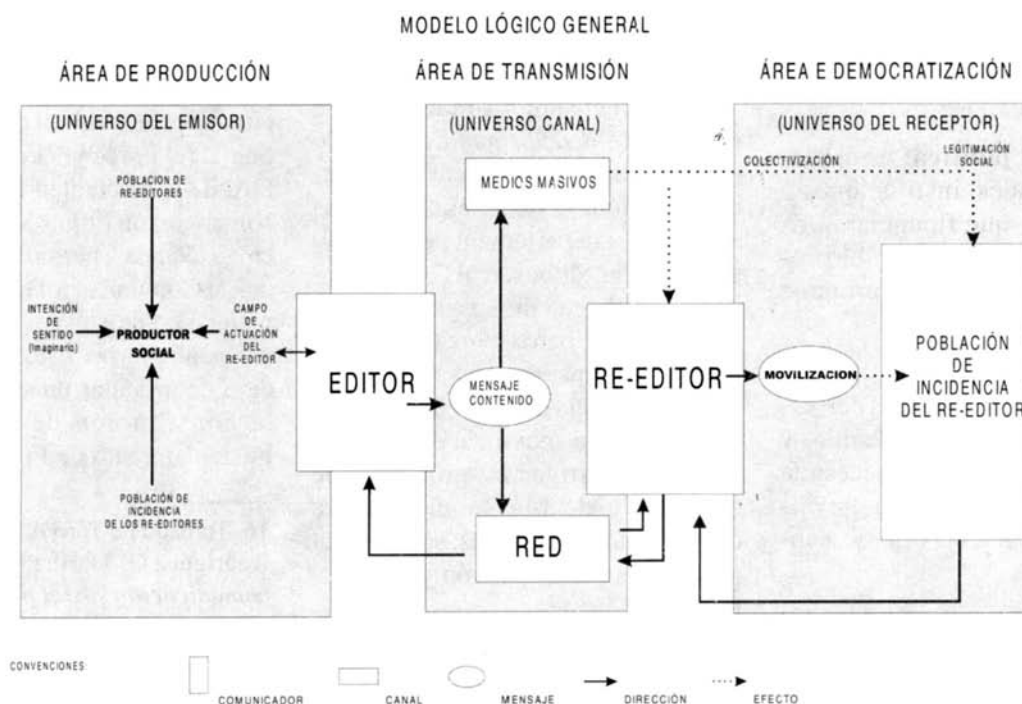
\* Un Productor Social, cuya intención aporte el sentido general del proceso y provea los recursos necesarios (en este caso el Forec y Viva la Ciudadanía como responsable de la Gerencia de Comunicaciones)

\* Una Unidad Editora (Editor Social) con capacidad técnica para el diseño y realización de materiales comunicativos y piezas publicitarias, producción de medios y manejo de redes (La Gerencia de Comunicaciones del Proyecto de la Reconstrucción).

\* Una red de actores sociales (re-editores) con público propio, es decir, en condiciones de movilizar audiencias particulares (comunicadores, alcaldes, párrocos, líderes comunitarios, educadores, artistas, entre otros).

De los medios masivos, el modelo espera que cumplan un papel de colectivización de sentidos y consolidación de imaginarios sociales, es decir, que verifiquen a los re-editores que están actuando con otros y hacen parte de un proyecto de sociedad y que hagan legítima su actuación frente a sus públicos particulares, lo cual debe aportar como resultado la socializa-

FIGURA No. 1  
MODELO DE COMUNICACIÓN MACROINTENCIONAL



ción de imágenes colectivas fuertes que contribuyan a incorporar en el plano cultural nuevas comprensiones y nuevos retos relacionados con el propósito común.

