

# Revista Foro

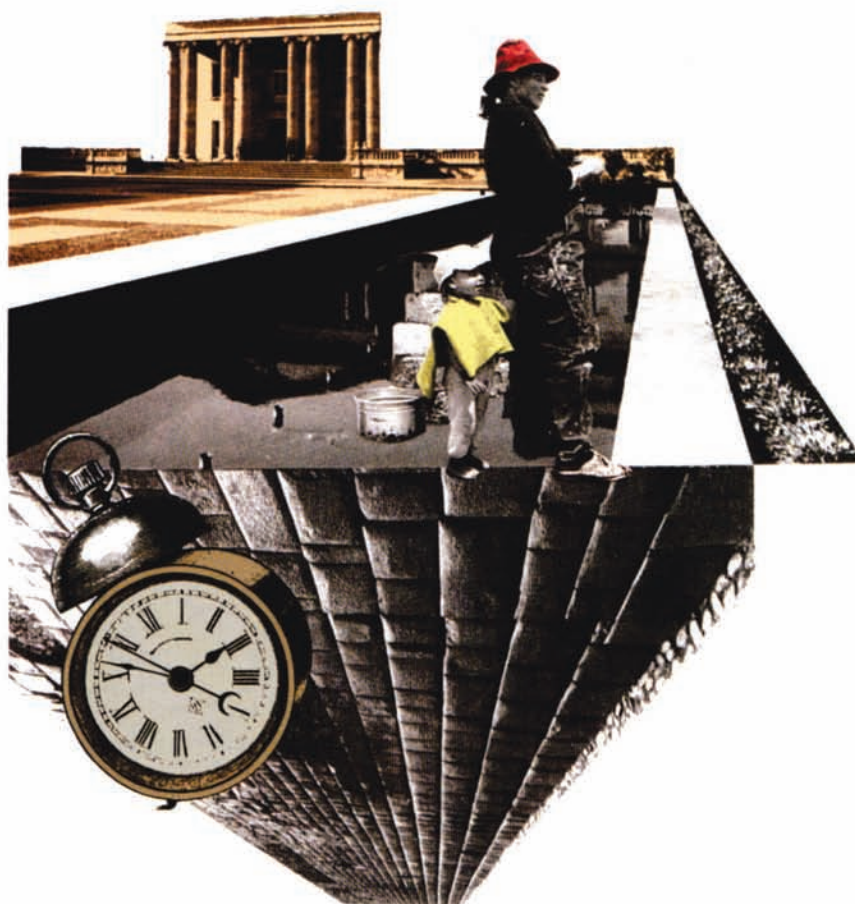
Bogotá, D. C. - Colombia

No 41

Julio 2001

Valor \$7.000

## Diez años de la Constitución de 1991 **¿Orden nuevo, viejo régimen?**



Fotomontaje: Mauricio Suárez Acosta

Tarifa postal 662

ISSN 0121-2559



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia

# **Revista Foro**

**Un proyecto editorial  
al servicio de nuestra común empresa:  
pensar y construir la democracia**

**Fundación Foro Nacional por Colombia**  
Esperanza González Rodríguez —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 4° Teléfonos 3405041 - 3403033

**Foro Valle del Cauca**  
Fabio Velázquez C. —Director—

Santiago de Cali  
Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141 - 5581534

**Ciret Foro**  
Aura Hernández —Directora—

Ibagué  
Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 613960 - 610960



**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Esperanza González Rodríguez  
Jorge Bernal Medina

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzen, Edison Núñez (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 Díaz, Eduardo Vidal Díaz, Esperanza González, Aura Hernández, Wilson Roca.

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones**

Mauricio Suárez (Collage)  
Marco Pinto

**Corrección**

Julio Mateus

**Impresión**

Servigraphic Ltda.

**Distribución y suscripciones**

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

**Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno**

# Contenido

## Editorial

- 2 La Constitución del 91: logros y avatares

## Diez años de la Constitución de 1991

- 4 La Constitución y la política *Antonio Navarro Wolff*
- 9 Constitución y política:  
orden nuevo, régimen viejo *Ricardo García Duarte*
- 16 Diez años de renovación  
democrática *José Gregorio Hernández G.*
- 19 Participación y representación *Ricardo Sánchez*
- 24 Balance social de la Constitución de 1991.  
Desconocimiento, derechos y  
explotación de necesidades *Libardo Sarmiento Anzola*
- 36 Ordenamiento territorial y descentralización:  
Un paso adelante, dos atrás *Fabio E. Velásquez C.*
- 53 Economía y política a partir de la  
nueva Constitución *Fabio Giraldo Isaza*
- 67 Educación y Constitución  
diez años después *Abel Rodríguez Céspedes*
- 78 Constitución de 1991 diez años después:  
No creas tener derechos *Olga Amparo Sánchez Gómez*
- 87 Quince años de reformas judiciales:  
Colombia cada vez mas  
en estado de naturaleza *Nelson Socha Masso -  
Alvaro Córdoba Caviedes*

## Política Nacional

- 98 La Reforma Política: el dilema entre  
incorporación y gobernabilidad *Eduardo Pizarro L.*

## Ideología y Sociedad

- 110 Los partidos políticos y la democracia  
en relación con América Latina *Gianfranco Pasquino*

## La Constitución de 1991: logros y avatares

*Se cumplen diez años de la Constitución Política. En general, se trata de una Carta bien intencionada, que puso a tono al país con el desarrollo de los derechos humanos sobre todo los relacionados con las libertades civiles, los derechos de organización, la libertad de creencias religiosas, y reivindicó los derechos del libre desarrollo de la personalidad así como todos aquellos relacionados con las libertades políticas (de asociación, política, etc.).*

*Fue una Constitución descentralista que mantuvo la tendencia al reconocimiento de la provincia colombiana. Ratificó la elección popular de alcaldes, la amplió a la elección de los gobernadores; aprobó un régimen de transferencias para los municipios y para los gastos en educación y salud que este impopular gobierno de Pastrana pretende reformar.*

*El hilo conductor de la Constitución de 1991, fue la participación ciudadana. Se establecieron mecanismos directos como el cabildo abierto, el referendo, la consulta popular y el plebiscito, además de la revocatoria del mandato. La participación ciudadana en el nivel consultivo, abarcó el conjunto de los servicios esenciales. No obstante, la propia Constitución fue demasiado rígida en los requisitos para su uso. Éstos fueron endurecidos haciendo que su real posibilidad sea demasiado exigente para los ciudadanos y ciudadanas. Hasta el día de hoy no se ha revocado ni un solo alcalde ni un solo gobernador. No ha habido un solo referendo ni aprobatorio ni derogatorio.*

*Habría que impulsar una reglamentación mucho más flexible. Pero ello parece imposible en un Congreso que sigue en manos de la todopoderosa clase politiquera.*

*Uno de los mayores aciertos de la Carta Constitucional fue haber dejado en manos de los ciudadanos mecanismos que les permitieran tener instrumentos para la defensa de sus intereses. Nos referimos a la Acción de Tutela y a las Acciones Populares, ambas han resultado eficaces para la protección de los derechos tanto individuales como colectivos.*

*Así mismo, fue un acierto la creación de la Corte Constitucional, que ha sido el organismo más progresista de todos los creados en la Carta Magna de 1991. Su compromiso como Tribunal de Derechos Humanos,*





*su independencia, los fallos a favor de los deudores de Upac, la defensa de las libertades civiles y de la tutela, han sido grandes contribuciones a la democracia y a los derechos humanos.*

*En materia económica la Constitución fue demasiado mercadocéntrica. El establecimiento de una junta directiva del Banco de la República ha sido un fiasco, puesto que en ella dominan los ortodoxos monetaristas y neoliberales que han impuesto sus dogmas en contra de los factores de la producción y del trabajo y a favor de la banca multilateral y del sector financiero nacional e internacional. En principio se ha enfrentado a la Corte Constitucional al considerar que su única función era el control de la inflación y el manejo monetario. Esta Junta no da cuentas a nadie. Nos parece necesaria su reforma.*

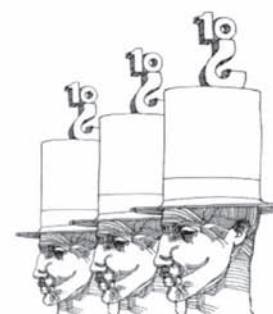
*La Constitución de 1991 también equivocó el camino en materia judicial. Un sistema acusatorio con superpoderes a la Fiscalía y dentro de ellos la posibilidad de privar de la libertad a las personas mediante medidas de aseguramiento sin control de los jueces, ha decaído en abuso a los derechos de los ciudadanos sindicados. Avanza una reforma en el Congreso que nos parece progresista para aprobar un sistema acusatorio clásico en donde la Fiscalía investiga y acusa ante los jueces que son los que deciden.*

*En materia política la Constitución quiso garantizar el pluralismo y abrir o democratizar el sistema político. Permitió el acceso a las minorías étnicas en el Congreso, pero, no democratizó sino que contribuyó a fragmentar tal sistema, abriendo una profunda crisis en el de representación. Después de la Constitución del 91 se profundizó el fenómeno de las microempresas electorales, la fragmentación, el lentajismo con lo cual avanzó y se profundizó la crisis política. Hoy se discute una reforma que democratice los partidos, que establezca la lista única, el umbral y la cifra repartidora. Esa reforma es urgente.*

*La Constitución de 1991 no reformó a las Fuerzas Armadas ni realizó una reforma económica y social. Éstos son temas para una nueva reforma social y política. Quizás las negociaciones con la guerrilla actualmente permitan abordar esos temas.*

*En suma, la nueva Constitución requiere ajustes y reformas. Los principales aciertos y sus vacíos son analizados en este número.*

Bogotá, junio de 2001





Antonio Navarro Wolff  
Senador de la República

# La Constitución y la política

Antonio Navarro Wolff

**L**os defensores de esa tesis argumentan que en los últimos diez años hemos tenido presidentes de la república liberales y conservadores —como siempre—, y que el Congreso sigue siendo ampliamente bipartidista. Esto es cierto, pero un análisis más detallado muestra cambios importantes cuyas consecuencias habrán de verse más temprano que tarde.

La Constitución estableció lo que podemos llamar un sistema electoral y de partidos “abierto”. El nuestro es uno de los países del mundo donde es más fácil presentar el nombre de cualquier persona a un cargo de elección popular. Esto se logra consiguiendo el aval de alguno de los partidos legalmente constituidos (que normalmente lo brindan sin reparos), constituyendo un partido político —tras la recolección de 50.000 firmas de respaldo—, o presentando una cantidad relativamente modesta de firmas de ciudadanos para inscribir la candidatura. En síntesis, dudo que para los candidatos exista un régimen electoral y de partidos más benigno que el colombiano.

La Asamblea Constituyente acompañó tal esquema con una regla de distribución de los puestos a proveer en las corporaciones públicas que ya estaba establecida: el sistema de representación proporcional o de cuocientes y residuos, que sin lugar a dudas favorece a las minorías más que ningún otro.



La laxitud del régimen electoral colombiano, ampliamente pluralista, ha producido una especie de disolución de los partidos.

En honor a la verdad, reconozcamos que ese fue uno de los propósitos de los constituyentes de 1991, en especial, de quienes creíamos necesario “abrir” la política, encerrada en la férula bipartidista por cerca de 150 años. Creíamos que tal esquema generaría un ambiente en el cual las fuerzas tradicionales se desordenarían más de lo que ya estaban, y que al mismo tiempo abriría paso a nuevas expresiones que enriquecerían la política colombiana.

El supuesto complementario —implícito en la composición misma de la Asamblea— consistía en que mientras las fuerzas tradicionales tenderían a un mayor desorden, las fuerzas nuevas mantendrían la capacidad de actuar ordenadamente, como habían hecho durante el período de elección y funcionamiento de la Constituyente. Y ello llevaría a



las fuerzas históricas a reordenarse y modernizarse, si no querían desaparecer frente a los nuevos actores de la política.

El esquema era, entonces, impulsar un modelo de reglas laxas que favorecieran el pluralismo, inclusive a costa de cierto desorden de los partidos, acompañado por un proceso de organización voluntaria para la acción colectiva. Se buscaba que los sectores más dinámicos de la renovación “halaran” a los sectores más atrasados de la tradición hacia comportamientos acordes con las necesidades del “nuevo país”, tan pregonado por esa época.

Diez años después, debemos concluir que los resultados han sido contradictorios, ambivalentes. Por una parte, desde el momento mismo de la elección que debía renovar el Congreso, quedó claro que las mayorías encontraron un esquema que les permitió aprovechar las ventajas diseñadas para las minorías. La llamada “operación avispa” debería llamarse mejor “operación residuo”, pues los dos partidos históricos comprendieron que era más fácil ser elegido por residuo que por cuociente, e inscribieron múltiples listas por cada partido para cada circunscripción.

Además del aprovechamiento del residuo, el esquema de listas múltiples por partido ha dado lugar a la progresiva individualización de la política; ésta permite una relación muy directa entre el elegido y el elector, parecida a la que existe en los esquemas donde los miembros de cuerpos colegiados son elegidos en circunscripciones pequeñas y uninominales, pero ausente en las democracias de grandes partidos con listas cerradas, en muchos de los cuales están buscando mecanismos para acercar elegidos y electores.

En la Colombia postconstituyente, más que una relación “sana” entre elegidos y electores, en la cual estos últimos controlan a la persona elegida, el mecanismo ha servido para reforzar el esquema clientelar; al mismo tiempo, ha permitido la generalización y profundización de los peores vicios —como la compra de votos y otros tipos de transacciones—, hechos que han transformado a

los partidos en verdaderas sumas de microempresarios electorales.

Sin embargo, existe un aspecto poco analizado de las normas electorales adoptadas por la Constitución. En nuestra tradición tan fuertemente bipartidista, todas las expresiones independientes del siglo XX fueron asimiladas por las corrientes oligárquicas de los partidos o simplemente desaparecieron. Así sucedió con el gaitanismo, en los años treinta y cuarentas, con el MRL en los sesenta, o con el Nuevo Liberalismo, en los ochenta, movimientos que terminaron incorporados a las corrientes principales del Partido Liberal, aun antes de los asesinatos de Gaitán o de Galán. Es también el caso de la Alianza Nacional Popular, Anapo, que se desvaneció en pocos años tras ganar las elecciones presidenciales de 1970, volviendo muchos de sus dirigentes al Partido Conservador.

Podría decirse que el mismo fenómeno ocurrió con la AD M-19, en la década de los noventa, con la diferencia de que las reglas electorales de la Constitución permitieron —con más rapidez que nunca antes— el traslado de los votos en favor de esa opción política a otras, y dio nacimiento al fenómeno llamado de “los independientes”, el cual a pesar de los tropiezos sufridos por las nuevas fuerzas en los últimos años, cambia de protagonistas pero sigue vivo y vigoroso, a diferencia de las opciones no bipartidistas del pasado.

Tras aclarar que en el campo llamado “independiente” coexisten variadas concepciones ideológicas y políticas, cuya única identidad es la distancia que asumen frente a los partidos tradicionales, podemos afirmar que las expresiones más destacadas de ese “campo”, en los años 90, fueron: la AD M-19, en 1990-1991; Bernardo Hoyos, al ganar su primera alcaldía en Barranquilla, en 1992; Antanas Mockus, al ganar la alcaldía de Bogotá, en 1994; Gustavo Álvarez Gardeazábal, al ganar la gobernación del Valle, en 1997; Noemí Sanín, con la votación obtenida en las elecciones presidenciales en 1998; las listas encabezadas por Ingrid Betancourt y el autor de esta nota, cuya alta votación nos llevó al Senado y la Cámara de Representan-

*La prevalencia del clientelismo es un obstáculo notable para el perfeccionamiento y aplicación de los instrumentos de la participación. Pero para los alcaldes renovadores, tales instrumentamientos constituyen herramientas invaluable cuya aplicación exige dosis grandes de esfuerzo y liderazgo, que pueden marcar la diferencia entre lo nuevo y lo viejo. La búsqueda de normas que promuevan la organización política y al mismo tiempo mantengan amplios espacios para el pluralismo, es el reto de los cambios constitucionales del momento. Los “independientes” ya hemos crecido suficiente para empezar a ser históricamente ineficientes si no nos organizamos. Lograr esos cambios a través de un Congreso claramente clientelista y bipartidista, es imposible: o echamos mano de instrumentos complejos como el referendo, o tendremos que bordear de nuevo la Constitución, como se hizo en 1990 para convocar la Asamblea Constituyente.*



tes, respectivamente; y las coaliciones que permitieron el triunfo de los actuales gobernadores del Cauca, Nariño y Tolima, en el año 2000.

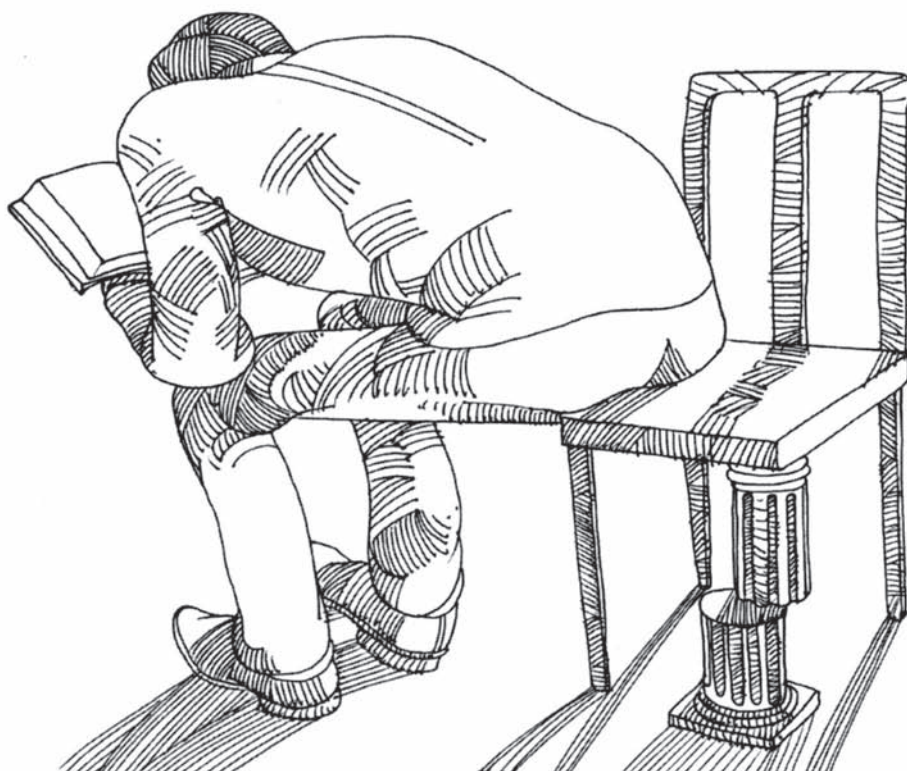
Esta enumeración dista de ser completa, pues no incluye centenares de expresiones similares en las elecciones para cuerpos colegiados de departamentos y municipios, o para alcaldías de municipios medianos o pequeños a lo ancho y largo del país. Ciertamente existe hoy un vasto campo de elegidos y electores que han abandonado la tradición bipartidista histórica. Esto representa un cambio fundamental en el comportamiento político de los colombianos, cambio que ya está consolidado así no haya producido todavía un gobierno nacional no bipartidista.

Existe otro factor significativo en el proceso de ruptura de la histórica hegemonía bipartidista en el país, relacionado con la descentralización y la elección popular de alcaldes y gobernadores. Aunque este proceso comenzó en la década de los ochentas, su consolidación es producto de la Constitución de 1991, tanto política como fiscalmente. En la década del ochenta surgieron los movimientos cívicos, al calor de grandes olas de lucha social y popular contra el gobierno central, por reivindicaciones regionales. Tales movimientos tuvieron poco éxito en el terreno electoral, pero con las nuevas reglas incluidas en la Constitución de 1991, entre ellas, la introducción del tarjetón a cambio de la papeleta, y su distribución por parte del Estado, surgieron —con fuerza creciente— expresiones que inicialmente se llamaron “cívicas” y ahora se denominan “independientes” en todos los rincones del país.

Es totalmente pertinente la discusión acerca de la “independencia” de los “independientes”. Muchas de las diferencias entre los sectores renovadores parten hoy en día de posiciones opuestas en el análisis de este asunto. Para algunos, es más importante la posición frente al modelo de desarrollo o el énfasis en política social, que las diferencias

con los partidos tradicionales, y prefieren apoyar a un sector de uno de los partidos históricos con el cual tienen afinidades “ideológicas”. Para otros, entre los cuales me encuentro, hoy la ruptura posible es básicamente política, y la contradicción principal, por llamarla de alguna manera, es con el bipartidismo, entre otras cosas, porque en el interior del bipartidismo sólo existen diferencias de matiz en relación con el modelo de desarrollo, y no diferencias esenciales.

Creo que sólo cuando logremos una derrota del bipartidismo en el control del gobierno nacional, tendremos la oportunidad de abrirle paso a modelos distintos de carácter económico, político y social. Por supuesto, la perspectiva de un gobierno neoliberal independiente, no es para nada deseable: puede llevar a una frustración del proceso de cambio, como ha sucedido en alcaldías que después de haber sido conquistadas por independientes, han vuelto al bipartidismo por desencanto de los ciudadanos. Pero continuar apoyando candidatos bipartidistas en virtud de afinidades ideoló-







gicas, es mantener las desgracias de la izquierda a lo largo del siglo XX.

Pero volvamos a la Constitución. La idea de construir partidos modernos, democráticos, quedó en el tintero. La decisión de permitir el desorden de los partidos viejos y empujarlos a la renovación por la presión de los partidos nuevos, definitivamente no funcionó una vez terminada la Constituyente.

Durante sus sesiones hizo carrera la afirmación de Alfonso Palacios Rudas, en el sentido de que mientras había dos barcos que habían llegado organizados, pensados y con propuestas listas —la AD M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional—, los liberales —como él— habían llegado naufragos, aferrado cada uno a una tabla, en un “defiéndose quien pueda” que los hacía débiles e ineficaces. Tal afirmación era cierta e inspiró al pastranismo a presentar un movimiento llamado Nueva Fuerza Democrática, encabezado por su mejor hombre, Andrés Pastrana, a las elecciones del Congreso después de la revocatoria decidida por la Constituyente. Y hasta Alfonso López Michelsen se ofreció para encabezar la lista única liberal, en lo que hubiera sido la renovación de la política colombiana. Pero finalmente Horacio Serpa y sus amigos, auspiciados al parecer por Luis Fernando Jaramillo, se negaron a hacer lista única y promovieron lo que finalmente López bautizó como la “operación avispa”.

En las elecciones del “nuevo” Congreso se enfrentaron la concepción de una política organizada, expresada en tres listas fuertes, la de la AD M-19, la del Movimiento de Salvación Nacional y la de la Nueva Fuerza Democrática, contra la dispersión clientelista (apoyada subrepticamente por el gobierno del presidente Gaviria), que se expresó en las múltiples listas liberales y conservadoras. En esa confrontación ganó el clientelismo y la aritmética electoral de los residuos, contra la ideología y la organización de las listas únicas. Muchas veces en estos años, he pensado que nuestro error en 1991, fue no haber obligado a todos los partidos a presentar listas únicas. Si así hubiera sido, tal vez otro gallo hubiera cantado.

Pero como todo lo sólido se desvanece en el aire, el pluralismo se ha mantenido vivo en estos diez años. Sigue siendo una asignatura pendiente lograr la agrupación voluntaria y conciente de los renovadores para ser mas eficaces que los naufragos que siguen llegando al Congreso pegados de una tabla.

La Asamblea también innovó en el terreno de consolidar el proceso de descentralización. Las consecuencias políticas de esa decisión de 1991 son enormes. Por una parte, la ruptura de una cadena se produce siempre en el eslabón más débil. Lo que ha sucedido en estos diez años en las elecciones de alcaldes y gobernadores es una clara demostración de las posibilidades. Cada



vez se ganan nuevos espacios y aparecen más figuras renovadoras en el escenario político colombiano. Y eso es de enorme importancia. Una de las ventajas del bipartidismo consiste en que su control del poder le permite promocionar miles de políticos con amplio reconocimiento nacional y regional, con lo que su cantera de cuadros parece inagotable. La elección de alcaldes y gobernadores está promoviendo cada vez más figuras nuevas por fuera del bipartidismo.

En las principales alcaldías y gobernaciones en el año 2000, apareció otra camada de figuras nuevas. Desde los ya mencionados gobernadores Floro Tunubalá, Parmenio Cuéllar y Guillermo Alfonso Jaramillo, hasta Luis Alfonso Hoyos y el padre Suárez, en Caldas y Boyacá. Además del controvertido Antanas Mockus en Bogotá, son independientes los alcaldes Iván Moreno Rojas en Bucaramanga, John Maro Rodríguez en Cali, Eduardo Alvarado en Pasto, y consiguieron votaciones importantísimas Gustavo de Roux en Cali, Sergio Fajardo en Medellín y Judith Pinedo en Cartagena.

En un acto que realizamos en diciembre de 2000, en el hotel Tequendama de Bogotá, concluimos que el conjunto de fuerzas que pueden llegar a ser ese “polo independiente” consiguió entre dos y 2.5 millones de votos en las elecciones celebradas en octubre de ese año, resultado realmente impresionante y prometedor.

La descentralización también permite profundizar la democracia. La concepción de democracia participativa que permea profundamente la Constitución de 1991, tiene su aplicación más profunda en un ámbito descentralizado. Ideas como el “presupuesto participativo” o su asignación en cabildos abiertos, como se ejecutó en Pasto durante el período en que fui alcalde, o experiencias similares en centenares de pequeños municipios, producen cambios cualitativos en la cultura política de la población.

En este terreno la Constitución ha sido pobremente desarrollada por muchas de las leyes aprobadas por el Congreso. Es claro que las revocatorias del mandato y los refe-

rendos han fracasado, porque las leyes les exigen condiciones casi imposibles de cumplir. Las veedurías ciudadanas no cuentan con los “dientes” necesarios para cumplir sus funciones y los mecanismos de representación ciudadana en asuntos como salud y servicios públicos están en pañales, por falta de instrumentos de acción.

La prevalencia del clientelismo es un obstáculo notable para el perfeccionamiento y aplicación de los instrumentos de la participación. Pero para los alcaldes renovadores, tales instrumentos constituyen herramientas invaluableles cuya aplicación exige dosis grandes de esfuerzo y liderazgo, que pueden marcar la diferencia entre lo nuevo y lo viejo.

Ese mismo clientelismo ha hecho ino-cuas las nuevas facultades que le fueron entregadas al Congreso por la Constitución. Seguimos sin estrenar la moción de censura contra los ministros, y las Cámaras continúan siendo dóciles instrumentos del ejecutivo, como antes de la Constituyente.

El clientelismo también ha producido unos órganos electorales propensos al pequeño fraude. El Consejo Nacional Electoral bipartidista y la Registraduría asociada a los grupos de poder locales, cada tres años producen nuevas evidencias de que la corrupción electoral está creciendo, en especial, en las elecciones municipales.

La búsqueda de normas que promuevan la organización política y al mismo tiempo mantengan amplios espacios para el pluralismo, es el reto de los cambios constitucionales del momento. Los “independientes” ya hemos crecido suficiente para empezar a ser históricamente ineficientes si no nos organizamos. Lograr esos cambios a través de un Congreso claramente clientelista y bipartidista, es imposible. O echamos mano de instrumentos complejos como el referendo, o tendremos que bordear de nuevo la Constitución, como se hizo en 1990 para convocar la Asamblea Constituyente.

*En la Colombia postconstituyente, más que una relación “sana” entre elegidos y electores, en la cual estos últimos controlan a la persona elegida, el mecanismo ha servido para reforzar el esquema clientelar; al mismo tiempo, ha permitido la generalización y profundización de los peores vicios - como la compra de votos y otros tipos de transacciones -, hechos que han transformado a los partidos en verdaderas sumas de microempresarios electorales. Sin embargo, existe un aspecto poco analizado de las normas electorales adoptadas por la Constitución. En nuestra tradición tan fuertemente bipartidista, todas las expresiones independientes del siglo XX fueron asimiladas por las corrientes oligárquicas de los partidos o simplemente desaparecieron.*

Mayo de 2001



Ricardo García Duarte  
Sociopolitólogo y abogado,  
Profesor universitario

# Constitución y política: orden nuevo, régimen viejo

Ricardo García Duarte



De la Constitución del 1991 se dijo repetidas veces que, al contrario de otras constituciones en el pasado, no fue el producto de la victoria de un bando que después excluyó a los derrotados, sino el de un acuerdo entre todas las corrientes de la nación. En ello radicaba su significación histórica y su dinámica incluyente, se agregó con razón.

Pero también allí puede residir el comienzo de su vaciedad de sentido y de su debilidad integradora. No por el acuerdo mismo sino por su fugacidad. Más exactamente por la fugacidad de las fuerzas que lo suscribieron. Algunas de ellas —y no las de menor peso— fueron sólo fenómenos de coyuntura; otras, el resultado de recambios momentáneos en la representación de los partidos tradicionales. El M-19 fue la flor de un día; el Movimiento de Salvación Nacional, un agrupamiento de circunstancia; y el Partido Liberal, un conglomerado disperso, con una sobre representación de elemen-

tos progresistas o inorgánicos, que más tarde se dejaron reabsorber por las tendencias más conservadoras y de mayor anclaje dentro de su partido.

En otras palabras, en la Asamblea que elaboró la Constitución de 1991, la mitad de las fuerzas resultó ficticia y la otra mitad que resultó real terminó siendo tradicional.

No es desde luego ficticio el texto que le da forma al nuevo orden constitucional. Tampoco es tradicional. A fe que muchos de los mecanismos, normas e instituciones que lo conforman son mucho más que meros sortilegios de mago y, además, tienen un definido carácter democrático y moderno. Pero como los movimientos que en su momento lo suscribieron cuando no pasaron a ser ficticios se volvieron tradicionales, dicho orden ha terminado por suspenderse ingrátido en la atmósfera de buenas intenciones cuando es progresista, mientras que cuando es real se resiente de premodernidad y de patrimonialismo.



## Régimen, *ethos* y fuerzas políticas concretas

El orden constitucional no se reduce a los textos declarativos a través de los cuales se define el carácter del Estado. Es además el sistema efectivo de procedimientos y funciones que fija los equilibrios y controles entre los distintos centros de poder, aquellos en los que hay a la vez toma de decisiones y representación. Sólo que en tales centros hacen presencia las fuerzas políticas vivas y concretas, que como en el caso de los partidos sirven de intermediarias a diversos intereses sociales aunque también subordinan y reordenan intereses desde la propia lógica de su existencia autónoma. De ahí que el orden constitucional incluya el aspecto formal pero también la dimensión práctica de su funcionamiento con las fuerzas que detentan la representación, aquellas que expresan el *ethos* dominante en la sociedad<sup>1</sup>.

No basta entonces con afirmar, tal como sucede con la sacra Iglesia de Roma, que la institución es buena pero no necesariamente los hombres que la integran y que no porque éstos sean malos aquella lo es. En la Constitución política del Estado —entidad desacralizada— el orden se define por el punto de unión entre la formalidad de sus instituciones y la dimensión práctica en la que intervienen las fuerzas que las ponen en funcionamiento. No sobra recordar, con todo, la existencia de constituciones que para ocultar ese punto de unión problemático con la práctica, resacralizan su validez, invocando de alguna manera el poder divino, tal como lo hizo la Constitución de 1886. Pero una vez de regreso a la secularidad plena, como sucedió con la de 1991, la Constitución no puede arrancar su validez más que de la unión entre la letra formal y la práctica viva. Dicha unión determina los rasgos cambiantes del orden constitucional.

Así, este último incluye el vínculo que con la Constitución han tenido los movimientos políticos que le dieron vida pero también los que posteriormente la han aplicado. Son dos momentos diferenciados, en función de los cuales intervienen actores distintos, tan-

to más cuanto que en su oportunidad hubo factores forzosos de inhabilidades. No hay que olvidar que la convocatoria a la Constituyente inhabilitaba para participar en ella a los congresistas, lo que dejaba el camino abierto a movimientos de opinión y a candidatos más o menos inorgánicos. Tampoco que las siguientes elecciones para Congreso inhabilitaban a los ex constituyentes, lo que por otra parte, abría el camino a las lógicas inerciales de partido y clientela.

Uno fue el momento constituyente. Otro ha sido el de rutinización. En el primero, el juego lo ganaron los movimientos de opinión. En el segundo lo han hecho los partidos y las clientelas.

El orden constitucional surge entonces, en términos morfológicos, de la simbiosis entre las reglas establecidas y el trabajo de “perfeccionamiento” práctico que realizan las fuerzas políticas dominantes. Éstas dejan la impronta de su astucia, de sus estrategias y de sus intereses. La dirección en el Estado de unas fuerzas políticas que arrastran con una herencia de patrimonialismo le imprimen este sello particular a un reglamento constitucional de carácter moderno. De ahí que el Estatuto del 91 falle internamente en su espíritu *normativo*<sup>2</sup> y, en vez de reorientar un *ethos* social moderno, se divorcia de una sociedad desigual y caótica, por lo que termina, con mucho, agotándose en su propia letra sin referencia ya con la realidad, de la que se mantiene separado. Se trata de un *Nominalismo* negativo que adquiere manifestaciones patéticas al exhibir un código avanzado de derechos en un país en el que

*El régimen aunque presenta una apertura en materia de participación, gracias a los nuevos mecanismos permitidos por la Constitución y la ley, sigue teniendo al clientelismo como uno de sus rasgos preponderantes. Una parte central del cuerpo de representantes sigue apoyándose en esta forma de hacer política. Así mismo, la administración pública está atravesada por las prácticas clientelistas. El carácter medular de este fenómeno ha contaminado toda la existencia del Estado y ha propiciado su saqueo. Están tan extendidos el clientelismo y la corrupción que han pasado a ser una característica del régimen político colombiano y a convertirse en un mecanismo de la distribución del excedente, en el cual participan tanto la clase política como la burocracia, en dirección a reproducir el control sobre la representación y la administración. Lo que esto revela es una crisis ético-política en la forma de sostenerse la coalición dominante y en la manera en que extrae sus beneficios. De fondo va una crisis de desajuste entre los marcos constitucionales de signo moderno y un régimen que requiere modificaciones en el propio juego político por el poder.*

<sup>1</sup> Recuérdese a Kelsen Hans, tanto la teoría pura del derecho como la teoría general del Estado.

<sup>2</sup> Aquí se sigue una tipología de la más clásica stirpe. Constituciones normativas: concordancia entre la norma y la realidad del proceso del poder. Constituciones nominales: el proceso político no se adapta a las normas, válidas en principio. Constituciones semánticas: formalización de las normas para adaptarlas en beneficio exclusivo de los detentadores del poder. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 217.



se violan sin reato y sin medida; para no hablar del contraste, rayano en el ridículo, entre el derecho a la paz y una violencia rampante que deviene forma social de existencia.

Si el orden constitucional anterior mostraba chocantes rasgos *semánticos* que, como en el caso del viejo artículo 121 significaban el acomodamiento de una institución, el “estado de sitio”, a una realidad de controles coercitivos; el orden de ahora, mejorando la institución no mejora el proceso objetivo y en cambio se divorcia de éste, lo que termina por favorecer el desbordamiento de las restricciones por parte de toda suerte de agentes particulares. Antes había un pretendido control político de carácter autoritario que dejaba ver el tipo *semántico* de una Constitución provista de artilugios formales para servir a un régimen de rasgos autoritarios. Ahora, con una institución menos restrictiva hay la multiplicación de particularismos represivos, lo que deja ver el carácter marcadamente *nominalista* —no normativo— de la nueva Constitución. Ésta, formalmente hablando, es más democrática en el control político, mas aún menos eficaz frente a una realidad ingobernable, pero igual de autoritaria.

Está claro que la Constitución no equivale al régimen político, aunque pertenece a éste. Es quizá su referente mayor, pero no lo agota. Y eso sólo en el caso de que esté revestida de un carácter *normativo*; es decir, de que su dispositivo de controles de ley se corresponda con los equilibrios efectivos que están vigentes en la esfera política.

Porque puede suceder que no sólo no coincida con éstos, sino que también se acomode muellemente a los desequilibrios reales de los factores de poder<sup>3</sup>.

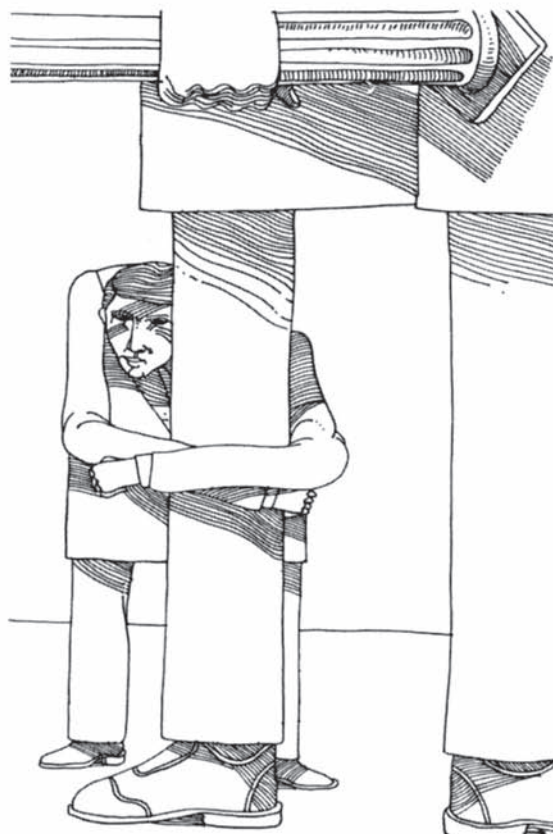
En cualquier caso, lo que toma curso es la mezcla de unas reglas fijadas por la ley, con las prácticas inerciales de las élites. Aquellas ejercen cierto poder de constricción autónomo pero éstas las someten a un moldeamiento o les oponen una resistencia pasiva o las desconocen. De este influjo mutuo surge el carácter del orden constitucional, el mismo que sirve para reproducir y legitimar al régimen político.

La relación de la norma constitucional con las fuerzas concretas que ejercen el poder, inscribe a aquella en el régimen político. Éste define el espacio en el que intervienen los actores sociales —individuos, grupos o partidos— dotados de una forma de mando y autoridad, históricamente determinada. Dentro de este espacio, dicho mando se despliega a lo largo de una coordenada que indica las relaciones entre las élites del poder, y también lo hace a lo largo de otra que indica las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El orden constitucional establece los procedimientos y las instituciones bajo las que se organizan tales universos de relaciones. El régimen político, en cambio, determina la interiorización de tales procedimientos o instituciones; o también la simulación con la que son acogidos.

En el régimen político el punto clave reside en la *fórmula* de dominación que permite la obediencia de los gobernados<sup>4</sup>.

En él cabe entonces el sistema de procedimientos que regula la distribución del poder entre las distintas élites y el vínculo entre éstas y los gobernados. Así, los equilibrios en la representación, la circulación de las élites y la competencia entre ellas, hacen parte del régimen político. Igualmente hacen parte de éste la participación de los gober-



<sup>3</sup> Ferdinand Lasalle, *Qué es una constitución*, Ariel, Barcelona, 1989.

<sup>4</sup> Gaetano Mosca, "La clase política", en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992.



nados en las decisiones públicas, sus derechos y su capacidad de control.

El orden constitucional, encargado de sublimar e idealizar al régimen político, tiene un punto de unión con este último precisamente en el sistema de procedimientos y de reglas que consagra. La Constitución lo hace *in abstracto*, dando la ilusión de la despersonalización. El régimen lo hace por autorregulación, en función directa de las fuerzas personalizadas que intervienen en la distribución del poder. El problema está en si coinciden o no.

En el caso colombiano, el problema es que hay Constitución nueva pero no régimen nuevo. La cara invertida de esta discrepancia es que el país tiene una fachada constitucional más bonita pero un interior de la casa sumido en el desorden y la fealdad.

El fracaso, durante estos diez años, de grandes metas como la paz y la renovación política no remite a la Constitución misma, lo que sería un fetichismo al revés, sino a la persistencia de un régimen político resistente a dejarse gobernar por las reglas de una Constitución nueva y al mismo tiempo incapaz de gobernar a una sociedad en cambio.

## Coaliciones, poder y fuerzas orgánicas

A pesar de que hay un orden constitucional nuevo, el *ancien régime* se prolonga porque persiste la misma *coalición* que da base al poder político. Al *aggiornamento* constitucional no siguió una modificación en la alianza que controla el ejercicio del poder. Y esta alianza es determinante en la vida de un régimen político. Un componente básico de éste es la *coalición* de grupos que consigne mantener el control del Estado y de dirigir todo el sistema. Es ella la que le da vida al régimen. La que le imprime sus rasgos sobresalientes. A menudo, sus manifestaciones más visibles —incluso la propia expresión “régimen”—, que denotan el estilo de gobernar, resultan de los acuerdos que se establecen entre los grupos dominantes. Por

separado, cada uno de éstos es portador de ideologías y de mentalidades particulares. Aliados producen mezclas que al rutinizarse dan lugar a una línea común que le imprime su sello al sistema de gobierno.

La marcha del régimen está apoyada en fuerzas concretas que acceden de modo predominante al universo político. Éste se compone de varias de ellas. Su disputa por la dirección del sistema provoca relaciones asimétricas del poder, en medio de las cuales unas asumen el papel dominante. Esta lógica de simetrías y de asimetrías conduce por fuerza a buscar equilibrios que sirvan de base a un poder duradero; en otras palabras, a coaliciones concretas, de modo de conseguir un *mínimum*, a partir del cual se mantenga el poder<sup>5</sup>. Lo cual no quiere decir que los grupos tengan que limitarse en la vida real a la alianza mínima posible. Pueden ir más allá. Pero lo que sí es cierto es que el régimen solo es viable a partir de la configuración de un mínimo posible de fuerzas coaligadas de donde pueda desprenderse alguna durabilidad en el poder.

La vida del régimen político ha de verse a partir de las fuerzas coaligadas que le imprime su mando. Dicho de otra forma, el régimen cambia en sus rasgos principales si cambia la coalición que está al mando; no, si cambia tan sólo la Constitución. Se transforma más el régimen si se modifica la coalición de fuerzas en el poder, aunque no cambie la Constitución, que si se modifica sólo ésta.

Lo que ocurrió con el proceso constituyente del 91 fue algo parecido a un espejismo: la coalición dominante se modificó, pero sólo en el breve instante de los seis meses que duraron las sesiones de la Asamblea en el cálido recinto donde ella deliberaba. Muy pronto el espejismo se desvaneció y la coalición tradicional reestableció el equilibrio básico en que ha apoyado su dominación. Este

*La Constitución del 91 no fue el fruto del ascenso de una fuerza nueva, de ahí la debilidad de su carácter refundacional. Más bien, fue la anticipación a esta posibilidad, por lo que es apenas la puerta de entrada a una transición sin término y por ende confusa. Una transición de verdad debiera orientarse a la modificación de esa coalición básica y tradicional, a partir de una nueva fuerza política. Las incertidumbres de esta “transición” abiertas por la nueva Constitución no son más que el reflejo de la inercia que en materia de hábitos y de formas de representación mantienen los grupos que aún detentan la coalición dominante. Así mismo, de mutaciones en el sistema político y social, aún no resueltas, que alimentan una conflictividad en la que se apoyan los agentes armados.*

<sup>5</sup> William, Riker, "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992. Davis, Morton, *Introducción a la teoría de los juegos*, Alianza, Madrid, 1986.



equilibrio está dado por el acuerdo duradero entre el Partido Liberal y el Partido Conservador para el control clientelista del Estado como la fórmula que expresa el funcionamiento del régimen político<sup>6</sup>.

En tiempos no muy remotos, hubo momentos en los que el fracaso de esta coalición significó, como hace cincuenta años, el colapso del Estado y una polarización que al entronizar la violencia en el espacio de lo público lo destruyó al tiempo que dejó el campo libre para tendencias de agudo autoritarismo emanado desde los restos de institucionalidad que quedaban en pie.

Para reconfigurar las formas mínimas de Estado y restablecer el orden político, las élites acordaron, bajo la forma del Frente Nacional, recomponer la coalición entre ambos partidos como base del régimen.

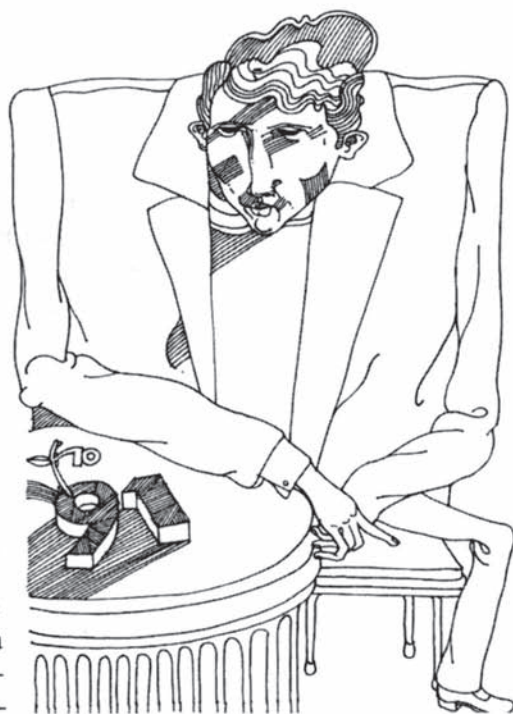
Lo hicieron, sin embargo, a impulsos de una lógica de "coalición mínima"; esto es, de coalición que se confecciona para no incluir a otros potenciales aliados a fin de no hacer más extensiva y por tanto más onerosa la distribución de bienes que depara el poder. El pacto inter-élites tenía como propósito limitar la posibilidad de que surgieran otros competidores a los que hubiese que incluir. De este modo, se cortaba por lo sano con la posibilidad de ampliar la distribución de beneficios pero también se evitaba que la fuerza mayoritaria dentro de la coalición enfrentase eventualmente la incomodidad de un distanciamiento del otro socio por efectos de algún acercamiento con otra fuerza en trance de surgir y de crecer. De antemano se restringían las condiciones para otros partidos o movimientos. El pacto incluía el monopolio de la representación política por los dos partidos y un amplio margen de autonomía para las Fuerzas Armadas en el manejo del orden y la seguridad internos, a condición de que no alteraran el control del go-

bierno y la representación por parte de la coalición bipartidista.

De allí surgió la viabilidad de un gobierno civil, pero con fuertes tendencias coercitivas frente a la conflictividad social y muy restrictivas en la competencia política. Por eso la Constitución anterior mostraba rasgos propios de las constituciones semánticas, maleables a las tendencias autoritarias del régimen.

Para el momento en que se desencadenó el proceso constituyente de 1991 ya el Frente Nacional había provocado dos efectos perversos respecto de la línea que dictaba la coalición dominante. En primer término, grupos de jóvenes o de campesinos que se asumían a sí mismos como excluidos de tal coalición y que se habían radicalizado yéndose a las armas y adoptando posturas antisistema, se habían multiplicado y extendido. En segundo término, la pertenencia a los dos partidos, que era prácticamente la única forma que se admitía para hacer parte de la coalición o para integrarse activamente al régimen, había dado muestras de erosión: o bien dado lugar a disidencias dentro de los partidos o nacimiento a un creciente electorado independiente. En otras palabras, aparecía, de una parte, un actor definido y estratégico, pero ilegal, que impugnaba el régimen; y de otra, un actor difuso y potencial que erosionaba por dentro su funcionamiento. En el primer caso, se trataba de las guerrillas. En el otro, del electorado de opinión, tendencialmente independiente.

La Constitución del 91 se ubicaba en cierta forma dentro de una coyuntura en la que había que responder a estos fenómenos y las respuestas tenían que indicar el camino para integrar a las guerrillas dentro de un esquema de competencia legal y, a la vez, para transformar el electorado independiente en un actor estraté-



<sup>6</sup> Ahora bien, el espejismo se convierte en posibilidad si se tiene en cuenta que la propia Constituyente demostró, así fuera momentáneamente, cómo un cambio en la correlación de fuerzas y en la coalición provoca un contagio generalizado a favor de nuevos programas y nuevas instituciones.



gico de carácter autónomo y duradero. Estas son las respuestas que aún están pendientes. La confluencia de estos dos procesos abriría el horizonte para una tercera fuerza política capaz de modificar la coalición dominante o al menos de introducir una geometría más variable, de modo de obligar a las fuerzas tradicionales a colocarse en una perspectiva de modernización.

La Constitución del 91 no fue el fruto del ascenso de una fuerza nueva, de ahí la debilidad de su carácter refundacional. Más bien, fue la anticipación a esta posibilidad, por lo que es apenas la puerta de entrada a una transición sin término y por ende confusa. Una transición de verdad debiera orientarse a la modificación de esa coalición básica y tradicional, a partir de una nueva fuerza política.

Las incertidumbres de esta “transición” abiertas por la nueva Constitución no son más que el reflejo de la inercia que en materia de hábitos y de formas de representación mantienen los grupos que aún detentan la coalición dominante. Así mismo, de mutaciones en el sistema político y social, aún no resueltas, que alimentan una conflictividad en la que se apoyan los agentes armados.

## Coaliciones y clientelismo

La coalición prevaleciente en la Asamblea Constitucional incluyó una fuerza de signo “izquierdo-independiente”, distinta de los dos partidos tradicionales, los que por otra parte intervinieron de modo fragmentado. La propia bancada del M-19 y de los antiguos grupos guerrilleros era en sí misma una coalición heteróclita, que rápidamente se iba a disgregar bajo la presión de los fracasos electorales subsiguientes.

Lo cierto es que lo que un día fue una coalición constitucional nunca alcanzó a ser una coalición reconstitutiva del régimen político. Del mismo modo como una alianza electoral y de gobierno no necesariamente coincide con la coalición básica del régimen político, la coalición de la llamada “Constituyente” no coincidió con la del régimen y tampoco la modificó.

En realidad, lo que ha ocurrido después del 91 es un doble fenómeno. Contradictorio pero coexistente. De una parte, en el juego básico del sistema sigue dominando la coalición tradicional de los dos partidos. De la otra, en el juego coyuntural de cada gobierno o de cada elección hay cabida a coaliciones mucho más amplias, logradas por la atracción que ejerce cada uno de los dos partidos tradicionales.

Así, por ejemplo, la campaña liberal en 1998 fue apoyada bajo una lógica de coalición de beneficios por sectores independientes y de izquierda. De la misma manera, el actual presidente conservador ha logrado atraer, bajo la misma lógica, a sectores también independientes y de izquierda, incluso algunos de los mismos que pudieron haber apoyado al candidato liberal. Algo que es, de hecho, una coalición implícita.

Esta volatilidad del coalicionismo de carácter coyuntural no afecta para nada la composición de la coalición dominante. Antes, el control que ésta mantenía dentro del régimen y dentro del gobierno, coincidían. Ahora el sistema de elecciones permite la competencia libre entre los partidos seguida de gobiernos de coalición. Pese a la apariencia de gobiernos de partido, en el régimen continúa la misma coalición básica.

Este fenómeno se vierte en dos tendencias de la vida política, las cuales se expresan bajo el nuevo marco constitucional. Se trata del clientelismo y de la independencia del elector. Ambos existían antes de la Constitución del 91, pero después cada uno se ha acentuado. Las encuestas y las elecciones indican una persistencia en el elector a independizarse en términos partidistas. Por otra parte, el clientelismo ha dejado atrás los disimulos y se ha trasvasado en microempresas políticas apoyadas abiertamente en la contraprestación de servicios con recursos del Estado o de grupos privados no siempre legales.

Porque persiste la coalición central en el régimen es que se ha acentuado el clientelismo y la corrupción. Porque se abrieron

*El orden constitucional surge entonces, en términos morfológicos, de la simbiosis entre las reglas establecidas y el trabajo de “perfeccionamiento” práctico que realizan las fuerzas políticas dominantes. Éstas dejan la impronta de su astucia, de sus estrategias y de sus intereses. La dirección en el Estado de unas fuerzas políticas que arrastran con una herencia de patrimonialismo le imprimen este sello particular a un reglamento constitucional de carácter moderno. De ahí que el Estatuto del 91 falle internamente en su espíritu normativo<sup>2</sup> y, en vez de reorientar un ethos social moderno, se divorcia de una sociedad desigual y caótica, por lo que termina, con mucho, agotándose en su propia letra sin referencia ya con la realidad, de la que se mantiene separado. Se trata de un nominalismo negativo que adquiere manifestaciones patéticas al exhibir un código avanzado de derechos en un país en el que se violan sin reato y sin medida; para no hablar del contraste, rayano en el ridículo, entre el derecho a la paz y una violencia rampante que deviene forma social de existencia.*



nuevas compuertas constitucionales a la participación popular, es que ha ganado presencia el voto independiente.

La nueva Constitución elimina las restricciones en materia de participación de los partidos y favorece formas más amplias y menos amarradas de participación.

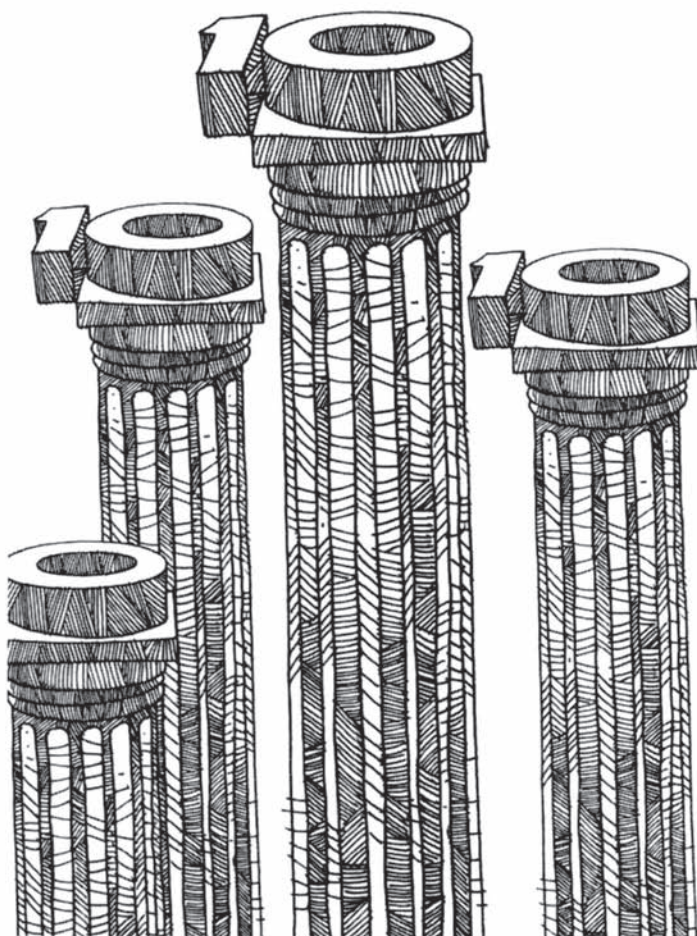
Aprovechándose de los nuevos mecanismos muchos electores afirman su independencia; aprovechándose de su papel dominante, una parte de la clase política se atrinchera aún más en los procesos clientelistas de cooptación popular.

Como el electorado independiente no consigue representación propia a través de un movimiento autónomo, queda subsumido dentro de la tendencia general de un electorado de opinión que es reintegrado periódicamente por las propuestas lanzadas desde los partidos tradicionales.

Existe electorado de partido y electorado independiente; y de modo superpuesto, existe electorado de clientela y electorado de opinión. Este último hace sus escogencias bajo cálculos mínimamente reflexivos y también incluye a distintas categorías por su pertenencia: hay electores no clientelistas con pertenencia a un partido y electores independientes. De este modo, al tiempo que se han configurado las corrientes de electores de opinión, poco a poco se ha consolidado, a su calor, la franja de los independientes.

Como quiera que estos son reabsorbidos electoralmente por los candidatos y programas emanados de los partidos tradicionales, dejan de ser una amenaza para la coalición dominante.

En este orden de ideas, el régimen aunque presenta una apertura en materia de participación, gracias a los nuevos mecanismos permitidos por la Constitución y la ley, sigue teniendo al clientelismo como uno de sus rasgos preponderantes. Una parte central del cuerpo de representantes sigue apoyándose en esta forma de hacer política. Así mismo, la administración pública está atravesada por las prácticas clientelistas. El carácter medular de este fenómeno ha con-



taminado toda la existencia del Estado y ha propiciado su saqueo. Están tan extendidos el clientelismo y la corrupción que han pasado a ser una característica del régimen político colombiano y a convertirse en un mecanismo de la distribución del excedente, en el cual participan tanto la clase política como la burocracia, en dirección a reproducir el control sobre la representación y la administración.

Lo que esto revela es una crisis ético-política en la forma de sostenerse la coalición dominante y en la forma en que extrae sus beneficios. De fondo va una crisis de desajuste entre los marcos constitucionales de signo moderno y un régimen que requiere modificaciones en el propio juego político por el poder.