Los mensajes, en este tipo de comunicación, son abiertos, es decir, no se proponen crear cadenas de retransmisión de contenidos, sino hacer posible la circulación de conocimiento, de información pertinente y de criterios que enriquezcan la actuación de los reeditores, alimenten la discusión pública y apunten a la consolidación de imaginarios vigorosos que beneficien desarrollos sociales significativos. Las redes permiten a la Unidad Editora establecer una comunicación directa con los re-editores, recibir su retroalimentación y proveerlos de materiales comunicativos y piezas publicitarias especialmente diseñados para documentar, enriquecer y contribuir a la difusión de su actuación. (Ver Figura 1, Modelo de Comunicación Macrointencional)<sup>16</sup>

El análisis de las articulaciones y las mediaciones propias de este tipo de comunicación, pone en evidencia que éstas se tramitan por lo menos en tres planos:

**De la voluntad política:** es el plano de las entidades, instituciones u organizaciones, que financian, originan, orientan y producen el proyecto comunicativo que se propone la movilización.

**De la institucionalidad:** es el plano de los interlocutores públicos con capacidad de reedición de contenidos y con la credibilidad social necesaria para que los propósitos de la movilización convoquen a las organizaciones de base.

**De la sociedad en general:** es el plano de los medios masivos, la publicidad, la propaganda y los eventos masivos de convocatoria, difusión y creación de agenda pública que garan-

tizan que los propósitos de la movilización lleguen a toda la sociedad, en especial a la población no aglutinada en organizaciones de base

Tales articulaciones resultan de comprender, que, desde el punto de vista de la comunicación, en los procesos de convocatoria para la movilización social existen diferentes dimensiones de interlocución que se comportan con lógicas diferentes, involucran actores diferentes y responden a intereses particulares diferentes. En otras palabras, que el trabajo diferenciado en cada una de estas dimensiones permite organizar la comunicación entre actores sociales con lenguajes, objetivos e intereses comunes, lo cual es garantía de coherencia en sus actuaciones, unidad de criterios en los contenidos que socializan y eficacia en la circulación de sus mensajes.

De esta manera, son tres, por lo menos, las dimensiones que un Proyecto de Comunicación para la Movilización Social debe alimentar con sus estrategias en forma permanente y continuada, como se alimentan los piñones de una máquina para garantizar su adecuado funcionamiento:

**La dimensión íntima:** en la que participan los decisores del proceso (en este caso del Proyecto de la Reconstrucción, es decir, el Forec y las autoridades departamentales y municipales) y su editor social (Viva la ciudadanía). Es una dimensión de toma de decisiones, pero, sobre todo, de renovación permanente del pacto social que subyace a la decisión política que da origen a la movilización. Allí se detectan y corrigen los problemas de enfoque y de planteamiento, se direccionan las acciones, se evalúa el proceso de comunicación y se determinan sus ajustes.

**La dimensión pública:** en la que participan aquellos interlocutores con capacidad de convocatoria que hacen parte de la concertación (las ONG que

ejecutan la reconstrucción, la institucionalidad pública regional y los medios masivos locales, regionales y nacionales). Es una dimensión de fortalecimiento de los propósitos comunes, de retroalimentación y de análisis y debate permanentes en cuanto al proceso y sus resultados. Allí se socializan los contenidos de la movilización en un nivel institucional.

**La dimensión masiva:** es la dimensión de los medios (en este caso aquellos de cobertura en los 28 municipios de los cinco departamentos afectados por el terremoto), donde se escenifica la comunicación masiva propiamente dicha, a través de la producción de medios, la publicidad, el manejo libre de prensa (*free press*), la realización de eventos masivos y, en general, la interlocución con la sociedad.

### ***El Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción del Eje Cafetero***

Este Modelo Macrointencional de Comunicación fue cabalmente aplicado en el Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción del Eje Cafetero: se asumió el rol de un Productor Social (el Forec y VIVA LA CIUDADANÍA); se planteó la necesidad de contar con un Editor Social con capacidad técnica y periodística (la Gerencia de Comunicaciones); se diseñó un plan de medios masivos y de campañas publicitarias y se definió la intención de articular una red a través de la constitución de un Fondo de Financiamiento de Proyectos de Co-

16. Tomado de Toro A. José Bernardo y Rodríguez G. Martha C., *Programa de comunicación social para la convivencia, la democracia y la productividad. Bases conceptuales y Modelo de Comunicación Macrointencional, historia y evolución del modelo*, Fundación Social, 1997.

municación. Se buscaba que los diferentes actores de la comunicación concertaran sus intereses particulares en función del propósito común de socializar la información de la reconstrucción y de generar identidad y pertenencia de las comunidades involucradas con respecto al proceso.