En resumen, sin que la independencia de los electores se traduzca en una fuerza nueva que modifique la geometría de las coaliciones, seguiremos con Constitución nueva pero con clientelismo viejo.



José Gregorio Hernández Galindo  
Rector de la Universidad Autónoma de  
Colombia. Catedrático, ex magistrado y  
conjuez de la Corte Constitucional.



Ilustración Marco Pinto

## Diez años de renovación democrática

José Gregorio Hernández G.

**S**e cumplen diez años de la Constitución Política de Colombia de 1991, que sin duda alguna, no obstante los defectos que en ella puedan encontrarse y a pesar de las incoherencias surgidas de la diversidad de criterios y convicciones representados en la Asamblea Constituyente, ha introducido un formidable y saludable cambio en nuestra concepción democrática y en las bases del derecho público colombiano.

El desarrollo de la Constitución, en mi criterio, aunque ha sido prolijo en normas legales y especialmente en providencias judiciales, todavía se encuentra en su etapa inicial. Mucho falta por discernir, por distinguir y por ajustar todavía en el análisis

de su letra y de su espíritu, no menos que en la adaptación de las costumbres y las prácticas a los verdaderos alcances de los valores y principios que consagra.

Algunos sectores de la sociedad se han mostrado especialmente renuentes a los cambios generados por la aplicación de la Carta Política, particularmente cuando decisiones concretas de las autoridades o de los jueces los han afectado de modo directo o indirecto con miras a propiciar la efectividad de los fundamentos constitucionales.

A muchos, por supuesto, les hubiese gustado seguir, como antes del 91, proclamando a voz en cuello las bellezas del sistema democrático, pero sin consecuencias reales y



sin resultados prácticos. Lo que no les ha agradado es la Constitución viva y actuante, ni la democracia en funcionamiento; ni tampoco los jueces comprometidos con su misión, cuyos fallos muchas veces le han “puesto dientes” a la teoría plasmada en la “hoja de papel” de la que hablara hace muchas décadas Ferdinand Lasalle.

Otros han pretendido, so capa de interpretar el verdadero sentido de las normas fundamentales, modificarlas o anularlas, ya a través de las críticas al Tribunal Constitucional, o expidiendo reglas inconstitucionales de indudable carácter regresivo.

Los sectores afectados, que se han turnado o alternado en sus vituperios hacia la Constitución, han rayado el disco de las intermitentes propuestas de contrarreforma, en las que, por su repetición e improvisación, han caído en el descrédito.

La Constitución, sin embargo, ha permanecido vigente en lo esencial, aunque en diez años ya se le han introducido unas reformas, lo que hace meditar en el escaso “sentimiento constitucional” de los colombianos.

En efecto, desde el punto de vista teórico la Constitución Política de Colombia es una de aquellas que la doctrina denomina “rígidas”, en cuanto, como resulta de sus artículos 374 y siguientes, para modificarla, así sea en asuntos irrelevantes, han sido previstos y son exigibles requisitos mucho más complejos, solemnes y dilatados que los establecidos para la reforma de la ley. Ello es propio de las constituciones escritas, de origen racional-normativo, según la clasificación propuesta por García Pelayo.

Esa rigidez era todavía más acentuada en el texto de la Constitución de 1886 y, por supuesto, en la de 1863, que, se decía, era irreformable.

Por el aspecto práctico, sin embargo, no puede olvidarse que durante su prolongada vigencia la Carta Política de 1886 fue objeto de más de setenta reformas, como lo recuerda el profesor Restrepo Piedrahita, y la actual constitución ha sido reformada, intro-

duciendo un nuevo distrito especial (Acto Legislativo 1 de 1993); adoptando medidas transitorias sobre Plan Nacional de Desarrollo (Acto Legislativo 2 de 1993); variando las reglas originales sobre faltas absolutas o temporales de los congresistas (Acto Legislativo 3 de 1993); cambiando dos veces las disposiciones sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (Acto Legislativo 1 de 1995 y Acto Legislativo 1 de 2001); restableciendo, después de un fallo de la Corte Constitucional, la composición de las cortes marciales con miembros activos de la fuerza pública (Acto Legislativo 2 de 1995); adicionando las normas sobre asambleas departamentales (Acto Legislativo 1 de 1996); modificando el artículo 35 original en materia de extradición (Acto Legislativo 1 de 1997); eliminando la figura de la expropiación sin indemnización por razones de equidad (Acto Legislativo 1 de 1999); devolviéndole a la capital de la República el nombre de Bogotá (Acto Legislativo 1 de 2000); y agregando normas al texto del artículo 52 sobre el ejercicio del deporte (Acto Legislativo 2 de 2000), y hay otros proyecto de reforma en trámite.

El proceso de transformación que la entrada en vigencia de la Constitución produjo ha tocado las más diversas materias y ha logrado modificar sustancial, y en muchos casos irreversiblemente, arraigados comportamientos en los campos social, económico, político y jurídico.

Por otra parte, no puede dejar de resaltarse que la Constitución introdujo o afirmó principios tan importantes como el esencial del artículo 1 acerca de que Colombia es un Estado social de derecho; el de autonomía de las entidades territoriales; el de plena libertad religiosa y de conciencia; el de solidaridad; el de prevalencia del interés general sobre las conveniencias individuales; el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del orden jurídico; el de la efectividad de los derechos, deberes, garantías y creencias; el de prevalencia del derecho sustancial; la presunción de buena fe en todas las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades; el

*No puede dejar de resaltarse que la Constitución introdujo o afirmó principios tan importantes como el esencial del artículo 1 acerca de que Colombia es un Estado social de derecho; el de autonomía de las entidades territoriales; el de plena libertad religiosa y de conciencia; el de solidaridad; el de prevalencia del interés general sobre las conveniencias individuales; el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del orden jurídico; el de la efectividad de los derechos, deberes, garantías y creencias; el de prevalencia del derecho sustancial; la presunción de buena fe en todas las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades; el in dubio pro operario, es decir, la preferencia constitucional, a favor del trabajador, en la interpretación de las fuentes del derecho laboral en caso de duda; el que declara que trabajo igual merece igual salario; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; el de autonomía universitaria; el de reserva judicial para la privación de la libertad; el que exige la democratización del crédito, entre otros.*



*in dubio pro operario*, es decir, la preferencia constitucional, a favor del trabajador, en la interpretación de las fuentes del derecho laboral en caso de duda; el que declara que trabajo igual merece igual salario; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; el de autonomía universitaria; el de reserva judicial para la privación de la libertad; el que exige la democratización del crédito, entre otros.

Resulta esencial, en el contenido de la Constitución, la proclamación de los derechos fundamentales, tanto aquellos que se encuentran expresamente contemplados en su preceptiva como los consagrados en tratados internacionales de derechos humanos debidamente ratificados por Colombia y en el Derecho Internacional Humanitario (bloque de constitucionalidad). El artículo 93 de la Carta manifiesta con claridad que tales tratados prevalecen en el orden interno y añade que los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con dichos instrumentos internacionales. Por su parte, el artículo 94, en norma que ha sido varias veces desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Un balance de los primeros diez años de la Constitución no puede olvidar el formidable impacto causado, en defensa de los gobernados, por la acción de tutela, concebida para amparar de manera inmediata y sumaria, a través de decisiones judiciales de aplicación urgente, los derechos fundamentales violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por particulares que prestan servicios públicos, que adoptan una actitud que afecta el interés general o respecto de los cuales el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

De gran importancia ha sido igualmente la acción de cumplimiento, lastimosamente recortada por el Congreso y por la propia



Ilustración Marco Pinto

Corte cuando se la excluyó de modo absoluto como mecanismo orientado a buscar el acatamiento de disposiciones que impliquen gasto público.

Las acciones populares, ya desarrolladas por la ley, han venido a complementar los efectos de la tutela, en defensa de la colectividad como tal en lo referente a derechos difusos como el ambiente, la salubridad y la seguridad.

Bien se puede decir que con la normatividad constitucional se ha logrado la recuperación y el avance de la idea democrática, al incrementar su expresión participativa, mediante instrumentos tan valiosos como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, el cabildo abierto, el voto programático y la revocatoria del mandato, entre otros.

Y, en materia de servicios públicos y de intervención del Estado en la economía, se han plasmado disposiciones constitucionales hasta ahora no suficientemente desarrolladas, que son propias del Estado social de derecho, de la solidaridad y de la prevalencia, en la función pública, de la atención de necesidades básicas del ser humano.

El espacio no permite continuar con la enunciación de elementos constitucionales de indiscutible valor y de proyección insospechada en muchos temas. Apenas queda un renglón para expresar que este tiempo de vigencia de la Carta Política de 1991 corresponde a diez años de renovación democrática.

*Un balance de los primeros diez años de la Constitución no puede olvidar el formidable impacto causado, en defensa de los gobernados, por la acción de tutela, concebida para amparar de manera inmediata y sumaria, a través de decisiones judiciales de aplicación urgente, los derechos fundamentales violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por particulares que prestan servicios públicos, que adoptan una actitud que afecta el interés general o respecto de los cuales el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.*



Ricardo Sánchez  
Profesor asociado Universidad Nacional y  
profesor titular Universidad Externado

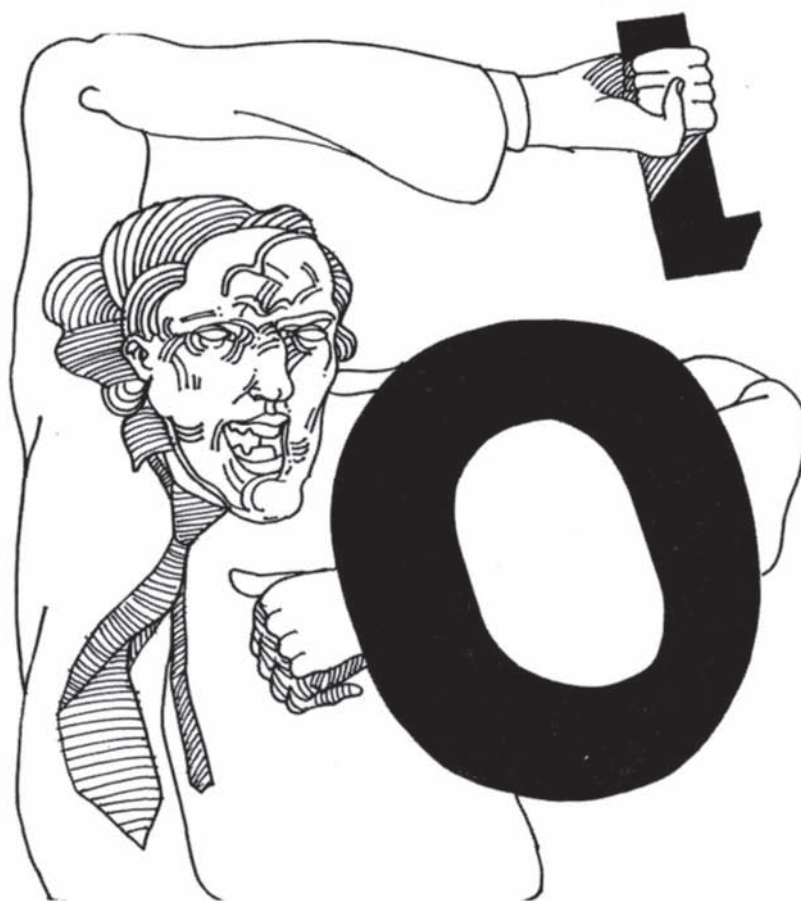
# Participación y representación\*

Ricardo Sánchez

La Carta Política del 1991 es el esfuerzo de una Constituyente por superar la crisis política que las instituciones de la anacrónica Constitución del 86 y sus sucesivas reformas, prohibían en el ejercicio autoritario de la autoridad y excluyente de la política. Avanzó en el diseño de nuevas instituciones donde sobresalen el reparto de los poderes, la Carta de Derechos, la Corte Constitucional, las acciones constitucionales, y nuevas definiciones del papel del Estado, del concepto multidimensional de la diversidad, además del importante núcleo del Estado social de derecho por la igualdad real y efectiva.

Es verdad que creó instituciones liberticidas como la Fiscalía General de la Nación, que en sus prácticas ha perfilado rasgos de *Estado policíaco*, echando por la borda el campo del debido proceso y los derechos humanos. El carácter de acusador con funciones jurisdiccionales, lo vuelve dueño arbitrario del proceso, sumado a la concentración de poderes en cabeza del fiscal general. Esta es la obra maestra prohibida por la Constitución de 1991<sup>1</sup>.

En consonancia con las nuevas instituciones se crearon múltiples niveles de participación en el subsistema político. No es como los comentaristas *light* han dicho y lo repiten, “el tránsito de una democracia representativa a una participativa”, sino la am-



pliación de la participación en la conformación de la representación nacional y regional en sus diferentes niveles. Con algunos mecanismos de participación directa como las acciones constitucionales de tutela, cumplimiento, control jurídico, las populares. Y los otros

\* Una primera versión de este texto fue presentada por el autor en el “Seminario modernidades, nueva constitución y poderes constituyentes” en la Universidad Nacional de Colombia, el 22 de mayo del 2001, como referente de contextualización en calidad de moderador. Intervinieron: Floro Tunubalá, gobernador del Cauca, Gustavo Petro, Representante a la Cámara, Leopoldo Múnera, vicerrector de sede, y Carlos Adolfo Arenas, del Movimiento Sí Colombia.

<sup>1</sup> Ver: *Foro Reforma integral al sistema penal*, Myriam Ávila, Adolfo Salamanca, Rodrigo Uprimny, Luis Eduardo Manrique, Wandha Fernández, Leonel Olivar, Mauricio Martínez, José Francisco Acuña, Farid Sanín Benavides. Ministerio de Justicia y del Derecho-Universidad Nacional, Bogotá, 1999.



propiamente políticos como el referendun, el plebiscito, la revocatoria del mandato, la iniciativa de proponer leyes, el cabildo abierto ...en fin. En el libro *Política y Constitución*<sup>2</sup> realicé con el colega Ramiro de Jesús Pazos el respectivo escrutinio, como horizonte para aprender la democracia y la participación como problema.

De 1991 a hoy la sociedad y la política colombiana han visto evolucionar sus crisis con dramáticas realizaciones, agudizando la barbarie y lo criminal como elementos constitutivos y dominantes de la existencia económica, social, estatal y política.

### **Por el Estado regional unitario: De nuevo el Federalismo**

Colombia no ha podido resolver adecuadamente, de una manera moderna y democrática, el problema de la organización territorial, de sus regiones, municipios y ciudades, y de su unidad nacional y soberanía estatal. La Constitución del 91 avanzó tímidamente en una perspectiva, que como lo muestra la experiencia, exige romper el lazo férreo del centralismo burocrático y autoritario. Dar paso a los fueros federales, reorganizar la república y la nación de la periferia al centro, de abajo hacia arriba, democráticamente. Construir la unidad nacional a partir de la autonomía regional real. La fórmula es, entonces, la del Estado regional unitario.

El desastre de la descentralización no es sólo el de la crisis fiscal, es el del ahogamiento del protagonismo regional y municipal. Hay que ubicar la conformación del bloque de gobernadores alternativos de Tolima, Cauca, Huila, Nariño, Caquetá y Putumayo, en una respuesta positiva. Ellos están proponiendo la construcción regional para el sur de Colombia, con políticas alternativas al Plan Colombia con su fumigación química, a la demanda de protagonismo de las comunidades de planeación concertada... en fin, un horizonte sensato y democrático.

De parte del gobierno y el Congreso los diez años de la Carta política se celebran

con contrarreformas constitucionales y legales de signo regresivo en materia de descentralización y derechos de participación de las regiones.

### **La exclusión**

En el mundo del trabajo, de la economía, se han excluido millones de compatriotas, que se debaten en la miseria y en el rebusque. Es un gran drama nacional y la expresión de cómo economía y política suelen coincidir, ser expresiones de las realidades materiales del poder social, de la manera como están organizadas la producción y las relaciones sociales. Lo que quiero decir es que, en materia de participación en la vida económica y en la esfera de los bienes sociales, la deuda ha aumentado, no hay inclusión sino una drástica, violenta exclusión. Hay que volver a definir la política también como economía concentrada.

Colombia vive unas guerras y unas violencias de distinto orden con un saldo bárbaro sobre la vida y los derechos, llegando a disolver buena parte del tejido social y poniendo en cuestión la unidad territorial y política de la nación. Hoy Colombia está más interferida. Como hace cien años, con la pérdida de Panamá por los Estados Unidos. Y en el orden interno, diferentes paraestados legales, cuasi legales y abiertamente ilegales actúan en su propia dinámica armada política y criminal. La república señorial y burguesa chorreando sangre por doquier, castrando las energías del pueblo y de la nación y llevándonos hacia el abismo como sociedad.

Conceptualmente, la participación es elemento constitutivo de la democracia o es solamente simulación y manipulación. Requiere un orden político relativamente ade-

---

<sup>2</sup> Ricardo Sánchez, *Política y Constitución*, Ed. Universidad Central, Bogotá 1998, Cap. 6. *Aprender la democracia*, "El problema de la participación democrática en la defensa de los derechos humanos y la paz", pp. 107-144.



cuado para procesar las contradicciones y los antagonismos y un sistema socioeconómico inclusivo, con logros de bienestar y calidad.

Hoy los pleitos de los de abajo, campesinos, indígenas, afrocolombianos, trabajadores, mujeres, pobres, están reprimidos y vejados por las violencias, evitando la participación amplia de las clases sociales y grupos étnicos culturales en sus luchas justas y necesarias. Aunque ellos luchan por autoorganizarse y expresar sus fortalezas. Se destaca el fortalecimiento del movimiento comunal, de la CUT, los propósitos del Frente Social y de nuevos movimientos políticos como la Unidad Democrática.

En el plano social y urbano se asiste a una creciente onda de protestas y paros de Fecode, trabajadores de la salud y del Estado, además de los luchadores barriales.

## El afrocolombiano

El gran excluido de la Constitución y de la vida, es el afrocolombiano. El escritor Óscar Collazos, nacido en Bahía Solano, ha escrito esta síntesis: "A ciento cincuenta años de la abolición legal de la esclavitud, decisión tomada por el presidente José Hilario López contra la voluntad de terratenientes del Cauca y Antioquia, no puede ya hablarse de esclavitudes sino de nuevas servidumbres. El 21 de mayo de 1851 se abrió una esperanza colectiva pero se inició también un calvario". Las comunidades afrocolombianas conmemoraron esa fecha, pero la realidad nos dice que una cosa son las leyes y otra muy distinta lo que cambian en la realidad.

Dos siglos de sublevaciones y cimarronaje precedieron a la decisión del presidente de la época, pero lanzaron a los antiguos esclavos a una sociedad dominada por vasa-llajes de clase y exclusiones económicas, sociales y étnicas. El reino ilusorio de la libertad no se compadecía con el reino de las oportunidades, de donde se satisfacen las necesidades del ser humano.

Historiadores y cronistas han escrito hasta la saciedad sobre el sistema esclavista y sus métodos oprobiosos, sobre el genocidio con que Occidente satisfizo su necesidad de mano de obra y consolidó el comercio de seres humanos, cazados como fieras en sus aldeas de origen, transportados como mercancía en galeones de espanto, vendidos y revendidos en subasta pública.

La América colonial se construía con vergüenza y se prolongaba con una infamia europea. Por una paradoja, se enriquecía culturalmente con un mestizaje pluriétnico que, al decir de Manuel Zapata Olivella, contiene aún hoy una mentira constitucional: no nombra las etnias que dibujaron el mapa cultural de Colombia.

Todo esto ha sido reseñado por la historia. Pero la historia oficial de hoy se resiste a ver en esa marginalidad sistemática una nueva servidumbre.

Excluidas de la producción a duras penas apegadas a la precariedad del consumo de supervivencia; marginadas de la educación que hace relativamente iguales a los hombres, las mayorías de estas comunidades viven confinadas en franjas territoriales donde la libertad no es otra que la de morir-se o sobrevivir a espaldas del desarrollo.





Si la educación llega a unos pocos debido al esfuerzo individual, de nada o poco sirve haber conseguido levantarse de la miseria o de la pobreza. Una velada o a veces directa forma de segregación impone un vasallaje que, de espaldas a la letra de las constituciones políticas, pone en práctica los mecanismos de la exclusión. Nuestra democracia alimenta ilusiones pero engorda decepciones como ésta.

No es otra la conclusión a la que llegan millones de afrocolombianos de las cuencas del Pacífico o del Caribe, azotados hoy, no sólo por las miserias tradicionales del mercado selectivo de la producción y el trabajo, sino por los desplazamientos forzados.

Que se visiten si no los asentamientos de emergencia del barrio Nelson Mandela, en Cartagena, los hacinamientos de población en Agua Blanca, en Cali, el éxodo de población afrocolombiana hacia Quibdó; que se siga la procesión de desplazados de la guerra que llegan a Medellín y otras capitales colombianas. De expulsados de la sociedad pasaron a ser expulsados por la guerra.”<sup>3</sup> Ésta es una cara de la realidad la más contundente.

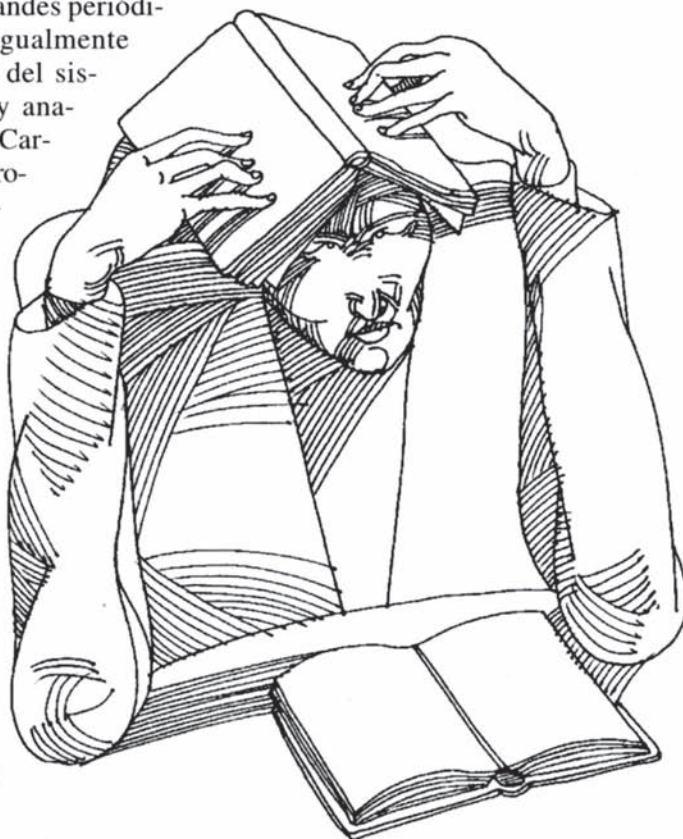
## Elecciones y medios

La otra es la innegable del aumento de la participación en las elecciones para presidente, Cámara y Senado, alcaldes, gobernadores, concejos y asambleas. Con propiedad no puede hablarse que prime el abstencionismo electoral, como lo hizo en décadas anteriores. El sistema electoral aparece, relativamente, gracias a la flexibilización, como un canal de participación y expresión de inquietudes y preferencias de millones de ciudadanos. Ello es destacable.

La participación indígena es el hecho más significativo, a mi juicio, porque está ligado a sus afirmaciones culturales y organizativas. El caso de lo logrado en organización social y en resultados electorales en el departamento del Cauca, con la elección de Floro Tunubalá, y diferentes alcaldes, es un gran logro popular e indígena. Mo-

vimientos cívicos e independientes realmente del bipartidismo están haciendo experiencias positivas. Pero en el referente nacional no hay genuina oposición al sistema social y político. La que existe es oficial.

Hay que señalar que en Colombia hay derecho al voto y se realizan elecciones. Pero estas elecciones son relativamente libres porque están interferidas por la violencia, el dinero del crimen organizado, el de los grupos económicos, y manipulada la participación en buena parte por la televisión, la radio y los grandes periódicos. El balance es igualmente crítico. Un defensor del sistema el historiador y analista Eduardo Posada Carbó, a propósito de la propuesta de reforma política que se hundió, escribe: “No hay que hacer mayores esfuerzos para apreciar los efectos de tan caótico sistema: escasa representación, problemas de gobierno en el manejo del legislativo, serias percepciones de ilegitimidad del Congreso, personalización extrema de la política, amenaza de caudillismo, en fin, derumbe definitivo de la democracia.”<sup>4</sup>



En materia de acceso a los medios virtuales se puede constatar que no se avanza hacia el pluralismo, que no se democratizan, que no hay sino fugazmente participación. Hay sí, cooptación de expresiones, que son incorporadas al relato domi-

<sup>3</sup> Óscar Collazos, “Esclavitud después de la Abolición”, quinta columna, *El Tiempo*, 24 de mayo de 2001.

<sup>4</sup> Eduardo Posada Carbó, “La reforma fracasada. el caos y sus amigos”, *El Tiempo*, 25 de mayo de 2001, p. 19.



nante. Se puede igualmente constatar que aumenta la masa informativa en los medios, pero la opinión, el análisis, la crítica, la polémica, están ausentes. La tendencia es hacia una mayor fusión entre poder económico y poder informativo; hacia el pensamiento único, la uniformidad y la banalización.

## La autocrítica

La educación y la universidad deben autocriticarse. Es verdad que hay importantes aportes de la universidad pública y en primer lugar de la nacional al estudio de los problemas del país, al debate de las cuestiones teóricas y experiencias internacionales, y que se ha dado una defensa de la institución a los asedios fiscalistas del Estado, y ello es resultado de los avances de la conciencia histórica de la importancia de la universidad nacional y de la pública.

No hay genuina democratización de la universidad pública, aunque en algunos casos se avanza. Los embates neoliberales se acompañan de los embates clientelistas y de la violencia. Esto último es cada vez más grave. Hay un nuevo autoritarismo en varios escenarios de la vida académica. Ello responde a la naturaleza tradicionalista de la institución, es cierto, pero también al culto e ideología del academicismo, que hace que sin rubor ni vergüenza se pase de defender la autogestión, la autonomía de las comunidades, al ejercicio de la práctica burocrática vertical y caprichosa. No se concibe la universidad como un escenario de democracia deliberativa, como base de las comunidades académicas. Los dos casos que quiero mencionar son: lo que acontece en la Universidad del Valle con la expulsión de seis profesores, y en la Facultad Nacional de Derecho con clara tendencia en su gestión, a lo que Orlando Fals Borda ha denominado *el autismo universitario* al referirse al X Congreso Mundial de Investigación Acción Participativa (IAP) en Ballarat, Australia: "Mantener intactas las actuales estructuras universitarias con sus 'comunidades científicas' es una tarea casi imposible: parece que no se podrán sostener y que

las 'torres de marfil' están sentenciadas. Hay retos de la realidad que socavan estas torres." Y más adelante agrega: "La posibilidad de vincular de esta manera a la universidad con la realidad externa llevaría a una concepción muy distinta de la misma, para convertirla en una institución abierta, democrática y participativa. Uno se figuraría una universidad menos jerárquica y formal y más simétrica que la que hemos conocido; con mayor trabajo en equipo y menos labor de genios autistas; con mayor cercanía, colaboración y amistad entre profesores, estudiantes y trabajadores; con conjuntos interdisciplinarios enfocando problemas concretos de la realidad; con menos especialidades y más visión global de los universos estudiados; interesada en formar personas para servir a la comunidad, no para explotarla; que trabaje con menos solemnidad y más alegría; que difunda y comparta lo que descubra; que resulte económico ingresar a ella, por contar con suficientes subsidios y apoyos."<sup>5</sup>

## Colofón

El contexto de la representación y la participación es entonces la democracia y la paz negociada. La Constitución es causa necesaria pero no suficiente, se requieren cambios igualitarios y emancipatorios. La Carta política sufre los embates del reformismo permanente, de un golpe de Estado a las instituciones, de un uso licencioso del poder con ropajes constitucionales. De nuevo se gestan, en medio del terror y el miedo, legislaciones de guerra, pretendiendo resolver la gravedad de las violencias con instituciones liberticidas. A diez años, pese a los avances señalados, la Constitución de 1991 aparece como el rey de burlas del sistema político y el establecimiento mediático y económico.

---

<sup>5</sup> Orlando Fals Borda. *Cómo sería una universidad participativa*, UN, periódico N° 20, marzo de 2001.



**Libardo Sarmiento Anzola.**  
Filosofo, economista,  
investigador independiente  
(aunque le suene extraño al Sr. Editor)

## Balance social de la Constitución de 1991

# Desconocimiento, derechos y explotación de necesidades

Libardo Sarmiento Anzola

**E**n América Latina las políticas de bienestar social y las correspondientes instituciones emergieron en Argentina, Uruguay, México, Cuba, Chile y Brasil, en los años veinte. En Colombia el Estado de bienestar se bosqueja tardíamente durante los años treinta, se desarrolla en la segunda mitad del siglo y sólo hasta los noventa el Estado social de derecho se introduce en el ordenamiento constitucional.

Discriminación, opresión y explotación son conceptos usados para definir el estado de las relaciones sociales en que se encuentran individuos y grupos de personas al interior de una sociedad por su condición de sexo, raza, etnia o clase social. Esta situación es la que busca eliminar el Estado social al reconocer los derechos económicos, sociales y culturales como parte integral del desarrollo universal de los derechos humanos. La conquista de las libertades positivas, esto es, los derechos globales de bienestar necesarios para la igualdad de oportunidades y condiciones en la satisfacción de las necesidades humanas esenciales es, a la vez, la base fundamental para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Existen conflictos entre los derechos humanos y el sistema capitalista de clases, entre el mercado y la satisfacción de las necesidades mediante la políticas sociales. En las sociedades capitalistas el aumento de los derechos sociales, en el marco del Estado de bienestar, no ha transformado con profundidad las clases sociales, ni las políticas sociales han eliminado la pobreza, la desigualdad y la exclusión por sexo, raza o etnia.

En Colombia, una década después de promulgada la nueva Constitución, el Estado social es demasiado parcial, precario e inexistente para la gran mayoría de la población. El intento de construcción de la institucionalidad requerida ha dado lugar a graves conflictos de intereses. En la historia del país la promulgación de ordenamientos jurídicos con sentido social siempre generan violentas reacciones que dan al traste con los escasos avances en justicia, igualdad y derechos. En este sentido, el nuevo pacto social de la Constitución del 91 no encontró respaldo en un pacto fiscal y, por tanto, no se logró el pacto de gobernabilidad buscado para apaciguar el conflicto interno.

En este ensayo se lleva a cabo un balance social, transcurridos diez años, de la Constitución del 91. Con fines comparativos se establecen tres períodos en la evolución de las condiciones de bienestar, derechos, justicia social e igualdad en la historia de la sociedad colombiana: i) del desconocimiento a ii) los derechos sociales y, finalmente, iii) la explotación de las necesidades básicas.

### 1. Desconocimiento

En el territorio colombiano tuvo lugar el desarrollo de una de las cuatro grandes civilizaciones que habitaron el territorio suramericano antes de la invasión española. Junto con las civilizaciones azteca, maya e inca, la muisca (perteneciente a esa gran macrofamilia lingüística de pueblos amerindios, la chibcha) aporta un conjunto de valores y ejemplos de comunidad y reconocimiento a la persona. Su visión milenaria de la vida y el mundo estaba centrada en la primacía de la dignidad humana; el sentido comunitario, basado en la solidaridad y en la propiedad colectiva; el amor a la justicia, a la honestidad, a



la paz y al trabajo transformador, humanizante y productivo; la profunda religiosidad y moralidad vividas en forma liberadora y comprometida; la iniciativa y la creatividad unidas a una concepción estética de la vida y el arte imbricado en la cotidianidad. Los muisca se llamaban simplemente personas, se concebían como seres humanos sin más, su proyecto societal era la humanización de la vida<sup>1</sup>.

Si bien al momento del encuentro violento de las dos civilizaciones se desarrollaba en el interior de la sociedad muisca un lento proceso de diferenciación por clases sociales y emergía la institución del Estado (por tanto se registraban relaciones socia-

les de opresión y explotación), los valores comunitarios y el respeto por la persona continuaban siendo fundamentales en su cosmovisión. La conquista española significó el desconocimiento de las comunidades indígenas como pertenecientes a la especie humana.

En el primer documento escrito sobre el «Nuevo Mundo», Colón relata en la carta escrita durante su regreso del primer viaje que por derecho de descubrimiento había tomado solemne posesión de tierras y gentes, considerando a sus habitantes potenciales esclavos y al espacio descubierto tierras de nadie. Dice el almirante "(...) *pueden ver Sus altezas que yo les daré oro cuanto hobieran menester, con muy poquita ayuda que sus altezas me darán: agora especería y algodón cuanto sus altezas mandaran cargar; y esclavos cuantos mandaran cargar*" (Isla de Canaria, 15 de febrero de 1493). El papa Alejandro VI mediante la bula *Inter Caetera* donó a perpetuidad los territorios descubiertos a los reyes españoles.

Sólo hasta 1537 se desenmascara la burda idea de la no humanidad de los indios, con la bula que expidió el papa Paulo III. Sin embargo, en las Juntas de Valladolid de 1550, mandadas reunir por Carlos V, el humanista Ginés de Sepúlveda reconoce la humanidad de los indígenas pero se niega a considerarlos análogos a los españoles en derechos, bajo el argumento especioso de ser bárbaros o menores de edad que necesitaban de una tutoría para civilizarse. Esta ideología servía a los colonos opresores para apaciguar su conciencia durante el proceso de exterminio a que sometieron a los cerca de tres millones de aborígenes. Es

<sup>1</sup> Francisco Beltrán, *Los muisca, pensamiento y realizaciones*, Editorial Nueva América, Bogotá, 4ª edición, 1993.





célebre el sermón del fraile dominico Montesinos quien denuncia en 1510: *"Decid ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre aquellos indios? ¿cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin dalles de comer ni curalllos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis, por sacar y adquirir oro cada día?"*.

A partir de 1517 los españoles instauran en el territorio americano otra execrable institución, la esclavitud. Hasta 1817 el imperio español importó cerca de diez millones de africanos. A los indios y a los negros no les fue mejor con el gobierno de la oligarquía criolla. En Colombia, la esclavitud se mantuvo hasta 1851 cuando fue abolida por el presidente José Hilario López. De los dos millones de habitantes que había a mediados del siglo XIX, 25.000 eran esclavos, quienes trabajaban en minas de Chocó, Antioquia, el Valle del Cauca y Cauca.

A principios del siglo XXI la conquista no concluye, si bien son otras las formas y otros los colonos opresores. Indígenas, negros, campesinos, colonos y sectores populares urbanos, continúan siendo explotados, excluidos, oprimidos, y son las principales víctimas de una guerra sin fin. La coalición de 17 ONGs de defensa de los derechos humanos presentaron en el mes de noviembre de 2000 el primer informe del proyecto "Nunca Más" sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos entre 1966 y 1998 en Colombia. Los 38.000 casos censados en el banco de datos durante cuatro años incluyen solamente violaciones de las libertades fundamentales: 29.000 ejecuciones extrajudiciales, 7.000 torturas, 2.800 desapariciones forzadas. Según las ONGs, estos hechos constituyen un genocidio de los movimientos campesino, indígena, trabajadores, cívico-regionales

y políticos de oposición. El informe responsabiliza al Estado de 80% de los asesinatos, por medio del ejército o de los grupos paramilitares, y denuncia la existencia de mecanismos destinados a impedir el establecimiento de la verdad sobre estos crímenes de lesa humanidad y a perpetuar la impunidad que beneficia a los autores materiales e intelectuales.

De otra parte, el número de violaciones a los derechos humanos ha crecido durante los dos primeros años del gobierno Pastrana (1998-2002) en comparación con períodos anteriores, dejando un total de 1.583 casos, una cifra que arroja un volumen de 6.601 víctimas de las cuales 5.792 lo fueron por motivos de persecución política, 716 por abuso de autoridad y 93 por intolerancia social. Las modalidades más frecuentes de violación a los derechos fueron la ejecución extrajudicial con 2.602 víctimas, 1.231 amenazas, 614 desapariciones forzadas, 357 casos de tortura, 684 heridos y 1.037 detenciones arbitrarias. Entre los sectores sociales más afectados los campesinos sobresalen con 1.766 víctimas, seguidos de los obreros con 489, los empleados con 310 y los trabajadores independientes con 129. La permanencia de un volumen de actos en que cae la responsabilidad sobre los agentes estatales por acción u omisión activa pone de manifiesto la inoperancia de las instituciones para garantizar los derechos humanos, aspecto que hace del Estado un violador sistemático de los derechos de los colombianos<sup>2</sup>. El número de personas secuestradas también se ha disparado: 3.000 en el año 2000, mientras las muertes violentas se elevaron a 38.000 (la violencia social viene en crecimiento, las muertes por el conflicto político representan el 12% de estos homicidios y la impunidad es superior al 90%).

El conflicto entre clases sociales está sumiendo al país en la barbarie.

Durante el año 2000 se asesinó un dirigente sindical cada tres días, se registraron 10 asesinatos políticos cada día y una masacre (más de cinco víctimas en el hecho) cada dos días; diariamente 10 personas fueron secuestradas y una desaparecida forzosamente. Según Cinep y Justicia y Paz, el 75,5% de los homicidios de los civiles protegidos por el Derecho Internacional Humanitario fue cometido por la fuerza pública y los grupos paramilitares, y el 23% por la insurgencia.

El éxodo hace parte de esta tragedia. En el año 2000 el número de población desplazada por la violencia alcanza una cifra cercana a los 380.000, sumando 2,5 millones de personas en los últimos quince años, de las cuales 70% son mujeres y niños. Los colombianos que viven fuera del país, huyendo a la miseria y la violencia, suman 4,2 millones, el 10% de la población. Actualmente, el 41% de los colombianos se quiere ir del país, mientras que el 60% tiene un amigo o familiar que ya se fue. La migración forzada está compuesta por perseguidos políticos, profesionales jóvenes, desempleados y pobres, empresarios y rentistas, con la consecuente pérdida de capital humano, financiero y social.

## 2. Derechos sociales

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1966, fue firmado por el gobierno colombiano el 21 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 1969 por el Congreso.

<sup>2</sup> Banco de datos de derechos humanos Cinep-Justicia y Paz, Revista *Cien Días*, volumen 10, número 47, septiembre-noviembre de 2000.





Collage de Mauricio Suárez A.

so de la República, y entró en vigor el 3 de enero de 1976. En la Constitución de 1991, estos derechos quedaron consagrados en los títulos I y II, especialmente en el capítulo 2 de este último. Según la Corte Constitucional, los derechos económicos, sociales y culturales implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica. Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales<sup>3</sup>.

La Constitución de 1991 clasifica estos derechos en dos clases: universales (salud, educación, seguridad social integral, vivienda, servicios públicos, trabajo, alimentación, cultura, comunicaciones, recreación y deporte, información, desarrollo rural) y referidos a grupos sociales específicos (niños, jóvenes, ancianos, mujeres, minusválidos, indígenas, comunidades

negras, trabajadores en general, trabajadores agrarios y campesinos).

Transcurridos diez años de promulgada la Constitución, si bien se ha avanzado en la ampliación de la cobertura de derechos sociales, el modelo económico vigente, la pobreza por ingresos y el desempleo, unido a la corrupción e ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, limitan y, en algunos casos, se presentan retrocesos en la garantía universal de los derechos sociales, económicos y culturales.

En efecto, la recesión que experimenta la economía colombiana desde 1996, profundizada por las políticas macro-económicas abiertamente favorables al gran capital financiero y transnacional explica los actuales niveles de desempleo, exclusión, pobreza y concentración del ingreso y la riqueza. El crecimiento anual del PIB, superior al 5% entre 1993 y 1995, registró una caída de -4,8% en

1999. En este período la tasa de desempleo abierto se elevó de 8,7% en 1995 a 19,5% en 1999. Para el año 2000 el crecimiento de la economía fue 2,8%, sustentado en el buen precio de los hidrocarburos y el aumento de las exportaciones, pero sin generación suficiente de nuevos puestos de trabajo.

Al finalizar el año 2000, en la condición de desempleados se encontraban 3,5 millones personas que hacen parte de la población económicamente activa. La tasa de desempleo abierto es del 21%, a lo que se suma otro 60% que se encuentra trabajando en el sector informal sin mayores garantías laborales. El ingreso también se desplomó; en 1994 el ingreso promedio anual de los colombianos era de US\$2.158 y seis años después de

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-570/92, MP. Jaime Sanín.



## Derechos sociales en la Constitución según grupos

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Niños                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la alimentación equilibrada</li> <li>• Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o seguridad social tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado.</li> <li>• Derecho a la educación. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Corresponde al Estado asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</li> <li>• Derecho a la cultura.</li> <li>• Derecho fundamental a la seguridad social.</li> <li>• Derecho fundamental a la libre expresión de su opinión.</li> <li>• La recreación es un derecho fundamental.</li> <li>• Serán protegidos contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Protección especial al trabajador menor de edad.</li> </ul> |
| Jóvenes                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.</li> <li>• El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</li> </ul>  |
| Tercera edad                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio alimentario en caso de indigencia.</li> <li>• El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad.</li> <li>• El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral.</li> <li>• Se promoverá su integración a la vida activa y comunitaria.</li> </ul>   |
| Mujeres                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante el embarazo y después del parto recibirán del Estado subsidio alimentario si estuviese desempleada o desamparada.</li> <li>• Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado.</li> <li>• El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</li> <li>• Especial protección a la mujer y a la maternidad. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.</li> </ul>   |
| Minusválidos                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los minusválidos físicos, sensoriales y psíquicos.</li> <li>• La educación de las personas con limitaciones físicas o mentales es obligación especial del Estado.</li> <li>• El Estado garantizará a los minusválidos un trabajo acorde con sus condiciones de salud.</li> </ul>   |
| Indígenas                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.</li> <li>• El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.</li> </ul>  |
| Comunidades negras                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecerán mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y para el fomento de su desarrollo económico y social.</li> </ul>  |
| Trabajadores                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración mínima vital y móvil.</li> <li>• El estatuto de trabajo tendrá en cuenta: igualdad de oportunidades; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.</li> <li>• El estatuto de trabajo tendrá en cuenta la capacitación y adiestramiento. Es obligación del Estado y los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.</li> </ul>  |
| Trabajadores agrarios y campesinos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El estado promoverá el acceso a los servicios de salud.</li> <li>• El estado promoverá el acceso a los servicios de educación.</li> <li>• El estado promoverá el acceso a la seguridad social.</li> <li>• El estado promoverá el acceso a los servicios de comunicación.</li> <li>• El estado promoverá el acceso a los servicios de recreación.</li> </ul>   |



US\$2.043, una caída de más de 100 dólares.

La pobreza medida por ingresos aumentó de 51,7% en 1993 a 56,3% en 1999, afectando a cerca de 24 millones de personas. En la zona urbana el índice de pobreza se elevó de 42,8% a 47,2% y en la rural de 70,7% a 79,6%, entre 1993 y 1999. Para el año 2000 se estima que en la situación de pobreza está el 61,5% de los colombianos, 49,5% en la zona urbana y 84,9% en la rural (cuadro 1).

La concentración del ingreso y la riqueza igualmente ha aumentado en estos últimos años, tanto que el país junto a Brasil exhibe uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina. El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52,1 a 78,4 veces entre 1991 y 1999 (cuadro 2). En el año 2000 la concentración del ingreso sigue empeorando y el Gini por personas alcanza un valor de 0,57, mientras que en 1991 era de 0,54 y la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres aumentó a 80 veces, producto de la concentración del excedente económico en el 3% de la población.

En consecuencia, el mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos se ha estancado o ha involucionado. A partir de 1996 se observa en todo el país, tanto en zonas urbanas como rurales, para los tres primeros deciles de la población, una pérdida en el índice de calidad de vida —ICV—. La actual coyuntura ha causado un estancamiento en los indicadores de progreso del país. Las políticas macroeconómicas y fiscales igualmente han conducido a un empobrecimiento de la clase media.

**Cuadro 1**  
Colombia: contexto económico y social 1991-2000

| Año  | Crecimiento PIB % | Tasa desempleo | Pobreza por ingresos |        |       | Concentración de ingresos Gini-personas |        |       |
|------|-------------------|----------------|----------------------|--------|-------|---|--------|-------|
|      |                   |                | Total                | Urbano | Rural | Total                                   | Urbano | Rural |
| 1991 | 24                | 9.8            | 53.8                 | 47.3   | 68.4  | 0.548                                   | 0.527  | 0.504 |
| 1992 | 38                | 9.2            |                      |        |       |   |        |       |
| 1993 | 53                | 7.9            | 51.7                 | 43.6   | 70.7  | 0.562                                   | 0.534  | 0.505 |
| 1994 | 53                | 7.6            |                      |        |       |   |        |       |
| 1995 | 54                | 8.7            |                      |        |       |   |        |       |
| 1996 | 20                | 11.9           | 52.8                 | 42.8   | 77.4  | 0.544                                   | 0.503  | 0.503 |
| 1997 | 32                | 12.1           | 50.3                 | 39.1   | 78.9  | 0.555                                   | 0.524  | 0.497 |
| 1998 | 0.6               | 15.7           | 51.5                 | 41.8   | 75.8  | 0.563                                   | 0.525  | 0.565 |
| 1999 | -4.8              | 19.5           | 56.3                 | 47.2   | 79.6  | 0.556                                   | 0.522  | 0.539 |
| 2000 | 2.8               | 20.8           | 61.5                 | 49.5   | 84.9  | 0.571                                   | 0.539  | 0.552 |

Fuente: Dane y cálculos DNP-UDS-DIOGS, *SISD* boletín No. 26. Año 2000. Cálculos propios

**Cuadro 2**  
Participación de cada decil en el ingreso. Personas/nacional 1991/1999

| Deciles  | 1991  | 1993  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Decil 1  | 0.92  | 0.74  | 0.63  | 0.63  | 0.63  | 0.58  |
| Decil 2  | 2.09  | 1.78  | 1.96  | 1.98  | 1.95  | 1.87  |
| Decil 3  | 2.94  | 2.58  | 2.88  | 2.94  | 2.79  | 2.81  |
| Decil 4  | 3.84  | 3.43  | 3.82  | 3.89  | 3.68  | 3.75  |
| Decil 5  | 4.81  | 4.41  | 4.83  | 4.98  | 4.69  | 4.82  |
| Decil 6  | 5.98  | 5.60  | 6.11  | 6.38  | 5.92  | 6.14  |
| Decil 7  | 6.54  | 7.11  | 7.78  | 8.19  | 7.54  | 7.92  |
| Decil 8  | 9.86  | 9.50  | 10.41 | 10.88 | 10.17 | 10.56 |
| Decil 9  | 14.08 | 13.96 | 15.23 | 16.09 | 15.55 | 16.07 |
| Decil 10 | 47.93 | 50.90 | 46.36 | 44.05 | 47.09 | 45.49 |

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, *SISD* boletín No. 26.

Un resumen de la situación social de los colombianos se plasma en la cruel realidad en que viven los niños y niñas en el umbral del siglo XXI. De acuerdo con el informe alterno que presentaron las ONGs al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en el año 2000, se tiene:

- Población total: 42,3 millones
- Población menor de edad: 41%
- Población infantil en condiciones de pobreza por ingresos: 68%
- Población infantil en condiciones de pobreza por NBI: 30%
- Niños y niñas en situación de desnutrición: 3,5 millones
- Niños que mueren por causas violentas al día: 12

— Mortalidad infantil menores de un año: 28 por mil nacidos vivos

— Niños y niñas laboralmente explotados: 4 millones

— Niños y niñas en situación de desplazamiento forzado: 1,4 millones

— Niños y niñas maltratados: 60%

— Niños y niñas pobres en edad escolar sin acceso a la educación: 38%

— Niños y niñas pobres sin acceso a la salud: 63%

— Sobrecupo en centros para adolescentes infractores a la ley penal: 330%

De otra parte, la brecha del desarrollo entre unidades territoriales es cada vez mayor y al interior de éstas se incrementan las desigualdades so-



ciales. En 1999, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios públicos, asistencia escolar de los niños, dependencia económica, calidad de la vivienda y hacinamiento) afecta, en promedio, a uno de cada cuatro hogares en Colombia, pero en departamentos como Magdalena, Chocó, Córdoba y Sucre, el índice de pobreza supera al 40% (cuadro 3).

El promedio nacional, según los departamentos del país, la pobreza por ingresos (asociada a mala calidad del empleo, desempleo, carencia de activos y bajo nivel educativo) afectó en 1999 a 54% de los colombianos, pero el rango va de 43,5% en Bogotá a 75,3% en Chocó.

Igual situación se presenta con el índice de condiciones de vida—ICV—que combina variables de posesión de

bienes físicos con variables que miden el capital humano presente y potencial y variables de composición del hogar; el índice presenta un valor medio para el país de 73,3 y a la vez altas desigualdades entre departamentos (el rango va de 58,8 en Boyacá a 87,7 en Bogotá).

En contraste, Colombia registra uno de los incrementos más altos en el gasto social por habitante en la década de 1990, en relación con el resto de países de América Latina. Según la Cepal, en términos per cápita, los casos de Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú son destacables por el crecimiento relativo del gasto social, que se duplicó con creces entre 1990-1991 y 1996-1997. Los incrementos de gasto social por habitante a lo largo de la década estuvieron asociados a la

mayor prioridad asignada al gasto social dentro del gasto público<sup>4</sup>.

La Constitución de 1991 estableció nuevos compromisos de gasto para el gobierno central, a la vez que determinó una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes de la nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en los derechos sociales y profundizar la descentralización.

Equivocadamente se argumenta que el desborde del déficit fiscal que registran las finanzas públicas es consecuencia de las obligaciones consti-

<sup>4</sup> Cepal, *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Alfaomega, Colombia, pp. 216-217, 2001

**Cuadro 3**  
**Pobreza (NBI y LP) y condiciones de vida (CV) nacional y departamental, 1999**

| Departamentos | % Pobreza NBI |            | % Pobreza por Ingresos LP |             | I. Condiciones de Vida |
|---------------|---------------|------------|---------------------------|-------------|------------------------|
|               | Pobreza       | Miseria    | Pobreza                   | Indigencia  |                        |
| Antioquia     | 23.8          | 7.3        | 54.9                      | 17.5        | 75.7                   |
| Atlántico     | 19.5          | 5.2        | 55.1                      | 16.3        | 80.4                   |
| Bogotá        | 12.5          | 2.1        | 43.5                      | 11.3        | 87.7                   |
| Bolívar       | 36.7          | 15.5       | 57.9                      | 20.2        | 63.3                   |
| Boyacá        | 34.4          | 10.3       | 63.7                      | 25.4        | 58.8                   |
| Caldas        | 19.8          | 2.7        | 51.1                      | 13.6        | 72.2                   |
| Caquetá       | 24.0          | 6.3        | 54.8                      | 14.1        | 69.2                   |
| Cauca         | 37.8          | 14.4       | 67.7                      | 36.8        | 61.5                   |
| Cesar         | 33.8          | 11.2       | 54.6                      | 15.9        | 69.1                   |
| Córdoba       | 49.4          | 23.5       | 68.9                      | 32.5        | 58.3                   |
| Cundinamarca  | 22.7          | 3.3        | 48.5                      | 14.3        | 69.7                   |
| Chocó         | 62.2          | 23.5       | 75.3                      | 47.4        | 55.3                   |
| Huila         | 24.1          | 7.5        | 57.4                      | 26.4        | 68.7                   |
| La Guajira    | 37.6          | 16.1       | 50.9                      | 19.9        | 70.1                   |
| Magdalena     | 40.3          | 15.8       | 60.6                      | 18.3        | 64.9                   |
| Meta          | 27.3          | 6.7        | 43.8                      | 12.2        | 72.1                   |
| Nariño        | 35.4          | 11.2       | 70.6                      | 36.8        | 60.6                   |
| N. Santander  | 24.1          | 6.6        | 58.8                      | 21.6        | 74.2                   |
| Quindío       | 21.8          | 5.3        | 49.6                      | 12.4        | 76.0                   |
| Risaralda     | 16.4          | 3.7        | 52.3                      | 18.2        | 77.1                   |
| Santander     | 20.3          | 4.4        | 49.6                      | 18.5        | 73.1                   |
| Sucre         | 44.6          | 19.8       | 61.1                      | 19.3        | 62.7                   |
| Tolima        | 28.6          | 8.8        | 56.0                      | 22.1        | 68.6                   |
| Valle         | 18.8          | 4.1        | 46.4                      | 12.8        | 79.5                   |
| <b>Total</b>  | <b>25.4</b>   | <b>7.7</b> | <b>53.8</b>               | <b>18.7</b> | <b>73.3</b>            |

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, boletín No. 26.



tucionales que en materia presupuestal adquirió el Estado colombiano, en particular con el gasto social y las transferencias (situado fiscal y participaciones municipales). En este sentido, la Contraloría General de la República afirma: "es tal el abismo que se ha abierto entre el pacto social en la parte del gasto y el pacto fiscal en lo tributario, que el creciente peso de la deuda pública nacional amenaza con convertirse en una avalancha sobre la economía, aplastando las posibilidades de salir adelante y erosionando las bases de los nacientes acuerdos sociales y económicos"<sup>5</sup>.

La brecha entre ingresos y gastos del presupuesto general de la nación sigue ampliándose. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El presupuesto general de la nación para el año 2001 tiene un valor de \$57 billones, lo que significa un incremento porcentual de 15,6% respecto al presupuesto de 2000.

El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización): aumenta un 29,3%; en el año 2000 creció en 20%. Los gastos de inversión se incrementan en 18,1%, recuperando apenas la caída que registró este rubro en el año 2000 de -15,3%. Los gastos de personal aumentan un 5,4% y los gastos generales caen en 19,9%. Las transferencias crecen en 8,7%, lo que significa que en términos reales bajaran los recursos per cápita en 2,2% para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación

Collage de Mauricio Suárez A.



de 2000 se estima en 9% y el crecimiento de la población en 1,9%).

El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. En el presupuesto del año 2001, 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito.

El gasto público social sigue siendo marginal en las finanzas del Estado. El pago de la deuda que beneficia al sector financiero y los recursos para la guerra y la justicia explican en parte el desbordado crecimiento de los gastos públicos, concentran más de la mitad del presupuesto general de gasto del año 2001, esto es, 15% del PIB. El gasto social representa sólo 33,3% del presupuesto (9,6% respecto al PIB) y en lo que se refiere al situado y la participación municipal, en conjunto, participan en 16,7% del presupuesto, 4,8% del PIB (cuadro 4).

Las estadísticas oficiales sobreestiman el gasto público social porque incluyen en estas cifras las transferencias a la seguridad social de sus trabajadores y partidas que técnicamente no pueden ser consideradas gasto público social como los cursos de entrenamiento de los cuerpos de seguridad del Estado (los asumen como gasto en educación) o los gastos en bienestar de las fuerzas militares y la burocracia (clubes de oficiales, etc.). Si a esto se suman las pérdidas por corrupción (que en salud son una tercera parte del gasto) y la intermediación financiera del sector privado en la prestación de los servicios sociales (en promedio un 20%), el gasto social que llega directamen-

<sup>5</sup> CGR, "Los estragos de la deuda pública, en *Gestión fiscal, informe financiero de la CGR*, N° 4, abril de 2000, p. 3.