La lectura que el Taller de Diseño del Proyecto hiciera de las fortalezas y debilidades de los medios masivos y de su impacto en la región, arrojó como resultado la necesidad de poner un énfasis particular en la radio, porque es un medio de posible acceso en condiciones de extrema pobreza, porque existe una amplia tradición de audiencia radiofónica popular en la zona, porque es accesible a todo tipo de usuarios, incluidas las poblaciones infantil y analfabeta, porque además tiene cobertura en todos los sectores de la población afectados y no afectados y por sus costos razonables frente a otros medios. Allí se acuñó el concepto del “enlace”, es decir, la intención de sumar, al recurso de la radio comunitaria, que se supone es de amplia raigambre popular, pero, sobre todo, que llega a los más recónditos rincones rurales, la cobertura de la radio comercial, de amplia influencia en todos los estratos poblacionales urbanos. Concepto sin precedentes en la historia de la radio colombiana, que sólo fue posible pensar en situación de emergencia y al amparo de una legislación de excepción y cuyo resultado tangible es *La Hora del Enlace*<sup>17</sup>, un programa de emisión diaria, que durante dos horas desarrolla en su primer segmento el formato del magazín informativo, con noticias de la reconstrucción y de la actualidad local, regional y nacional y en el segundo segmento se transforma en espacio de opinión, constituyendo una cabina virtual que hace posible una mesa de trabajo en la cual toman asiento, en directo, periodistas de diferentes lugares de la zona (Caicedonia, Montenegro, La Tebaida, Quimbaya, Armenia y Pereira, por ejemplo)

Una propuesta de especial significación planteada por el Taller, fue la de



utilizar el melodrama radial como instrumento generador de identidad, de sentimientos de pertenencia y de socialización de información en las comunidades, hipótesis puesta a prueba ya, con éxito, en diversas experiencias realizadas en campamentos de refugiados de diferentes lugares del mundo, como Ruanda, Somalia y Afganistán. De allí nació la radionovela *LOS NUEVOS VECINOS*<sup>18</sup>, de emisión diaria y diseño para 120 episodios, que ha logrado crear personajes de enorme aceptación popular y que representa en sí misma un colosal esfuerzo de capacitación del talento regional y un ejercicio de creación participativa profundamente enraizado en la realidad local. Subproductos de la radionovela han sido una tira cómica guionizada y dibujada por un artista de la región<sup>19</sup> y

17. Realizan *La hora del enlace*: Patricia Zorro, coordinadora del Programa de Radio de Viva la Ciudadanía, Juan Antonio Ruiz, director; Gerardo Calderón en Pereira, y Alba Lucía León en Armenia, con el apoyo de Carlos Augusto Becerra y Lorenzo Gañán “El Tigriño”, trovador popular y de un equipo de periodistas jóvenes de Viva la Ciudadanía

18. Grupo creativo: Lina María Holguín, Gloria Esperanza Acevedo, Luis Hernán Salazar, Fernando Marín y Ana Patricia Collazos. Libretos: Uriel Vásquez y Juan Camilo Jaramillo. Dirección: Juan Camilo Jaramillo. Grabación: Ing. Carlos Alberto Hoyos, Audioarte estudios, Armenia. Edición y montaje: José Fernando Ruiz, estudios Ruiz-Zorro, Pereira. Música original: Jaime Valencia.

19. Luis Fernando Trujillo, Luki.

un espectáculo de radioteatro en vivo que ha permitido el encuentro entre creativos, actores y público, pero, sobre todo, la presencia del Proyecto de Comunicación y del Forec mismo en barrios, albergues y municipios, con el consecuente saldo favorable de fortalecimiento institucional de la reconstrucción.