**Cuadro 4**  
**Presupuesto General de Gastos 2001**

**\$Billones**

| Concepto  | Total       | Participación % |              |
|---|-------------|-----------------|--------------|
|   |             | Presupuesto     | PIB          |
| Servicio de la deuda pública nacional                 | 21,0        | 36,9            | 10,73        |
| Defensa y seguridad                                   | 7,0         | 12,4            | 3,59         |
| Ministerio de Justicia y del Derecho                  | 0,1         | 0,2             | 0,05         |
| Fiscalía  | 0,6         | 1,0             | 0,28         |
| <b>Subtotal deuda, seguridad y justicia</b>           | <b>28,7</b> | <b>50,5</b>     | <b>14,66</b> |
| Presidencia de la República                           | 0,6         | 1,1             | 0,32         |
| Red de Solidaridad Social                             | 0,07        | 0,1             | 0,03         |
| Forec   | 0,05        | 0,1             | 0,02         |
| Sector agropecuario                                   | 0,4         | 0,8             | 0,22         |
| Ministerio del Trabajo y Seguridad Social             | 2,8         | 5,0             | 1,43         |
| Sector Educación                                      | 2,5         | 4,4             | 1,28         |
| Sena  | 0,6         | 1,0             | 0,29         |
| Sector salud  | 1,0         | 1,7             | 0,49         |
| Icbf  | 1,0         | 1,8             | 0,51         |
| Inurbe  | 0,1         | 0,2             | 0,07         |
| Ministerio de Desarrollo Económico                    | 0,1         | 0,2             | 0,07         |
| Situado fiscal (incluye recursos crédito educación)   | 5,9         | 1,4             | 3,01         |
| Participación municipios                              | 3,6         | 6,3             | 1,84         |
| <b>Subtotal gasto social</b>                          | <b>18,8</b> | <b>33,1</b>     | <b>9,60</b>  |
| Congreso de la República                              | 0,1         | 0,3             | 0,09         |
| DNP   | 0,3         | 0,6             | 0,17         |
| Colciencias   | 0,02        | 0,1             | 0,01         |
| Ministerio de Hacienda (sin situado ni Parti. Munic.) | 3,3         | 6,8             | 1,68         |
| Ministerio del Interior                               | 0,07        | 0,1             | 0,03         |
| Minas y Energía                                       | 0,4         | 0,7             | 0,21         |
| Sector comunicaciones                                 | 0,3         | 0,4             | 0,13         |
| Transportes y Vías                                    | 1,8         | 3,2             | 0,93         |
| Sector Medio Ambiente y Corporaciones                 | 0,1         | 0,2             | 0,07         |
| Sector cultura  | 0,04        | 0,1             | 0,02         |
| Otros   | 2,9         | 5,1             | 1,47         |
| <b>Total</b>  | <b>57,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>29,08</b> |

Fuente: cálculos propios con base en datos del Ministerio de Hacienda.



te al beneficiario no alcanza a representar un 5% del PIB. Esta situación explica, entonces, por qué en medio de una Constitución garantista de los derechos sociales y de un gasto social creciente en los años noventa su impacto sea limitado y, al contrario, aumentan la violencia, la pobreza, el desempleo, la iniquidad y todo tipo de exclusiones.

### 3. Explotación de las necesidades básicas

Al finalizar la década de los años ochenta, en el siglo XX, se iniciaron en Colombia los procesos de ajuste y reestructuración de la economía. Al principio de los noventa, con el gobierno de Gaviria (1990-1994) se profundizaron las medidas. El programa de ajuste y cambio de la economía se orientó por el recetario neoliberal impuesto en América Latina. Diez elementos sirvieron de fundamento: i) apertura indiscriminada y baja de aranceles, ii) reducción del papel económico y social del Estado, privatización de activos públicos, iii) control monetario, ajuste fiscal y equilibrios macroeconómicos como objetivos centrales de la política económica, iv) recorte del gasto público y eliminación de subsidios, v) normativas favorables a la inversión extranjera, vi) fortalecimiento del capital financiero,

vii) deslaboralización y flexibilización del mercado de trabajo, viii) apertura e impulso a la explotación de los recursos naturales, ix) predominio del ejecutivo sobre las demás ramas del poder público, x) represión del descontento social y laboral.

La administración Pastrana (1998-2002) expresó su intención de profundizar y acelerar las políticas neoliberales iniciadas a principios de los noventa<sup>6</sup>. Bajo la excusa de un endeudamiento público explosivo, la administración Pastrana entregó a finales de 1999 el manejo de la economía al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores financieros. El gobierno, como parte de los compromisos adquiridos con el FMI viene impulsando un paquete de reformas en materia económica, social y territorial: ajuste del déficit fiscal mediante la reducción de los salarios públicos, recortes en el gasto social y las transferencias a los municipios y departamentos; freno a la inversión pública; control a la evasión de impuestos y ampliación de la base de contribuyentes afectando principalmente a los trabajadores y los sectores populares; normas para reducir los costos y flexibilizar el régimen laboral; reforma a la seguridad social buscando elevar los montos y períodos de cotización por parte de los trabajadores; eliminación de la retroactividad de las cesantías de los trabajadores del sec-

tor público; y, la privatización total de los activos públicos.

Con la política de las privatizaciones, los bienes y servicios sociales han entrado de lleno al mercado dentro de la lógica del capital. Del desconocimiento se pasó al reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales y de éstos a la explotación de las necesidades humanas. En general, los servicios sociales y de protección que presta el Estado funcionan precariamente en la atención de los más pobres, pero, a pesar de la discriminación, los hace dependientes de por vida al impedir las iniciativas sociales autogestionarias, los somete y los articula en la red del clientelismo que sostiene, en parte, el régimen político y, ahora, los somete a la ruda ley del interés privado.

Con la constitucionalidad de los derechos se alcanzaron importantes aumentos en las coberturas de los servicios sociales. Ante los altos precios de los satisfactores de las necesidades básicas, la recesión económica, el ajuste fiscal y el aumento de las tasas de desempleo, las garantías de los derechos sociales se vienen resquebrajando. Así, en seguridad social en salud se presenta una ele-

<sup>6</sup> Palabras del presidente Andrés Pastrana en la instalación del Congreso de la República, Bogotá, 20 de julio de 1999.

**Cuadro 5**  
**Población asegurada en salud, 1995-2000**

Miles de personas

| Concepto             | 1995   | 1997   | 1999   | 2000   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|
| Población total      | 38.558 | 40.018 | 41.539 | 42.299 |
| Régimen contributivo | 6.708  | 13.065 | 13.652 | 13.454 |
| Régimen subsidiado   | 4.800  | 7.026  | 9.325  | 9.365  |
| Régímenes especiales | 1.000  | 1.150  | 1.250  | 1.250  |
| Total asegurados     | 12.509 | 21.242 | 24.228 | 24.070 |
| Cobertura (%)        | 32,4   | 53,1   | 58,3   | 56,9   |

Fuente: ACHC, *El Tiempo*, 13 de mayo de 2001, sección 2-15.



vada deserción y cerca de 12 millones de la población más pobre no accede a los servicios de salud (cuadro 5).

El actual sistema de salud forma parte de las reformas adoptadas en la Ley 100 de 1993. La administración de este servicio lo entregó el gobierno al sector privado para que lo explote en su propio beneficio. De acuerdo con la Academia de Ciencias Médicas, los intermediarios (empresas prestadoras de servicios EPS), se quedan con la tercera parte del negocio de la salud, estimado en \$5 billones.

De acuerdo con las afirmaciones de uno de los ministros de Salud de la administración Pastrana, Virgilio Galvis, las entidades destinadas a la prestación de servicios de salud no han sido ajenas a la corrupción, el despilfarro y la desviación de recursos. Al año se pierden \$2 billones, esto es, 40% de lo que vale el Sistema de seguridad social en salud. Las causas que inciden en esta pérdida son: la doble afiliación, la falta de gerencia, la alta carga laboral no necesaria, el mal manejo de equipos, la falta de tecnología, los deficientes planes de compra y suministros, la falta de competencia e idoneidad del recurso humano, los deficitarios sistemas de cobro de cartera y la mora en el pago de compromisos económicos entre los agentes que interactúan dentro del sistema de salud. En el año 1999, de los 9,3 millones de afiliados al régimen subsidiado 3,5 millones presentaban problemas de documentación o información defectuosa (38%). Según el ex ministro de Salud y presidente de la Academia Nacional de Medicina, José Félix Patiño, a los siete años de aplicada la Ley 100 se registra la más profunda crisis en el sistema de salud de toda la historia del país y una total improvisación en la aplicación de la norma.

De igual manera sigue sin resolverse la crisis pensional colombiana, en especial la del sector público. La Ley 100 no logró la solución definitiva. El porcentaje de ocupados afiliados pasó de 63,9% a 48,4% entre 1996 y 1999. Además, más de la mitad de los afiliados a los fondos de pensiones, ISS y administradoras de fondos privados, son inactivos (no cotizan por más de seis meses). En el sistema de pensiones se percata una tendencia decreciente y acelerada de deterioro en la relación cotizantes/afiliados y cotizantes/pensionados. Por ello la administración Pastrana adelanta una profunda reforma al régimen pensional consignada en la Ley 100 que tiene como objetivos reducir las prestaciones, aumentar los requisitos y fortalecer los fondos privados. En efecto, una reforma pensional significa la privatización del sistema mediante el monopolio de los fondos privados y la desaparición del régimen de

prima media representado en el ISS. La seguridad social que pagan los asalariados genera, a su vez, una de las mayores disponibilidades de ahorro público al servicio del capital financiero, que es utilizado posteriormente para la propia explotación de esos mismos trabajadores.

De otra parte, el sector vivienda no sale de la crisis. El derrumbamiento registrado en la construcción desde mediados de los años noventa provocó un desplome en los precios de la vivienda (10% en términos reales) y los créditos aprobados en el año 2000 en la banca hipotecaria fueron inferiores en 27% al año 1999. A partir de la Ley 3 de 1991 se desmontaron las formas de intervención del Estado en la realización directa de la vivienda y en la asignación de subsidios directos a la oferta. A través del nuevo modelo de subsidio a la demanda, entre los años 1991 y 2000 se apoyaron cerca de 900.000 nuevas soluciones de vivienda de interés social. A pesar de la solución de 100.000 viviendas nuevas en promedio por año, el déficit habitacional es creciente en Colombia,





actualmente se estima en cerca de un millón de unidades. Las crisis en la construcción y en el sistema de financiamiento a largo plazo, unido a la ineficacia de las políticas de vivienda de interés social, han impedido reducir el déficit.

Las políticas que impulsaron la especulación financiera durante los noventa (las tasas de interés se elevaron por arriba del 80% anual) condujeron al colapso del sistema de financiamiento de vivienda. Una alta proporción de los 800.000 deudores de las corporaciones de ahorro y vivienda —CAV— tuvieron que refinanciar sus deudas o perdieron sus viviendas ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones crediticias (cuatro fenómenos adversos confluyeron: caída en los ingresos de los hogares, aumento en el desempleo, elevación en los intereses y desvalorización de las viviendas). Nueve mil inmuebles entregados en dación de pago a las instituciones financieras durante 1999 ejemplifican el alcance de la crisis del sistema de financiamiento. Actualmente cursa una demanda contra el Banco de la República, a través de la figura jurídica de Acción de grupo<sup>7</sup>, por su responsabilidad en los perjuicios ocasionados a los usuarios de créditos hipotecarios pactados en Upac, derivados de la aplicación de la resolución N° 18 de 1995 que cambió arbitrariamente los términos de los contratos en favor del capital financiero. El valor de la demanda es de las más cuantiosas en la historia del país, equivale a dos reformas tributarias: \$6,7 billones (incluye daño emergente más lucro cesante).

En cuanto a la expansión de las redes de servicios públicos domiciliarios las coberturas se encuentran en un rango entre 70 y 95% de las viviendas. Bajo el nuevo esquema de gestión privada y desmonte de los



Collage de Mauricio Suárez A.

subsidios se viene golpeando significativamente los menguados ingresos de los estratos medios y bajos de la sociedad, debido a que los precios de las tarifas aumentan en promedio un 40% en términos reales, situación que ha motivado permanentes protestas por parte de los usuarios de los servicios. Las políticas de regulación del Estado han sido favorables a los empresarios. Las tarifas de agua, por ejemplo, han subido hasta en 500% en el período 1996-2000.

El sector de la educación pública sigue la tendencia global de las privatizaciones y los subsidios a la demanda. Para el año 2000, el sistema formal de educación debió atender teóricamente una población de 12,5 millones de estudiantes. Ante la grave situación de los hogares, cerca de tres millones de jóvenes quedan por fuera del sistema. Los subsidios a la demanda, ante el ajuste fiscal, se focalizan en los niveles 1 y 2 del Sisben (el nivel 2 equivale al estrato socioeconómico 1), por lo que quedan excluidos de los subsidios a la educación amplios sectores de población pobre y de estratos medios. Según el Icetex, para el año 2000 se estimó una deserción escolar del 30% ante la im-

posibilidad de los padres de pagar las correspondientes pensiones.

La administración Pastrana se propone el desmonte del financiamiento por parte del Estado de los grados cero (para que sea asumida la socialización y educación de los niños pequeños por parte de las madres), décimo y once (para que sean financiados por las entidades territoriales) y la nación dejará de financiar a las universidades públicas para que los estudiantes lo hagan a través del sistema de crédito. Además, no existe política de ciencia y tecnología. En el marco de las reformas del esquema de asignación de recursos se busca la privatización de las instituciones del sector público a partir del manejo de los subsidios estatales por parte de la concesión a establecimientos manejados por particulares.

En resumen, todos los bienes y servicios que tienen como fin satisfacer las necesidades específicas de la vida y de la población —reproducción, salud, higiene, vivienda, educación y seguridad social— deben cubrir en su precio, no sólo los costos de su producción, además la ganancia del capital (productivo, comercial y financiero) y los sobrepuestos que demanda la corrupción de burócratas y políticos. De la ilusión de los derechos sociales se pasó rápidamente, en el marco del modelo neoliberal, a la explotación de las necesidades humanas.

<sup>7</sup> La Acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados. La Acción de grupo tiene finalidad meramente indemnizatoria y legítima en la causa no sólo a quienes tienen interés legítimo, serio y actual, sino que además es necesario que el titular del interés pertenezca a un grupo de individuos que resultaron afectados por una causa común. En este caso, los directivos del Banco de la República ocasionaron con sus medidas financieras una calamidad pública de altas proporciones.



Fabio E. Velásquez C.  
Profesor del Departamento de Ciencias Sociales,  
Universidad del Valle (Cali). Investigador de Foro  
Nacional por Colombia

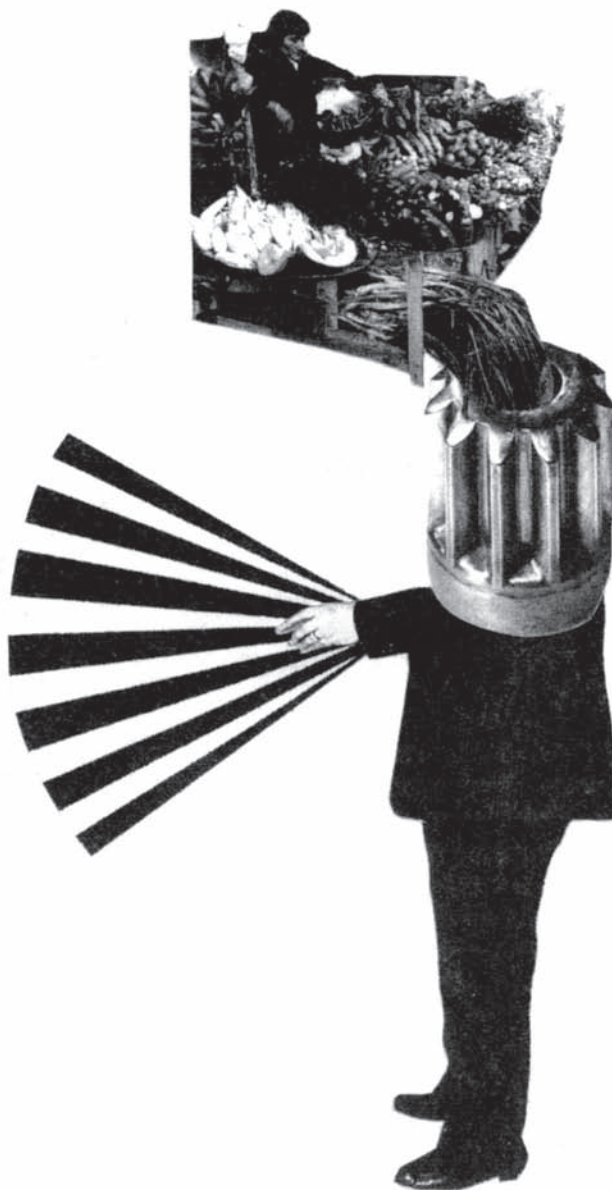
# Ordenamiento territorial y descentralización: *Un paso adelante, dos atrás*

Fabio E. Velásquez C.

## Nuevos referentes

El análisis de logros y fracasos de la Constitución de 1991 en materia de ordenamiento territorial y descentralización en su primera década de existencia ocupa un lugar central en el balance global que pueda hacerse de la Carta política, pues constituye uno de los pilares que sustenta el nuevo esquema estatal. Dicho análisis no puede limitarse a una comparación mecánica entre lo que se lee en el texto constitucional y lo que se pudo hacer o no en estos años, sino que debe proponer una lectura de tales resultados a la luz de nuevos referentes que han marcado la existencia de los colombianos en esta década, los cuales plantean interrogantes a la propia Constitución y ponen de presente nuevas dimensiones que hace una década probablemente no eran visibles o no lo eran tanto como hoy.

Entre tales referentes, cuatro parecen ocupar un lugar destacado en la coyuntura actual: en primer lugar, las transformaciones del territorio, tanto local como regional y nacional, en función de las nuevas exigencias del mundo globalizado. Fals (2000) lo plantea de la siguiente manera: "Para empezar, reconozcamos que los procesos globales emergentes están redefiniendo la existencia del poder estatal y creando geografías políticas alternas, reconfigurando y removiendo en todas partes las bases sociales y políticas de los contenedores espaciales. De esta manera, el tradicional modelo autosuficiente de Estado y sociedad se ha vuelto problemático. Se está erosionando" (p. 47). Y añade: "Ahora existe un espacio social global de naturaleza irregular, compuesto de





niveles, nodos, escalas y formas superpuestas e interpenetrables que se ajustan a la realidad fragmentada y múltiple del mundo contemporáneo (...) Los ajustes y flujos de escala institucional hacia arriba, afuera y abajo de las estructuras sociales y políticas están creando capas polimorfas de organización territorial que no convergen unas con otras linealmente según la antigua escala geográfica" (p. 47-48).

La articulación entre lo global y lo territorial puede producir sinergias creativas, como lo sugieren Borja y Castells (1997), pero también fisuras y conflictos desgarradores en el territorio cuando las exigencias del mundo globalizado alimentan procesos de exclusión social (Velásquez, 1999). ¿Qué tanto el ordenamiento territorial y la descentralización han propiciado condiciones favorables para que los municipios enfrenten con éxito las nuevas coordenadas de la economía global y puedan transformar las exigencias de esta última en oportunidades para el crecimiento económico y el bienestar social?

Un segundo referente es la crisis económica del país. En el segundo semestre de 1998 el PIB comenzó a descender, como no había ocurrido hacía mucho tiempo, en virtud de la convergencia de factores tales como el desequilibrio fiscal, las condiciones externas adversas y la baja competitividad de la industria nacional en el mercado mundial. En 1999 el PIB cayó en 4,5% y la tasa de desempleo comenzó a crecer hasta ubicarse en este año en el umbral del 20%. El impacto de la crisis sobre el territorio es directo: desequilibrios regionales (población y capitales que emigran de unas regiones a otras), empobrecimiento de la gente, crisis de los fiscos estatales, deterioro de la calidad de vida de capas crecientes de la población, incremento de las demandas sociales, especialmente en los grandes centros urbanos, pérdida del sentido de pertenencia al territorio, etc.

¿Cómo ha incidido la crisis económica en el desenvolvimiento de la descentralización y en logro de la nueva arquitectura estatal propuesta por la Constitución de 1991?

El conflicto armado y los diálogos de paz constituyen un tercer referente. Hace una década, la presencia de grupos armados era un dato "externo" a la vida de los municipios, en el sentido de que el "blanco" de la lucha política y militar de la guerrilla era el gobierno central y sus fuerzas armadas, no tanto los municipios. Hoy, la situación es diferente: de un lado, las tomas guerrilleras de municipios no sólo producen un saldo de muerte entre civiles y militares, sino destrucción de infraestructuras y equipamientos locales que son vitales para la población (escuelas, centros de salud, viviendas, alcaldías, puestos de policía, carreteras, etc.), menoscabando así un patrimonio colectivo que ha sido probablemente fruto de un esfuerzo solidario de varias generaciones y que constituye un medio imprescindible para la satisfacción de necesidades de la población.

De otro lado, los grupos armados se han convertido en actores que presionan a los mandatarios locales para que orienten el gasto público hacia aquellas zonas en las cuales influyen políticamente, que hacen veeduría armada a la gestión local, que amenazan a alcaldes y concejales adversos a sus ideas, y que con el poder de las armas coaccionan a los civiles para que asuman conductas de terminadas (por ejemplo, abstenerse de votar). A ello hay que añadir el significado de la zona de distensión en el Caguán como territorio controlado política y militarmente por la guerrilla, en el que los poderes civiles tienen poco peso frente al dominio ejercido por ella sobre el territorio y su población. Es, sin duda, una situación excepcional que plantea importantes interrogantes sobre las relaciones entre territorio y Estado colombiano.

Lo que queda claro es que la presencia guerrillera introduce un sesgo muy importante en el desarrollo de la descentralización y en las políticas de ordenamiento territorial. ¿Es factible en esas circunstancias avanzar hacia modelos de gestión más eficientes y más democráticos? ¿Puede pensarse hoy día el ordenamiento territorial en contextos de guerra y destrucción del territorio?

Finalmente, el cuarto referente es el de las políticas de los dos últimos gobiernos en materia de ordenamiento territorial y descentralización. De estirpe muy distinta, los gobiernos de Samper y Pastrana han coincidido en esta materia. En cuanto al ordenamiento territorial, la actitud ha sido más bien de indiferencia. En lo que respecta a la descentralización, ambos gobiernos han hablado de profundizarla, aunque sus propuestas han tratado más bien de hundirla. Como se verá luego, la intención es rebajar su alcance y evitar un debilitamiento del gobierno nacional en el control político de la "periferia" territorial. La estrategia ha sido reducir la descentralización a un problema meramente fiscal y sustentar desde esa orilla todas las reformas propuestas. ¿Será que afectando exclusivamente el diseño fiscal de la descentralización podrán resolverse los problemas de prestación de servicios, modelos de gestión, capacidad de gestión, participación ciudadana y gobernabilidad?

La Constitución de 1991 representó en su momento un consenso político sobre la nueva estructura del Estado y del régimen político. En lo que respecta al ordenamiento territorial y la descentralización, los constituyentes propusieron una nueva estructura político-administrativa del Estado que permitiera reconocer la diversidad del país al tiempo que mantenía la estructura unitaria de la república. Así mismo, dieron mayor fuerza e impulso a las reformas descentralistas de la década del 80, elevando algunas de ellas a rango constitucional y creando nuevos me-



canismos políticos, financieros y administrativos para convertirlas en un proceso históricamente irreversible. En estos diez años, ¿qué tanto hemos logrado convertir en realidad ese diseño?

## El ordenamiento territorial

Este tema tuvo un importante peso específico en las discusiones de los constituyentes y en el entramado final de la Carta política. Aparece desde el primer artículo cuando se define a Colombia como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. Más adelante, se establece el papel regulador del Estado en materia de medio ambiente y espacio público: “El Estado —se lee en el artículo 80— planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de daños causados”. En el artículo 82 se indica que “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.



Un segundo aspecto es el de la división del territorio. Al Congreso corresponde “definir la división general del territorio con arreglo a la Constitución, fijar las bases para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer las competencias”, así como “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (art. 150, numerales 4 y 18). El Título XI contiene las disposiciones sobre esta materia, la más importante de las cuales es la división del país en municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas, y abre la posibilidad de conformar otras entidades territoriales, las regiones y las provincias.

No fue ésta una decisión fácil para los constituyentes. Desde comienzos de la década del 80 se había iniciado una polémica sobre la viabilidad del

departamento como ente territorial. Para unos, como el profesor Fals Borda, la crisis del departamento era evidente y, en consecuencia, no quedaba más que abolir ese nivel e imaginar alternativas de ordenamiento territorial, concretamente las provincias y las regiones (el llamado “Estado regional unitario”). Para otros, la propia debilidad del departamento exigía fortalecerlo, no abolirlo, como entidad territorial, especialmente en el plano político y fiscal. La polémica en la Comisión Segunda de la Constituyente se zanjó mediante un acuerdo según el

cual se mantenía la figura del departamento, se lo fortalecía política y administrativamente a través de la elección del gobernador y de la redefinición de sus funciones y competencias, pero se abría la puerta a que en el futuro se crearan las provincias y las regiones.

La Constitución asignó a los departamentos funciones de promoción y planificación del desarrollo económico y social en su territorio, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determine la ley. Por su parte, los municipios fueron definidos como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y se les asignó funciones de prestación de servicios públicos, de construcción de obras de progreso local, de ordenamiento



territorial, de promoción de la participación comunitaria y de mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

La autonomía de las entidades territoriales fue entendida como la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le corresponden a cada una de ellas, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, finalmente, participar en las rentas nacionales (art. 287).

El instrumento más importante establecido por la Constitución para el ordenamiento territorial es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot), la cual debe distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno, reglamentar la creación de entidades territoriales y establecer el marco jurídico-institucional para el manejo y la regulación del territorio.

Dos últimos aspectos de interés introdujo la Constitución en sus artículos transitorios: en primer lugar, creó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), encargada de formular durante un período de tres años recomendaciones para acomodar la división territorial del país a la Constitución. Segundo ordenó la expedición de una ley que “les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que demarque la ley. Ésta deberá contener mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social” (art. 55).

¿Qué tanto se ha logrado convertir en realidad estos dictámenes constitucionales? Cuatro aspectos merecen atención: en primer lugar, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).

Ésta fue creada mediante el decreto 2868 de 1991 y comenzó a operar en 1992. La Comisión trabajó intensamente en dos frentes: de un lado, la difusión de los temas del ordenamiento territorial en el país, de manera que se convirtieran en preocupación del Estado y de distintos sectores de la población. En tal sentido, realizó y difundió estudios, propuso metodologías participativas, editó el *Boletín de Ordenamiento Territorial*, vinculó a sus diferentes comisiones consultivas a una gran cantidad de personas relacionadas con el tema y se esforzó por crear una conciencia ciudadana sobre la importancia de pensar el país desde las regiones. De otro lado, elaboró una serie de recomendaciones sobre normas relacionadas con materias como la creación de distritos, de las regiones administrativas y de planificación, la distribución de competencias y recursos entre entidades territoriales y los contenidos de la Loot.

Lamentablemente, las recomendaciones de la COT nunca tuvieron eco en el gobierno nacional ni en el Congreso de la República, probablemente porque muchas de ellas se movían en contravía de las prácticas tradicionales de la clase política, en las que la participación ciudadana, los criterios técnicos y la concertación, poca cabida tenían. Además, la hipótesis sobre la cual trabajó la comisión, bajo la inspiración de su secretario, el exconstituyente Orlando Fals Borda, de hacer girar el ordenamiento territorial en torno a las regiones y las provincias, aunque fundamentada en antecedentes históricos y en argumentos seriamente sustentados, confrontaba las estructuras seculares del ordenamiento territorial en Colombia, por lo que seguramente fue vista como inconveniente para el país. De alguna manera, el trabajo de la COT se convirtió en un esfuerzo más cuyos frutos no hemos podido cosechar.

Un segundo aspecto es la reglamentación del artículo transitorio 55

de la Constitución, plasmada en la Ley 70 de 1993, conocida como Ley de negritudes. Éste es uno de los experimentos más interesantes que se derivaron de la aprobación de la nueva Carta política, por dos razones: en primer lugar, porque concitó esfuerzos de las comunidades negras del Pacífico para organizarse, pensarse como parte del país y producir iniciativas tendientes a mejorar sus condiciones de vida y aprovechar las potencialidades de su territorio. Propició así un movimiento social que, en medio de sus confrontaciones internas, ganó en identidad y presencia política. En segundo lugar, porque produjo un resultado concreto, la Ley 70, que creaba las condiciones jurídicas e institucionales para que las comunidades negras ribereñas pudieran autogestionar su propio desarrollo territorial y colectivo.

La ley contiene los siguientes aspectos relevantes (Borja, 1996):

- La comunidad negra es reconocida como grupo étnico.

- Sus prácticas tradicionales de producción son valoradas y reconocidas como vía para acceder a la titulación colectiva.

- Se reconoce una territorialidad fundada en las pautas de poblamiento, el control derivado de sus sistemas de parentesco y los sistemas de uso de su hábitat.

- Se define la propiedad colectiva de la tierra.

- Se reconoce un conjunto de derechos derivados de su propia tradición.

- Se establecen los Consejos Comunitarios como formas de administración interna de las comunidades negras, de manejo colectivo de su territorio y de relación con el Estado.

- Se reconocen sus prácticas tradicionales en el manejo de los recursos naturales, especialmente los mineros.



— Se crean amecanismos de participación de las comunidades negras en diferentes instancias: consejos de planeación, juntas directivas de las corporaciones regionales, y en todas aquellas decisiones que afectan su futuro desarrollo.

— Se definen las cuencas hidrográficas como unidades de planificación.

— Se reconoce a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus aspiraciones y necesidades etnoculturales.

Pero, más allá de la aprobación de la ley, que de por sí es un importante resultado, interesa examinar su aplicación y las dinámicas sociales que suscitó. Un estudio realizado por Michel Agier y Odile Hoffmann (1999), aunque referido exclusivamente al Pacífico nariñense, proporciona información que puede ayudar a tipificar ciertos procesos que se desprendieron de la aplicación de la norma. Según ellos, la mayoría de los actores del Pacífico (guerrilla, paramilitares, la clase política y los empresarios) no parecen haber tomado en serio la ley ni interesarse por su aplicación. En cambio, algunas instituciones estatales y no estatales, al igual que las propias comunidades ribereñas, le apostaron fuertemente a la ley y se interesaron por darle vida. Agier y Hoffmann encontraron en su estudio tres modalidades de desarrollo de la Ley 70: la primera se caracteriza por la participación de las organizaciones campesinas a lo largo del proceso a través de consultas y reuniones en las distintas comunidades, lideradas por una organización (Palenque). La estrategia principal era de carácter político, a saber: construir nuevos actores capaces de intervenir local, regional y nacionalmente, de manera que se convirtieran en base social del movimiento de negritudes. Esta modalidad mostró limitaciones tales como la ausencia de autonomía financiera (la

financiación del proceso provenía de fuentes externas) y la concentración de la información en una élite de dirigentes comunitarios que filtraban recursos, información y decisiones y que terminaban actuando en función de sus propios intereses y no de los de su base social.

Una segunda modalidad fue la agenciada por las instituciones estatales a través de procesos en los que no interesaba la participación ciudadana sino la eficacia en el cumplimiento de la norma. Se debía aplicar la ley lo más rápido posible a fin de acortar los procesos y sus costos correspondientes. La idea era que en cortos lapsos y a partir de procesos político-burocráticos se otorgara la propiedad colectiva de la tierra a los campesinos. El problema es que la gente era interpelada sólo como insumo de una gestión que competía exclusivamente a las entidades. Esto hizo que el proceso fuera políticamente frágil.

Finalmente, la tercera modalidad fue la que lideró el sector privado. Éste buscaba básicamente hacer uso de la ley en función de sus intereses de lucro (aligerar la propiedad colectiva para negociar la posibilidad de implantar negocios de explotación de recursos naturales). Es una modalidad eminentemente pragmática que pensó en las comunidades negras exclusivamente como instrumento para la implantación de negocios lucrativos.

En las tres modalidades el efecto de la aplicación de la ley no fue el que imaginaron sus gestores, es decir, una movilización masiva de las comunidades negras para la autogestión del desarrollo. Por el contrario, estas últimas terminaron siendo instrumento al servicio de "otros" (dirigentes de las organizaciones de negritudes, instituciones estatales o empresa privada), lo que les restó autonomía para negociar sus propios intereses.

Sin querer generalizar, es posible que el proceso de titulación colectiva

de las tierras en el resto del Pacífico haya seguido alguna de estas vías y que, por tanto, la ley no haya logrado el impacto social y político que se quería. Además, el debate y la movilización que se logró en torno a la discusión de la ley en el seno de las comunidades campesinas ha disminuido de intensidad con el paso del tiempo, restándole fuerza a la aplicación de la norma, sobre todo en lo relacionado con la generación de procesos de desarrollo sostenible en la zona.

Otro aspecto del ordenamiento territorial es el esquema de entidades territoriales definido por la Constitución. En esta materia son pocos los avances conseguidos hasta ahora. El esquema heredado de la Carta de 1886 no se ha modificado sustancialmente: los municipios y los departamentos siguen siendo las figuras dominantes en la división político-administrativa del país. Ni las entidades territoriales indígenas, ni las provincias ni las regiones, han sido reglamentadas, lo que ha impedido el desarrollo completo del Título XI de la Constitución.

Lo que ha cambiado es la distribución de responsabilidades de las entidades territoriales. Los municipios y los departamentos tienen hoy importantes atribuciones en materia social (salud, educación, agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, seguridad ciudadana, atención a grupos vulnerables, etc.) y de desarrollo de infraestructura urbana y rural, aunque no son claros los límites de competencias entre las entidades territoriales y la nación. Hoy día existe un clamor compartido sobre la necesidad de revisar la Ley 60 de 1993 en esa materia y aclarar de una vez por todas las responsabilidades propias de cada nivel territorial.

El otro aspecto es el de las finanzas territoriales. La mayoría de los municipios y los departamentos muestran altos déficits fiscales que les impi-



den atender con eficiencia y calidad las demandas de la población. En el caso de los departamentos la situación es más notoria pues, como se dijo antes, los constituyentes decidieron fortalecerlos como nivel intermedio de la organización del Estado dándole atribuciones precisas de intermediación entre el gobierno nacional y los municipios, de apoyo a estos últimos y de prestación de algunos servicios, ordenando la elección de gobernadores y asegurándole algunas rentas que garantizarían su estabilidad financiera. Sin embargo, los departamentos se encuentran de nuevo en una situación de crisis, no sólo por su precaria situación financiera y fiscal, sino porque no han podido jugar el papel que la Constitución les definió. Los gobernadores han fungido como prestadores directos de servicios, como ejecutores de obras y de proyectos, más que como gestores, al tenor de criterios de cálculo electoral y no de garantía del bien común. En lugar de apoyar a los municipios, los departamentos se han dedicado a competir con ellos en la prestación de servicios.

En cuanto a los municipios, muestran también un desequilibrio fiscal que los obliga a someterse a drásticos planes de ajuste que perjudican en primera instancia la inversión, especialmente la social. Los municipios concentran el grueso de las competencias descentralizadas desde la década del 80 y ello implica una inmensa responsabilidad de cara a sus habitantes, a la que no han podido dar cumplimiento por deficiencias tanto en el diseño de la descentralización como en la gestión propiamente dicha.

En parte, los problemas presentados en el funcionamiento de las entidades territoriales se explican por la ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Éste es el cuarto aspecto del análisis. La Constitución ordenó, en efecto, su formulación, pero, pasados diez años, lamentablemente nada se ha logrado en ese sen-

tido. Han pasado por el Congreso varios proyectos de ley, pero no ha existido el acuerdo político necesario para dar a luz una norma que, por su carácter de orgánica, debe crear el marco jurídico e institucional del ordenamiento territorial y de la descentralización.

El gobierno nacional presentará al Congreso en la segunda legislatura de este año un nuevo proyecto de Loot que ha sido el fruto de la evaluación de experiencias de otros países, de análisis de los proyectos anteriores archivados y de una discusión sistemática y amplia en varias regiones del país. El proyecto tiene algunos puntos interesantes como la figura de las Áreas de Desarrollo Territorial, instrumento de flexibilización de las rigideces presentes en el diseño territorial actual, la formulación del Proyecto Estratégico Territorial y el esquema institucional del ordenamiento territorial. Es un punto de partida para la discusión que deberá ser mirado con atención por los ciudadanos y por el Congreso de la República.

De todas formas, el asunto clave es la oportunidad de ese debate, dado que el país se encuentra comprometido con un proceso de paz en el que sin duda alguna el tema de la organización político-administrativa del Estado es central en la negociación. ¿Tendría sentido aprobar en el Congreso una ley orgánica independientemente de los acuerdos de paz? Probablemente, no. Pero, ¿habrá que esperar a que se firmen los acuerdos de paz para sacar adelante esa iniciativa? Probablemente, tampoco. Así, el nudo gordiano del asunto es resolver adecuadamente una necesidad urgente (la Loot) en un contexto de negociaciones que no tendrán salida en el corto plazo. Por lo demás, el país pasa actualmente por una fase de reformas institucionales (ajuste fiscal, reforma política, modificación del régimen de transferencias, revisión probable de la Ley 60/93, reforma pensional). La Loot

tendría que inscribirse, por lo menos desde la perspectiva del gobierno, en la lógica de tales reformas, lo que vuelve más complejo el panorama de su discusión y aprobación<sup>1</sup>.

En suma, no es positivo el balance que puede hacerse en materia de ordenamiento territorial en esta década de aplicación de la nueva Constitución. Para decirlo con palabras de Jaime Castro (2001): "El modelo de ordenamiento territorial que adoptamos en 1886 se agotó. Hoy no interpreta ni expresa la realidad que vivimos ni las necesidades inmediatas y futuras del país. Las reformas que le introdujimos con la descentralización de mediados de los 80 y la Constitución del 91 lograron que sobreviviera pero no pudieron salvarlo del todo. Sus fallas son estructurales, no meramente coyunturales. Tiene que ser reemplazado por una nueva forma de distribución y reparto territorial del poder público. Tenemos que reordenar el territorio para que el Estado pueda cumplir sus funciones".

## La descentralización

La Constitución del 91 no hizo otra cosa que profundizar el proceso de descentralización iniciado en forma en la década del 80<sup>2</sup>. Como bien se sabe, las reformas descentralistas en Co-

<sup>1</sup> En 1997, el Congreso aprobó la Ley 388 sobre los planes de ordenamiento territorial (POT) en los municipios. Es una norma muy importante que intenta superar las limitaciones de la Ley 9a. de 1989 (Ley de reforma urbana) en materia de intervención sobre el suelo urbano y sobre el mercado de tierras en general. Introduce criterios de sostenibilidad y democratización en la gestión del suelo. Sin embargo, presenta el gran problema de que "municipaliza" el ordenamiento territorial, cuando éste es un asunto que —incluso desde la perspectiva del municipio— necesariamente toca dimensiones regionales y nacionales

<sup>2</sup> "Iniciado en forma" significa que en esa década fueron aprobadas reformas consti-



Colombia concretaron una intencionalidad de reforma estatal en la que los municipios —y, en menor medida, los departamentos— entraron a jugar un papel de primer orden en la satisfacción de necesidades de la población. Se daba así respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político que se había traducido, entre otras cosas, en un incremento significativo de las movilizaciones sociales de carácter local y regional (paros cívicos, marchas, toma de instalaciones públicas, etc.), motivadas en el sentimiento de insatisfacción de importantes capas de la población con el gobierno central por su incapacidad de responder adecuadamente a las necesidades y demandas de la misma (Velásquez, 1986).

La respuesta gubernamental a esta dinámica social y política fue la presentación de una serie de iniciativas legislativas al Congreso, entre las cuales, un par de propuestas de reforma al régimen municipal y departamental, que a comienzos de 1986 fueron sancionadas por el ejecutivo. La idea era recuperar la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad en las regiones y localidades devolviendo a estas últimas atribuciones y recursos financieros que el gobierno nacional había acaparado durante el último siglo, y quebrando la línea de jerarquía política dentro del ejecutivo mediante una reforma constitucional que ordenó la elección popular de los alcaldes a partir de 1988. Además, fueron institucionalizados algunos mecanismos de participación ciudadana en la gestión local.

La nueva Constitución de 1991 avaló estas reformas descentralistas y les dio más cuerpo a través de diferentes medidas que fortalecieron el proceso: declaró al municipio como la unidad básica de la organización político-administrativa del país, le entregó atribuciones en materia de prestación de servicios, promoción del bienestar local y promoción de la participación ciudadana; amplió el período

del mandato de los alcaldes a tres años y definió un nuevo régimen de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Además, amplió el espectro de la participación ciudadana a través de mecanismos decisorios (el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta popular, el cabildo abierto, etc.) y de mecanismos e instancias de participación sectorial y global en la gestión territorial, que posteriormente fueron reglamentados por la ley. Definió en forma precisa la autonomía de las entidades territoriales (ver *supra*) y elevó a rango constitucional las funciones de las juntas administradoras locales.

En lo que respecta a los departamentos, la Constitución redefinió sus funciones, ordenó la elección de los gobernadores y transformó los territorios nacionales en departamentos. De igual manera, creó las entidades territoriales indígenas y dio facultades a los municipios fronterizos para poner en marcha sistemas de cooperación con municipios vecinos.

Un elemento muy importante introducido por la Constitución del 91 fue la creación de instrumentos precisos para hacer más eficiente y eficaz la gestión pública, especialmente en el nivel territorial: creó el sistema de planeación, introdujo criterios para la evaluación de la gestión de la administración pública, instituyó el Fondo Nacional de Regalías, estableció un nuevo marco para la prestación de servicios públicos domiciliarios e introdujo el criterio de prioridad a la inversión social en las entidades territoriales.

Detrás de estas medidas se perfilan dos objetivos: de un lado, mejorar la prestación de los servicios públicos a través de una modernización de las administraciones municipales y departamentales; de otro, democratizar la gestión pública mediante un acercamiento entre los gobiernos territoriales y su respectiva población. Un balance de esos dos objetivos permite juz-

gar qué tanto hemos avanzado en esa dirección y cuáles han sido los factores que han favorecido u obstaculizado la consolidación del proceso en Colombia.

### *La prestación de los servicios públicos*

El llamado estatuto de la descentralización (decretos 77 a 81 de 1987) y, posteriormente, la Ley 60 de 1993, definieron las competencias de los municipios y departamentos. El listado es extenso, pues comprende atribuciones en materia social (educación, salud, saneamiento básico, recreación y deporte, entre las más importantes), de infraestructura física (mantenimiento de vías, servicios, equipamientos urbanos) y de gestión (planificación del desarrollo, promoción de la participación ciudadana). A los departamentos se les entregó competencias en salud y educación, manejo de recursos y programas cedidos por la nación, planificación del desarrollo regional, asistencia técnica a los municipios y acompañamiento a éstos en la prestación de algunos servicios.

La acción de la gran mayoría de los municipios (y, en parte de los departamentos) se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable. Esto se explica por el diseño mismo de la descentralización fiscal, pues la Ley 60/93 obliga a los municipios a gastar el 75% de la participación en los ingresos corrientes de la Nación (PICN) en esos tres sectores. Un 5% adicional debe ser gastado en recreación, deporte y cultura

---

tucionales y legales que redefinieron las competencias y recursos de los distintos niveles de la administración pública, así como la autonomía política de los municipios. No significa ello que el proceso haya tenido inicio en esa coyuntura. El tema en Colombia es de larga data y comenzó a concretarse institucionalmente con la reforma constitucional de 1968. Ver al respecto Velásquez (1995).



y el resto de las participaciones es de libre inversión. Las grandes ciudades diversifican mucho más la inversión, dado que tienen una mayor capacidad de generar recursos propios y de endeudarse. Pero, en general, los gastos en esos tres sectores son los que copan la mayor parte del gasto territorial, especialmente municipal.

¿Qué tanto ha mejorado la prestación de estos servicios en lo que va corrido de la descentralización? Aunque, como señala Maldonado (2000), no existen muchas evidencias que permitan hacer afirmaciones seguras al respecto, existen algunos estudios que entregan una información cada vez más consolidada sobre cada uno de estos temas, a partir de los cuales es posible sentar algunas conclusiones, así sean iniciales<sup>3</sup>.

Según Sánchez y Núñez (1999), las coberturas en educación primaria y secundaria aumentaron en Colombia entre 1993 y 1997, pasando de 82,9% a 83,4% y de 54,1% a 59,7%, respectivamente. Estas cifras representan en el caso de la educación secundaria “un aumento de más de 700 mil matriculados, 500 mil de los cuales lo hicieron a través del sistema público” (p. 168). Lo interesante es que este aumento ha beneficiado a los sectores más pobres de la población: “El aumento en la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%) tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%)”<sup>4</sup>. Resultados parecidos arrojan los estudios del DNP sobre el uso de las participaciones municipales por parte de las administraciones locales. La mayor parte de los indicadores reflejan avances importantes en el cumplimiento de metas físicas. Según el estudio de la Unidad Administrativa de Desarrollo Territorial de Planeación Nacional (1998)<sup>5</sup> entre 1995 y 1997 aumentó el número total de niños matriculados en 6,8%; el número

de niños atendidos por establecimientos oficiales, en un 8,9%; el número de docentes financiados exclusivamente por el municipio, en 18,2%; la construcción de aulas, en 24,8%; la ampliación de aulas, en 28,1%; la remodelación mayor de aulas, en 22,2%; y el número de establecimientos dotados con mobiliario, el 11,4%<sup>6</sup>.

En materia de salud, entre 1993 y 1997 el porcentaje de la población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó de 23,7% a 57,2%. En 1993 había 7,9 millones de afiliados, cifra que llegó a 22,7 millones en 1997. En términos de ingresos, en 1993 sólo el 8% de la población del quintil más pobre estaba afiliada al régimen contributivo, frente al 40% del quintil más rico. En las áreas rurales, sólo el 2,1% de la población del quintil más pobre estaba afiliada en 1993. Cuatro años más tarde, las cifras señalan que la situación de la población más pobre mejoró: el 47% de las personas del quintil más bajo tenía acceso a servicios de salud, sea a través del régimen contributivo (27%) o del subsidiado (73%). En las áreas rurales ocurrió algo parecido: en 1997, la proporción de afiliados en el quintil más pobre fue del 46% (Sánchez y Núñez, 1999, p. 173). Igual tendencia muestra el uso de los servicios: las consultas más que se duplicaron entre 1993 y 1997; el número de hospitalizaciones pasó de un poco menos de un millón a 1.4 millones en el mismo período.

El estudio del DNP muestra tendencias similares: entre 1995 y 1997 el número de beneficiarios identificados por el Sisben creció en un 21,1%; el número de personas afiliadas al régimen subsidiado aumentó en un 29,8%; el número de establecimientos remodelados se incrementó en un 30%; el número de médicos creció 11,6%; el de odontólogos, 10,8%; el de paramédicos, 14,3%; el de promotores de salud, 9,5%, y el de técnicos en salud,

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Banco Mundial (1995); Castro (1998) y (2001); Fedesarrollo (1999); Sánchez y Núñez (1999); Zapata (1999). Igualmente, los informes del DNP (¿Cómo va la descentralización?), publicados anualmente en la revista *Planeación & Desarrollo*. Existen informes oficiales sobre la descentralización fiscal, tanto del Ministerio de Hacienda, como del DNP, la Contraloría General de la República y la Comisión de Racionalización del Gasto Público. Algunos balances incluyen información fragmentaria sobre diversos tópicos de la descentralización (por ejemplo, Velásquez, 1997 y Fescol, 1994). Actualmente, el DNP, con el apoyo de Fonade, la GTZ y varios centros de investigación del país realizan un estudio sobre el impacto de la descentralización en 150 municipios colombianos, cuyos resultados están próximos a ser publicados.

<sup>4</sup> Según Sánchez y Núñez, los incrementos en la cobertura educativa han mejorado la posición relativa de Colombia en el contexto latinoamericano (*ibid*, p. 171).

<sup>5</sup> Estudio sobre 766 municipios.

<sup>6</sup> Un estudio de 18 municipios en los departamentos del Valle, Cauca y Nariño, realizado por Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, en asociación con el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (Cidse), de la Universidad del Valle, en el marco del estudio de evaluación de impacto de la descentralización en Colombia (DNP-GTZ) arroja resultados parecidos. Entre 1988 y 1999 se registra un incremento total de la matrícula en preescolar, primaria y secundaria, especialmente en este último nivel. En el nivel preescolar, solamente Caloto (Cauca) muestra en el período un leve descenso en el número de matriculados. En secundaria, ocurre lo mismo con La Victoria (Valle). La matrícula en primaria mostró un comportamiento menos exitoso en los 18 municipios. Solamente en la mitad de ellos hubo un aumento en la matrícula en el período considerado. La mayoría de los municipios de Nariño que entraron en la muestra, así como algunos de Valle y Cauca experimentaron un descenso en el número de niños matriculados en el nivel de primaria (Foro, 2001).



Collage Mauricio Suárez Acosta

23,1%. El total de personas beneficiadas con programas nutricionales creció un 26%, y el de personas vacunadas, el 8,3%. El número de consultas médicas, odontológicas y de enfermería aumentó en un 12,9% en el mismo período (DNP, 1998).

El sector agua potable y saneamiento básico también presenta resultados positivos en el período: según los datos que presenta Zapata (1998), las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando de 70,4% a 83,3%, en acueducto, y de 59,4% a 70% en alcantarillado. Ese incremento es mucho mayor en el área urbana: en acueducto pasó de 89,2% a 97,6%, y en alcantarillado, de 80,7% a 90%, mientras que en el área rural las cifras correspondientes son, en acueducto, 28% y 44,3%, y en alcantarillado, 11,3% y 15,6% (p. 195). Hay evidentes desigualdades en coberturas entre departamentos y entre municipios, siendo mucho mayores en aquellos que muestran mayores índices de desarrollo económico y social. Así mismo, existen desigualdades protuberantes entre los diferentes estratos de la población. El estudio de Sánchez y Núñez muestra que la población de los quintiles más altos tienen una mayor cobertura en ambos servicios: “en 1997 el 79% de los hogares del quintil urbano más pobre tenía cobertura de alcantarillado y el 96% de acueducto. Las coberturas para los servicios mencionados eran, para el quintil más rico, 95% y 99%, respectivamente” (p. 174)<sup>7</sup>.

Estos logros tienen que ver fundamentalmente con el diseño de la



descentralización fiscal. De una parte, aumentaron significativamente los ingresos de los municipios, tanto por esfuerzo propio<sup>8</sup> como —y, sobre todo— por las transferencias derivadas de la PICN. Entre 1990 y 1999 el total de transferencias (situado fiscal, PICN y Fondo Educativo de Compensación) pasó de \$567.300 millones a \$8.051.300 millones (pesos corrientes). Los datos del Ministerio de Hacienda indican que en el 2001 dichas transferencias llegarán a casi \$11 billones. Como porcentaje del PIB, las transferencias totales pasaron del 2,8% al 4,9% en la década del 90. De esa manera, se incrementó significativamente la capacidad de gasto de los alcaldes y gobernadores, en consonan-

cia con el aumento de sus responsabilidades.

Ahora bien, la Ley 60 de 1993 asignó porcentajes fijos para el gasto sectorial, bajo el supuesto de que de esa forma se controlaba el despilfarro y se aseguraban montos de inversión mínima por sector. Obligó a los municipios a gastar 30% de la PICN en educación, 25% en salud, 20% en agua potable y 5% en recreación, deporte y cultura. El 20% restante lo dejó para libre inversión de los municipios. Esta rigidez de la norma, criticada hasta ahora por la mayor parte de los analistas del proceso, garantizó sin embargo que la educación y la salud recibieran fondos permanentemente y pudieran mostrar logros en términos de metas físicas<sup>9</sup>.

El caso del sector agua potable es un poco diferente, aunque la explicación sigue siendo válida. En efecto, como muestra Zapata (1999), el sector es cada vez menos financiado por las participaciones municipales y cada vez más por mecanismos de cofinanciación, ingresos propios, créditos y regalías. Los recursos de ley 60 de 1993 financiaban en 1994 el 47,7% del gasto municipal en el sector. En 1996, solamente el 38,6%. De todos modos, los ingresos por transferencias fueron orientados hacia el sector y permitieron los aumentos de cobertura arriba señalados.

<sup>7</sup> Los datos del estudio del DNP (1998) muestran tendencias similares.

<sup>8</sup> Se ha demostrado con suficiencia que no ha existido pereza fiscal por parte de los municipios durante el período de la descentralización. Las cifras del DNP lo demuestran, así como las de la Comisión de Racionalización del Gasto Público.



El impacto positivo de la descentralización en los tres sectores examinados no puede ocultar, sin embargo, los déficits en cada uno de ellos. En efecto, en materia educativa hay problemas de calidad de la educación y de eficiencia y equidad en la asignación de los recursos. El estudio de Foro (2001) muestra que los establecimientos oficiales se clasifican en su mayoría en las categorías media y baja de las pruebas Icfes, con una tendencia a desmejorar la calificación. Es posible que esa tendencia sea generalizada, con la excepción de las grandes ciudades. Lo cierto es que la dotación de los centros escolares, especialmente en municipios pequeños, sigue siendo precaria, lo mismo que las condiciones de infraestructura educativa. El mismo estudio de Foro muestra que los recursos destinados por los municipios a construcción, mantenimiento y remodelación de centros escolares han disminuido en términos absolutos y/o relativos, mientras otros rubros, como el pago de docentes y del servicio de la deuda ganan peso en el total de inversiones en el sector. Los datos del DNP al respecto muestran la misma tendencia: entre 1994 y 1997 los municipios redujeron el porcentaje de recursos de la educación destinados a esos rubros.

En salud, la situación es parecida: hay una gran cantidad de población que no está cubierta por ningún régimen y que aparecen ahora en ciertas estadísticas como población "vinculada". El incremento del número de pobres en las grandes ciudades, determinado por la violencia, el desplazamiento forzoso, la crisis de la economía, especialmente en ramas como la agricultura y la industria de la construcción, y la implantación de políticas públicas inspiradas en la racionalidad de mercado (especialmente del financiero) han ejercido recientemente una fuerte presión sobre los servicios públicos de salud, sin que la

respuesta de las administraciones municipales haya sido suficiente.

En cuanto al agua potable y el saneamiento básico, el importante incremento de la cobertura en áreas urbanas se ha visto opacado por una muy baja cobertura en las zonas rurales, sobre todo en alcantarillado. No existe en muchas áreas rurales del país tratamiento de aguas servidas ni disposición ordenada de residuos sólidos, lo que lleva a prácticas contaminantes de aguas superficiales y subterráneas y a la creación de condiciones insalubres para el conjunto de la población.

La explicación de estos déficits en cobertura y calidad de los servicios está asociada a factores de diseño y de gestión del proceso descentralista. Entre los primeros cabe señalar los siguientes<sup>10</sup>:

a. La distribución de competencias entre municipios, departamentos y nación no es clara en la norma. La Ley 60/93 introdujo elementos de confusión en la definición de responsabilidades, lo que propició que los municipios no asumieran ciertas competencias (por ejemplo, la municipalización de la educación) bajo el supuesto de que el departamento o la nación podrían seguir a cargo de ellas y de las correspondientes inversiones.

b. La legislación uniforme para todos los municipios. La categorización de los municipios se aplica solamente para definir sueldos de alcaldes y honorarios de concejales y, si acaso, para introducir alguna excepción reglamentaria (por ejemplo, el Acto legislativo 01 de 1995) o para aplicar medidas de ajuste (ley 617 de 2000), pero no para flexibilizar el diseño del proceso, de manera que las exigencias y requisitos a los municipios sean diferentes según su categoría (por tamaño poblacional e ingresos fiscales).

c. La incompatibilidad entre normas que rigen las competencias. Es el caso de la Ley 60/93 (que define, entre otras cosas, competencias y recursos para el sector salud en la óptica de subsidio a la oferta) y la Ley 100/93 (de cobertura y eficiencia del sistema de salud, inspirada en la idea de subsidio a la demanda). Igualmente, es el caso de la Ley 60/93 y la Ley 142/94, sobre servicios públicos. Esta última es una ley que introduce principios de competencia mercantil entre los agentes prestadores de los servicios (públicos y privados).

d. En el caso de la salud, hay un enredo enorme en cuanto a competencias, fuentes de financiamiento, especialmente del régimen subsidiado, entre los distintos niveles de la administración pública. De igual manera, la Ley 100 generó ineficiencias en la financiación del sector público derivadas de la gran cantidad de intermediarios que intervienen en el proceso y que operan como filtro de los recursos, produciendo costos que impactan negativamente el sector, especialmente en el caso del régimen subsidiado.

e. Criterios de asignación de recursos: de nuevo, en el caso de la salud, las participaciones municipales asignan un peso importante al factor

<sup>9</sup> No obstante, hay que señalar que, como lo muestran los estudios del DNP sobre la utilización de las participaciones municipales en la década del 90, generalmente los municipios no cumplían los porcentajes definidos por la Ley 60, sea porque llenaban las metas mínimas establecidas por la ley, sea porque simplemente tenían otras necesidades más urgentes que atender. De todos modos, las cifras indican que poco a poco el gasto efectivo de las participaciones se acercó al modelo de la ley (Ver DNP, 1998).

<sup>10</sup> No existe espacio suficiente en este artículo para documentar cada uno de esos factores. Se mencionan a título ilustrativo para dar cuerpo a un argumento general sobre la marcha del proceso descentralista.



NBI y no a la situación real de salud de la población en cada municipio. Un estudio del BID, mencionado por Sánchez y Núñez, concluye que el situado fiscal tiene una base de asignación histórica y no de necesidades.

f. Intervención del gobierno central en campos de competencia de los entes territoriales. La confusión en materia de competencias abona el terreno para que el gobierno nacional siga teniendo un papel importante en la inversión en educación, salud, atención a grupos vulnerables, etc. La Red de Solidaridad, durante el anterior gobierno, y el Plan Colombia, durante el actual, son buena muestra de esa conducta que atenta contra la autonomía municipal y contra el principio según el cual la entrega de competencias a municipios y departamentos debe implicar una reducción del gasto central en esos campos.