En cuanto a la prensa, el proyecto se propuso crear un semanario (los primeros meses quincenario) de circulación directa y gratuita, con capacidad de llegada a públicos más amplios, **El Ejemplar**<sup>20</sup>, que hoy logra un tiraje de 45.000 unidades, circula mediante un operativo logístico operado y controlado directamente por Viva la Ciudadanía, en municipios, barrios, campamentos, cambuches y puntos de distribución gratuita al público en general.

En televisión, el Proyecto realiza la serie documental, **Ojos al Eje**<sup>21</sup>, que trata los temas de la reconstrucción y que es emitida para todo el país por la Señal Colombia y retransmitida prácticamente por la totalidad de los canales regionales en diferentes horarios.

Finalmente, el Fondo de Financiamiento de Proyectos de Comunicación<sup>22</sup> apunta a solucionar la necesidad de fortalecer las expresiones de comunicación directa que, se espera, formen parte de la Red de Reeditores del Proyecto.<sup>23</sup>

### **Los aprendizajes**

Múltiples y muy significativos han sido los aprendizajes en este proceso y llegará el momento en que deban ser evaluados en su justa dimensión. Algunos, sin embargo, pueden ser enunciados ya, a riesgo de que resulte prematuro, en la medida en que han sido especialmente útiles para el ajuste y afinamiento del proyecto. Estos cuatro aprendizajes que a continuación

se enuncian, tienen que ver, necesariamente, con la clarificación y desarrollo de algunas de las premisas que sirvieron como punto de partida.

La comunicación para la movilización social pasa por la construcción de agenda pública

Uno de los aprendizajes más valiosos, ha sido la comprensión de que no es posible hablar de movilización social en abstracto, es decir, que la comunicación, como espacio de interlocución social, solamente tiene sentido en la medida en que logre identificar los temas y los enfoques que son verdaderamente sensibles a la colectividad.

Estrechamente ligadas con la reconstrucción, la gestación y evolución de los diferentes instrumentos utilizados por el proyecto de comunicación en el Eje Cafetero, ha pasado forzosamente por la clarificación de los temas que conforman, por decirlo de alguna manera, la ruta crítica del proceso político, social y económico que allí está sucediendo. Buena parte de los resultados alcanzados en cuanto a la gestión de la información, han sido producto de la participación de Viva la Ciudadanía (Dimensión Íntima), en la discusión sobre ítems tan complejos de esa ruta crítica como la urgencia de definir directrices frente a la inclusión de arrendatarios en la política de subsidios, medida que de alguna manera, descongestionó buena parte de la presión social al finalizar el primer año de la reconstrucción, o el problema de la regulación de la oferta de tierra en Armenia, que ha empezado a constituirse en una de las preocupaciones más urgentes para las instituciones públicas y privadas comprometidas con la misma reconstrucción.

Esto explica la evolución de la **Hora del Enlace** y **El Ejemplar**, de medios originalmente pensados como instrumentos de fuerte ascendiente comunitario, hacia su actual condición de medios inquietos por temas y en-

foques que pertenecen a la reconstrucción pero también a la realidad política y social de las regiones comprometidas en ella. La comunicación, como tal, es vacía, aporta una teoría del comportamiento humano y unas técnicas para dotar de expresividad y sentido los discursos que reproducen los medios, pero no puede hacer nada más allá que socializar contenidos que no le pertenecen sino que hacen parte del saber social y del debate público.

La colectividad se apropia de los medios en la medida en que los encuentra útiles, y los encuentra útiles en la medida en que ellos se ocupan de los temas que le interesan y de las preguntas que se formula. Así que, hacer comunicación para la movilización social, significa entrar en el debate público, opinar, controvertir, arriesgar, tomar posición, pero también desarrollar la capacidad de establecer distancia, la mirada autocrítica, el rigor periodístico, un profundo sentido ético y profesional.