En cuanto a la gestión, cabe mencionar cuatro factores principales:

a. La débil capacidad de gestión de la mayoría de los municipios para el manejo eficiente de las competencias. Significa ello baja capacidad de planificar y de gestionar proyectos de desarrollo local; bajos niveles de calificación de los servidores públicos municipales; inexperiencia en el manejo de algunas competencias; desconocimiento de la problemática local y regional y ausencia casi total de sistemas de información local para el diseño de políticas públicas; opción por modelos de gestión reactivos, que operan en cortos plazos; dificultad para incorporar innovaciones en la gestión, entre otras cosas. Lamentablemente, éste es un aspecto en el que poco se fijan las autoridades municipales. El estudio de Foro sobre municipios del Valle, Cauca y Nariño muestra en todos los casos un bajo interés de las autoridades locales en asig-

nar recursos para capacitación de los funcionarios o solicitar apoyo técnico externo. Quizás el elemento excepcional es el aumento del nivel educativo de los alcaldes en Colombia, como lo muestran las pocas estadísticas disponibles al respecto (Banco Mundial, 1995). Pero, en general, no se ve claramente que los municipios hagan un esfuerzo importante por aumentar su capacidad de gestión.

b. La inestabilidad de las administraciones municipales y departamentales y la falta de continuidad entre unas y otras. No existe una estadística sobre tiempo promedio de duración de un funcionario municipal en un cargo de responsabilidad por tamaño de municipio. De todas formas, en Colombia, en virtud de los compromisos políticos adquiridos durante las campañas, entregar cuotas de poder a aliados políticos e ir acomodando los cargos de responsabilidad y, en general, la nómina (tanto la regular como la paralela) a los vaivenes políticos, es algo totalmente normal. Esto le resta capacidad de gestión al conjunto de la administración e introduce ineficiencias debido a que cada funcionario nuevo debe gastar un tiempo conociendo su dependencia, su equipo de funcionarios y los recursos con los que cuenta. Sucede igual con los cambios de una administración a otra. Cada nuevo alcalde o gobernador hace “borrón y cuenta nueva” y comienza prácticamente en cero su gestión, sin siquiera evaluar las políticas impulsadas por su antecesor(a). Por el contrario, se piensa que los proyectos que hereda de la administración anterior son una “carga” de la que es preciso liberarse rápidamente para realizar acciones propias.

c. Los modelos de gestión. El clientelismo sigue siendo el principio inspirador de la administración pública en Colombia. Los municipios

y departamentos no han sido la excepción. Por el contrario, se han convertido en vehículos para afinarlo y para encontrar nuevas formas de relación transaccional entre la dirigencia política, la administración municipal y la población, especialmente los sectores de más bajos ingresos. En virtud de este modelo, las decisiones no se toman en función del bien común, sino de compromisos políticos con sectores particulares de la población, lo que implica de alguna manera “privatizar” los recursos públicos en favor de intereses particulares (Velásquez, 1997). Hay experiencias de gestión en Colombia que han intentado —incluso, han logrado— sustituir ese criterio por otro de eficiencia y bien público, pero la tendencia general, asociada al dominio de los partidos tradicionales en las alcaldías y gobernaciones, muestra un peso aún muy significativo de criterios clientelistas en la toma de decisiones. Las consecuencias de este modelo son la fragmentación de los recursos públicos, los sesgos en la focalización de esos recursos, la intermediación política caudillista y autoritaria; en fin, la pérdida de eficiencia y eficacia en el logro de metas de la gestión. Ésta se convierte así en una red de compromisos transaccionales de interés privado, avalados por sectores varios de la población, en el que la “puja” por los recursos y los “amiguismos” terminan siendo el fundamento del desempeño de las autoridades locales.

d. El despilfarro, la irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos y la corrupción: engegucidos por el aumento significativo de los recursos disponibles y en atención a los compromisos políticos adquiridos en campañas electorales, las autoridades municipales y departamentales se dedicaron a gastar sin medida, de manera irresponsable, creando una situa-



ción que tiene a muchos municipios y departamentos al borde de la quiebra. Un dato es significativo: a pesar de que los ingresos propios y, sobre todo, las transferencias crecieron durante esta década, las relaciones transferencias/gasto total e ingresos tributarios/gasto total en municipios y departamentos disminuyeron: 63,1% y 52,5% en 1990, respectivamente; en 1997, 52,5% y 30,1% (Fedesarrollo, 1999). Eso significa que el gasto total aumentó más rápidamente que los ingresos, generando un déficit corriente que fue llenado por crédito. El endeudamiento de las entidades territoriales se desbordó y produjo una situación reflejada hoy en convenios de desempeño y aplicación de la Ley 550 de intervención económica. Lo preocupante es que buena parte de esos ingresos se gastaron en "burocracia". Hoy, una gran parte de los municipios grandes e intermedios deben asignar una porción importante de sus ingresos al pago de deuda, afectando de esa manera la inversión social. Al lado de estos factores, se encuentra la corrupción como ingrediente de la gestión pública. Hacen falta estudios para precisar el carácter de esta conducta dolosa. Pero no es necesario refinar mucho el diagnóstico para indicar lo que ya se sabe: que un gran porcentaje de mandatarios locales, concejales y funcionarios públicos acude a esa práctica como forma de enriquecimiento propio, esquilmando los escasos recursos disponibles e introduciendo ineficiencias en su asignación.

### ***La democratización de la gestión***

La Constitución de 1991 se inspiró en una idea de democracia que combina representación y participación y se preocupó por dar a esta última el soporte jurídico e institucional necesario para que los ciudadanos pudieran intervenir más activamente en la definición de asuntos de interés co-

lectivo y de esa forma democratizar la gestión pública. En tal sentido, introdujo desde el primer artículo del texto el tema de la participación y luego lo desarrolló como principio de organización del Estado y de sus relaciones con la sociedad, al igual que como derecho y deber de los ciudadanos. Además, creó una serie de mecanismos e instancias de participación, algunos de los cuales fueron reglamentados posteriormente por los desarrollos legales de la Carta política (Velásquez, 1991).

Cabe preguntarse si la participación ha jugado efectivamente el papel que le fue asignado, es decir, si ha democratizado la gestión pública en municipios y departamentos, o más bien se ha sometido a lógicas ajenas a su esencia, como el clientelismo y la corrupción. Democratizar la gestión municipal significa, en primer lugar, fortalecer las instancias de representación de manera que las decisiones públicas interpreten el sentir de las mayorías; segundo, garantizar la transparencia de la gestión y, en consecuencia, el control institucional y ciudadano de las conductas de las autoridades municipales. Finalmente, propiciar el acercamiento entre el gobierno local y los distintos sectores sociales a través de canales de participación.

En materia de representatividad, la elección de alcaldes y, en parte, de las juntas administradoras locales (JAL) ha ampliado el campo de representación política en comparación con lo que sucedía antes de 1986. Es cierto que la representatividad no queda asegurada automáticamente con las elecciones. De todos modos, a pesar de que los partidos tradicionales han ganado la mayoría de las alcaldías en las elecciones llevadas a cabo hasta ahora<sup>11</sup>, el espectro de representación de intereses locales se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y este último ha adquirido notoria re-

levancia como ámbito de competencia política. Muestra de ello es que las tasas de participación son más altas que en otras elecciones, incluidas las presidenciales, aunque en las últimas elecciones han mostrado una tendencia a la baja.

Más problemática es la calificación de las JAL como órganos de representación territorial. En primer lugar, no han sido elegidas en todos los municipios del país. Segundo, las tasas de participación en su elección han sido muy bajas, lo que minimiza su representatividad y revela el desconocimiento y la poca confianza de la gente en esta instancia. Para diversos sectores las juntas representan más los intereses de ciertos grupos políticos que los propios intereses de las comunas y corregimientos. No obstante, las JAL cumplen un importante papel de intermediación social ante los gobiernos locales, lo que les otorga un cierto poder de negociación y, en esa medida, una cierta potencialidad política.

Lo paradójico es que la representatividad en el plano electoral no se ve reflejada necesariamente en la gestión. Sin duda, ha habido administraciones municipales en cabeza de alcaldes progresistas, independientes, ajenos al clientelismo y a la corrupción, por ejemplo, el cura Bernardo Hoyos en Barranquilla, sobre todo en su primer mandato; Antanas Mockus, en Bogotá; Antonio Navarro en Pasto; Germán Cardona en Manizales; el cura Pauselino Camargo en Cúcuta y muchos otros en ciudades intermedias y en pequeñas localidades. Sin embargo, muestran una serie de rasgos que erosionan su capacidad de convertirse en alternativas reales a la gestión clientelista. En primer lugar, son mo-

<sup>11</sup> Los partidos tradicionales han ganado entre el 75 y el 85% de las alcaldías en todas las elecciones.



vimientos pasajeros, que dependen casi totalmente de una figura carismática y, por tanto, no se configuran como movimientos estables, organizados, en los cuales la gente encuentre una propuesta sostenible en el tiempo. En segundo lugar, no está claro que en esas administraciones se le haya apostado de igual manera a la participación. A Antanas Mockus se le ha criticado precisamente el carácter autocrático de su gobierno y el desprecio por formas de intervención directa de los ciudadanos en la gestión municipal. Algo parecido se ha planteado a propósito del cura Hoyos en Barranquilla. Hay más bien una interpretación caudillista de la participación, en la que el líder, en este caso el alcalde, se relaciona directamente con las "masas" y crea sus propias formas de comunicación directa con ellas.

Con todo, se trata de casos excepcionales que confirman la regla: en la mayoría de municipios y departamentos persisten formas tradicionales de actuación en las cuales las presiones clientelistas juegan un rol central en la toma de decisiones. La lucha por la distribución milimétrica del presupuesto municipal en función de intereses partidistas sigue siendo la nota dominante en muchos municipios.

Algo diferente debe decirse sobre la transparencia y los mecanismos de control ciudadano e institucional. La nueva legislación obliga a las autoridades locales a informar sobre sus decisiones y a rendir cuentas a la ciudadanía. Mecanismos como la veeduría ciudadana, la revocatoria del mandato, los cabildos abiertos, etc., han llevado a las autoridades locales a abrirse a la participación ciudadana. Además, hoy por hoy, los medios masivos de comunicación hacen prácticamente imposible el ejercicio de cargos públicos en forma secreta, especialmente en las ciudades. En los pequeños municipios, existen otros

mecanismos como el control social directo, la comunicación voz a voz, las relaciones personales, etc. que también juegan en el propósito de hacer más transparente la gestión. Las veedurías ciudadanas, por su parte, se han multiplicado rápidamente en todo el país y se han convertido en el medio más conocido de expresión de los ciudadanos y de control social de la gestión.

Finalmente, sobre los otros mecanismos e instancias institucionales de participación ciudadana puede decirse que la mayoría de ellos están operando, en especial los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, los consejos municipales y departamentales de planeación (cerca de 500 en 1998) y los comités de participación comunitaria en salud (prácticamente en todas las ciudades del país); las juntas municipales de educación han sido instituidas en un elevado porcentaje de municipios colombianos; los consejos municipales de desarrollo rural operan en un buen número de municipios rurales; en fin, existen cerca de 45.000 juntas de acción comunal en todo el territorio nacional. Esto es indicativo de que hay una cierta aceptación de estos mecanismos por parte de las autoridades locales y de la población.

Pero, más allá de su existencia formal, el funcionamiento de estas instancias no ha estado exento de problemas, por ejemplo su rutinización y burocratización, su escasa efectividad en la toma de decisiones y en la solu-

ción de problemas concretos, el exceso de formalismos legales para su uso y, por momentos, la apatía de la gente frente a esta posibilidad de intervención en la gestión pública. Por



Collage Mauricio Suárez Acosta

eso, la gente prefiere a veces emplear mecanismos menos institucionalizados para reivindicar sus necesidades. Incluso, en los últimos dos o tres años, debido a la crudeza de la crisis económica que golpea al país, la gente ha vuelto a acudir a las movilizaciones callejeras y a las manifestaciones públicas para reclamar atención a sus problemas y demandas.

El saldo de la experiencia participativa muestra, pues, rasgos positivos y negativos en esta década: se sentó una importante base jurídica para la participación; se ha avanzado en la implantación y socialización del lenguaje participativo; diversos sectores



de la población, especialmente líderes locales y miembros de organizaciones de base, han contribuido a darle vida a las instancias de participación; las organizaciones sociales se han multiplicado, pues se entiende que constituyen un requisito importante para fortalecer las dinámicas participativas; la gente, por su parte, encuentra cada vez más motivos para participar. Sin embargo, siguen existiendo puntos muy débiles en el ejercicio de esa participación: subutilización de las instancias legales, escasa incidencia en los contenidos de las políticas públicas, dificultades para trascender los intereses particulares y fortalecer la esfera pública, entre otros.

¿Qué factores explican esos puntos débiles? Pueden señalarse los siguientes:

a. La oferta participativa estatal. Es abundante. Abarca normas, instituciones y políticas públicas tendientes a promover la participación, lo cual constituye un avance democrático. Sin embargo, ha sido excesiva con respecto a la demanda social y ha mostrado limitaciones: es una oferta sectorial que fragmenta la acción ciudadana y atomiza la interlocución entre el Estado y los diferentes grupos sociales. Ha sido diseñada “desde arriba” y no necesariamente consulta las expectativas ciudadanas. Privilegia ciertas formas de participación (información, consulta, fiscalización, contratación) en detrimento de otras (concertación y decisión de políticas públicas). Tiende a crear al sujeto participante en tanto señala taxativamente para cada caso quiénes pueden participar y en calidad de qué. En consecuencia, no reconoce a los actores existentes y, por momentos, los obliga a cambiar sus formas de organización tradicional para adaptarse a las nuevas exigencias del Estado. Finalmente, es una oferta que

el propio Estado intenta controlar en sus contenidos y alcances.

b. La reglamentación de mecanismos e instancias. Algunos son postestativos; otros han sido objeto de una reglamentación que minimiza su alcance democrático. Otros tienen poca capacidad de incidir en las decisiones locales. Son meramente consultivos (como los Consejos de Planeación) o de iniciativa y fiscalización (veedurías ciudadanas y JAL). Otra deficiencia es el grado de complejidad y detalle de la norma, lo que termina por desestimular a los ciudadanos para que hagan uso de tales mecanismos (Ley 134 de 1994).

c. Autoridades que no promueven la participación. A pesar de que se observan cambios positivos en la percepción de la participación por parte de ciertos sectores “progresistas” de la clase política, la mayoría no está interesada en promoverla, especialmente en municipios pequeños, en los cuales existe una tradición de control oligárquico del poder local que excluye la participación ciudadana. O, si se la promueve, no es tanto para unir esfuerzos en la formulación de políticas públicas, sino para ejercer un control tutelar sobre ella.

d. el clima de violencia que vive el país. la guerra se ha recrudecido, especialmente a partir del inicio de las conversaciones de paz con las farc. desde finales de 1986 hasta 1992 fueron asesinados casi 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación a nivel local (gaitan y moreno, 1992). de ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y de asesinatos a lo largo y ancho del país. en junio de 1996 fueron asesinados el gobernador del Caquetá, un alcalde de la Unión Patriótica y dos concejales. Por esa

misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados de muerte en todo el país. En 2000, fueron asesinados 15 alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio.

e. Tejido social creciente, pero débil. Las reformas descentralistas y la insitucionalización de instancias de participación han estimulado la creación de organizaciones sociales de todo tipo, pero tal incremento cuantitativo no ha corrido paralelo a la influencia de esas organizaciones en la transformación de la gestión pública local. Un estudio de Villar señala que en 1998 había en Colombia un total de 135.599 entidades sin ánimo de lucro, universo que comprende, además de las organizaciones sociales de base, las “instituciones privadas no gubernamentales, con formas propias de autogobierno, sin distribución de excedentes entre los miembros y creadas voluntariamente” (Villar, 2001:1). Este universo organizativo exhibe varias debilidades: su trabajo a menudo se circunscribe al ámbito de los intereses corporativos, sin preocuparse por construir un proyecto colectivo. De otra parte, cuando logran volcarse a la esfera pública, fácilmente pierden su autonomía con respecto a los partidos, a los intermediarios políticos o a la propia administración municipal, convirtiéndose en presa fácil de las redes clientelistas. Son organizaciones que carecen de recursos apropiados (tiempo, dinero, información, capacidad técnica, liderazgo, etc.). Generalmente poseen estructuras internas jerárquicas y autoritarias que impiden el aprendizaje de la democracia.

f. Motivaciones predominantemente utilitarias entre los participantes. Hay algo de altruismo y de solidaridad, no cabe duda. Pero la tendencia más visible en el empleo de me-



canismos e instancias de participación es la búsqueda de solución a problemas particulares (personales o de pequeños grupos) y la obtención de beneficios inmediatos.

g. Desconfianza social. La gente sigue desconfiando de sus instituciones políticas y de quienes las manejan. Pero también de su propio entorno social. Entre las organizaciones sociales y los líderes circula una buena dosis de “celos” personales e institucionales que llevan por momentos a la implantación de la lógica “amigo-enemigo”, tan cercana del manejo violento de las discrepancias y los conflictos. En el marco de dicha desconfianza, los procesos participativos tienen una gran dificultad para implantarse y convertirse en norma social.

Se registran, pues, avances normativos y sociopolíticos en materia de participación ciudadana en la “cosa pública”, pero subsisten problemas que por momentos dejan la impresión de que retrocedemos más de lo que avanzamos.

## Una nota final

La Constitución del 91 ha tenido que moverse en un entorno complejo del que hacen parte el entusiasmo y el pesimismo, la cooperación y la adversidad, el conflicto armado y la búsqueda ansiosa de la paz, el clientelismo y la participación ciudadana, la transparencia y la corrupción. Muchos creyeron que con sólo ser expedida, la Constitución ya tendría todas las garantías para su desarrollo y cual demiurgo crearía “a su imagen y semejanza” los actores sociales y políticos y las instituciones necesarias para construir una democracia en paz en Colombia. No ha sido así. El marco socio-cultural, político e institucional en el que ha tenido que operar el nuevo

esquema de Estado y de régimen político no ha sido del todo favorable. Por el contrario, han sido más los factores adversos que han limitado su alcance democrático. La Constitución del 91 no se ha desarrollado del todo y, antes que reformarla, valdría la pena intentar aplicarla hasta sus últimas consecuencias para luego sí descubrir sus limitaciones y proceder a mejorarla.

Esto es cierto a propósito del ordenamiento territorial y la descentralización. Hemos dado un paso adelante y dos atrás. Los logros son visibles, pero también las deficiencias. Y sin evaluar unos ni otras, queremos impulsar reformas. No ha sido expedida la ley orgánica de ordenamiento territorial y ya el gobierno quiere reformar el sistema de transferencias territoriales. No tenemos provincias, ni regiones, ni entidades territoriales indígenas y ya son muchas las críticas que han recaído sobre este esquema múltiple de entidades territoriales. No hemos logrado superar los modelos clientelistas de gestión y ya se escuchan voces en contra de formas más participativas de conducir los asuntos públicos.

Por supuesto, son necesarias las reformas. Pero no sin antes haber puesto a prueba todas las potencialidades democráticas que contiene la Carta Política. Es muy probable que los problemas identificados en el análisis de las páginas anteriores no sean todos responsabilidad de la Constitución, sino más bien del entorno en el que ella se ha tenido que mover. En tal sentido, habría que modificar las variables del entorno y no tanto la Constitución.

Al inicio de este artículo se hicieron algunas preguntas sobre los temas que nos ocupan. El material examinado en estas páginas permite decir algunas cosas al respecto. En primer lugar, la Constitución y

sus desarrollos legislativos entregaron a las autoridades locales y regionales una serie de herramientas para conducir democráticamente el destino de sus colectividades en contextos nuevos como la globalización. Son instrumentos de planificación, de participación ciudadana, financieros e institucionales. Sin embargo, no han sido explotados en todo su potencial. Falta en la dirigencia social y política de los municipios y regiones mayor visión de futuro, mayor capacidad para construir proyectos de ciudad y de región que permitan enfrentar con éxito las exigencias de la economía global.

La crisis económica que experimenta el país ha sido un factor en contra de un mejor desarrollo de los territorios y de la gestión pública territorial. Ha afectado enormemente las economías locales, ha producido exclusión social, ha aumentado las distancias entre ricos y pobres, ha reducido seriamente la competitividad del territorio y ha contribuido a acelerar la crisis fiscal de municipios y departamentos. Superar esa crisis será condición *sine qua non* para que las economías territoriales y la gestión pública contribuyan al bienestar de la población.

No es ese sin embargo, el único factor que debe ser tenido en cuenta. El conflicto armado es otra variable que cuenta de manera importante. Ya se han destacado consecuencias negativas de ese fenómeno en departamentos y municipios. No obstante, el conflicto armado ha obligado al país a plantearse en serio el tema del ordenamiento territorial y el papel de las autoridades locales y departamentales en la construcción de la paz. Por eso comienza a abrirse paso el debate sobre el federalismo y el Estado-región unitario, dos propuestas que ya están sobre la mesa de discusión y que serán determinantes para los acuerdos de paz.



Finalmente, es poco lo que este gobierno está ayudando a avanzar en la aplicación del Título XI de la Constitución. Por acción y por omisión, pero sobre todo por la primera. El gobierno de Pastrana ha consolidado una nueva lectura de la descentralización que la reduce de manera simplista a una cuestión exclusivamente fiscal. Hace tres lustros, cuando fue aprobada la reforma municipal de 1986, fue dominante una lectura política de la descentralización: ésta fue considerada como una respuesta a la crisis del sistema político y una forma de democratizar la gestión. Posteriormente, a partir de las reformas introducidas por el gobierno del presidente Gaviria, especialmente la apertura económica, dominó una lectura tecnocrática del proceso. Lo importante era la eficiencia económica, para lo cual era preciso dar juego a los agentes privados en la prestación de servicios públicos y obligar a los entes territoriales a incorporar criterios de mercado en la gestión. El actual gobierno habla “de dientes para afuera” de profundizar la descentralización, pero para su fuero íntimo tiene claro que la cuestión es reducir los compromisos nacionales con las

finanzas municipales y departamentales, recentralizar, quitarle capacidad financiera a los entes territoriales y acaparar de nuevo competencias y recursos en el nivel central, de manera que pueda ejercer un mayor control político sobre el conjunto de la nación. El argumento empleado es uno que se inventó el exministro Guillermo Perry hace unos años: las transferencias territoriales son las culpables del déficit fiscal de la nación y están creando un desequilibrio macroeconómico. Por lo tanto hay que recortar las transferencias y dejar que municipios y departamentos solventen como puedan sus requerimientos financieros. Esa es la razón de ser de la Ley 617 de 2000 y del proyecto de acto legislativo 012 de 2000 que cursa actualmente en el Congreso, así como de la reforma tributaria territorial que ya ha sido anunciada.

El recorte propuesto afectará de frente la inversión en educación, salud, agua potable y demás servicios que son competencia de municipios y departamentos, pues dependen en gran medida de las participaciones municipales para su financiación. Extraño argumento: para fortalecer la

descentralización hay que reducir la inversión social (!!). Semejante razonamiento sólo se le puede ocurrir al presidente Pastrana, a su ministro Santos y al Fondo Monetario Internacional.

Hoy el ordenamiento territorial y la descentralización son temas cruciales del debate público en el país. Y debe ser así, pues tienen que ver con la vida diaria de los colombianos, con la satisfacción de sus necesidades fundamentales y con las reglas de juego para la convivencia y el buen vivir. Pero son temas que hay que pensar integralmente, en sus dimensiones sociocultural y política, no sólo en su aspecto fiscal. Este último es, sin lugar a dudas, relevante, pero no el único ni el más importante. En tiempos de crisis económica y de conflicto armado, el ordenamiento territorial y la descentralización deben ser claves para la paz. No la única, pero sí una muy importante, como dice Jaime Castro. Por eso, las fuerzas democráticas del país, que no son pocas, deben hacer un esfuerzo por propiciar una nueva lectura del proceso que ponga el acento en sus retos democráticos, de sostenibilidad y de justicia social, y seguir desarrollando el potencial democrático de la Constitución del 91 en esas materias.

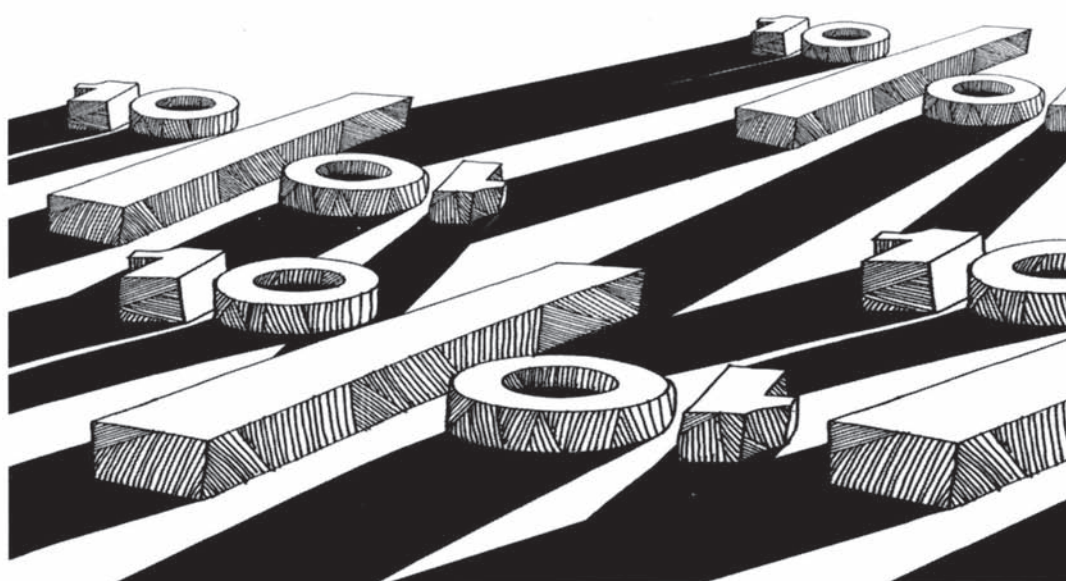


Ilustración Marco Pinto



## BIBLIOGRAFÍA

Agier, Michel y Hoffmann, Odile, "Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano: interpretaciones de la ley, estrategias de los actores", en *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, No. 2, febrero-julio de 1999, Bogotá.

Banco Mundial, *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No. 14085-CO, Washington, 1995.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.

Borja, Miguel, *Estado, sociedad y ordenamiento Territorial en Colombia*, Bogotá, Iepri-Cerec, 1996.

Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel, 1998.

Castro, Jaime y otros, *¿Transferencias=déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Fescol-Viva la Ciudadanía-Fenacon-Foro por Colombia, 2001.

DNP, "Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación, 1997", en *Planeación & Desarrollo*, Vol XXIX, No. 4, octubre-diciembre de 1998, pp. 11-66.

Fals Borda, Orlando, "El territorio como construcción social", en *Revista Foro*, No. 38, marzo de 2000, pp. 45-51.

Fedesarrollo, "Cómo va la descentralización en el País", en *Coyuntura Social*, No. 20, mayo de 1999, Bogotá, pp. 59-80.

Fescol, *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, Fescol, 1994.

Foro Nacional por Colombia, *Evaluación de la descentralización en 18 municipios del Valle, Cauca y Nariño*, Cali, 2001 (sin publicar).

Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos (1992), *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.

Maldonado, Alberto, "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia", en *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, No. 4, enero-junio 2000, Bogotá, pp. 83-103.

Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales" ¿Quién se benefició del gasto público en los noventa?, en *Coyuntura Social*, No. 20, mayo de 1999, Bogotá, pp. 165-192.

Velásquez, Fabio E., "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, No. 1, septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "Una democracia participativa para Colombia", en *Revista Foro*, No. 16, diciembre de 1991, Bogotá, pp. 60-72.

\_\_\_\_\_, "La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas", en *Varios, ¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, PGU-LAC/GTZ, 1995, pp. 237-311.

\_\_\_\_\_, "Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar", en Londoño, Juan F., y Bernal, Jorge, *Balance del proceso de descentralización*, Bogotá, Ministerio del Interior y Corporación Viva la Ciudadanía, 1997, pp. 73-116.

\_\_\_\_\_, "Gestión local y política social. Notas para la definición de un enfoque", en *Revista Foro*, No. 37, octubre 1999, pp. 42-55.

Villar, Rodrigo (2001), "El tercer sector en Colombia. Dimensión, tendencias y retos para el futuro", ponencia presentada al Foro "Pensando el desarrollo rural desde la formación de capital social", Bogotá (mimeo).

Zapata, Juan Gonzalo, "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, No. 20, mayo de 1999, Bogotá, pp. 193-214.