La cuestión de la desinformación no necesariamente significa siempre deficiencias en la comunicación, sino también una contrainformación más eficiente

No siempre que un proceso encuentra dificultad para socializarse con su comunidad objetivo, la explicación es que existan deficiencias en la comunicación. Es posible que otros agentes intencionados estén distorsionando, manipulando o desvirtuando la información relativa a ese proceso, con mejores resultados. Esto sucede, especialmente, cuando se le atribuye a la comunicación capacidad de producir sentido en sí misma, es decir, cuando se apuesta por la mera realización de

20. Director: Miguel Ángel Rojas.

21. Director: Ricardo Corredor Cure, Realizadora: Valeria Zukierbraum.

22. Coordinador: Gerardo Betancour.

23. Coordinador: Rubén Darío Betancur.

campanas publicitarias o el simple hecho de producir noticia, esperando que otros asuman la responsabilidad de hacerla circular con fidelidad y potencia.

Generar información pública es, básicamente, cuestión de credibilidad y oportunidad. Existen interlocutores intencionados que se dedican a construir credibilidad frente a sus audiencias, así sea mediante los recursos de la difamación y la exacerbación de la curiosidad y que cabalgan la oportunidad con un sentido excepcionalmente certero. Además, el rumor, los prejuicios, el sentido común y en general todos los factores de ruido que suelen distorsionar la información, pueden lograr que la mera intención de informar y el esfuerzo de socializar la información, no produzcan ningún resultado y, a cambio, como bumerangs, se devuelvan totalmente desvirtuados por una contrainformación mucho más eficiente y efectiva.

Aquí se hace evidente un problema de interlocución y de visibilidad. ¿A quién le creen las comunidades? ¿Por qué le creen? En un país con una institucionalidad tan precaria y fragmentada, suele suceder que predominen los falsos profetas y sobresalgan los paladines de la destrucción y el fracaso. Ellos trabajan sobre algo que es visible para el ciudadano común, la ausencia de resultados en la gestión pública y, por razones obvias, captan su interés por la vía negativa y se ganan el derecho de orientar su opinión. Frente a ello de nada valen las campañas costosas ni la distribución desesperada de boletines de prensa. Interlocución y visibilidad, desde una perspectiva democrática son, ante todo, resultados de actuaciones públicas acertadas, eficientes, sanas y transparentes y de la comprensión de una premisa fundamental: vale más cosechar resultados que alimentar expectativas. Dicho de otra manera: no se puede comunicar lo que no está,

**El Ejemplar**, que hoy tiene un tiraje de 45.000 unidades, circula mediante un operativo logístico controlado directamente por Viva la Ciudadanía, en municipios, barrios, campamentos, cambuches y puntos de distribución gratuita al público en general.

de por sí, provisto de sentido. Lo otro sería caer en el mismo terreno del amarillismo, la manipulación o la generación espuria de opinión que se atribuye una representación social que ninguna práctica política o social legítima ha conferido.

El Proyecto de Comunicación pensó, en un primer momento, que su tarea era "informar" sobre la reconstrucción. Pero aprendió pronto que de lo que se trataba era de ganar el derecho, frente a la sociedad, de "contrainformar" legítimamente, del lado de la reconstrucción, haciéndose tanto o más fuerte, en términos de visibilidad, que los detractores de oficio del proceso. Entonces entendió que tenía que aceptar el reto de lo masivo, pero, sobre todo, de ingresar en igualdad de términos con los demás actores locales de la comunicación, en el debate por la construcción de una información pública, cierta, transparente, suficiente, contextualizada y comprometida con el fortalecimiento democrático de la sociedad

**ejemplar**  
En Cali, Colombia Segunda Semana de Enero del 2000 • Año 2 • No. 9  
EL PERIÓDICO DE LA RECONSTRUCCIÓN

**Avanza educación de autos**

**Garantizado el año escolar**

El año escolar del 2000 en los cinco departamentos afectados por el sismo del 25 de enero pasado no tendrá interrupción, tras los esfuerzos económicos hechos por el gobierno nacional a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FORREC.

El próximo 28 de enero, al cumplirse el primer año del sismo, se entregará en el Quindío 63 establecimientos educativos completamente reparados a un costo de 9.000 millones de pesos; en Risaralda se entregará 92 centros educativos por valor de 3.500 millones de pesos, y en el Tolima, tres colegios con inversión de 600 millones. En tanto en el Valle se continúa la reparación de 43 centros docentes por 2.800 millones, los cuales serán entregados en abril de este año. En los tres primeros departamentos nombrados, se entregan sin afección 65.942 estudiantes. En total, según se calcula, se entregará a más de 100.000 estudiantes, construyendo, mejorando y reforzando, la infraestructura de la temporalidad, mejorada y reforzada, mientras se levantan las nuevas edificaciones, cuyos costos se perfeccionan a través de los planes de acción social.

Por su parte, la Federación Nacional de Cafeteros empezó la reparación y construcción de las escuelas destruidas en el sector rural, por un valor de 30.000 millones de pesos.

En tanto, se informó que en el año lectivo que termina, el FORREC entregará los estudiantes de los departamentos del Quindío y Tecnológica de Perito, de los estratos 1, 2, 3 y 4 quienes recibirán un subsidio para sus actividades escolares, que sumados alcanzan los 1.500 millones de pesos.

Este año, la Universidad del Quindío recibirá para su reconstrucción 3.692 millones de pesos, en tanto que la tecnológica tendrá un presupuesto con un presupuesto de 3.500 millones.

En general, los proyectos educativos favorecen a cerca de 200 mil estudiantes en los cinco departamentos de la zona afectada.

**Fútbol en el alojamiento**  
Como estos niños, muchos chiquillos buscan un espacio para jugar en los albergues temporales o los asentamientos espontáneos. El juego es uno de los principales elementos para la recuperación psico-social del niño del Eje Cafetero.

**Lea y entérese en esta edición del Ejemplar**

- Concurso de fotografía y dibujo infantil
- Los estudiantes de la radio y los jóvenes de las comunidades
- El incendio de la escuela de la localidad de Tuluá de la Ciudad
- Los hogares múltiples de la CIP
- FORREC y las familias de la política

Ejemplar • EL PERIÓDICO DE LA RECONSTRUCCIÓN • Segunda Semana de Enero

La construcción de imaginarios colectivos requiere de visibilidad y capacidad legítima de convocatoria

Lo que hace posible, finalmente, la movilización social, es precisamente que logre hacer visibles actores sociales y sectores con capacidad de convocatoria comprometidos con la causa de un propósito común. Las maquinarias políticas tradicionales lo saben bien y por eso se dedican a garantizar la adhesión de militantes con público propio, bien sea mediante el recurso del clientelismo o recurriendo a su capacidad de alineación ideológica. Así que, movilizar por fuera de esas maquinarias tradicionales, supone, forzosamente, lograr una visibilidad social significativa para nuevos actores políticos con credibilidad y capacidad de convocatoria.

Es el papel que de algún modo cumplen los medios masivos de comunicación al resonar de una cierta manera algunos actores sociales más que otros. En el caso de la recons-

trucción, es clara la responsabilidad de los instrumentos del Proyecto de Comunicación de lograr que amplios sectores de la comunidad, que tradicionalmente han sido excluidos de los circuitos de trámite de la opinión y la información, se hagan visibles y puedan expresar su percepción del proceso. Mujeres, líderes comunitarios, jóvenes, organizaciones de base, iniciativas ciudadanas, constituyen la base de una amplia convocatoria en torno a la reconstrucción y sus resultados.

Tratándose de movilización social, la re-edición es una categoría de la comunicación, pero apunta al fortalecimiento de nuevos liderazgos en las organizaciones sociales y de nuevas interlocuciones que aporten puntos de vista renovados y que estén comprometidos con la reconstrucción misma, profunda e integral, de la sociedad. Para que ello sea potente, es indispensable contar con medios fuertes, creíbles y en condiciones de competencia, profesionalmente excelentes y comprometidos estructuralmente con el proceso democrático y capaces de criticarlo.

El carácter participativo de la comunicación para la movilización social supone instrumentos comunicativos que admitan la participación

La movilización social supone una comunicación participada y esencialmente democrática. Puesto que de lo que se trata es de poner en circulación sentidos que convoquen la pertinencia de sumarse al propósito común, los rituales de construcción temática y de búsqueda de lenguajes han de estar profundamente compenetrados con la pluralidad y la inclusión. El hecho mismo de pensar un sentido a comunicar es cuestión de debate público y no de voluntades individuales, porque pensar la comunicación, es, de alguna manera, pensar la sociedad. Y para que esto suceda efectivamente, es necesario concebir los medios mis-

mos como posibilidad participativa y aproximarse a una noción verdaderamente democrática de ellos, en el plano técnico incluso.

El Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción fue pensado de manera participada y el diseño de cada uno de sus instrumentos responde a idéntica lógica, en algunos casos, por supuesto, más que en otros. El hecho mismo de la cabina virtual, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la radio que, como fue arriba señalado, soporta la espina dorsal de toda la estrategia de comunicación para la reconstrucción, expresa a cabalidad esta premisa. Si en un principio se pensó que el mero enlace de emisoras comunitarias y comerciales garantizaría la participación de múltiples actores de la radio regional, pronto fue claro que ese enlace en sí mismo no garantizaba más que una cadena de retransmisión, en el que las emisoras enlazadas operaban como simples amplificadores de una señal central, sin tener acceso al micrófono más allá de los tres o cuatro minutos asignados para una eventual corresponsalía. La cabina virtual, por el contrario, pone a los diferentes interlocutores en igualdad de condiciones, con la misma posibilidad de intervenir e idéntico poder de acceso a la palabra. Es de esta manera como efectivamente se construye un concepto de región, haciendo posible que los comunicadores de la periferia estén sentados en igualdad de condiciones con los del centro, visibles para toda la audiencia y en condiciones de tramitar y debatir sus mensajes sin subordinaciones y con pleno ejercicio de su responsabilidad ética.

Otro ejemplo claro de la aplicación de este principio es la radionovela. Allí se constituyó un grupo creativo en el que están presentes, igual una ama de casa de un campamento que un hombre del teatro, una comunicadora o un escritor popular. En la primera etapa, cuando se definió el argumento

y se crearon los personajes, pasaron por este grupo todo tipo de personas con capacidad de representación institucional o a título personal que enriquecieron los planteamientos. Y luego se inició un proceso de intercambio de sentidos con la sociedad que han encontrado su mayor expresión en el radioteatro, cuando todo el grupo (productores, escritores, actores, creativos) se instalan directamente en las comunidades y discuten con el público tratamientos, enfoques y personajes.

Tratándose de un campo tan poco explorado como éste de la comunicación para la movilización social, habría muchos aspectos que abordar en el capítulo de los aprendizajes. Sin embargo los cuatro enunciados dan suficiente cuenta del tipo de preguntas y de cuestiones que el Proyecto de Comunicación para la Reconstrucción del Eje Cafetero ha debido abordar, para diseñar y llevar a la práctica una estrategia comunicativa capaz de propiciar una comunicación altamente inclusiva, en condiciones de crear agenda pública, que traduce los contenidos de la reconstrucción al lenguaje cotidiano y que trabaja por la articulación de un sentido común de pertenencia en la región. El tema, aún, está por desarrollar.

Armenia

Mayo de 2000

# **Revista Foro**

**Un proyecto editorial  
al servicio de nuestra común empresa:  
pensar y construir la democracia**

## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

Eduardo Vidal Díaz –Presidente–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2822550 2838548 Fax 2861299

foro@colnodo.apc.org

## **Foro Centro**

Eduardo Vidal Díaz –Director–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 3340967 Telefax 2836045

## **Foro Costa Atlántica**

Wilson Roca –Director–

Barranquilla

Calle 41 No. 43-115 Piso 4o. Teléfonos 3405041 - 3403033

## **Foro Valle del Cauca**

Esperanza González Rodríguez –Directora–

Santiago de Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141 5581534

## **Ciret Foro**

Aura Hernández Hernández –Directora–

Ibagué

Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 613960 610960



# Plan Colombia



Fotomontaje Jorge E. Espinosa C