Fabio Giraldo Isaza  
Economista, consultor privado,  
director de la revista Ensayo y Error

# Economía y política a partir de la nueva Constitución

Fabio Giraldo Isaza

En el país, pese a los intentos por tratar de establecer una interpretación integral del acontecer nacional, no se ha podido llegar a un consenso sobre la manera más adecuada para comprender la complicada situación de la sociedad colombiana. Empero, en los últimos años y en especial a partir de la expedición de la nueva constitución y de la intención por internacionalizar la economía, se ha desatado un fuerte debate entre los polos que han animado esta discusión: neoliberalismo y democracia, liberalismo político y neoliberalismo económico, o en términos más directos, Estado y mercado, Estado y sector privado.<sup>1</sup>

En nuestro medio, dados los múltiples conflictos, se ha ido avanzando en la búsqueda de modelos alternativos para acercar lo económico-social a lo político y de esa forma tratar de encontrarle una "solución" a la crisis

<sup>1</sup> La literatura sobre el tema es casi inabordable. Sin embargo, los lectores de la revista *Foro* pueden volver a consultar los números 18 de septiembre/92 y 19 de diciembre/92, dedicados en cierta forma a esta discusión.



Ilustración de Marco Pinto



que enfrentamos. La puesta en marcha de la Constitución política del 91 y el intento, un tanto frustrado, de internacionalización de la economía, deben ser vistos como una apuesta por cambiar el rumbo, combinando los esfuerzos de globalización con la instauración de un Estado social de derecho, tratando de hacer compatible lo económico-social con lo político-cultural.

En el lapso de diez años son muchos los diagnósticos, y ellos oscilan, desde los realizados por la ortodoxia economicista, hasta los efectuados por las posiciones heterodoxas, que se plantean la articulación y diferenciación entre la lógica económica y la política encaminada a la búsqueda de equidad y democracia. Fedesarrollo puede ser un buen representante de la primera posición y ella se encuentra nítidamente expuesta por su actual director, para quien “el economista que en 1989 hubiera escrito sobre el futuro de la economía colombiana habría sido relativamente optimista. El país había logrado un crecimiento alto durante cuatro décadas... Pocos analistas discutían seriamente el impacto de la droga, y los que lo hacían concluían que poco podía hacer Colombia mientras existiesen millones de demandantes ávidos por consumirla a cualquier precio”<sup>2</sup>.

Son varios los trabajos que se podrían citar como exponentes de la segunda posición. Entre los que discuten a fondo pero desde un paradigma opuesto al del director de Fedesarrollo, (el paradigma *político* del neoliberalismo)<sup>3</sup>, el problema del narcotráfico, es obligado citar el más completo y comprensivo de todos, el de F. Thoumi: “después de leer algunos de estos análisis, uno se pregunta si las malas políticas se adoptaron porque los encargados de la toma de decisiones eran estúpidos o no sabían de

economía... La economía y la política son separadas y no es función de los economistas entender el proceso de adopción de políticas sino prescribir la solución económica óptima para un problema económico, abstrayéndose del contexto de la economía política. Sin embargo, el desprecio por la economía política del país no impide que los economistas tradicionales hagan recomendaciones de política que tienen fuertes implicaciones políticas”<sup>4</sup>. Para este autor el narcotráfico floreció en el país por la naturaleza de nuestras instituciones y el sistema de mercado que han producido.

En Colombia se formó un capitalismo rapaz en el cual los derechos de propiedad han estado asociados a medidas arbitrarias tomadas por quienes ostentan el poder, la astucia, la habilidad de manipular las leyes y la disponibilidad de usar la violencia en la resolución de conflictos: esta cultura, la del avisado, la del que cumple sus objetivos sin mediar en sus efectos, la de aquél que saca ventaja sobre los demás sin considerar los efectos de sus acciones personales sobre el resto, fue lo que permitió el florecimiento del narcotráfico en el país y lo que nos ha puesto como parias ante la comunidad internacional por la forma tan violenta como hemos tratado de resolver nuestros conflictos, que si se mira en una perspectiva histórica amplia no es sino la forma como la humanidad en muchos lugares ha resuelto sus confrontaciones; en efecto, la historia de la humanidad puede leerse como un variado y casi infinito conjunto de guerras y agresiones llevadas a cabo para imponer los intereses particulares de la propiedad por encima de los más generales del bien común. La historia se encuentra llena de tumbas olvidadas por nuestra frágil memoria, en la cual hay un intento por tratar de negar inconscientemente esa manera de ser de lo humano,

donde hay un razgo muy problemático, la existencia de una agresividad intraespecífica, no inhibida, que genera una hostilidad insuperable del núcleo psíquico humano al proceso de socialización y que es una fuente permanente de agresión y violencia.

En los trabajos recientes de Luis Jorge Garay se señala al *rentismo* como problema social básico que condiciona y distorsiona el entorno social: “En Colombia la cultura productiva no corresponde a la de una verdadera cultura capitalista sino, en cierta medida, es una cultura que ha propendido a la búsqueda del lucro y a la satisfacción de objetivos egoístas excluyentes en favor de ciertos grupos, logrados mediante el usufructo de privilegios individuales relacionados con su posición en la estructura política, económica y social del país.”<sup>5</sup> Por ello, el autor propone como mecanismo de construcción social en lo productivo el tránsito del rentismo hacia una cultura empresarial que permita avanzar hacia la modernización y eficiencia del aparato productivo para generar riqueza

<sup>2</sup> Juan José Echavarría S., “Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico”, *Coyuntura Económica*, Volumen XXX, No. 3, septiembre, 2000, Fedesarrollo, Bogotá, p. 121.

<sup>3</sup> El neoliberalismo es ante todo un problema de política. La ofensiva de Thatcher y Reagan que modificó la política económica keynesiana, teniendo, como toda acción política, repercusiones económicas, es y ha sido una propuesta política acogida no sólo por los liberales sino por los movimientos socialdemócratas de Francia, Benelux, España, Italia, etc., donde la estandarización de la conducción económica se combina con una preocupante descomposición de la dirección política de la sociedad.

<sup>4</sup> Francisco Thoumi, *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p. 63.

<sup>5</sup> Luis Jorge Garay, *Construcción de una nueva sociedad*, Tercer Mundo, Cambio, Bogotá, 1999, p. 24



za y lograr bases sostenibles de un crecimiento económico que se fundamente en principios esenciales de justicia distributiva en la sociedad<sup>6</sup>.

Los trabajos de Garay, son un camino fecundo para interpretar la sociedad sin separar lo económico de lo social y lo político-cultural; al enfatizar en la precariedad de lo público y mostrar cómo se ha privatizado para ser usurpado por poderes económicos y políticos que lo usufructúan para su propio beneficio en contra de la sociedad, nos entrega una categoría no meramente económica para pensar la sociedad colombiana: el *rentismo*. Éste, al visualizarse como usufructo del lugar o posición en la estructura del poder político y económico de unos

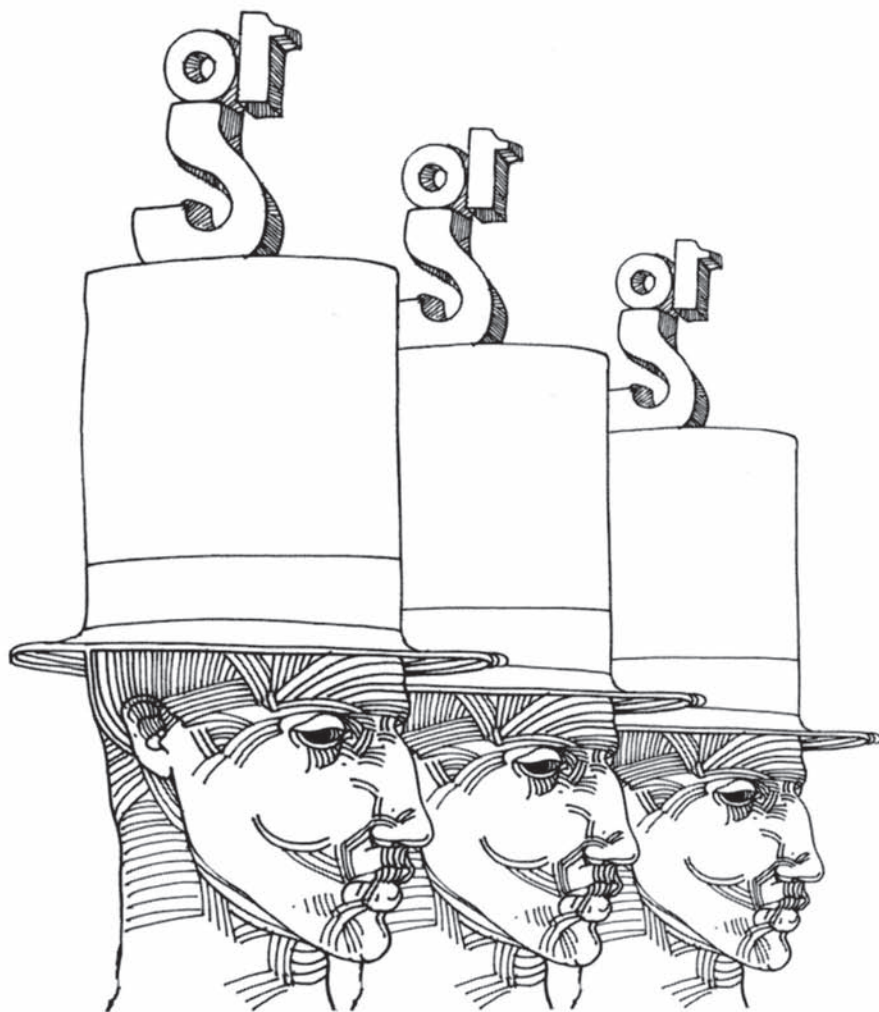
grupos —no sólo empresariales y políticos, aquí caben muchas ONGs y grupos “especializados” temáticamente de la denominada sociedad civil— para el aprovechamiento en beneficio propio impidiendo el desarrollo del mercado como institución social. Este rentismo liderado por grupos de interés se conoce en la literatura especializada como *rent-seekers*, los cuales actúan principalmente en aquellas áreas donde se encuentran las externalidades sociales y económicas más críticas, tales como la educación, la salud, la infraestructura de las comunicaciones y de la gobernabilidad. Los *rent-seekers* son grupos de personas muy diversas que logran “capturar” rentas derivadas de la acción

del gobierno o de otras instituciones públicas y aun privadas. Su característica esencial es que se trata de rentas obtenidas a través de “escogimientos públicos” y no a través de “escogimientos de mercado”<sup>7</sup>.

Nos podríamos volver interminables, citando aquí y allá esta forma tan polarizada y sin diálogo alguno entre estas posiciones sobre la sociedad colombiana, pero con sólo recordar lo que a finales de la década del ochenta escribí sobre el tema es suficiente para ilustrar esta discusión: “La crisis

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pp. 76/77; una discusión global con este tipo de tesis en las que se considera al desarrollo como un crecimiento asintótico, se puede encontrar en la extensa obra de Castoriadis, donde se ataca la existencia de unas supuestas leyes que rijan el funcionamiento social: la historia de la sociedad se caracteriza por procesos de pulsación; fases de creación densa y fuerte alternan en ella con fases de atonía creadora o de regresión. En la historia no hay “explicaciones” de sus fases de creación ni del momento de su surgimiento, ni del contenido de esta creación, así mismo tampoco es posible “explicar” la aparición de las fases de decadencia, el momento en que éstas sobreviven, el contenido que toman: no hay “leyes” rectoras del imaginario radical, de sus fases de plenitud o de sus fases de disolución. Cornelius Castoriadis, *Figuras de lo pensable*, Ediciones Cátedra, Madrid 1999 pp. 98/99

<sup>7</sup> Eduardo Wiesner Durán. La efectividad de las políticas públicas en Colombia.— Un análisis neoinstitucional, Bogotá, 1997., Tercer Mundo Editores, p. XVI. En sentido estricto, el trabajo de Thoumi primero y los de Wiesner después, son los análisis que desde el neoinstitucionalismo han interpretado en forma pionera la situación nacional, resaltando al rentismo como una de las características centrales de nuestra realidad. La referencia a Garay en este muy limitado panorama se debe a que es el autor más leído en los sectores de izquierda y por ser quien más ha tratado de acercar lo económico a lo político; una reflexión sobre teoría política en este autor se puede consultar en: *Ciudadanía, lo público, democracia. Textos y notas*, Bogotá, 2000.





colombiana ha hecho metástasis; el cáncer que corroe la patria, narcotráfico, impunidad, clientelismo, etc., señalan a nuestra generación como una de hombres aniquilados a sangre y fuego y caídos en la desesperanza... La situación colombiana de hoy se parece a la vieja creencia en el fin del mundo que tenían en la edad media, cuando las épocas oscuras: “¿hacia dónde volverse para encontrar algo limpio? Pongas donde pongas los pies, pisas mierda. Aún bajaremos mucho tiempo por esta letrina”<sup>8</sup>.

El sinnúmero de dificultades que afectan hoy a la sociedad colombiana, donde sobresalen el problema político de la paz y el respeto a los derechos humanos, con los problemas económico-sociales del desempleo y la pobreza crónica —atravesados todos ellos con el peso del narcotráfico y la fragmentación absurda del poder—, permiten subrayar la falta de un espacio de discusión democrática, intelectual y política, como uno de los mayores retos para alcanzar una convivencia civilizada que nos permita ver con nuevos ojos un terreno fecundo para volver a pensar en nuestra viabilidad como sociedad.

Sin duda en los últimos años se ha ido avanzado, pero las posiciones continúan sin diálogo, como si de dos o tres culturas se tratara. Son pocos los puentes entre economía y sociedad, y los neoliberales criollos atrincherados en las campanas de cristal que el poder del pensamiento único les otorga, continúan con sus recetas sin percatarse cómo el siglo que acaba de terminar, no sólo fue duro con el experimento comunista, que a pesar de haberse hecho un conjunto de interrogantes correctos (que aún continúan oprimiendo los cerebros del ser humano) falló en sus respuestas, sino que también mostró el profundo hueco de insolidaridad en que se basa la teoría del *laissez faire* al suponer un fun-

cionamiento espontáneo de los mercados y al impulsar a nivel global una ideología política de derecha por medio del denominado “consenso de Washington”, que habiendo obtenido un indiscutible triunfo para las economías más ricas, derrotó a las dudosas democracias de la periferia incrementando la pobreza y las desigualdades en el mundo a niveles obscenos.

No estamos exagerando. El sufrimiento humano que se evidencia en el último informe del PNUD sobre el desarrollo mundial 2000-2001 a comienzos del tercer milenio, son una expresión de la globalización de la miseria: casi la mitad de la población mundial —2.8 millones— vive con menos de dos dólares diarios, y la quinta parte —1.2— con menos de un dólar diario; el 50% de los niños del planeta se encuentra subalimentado al tiempo que un porcentaje no despreciable de los seres humanos nunca ha hecho una llamada telefónica, y no menos del 40% no tiene electricidad, y más del 60% no consume agua potable. El caso colombiano, si bien se sitúa por encima de la media mundial, no por ello deja de ser dramático: el ingreso per cápita es muy bajo y su distribución es una de las peores del mundo; más del 50% de la población vive bajo la línea de pobreza y su mercado interno es grande en población pero muy pequeño en capacidad adquisitiva, no alcanza a ser la mitad de una ciudad como Miami, los niveles de violencia no sólo política sino por delincuencia común y por accidentes de tránsito es uno de los más altos del mundo.

La lección más importante de estos grandes descalabros humanos es bien clara: la economía como creación de la sociedad, no se puede separar de los asuntos políticos, sociales y culturales. A esto debe apuntar cualquier análisis sobre la realidad social; por ello, el pensamiento alternativo trata de ubicarse en una nueva perspecti-

va. El *Estado* —entendido como cuerpo político dotado de la capacidad de ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo y un territorio dado— y *el mercado* —en cuyo funcionamiento nos hemos socializado los individuos de la sociedad capitalista, está inmerso en una historia colectiva y en un marco legal que en su operación lleva unos costos— son instituciones imaginarias de la sociedad, no son la sociedad. Por ello, el funcionamiento adecuado de la relación Estado-mercado, política-economía, se debe realizar sin omitir el ser social de la sociedad, esto es, sus instituciones y las significaciones imaginarias sociales que estas instituciones encarnan y hacen socialmente efectivas. El socialismo totalitario y el fundamentalismo del mercado son experiencias indiscutibles para darnos cuenta qué tan lejos nos encontramos de poder realizar una adecuada conexión, una articulación entre economía social, política y cultura, en la sociedad.

En la última década hemos visto cómo a medida que los procesos del capitalismo financiero profundizaban en intensidad y densidad su dominación, se reducía y privatizaba al mismo tiempo el espacio vital del ser humano, revelándonos cómo la lucha por la creación de la ciudadanía se ha convertido en un asunto capital de la política contemporánea. La dramática reducción del espacio público, viene acompañada de una desespacialización de la sociedad de mercado, mostrándonos cómo la acción colectiva es una alternativa política para contrarrestar la pobreza física y mental que produce el capital por doquier.

<sup>8</sup> Fabio Giraldo Isaza: “Narcoeconomía, violencia y construcción”, revista *Camacol* No. 42, Bogotá, 1990, p. 62; reproducido en *Economía Colombiana* Nos. 226-227, febrero/marzo de 1990.



La miseria psíquica no es fácilmente perceptible en las estadísticas convencionales pero ella es un producto que en abundancia genera la sociedad de consumo. En los países pobres empero, la creación de una ciudadanía económicamente activa, no vasalla en lo político, es una búsqueda inaplazable; la autosuficiencia económica, que no es otra cosa que la capacidad de poder disponer efectivamente de un ingreso, es un elemento esencial para hablar de ciudadanía. Ciudadanía sin autonomía económica es una mera ilusión que oculta una situación cercana al esclavismo de la necesidad.

Hay que cambiar radicalmente la geopolítica en la que se mueve la política alternativa y tras ella, los movimientos que tratan de ir en búsqueda de nuevos caminos y formas que critiquen y desactiven la situación social realmente existente. Hay que salir de las políticas aislacionistas y crear si se quiere políticas *archipiélago* donde el conjunto de tendencias se puedan encontrar a través de aquello que las separa.

Hay que llenar el espacio vacío de lo público, y para ello son muy saludables todo ese conjunto de trabajos que han ido avanzando en tratar de relativizar el discurso económico estándar dominante, —ortodoxia neoclásica— no sólo por su excesivo y en no pocas veces inútil formalismo sino por su incapacidad para manejar sin disfraces pseudocientíficos la compleja realidad. Contra la tecnocracia empirista de derecha, que todavía vende una supuesta neutralidad científica de la teoría y práctica económica, se ha venido construyendo lenta pero seguramente una visión alternativa: la economía está inmersa en la realidad política, social y cultural de las sociedades y de qué forma en las sociedades de mercado: “independientemente de sus elementos científicos, los conceptos económicos tienen contenidos ideológicos, que dividen, de he-

cho, el pensamiento económico en escuelas, muchas de ellas antagónicas. Por este motivo, la economía y la tecnocracia económica deben estar sujetas a control político, porque esa es precisamente la instancia donde una sociedad democrática dirime las controversias ideológicas.<sup>9</sup>

Son muy diversas las interpretaciones alternativas que se tienen de la sociedad colombiana; desde la llamada “nueva historia” son numerosos los trabajos que se han publicado, los cuales al ofrecer un nuevo y rico material de investigación, son coincidentes muchos de ellos en llamar la atención sobre la gran limitación, sobre las enormes dificultades que la teoría neoclásica presenta para la comprensión de la realidad social. La desvinculación de los problemas políticos, sociales y culturales de las interpretaciones económicas, si bien, pueden hacer parte de una formación académica supuestamente apolítica, son insostenibles para tratar de entender la situación nacional, la cual ha llegado a los límites de su propia viabilidad como sociedad inmersa en una comunidad internacional cada vez más global. En la actual coyuntura, es muy difícil imaginar la sociedad colombiana por fuera de los cauces fijados por las corrientes internacionales.

La sociedad global se encuentra en trance de la era industrial a la era comunicacional, donde los flujos de bienes, capital y personas se hacen rompiendo el territorio construido con la creación del Estado-nación. Los modelos económicos convencionales no coexisten fácilmente en el ciberespacio. La sociedad del nuevo milenio estará fuertemente penetrada por las redes electrónicas, las cuales se conectarán cada vez con mayor intensidad, globalmente. La infraestructura de comunicaciones digitales incrementa la densidad de las conexiones dentro de las naciones dando lugar a la posibilidad de la creación de

una sociedad más amplia y diversa<sup>10</sup>. Cualquier intento serio que se planee la transformación de la sociedad colombiana, debe partir de que ella no responde a las exigencias del mundo contemporáneo: respeto a los derechos humanos en su acepción individual y colectiva, prevalencia de lo público, del interés común sobre el individual, institucionalización del Estado, equidad y democracia participativa, disminución del conflicto político y social, etc.

## II. El neoinstitucionalismo

El abanico abierto es muy difícil seguirlo con alguna seriedad, pero sí es posible ubicar algunos criterios que recientemente han tratado de ofrecer un ideario alternativo para el país. Los estudios provenientes del nuevo institucionalismo, a pesar de ofrecer ricos y refrescantes análisis no se pueden seguir a fondo en un ejercicio como éste, pero sí es posible dar algunas pistas que nos permitan acercarnos a una visión tan heteróclita, no sólo por venir de discursos sin ninguna distancia crítica con el *statu quo*, sino porque al ser planteados en nuestro medio por intelectuales que viniendo de posiciones de izquierda o de derecha, tratan de defender una supuesta neutralidad en el trabajo profesional, separando la teoría y la práctica y reduciendo sin más a los seres humanos a meros objetos cuantificables por los procedimientos racionales aglutinados en la noción de ciencia: una ética de la cohe-

<sup>9</sup> José Antonio Ocampo, “Un futuro económico para Colombia”, *Libros de Cambio*, AlfaOmega, febrero, 2001, p. 52.

<sup>10</sup> Una descripción detallada de este fenómeno, se puede consultar en: Manuel Castells: *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, 3 volúmenes.



rencia ha sido reemplazada por otra de resultados, sin advertir que una sociedad sin conflictos, sin luces y sombras, no es sólo imposible sino que tampoco es deseable.

El neoinstitucionalismo acepta que economía y política no se pueden separar. Pero en sus planteamientos el énfasis viene dado por la relación entre economía y las *reglas de juego* de la sociedad. El desempeño económico de los países puede ser explicado por el papel de las instituciones, esto es, por el conjunto de reglas y normas que se expresan en el sistema legal, los derechos de propiedad, los contratos, la independencia del sistema judicial, los sistemas de información, etc. Así las cosas, la vida social se encuentra inmersa en un conjunto de instituciones y por eso en la sociedad capitalista, el sistema de precios, como mecanismo de asignación de recursos, no depende sólo del mercado sino de las instituciones, especialmente de las políticas.

Los neoinstitucionalistas se preocupan por el análisis de las estructuras de poder y del papel del Estado en el mejoramiento del funcionamiento del mercado. Vistas así las instituciones, son restricciones para moldear las interacciones humanas estructurando incentivos en el intercambio para reducir la incertidumbre. Por eso sus variables principales de estudio son la incertidumbre, desconfianza, violencia y las motivaciones psicológicas de las personas: poder, prestigio y el nivel de vida.

Los trabajos más interesantes de esta visión se apoyan en los estudios de Douglas North para quien la experiencia histórica muestra cómo en el largo plazo el marco institucional subyacente ha reforzado incentivos para que un grupo de países logren un desarrollo exitoso y en otros el marco institucional adverso explicaría su atraso; las diferencias en el ingreso per

cápita no se explica meramente por la distribución de los recursos productivos sino por las instituciones: el crecimiento económico se debe fundamentalmente a la estructura institucional organizativa de una sociedad.<sup>11</sup>

Para esta visión la discusión política central, aquella referida al poder explícito, a la institución explícita global de la sociedad y/o de las decisiones concernientes a su futuro, no es tema central. La transformación social, es relegada en la mayoría de los casos al cambio en las reglas de juego por su capacidad para alterar directa o indirectamente la asignación de los recursos y la riqueza de la sociedad. El proceso político, la política, no se percibe como el dominio de la opinión al que se deben subordinar los poder – hacer por medio de las leyes y normas a través de la institución democrática, sino como la búsqueda de acuerdos que compensen a las partes, para buscar consensos sobre los beneficios, sin plantear nunca la discusión sobre el cambio y transformación de la institución social.

En la discusión anterior, sobresalen en nuestro medio los trabajos efectuados por Salomón Kalmanovitz<sup>12</sup>, quien al quedar sin norte ideológico una vez derribado el muro de Berlín, se apegó al trabajo seminal de Douglas C. North para defender la necesidad de una revolución ya no socialista como en sus épocas de marxista positivista, sino una revolución liberal que garantice el desarrollo ordenado del capitalismo mediante impuestos negociados con el Parlamento y ojalá bajo la conducción moral de un protestantismo anglosajón que elimine al ineficiente y clientelista cristianismo hispano-católico que ha impedido funcionar libremente a la economía de mercado y a sus instituciones democráticas. El capitalismo de los Estados Unidos se debe imitar no sólo por sus logros tec-

nológicos y científicos sino por sus instituciones “democráticas”, su restricción a las pasiones y la capacidad a través de la competencia de generar riqueza. Si adecuamos y reformamos nuestra sociedad a imagen y semejanza de la norteamericana podemos alcanzar el tan anhelado crecimiento. Eso sí, debemos trabajar duro, apoyados por funcionarios meritorios conocedores de la ciencia a través de instituciones políticas que induzcan este tipo de comportamiento.

Sin pretender desconocer la importancia de una visión histórica, positiva —cuantitativa— y un análisis de las reglas de juego, base para permitir una organización mínima donde el mundo no viene dado por individuos perfectamente informados, actuando racionalmente, es claro que la esfera política no se puede reducir al simple ofrecimiento de incentivos correctos para lograr un ordenado “desarrollo”; ella, nunca puede soslayar el cuestionamiento de las instituciones establecidas a partir de la interrogación sobre su forma y contenido para proponer la creación de otras instituciones, de aquellas que el colectivo en el uso efectivo del espa-

<sup>11</sup> Douglas North, *Instituciones, Cambio institucional y comportamiento económico*, FCE, México, 1991.

<sup>12</sup> Ver: *Las instituciones y el desarrollo Económico en Colombia*, Norma S.A., Bogotá, mayo, 2001; un panorama más amplio, debería incluir los trabajos de John Sudarsky y de María Mercedes Cuellar, quienes han realizado mediciones para el país sobre el capital social —la capacidad que tienen las personas de cooperar y confiar en los demás ciudadanos—, la confianza y otros valores analizados por los neoinstitucionalistas que inciden fuertemente en la economía y en la administración pública. Los alcances limitados de este trabajo, sólo evalúan como se señaló en la nota No. 7, los textos de mayor relevancia política para planteamientos alternativos de izquierda.



cio público, el espacio de la política, juzgue como las mejores.

Este tipo de institucionalismo es paradójico. Cae en la dicotomía sujeto objeto que al enfrentar un problema político central, la libertad, adopta una posición individualista-subjetivista llevándonos directamente al conflicto no resuelto satisfactoriamente por el liberalismo, el viejo conflicto kantiano entre la libertad colectiva y la capacidad de decisión libre del ser humano, la falsa oposición entre individuo y sociedad. El individualismo metodológico de la teoría económica neoclásica, que tiene sus raíces en el utilitarismo de Benthan y J. S. Mill no es compatible, entra en oposición con una política institucionalista seria.

Reducir el fenómeno social a la existencia de un supuesto individuo racional que sólo se gobierna por sus pasiones e intereses, es una negación de la política como búsqueda de las mejores instituciones y por eso, la discusión sobre la esencia de las relaciones entre los seres humanos se desvía hacia la construcción de unas reglas de juego que permitan a las personas organizarse para trabajar, dejando la discusión sobre la política en manos de un sistema parlamentario reproductor del *statu quo*: derechos de propiedad claros, intercambios guiados por un mercado impersonal con bajos costos de transacción en un mundo sin fricciones y fragmentaciones donde prime el juego limpio y el trato honrado entre ricos y pobres.

Semejante idealización antropológica, conlleva una visión de lo humano que no permite construir una teoría social y política coherente. El derecho a las personas y a la cohesión social a través del Estado, siempre se encuentran en confrontación. La polaridad no se resuelve, ella en su diferencia se puede articular en un proyecto de lo posible, donde la discu-

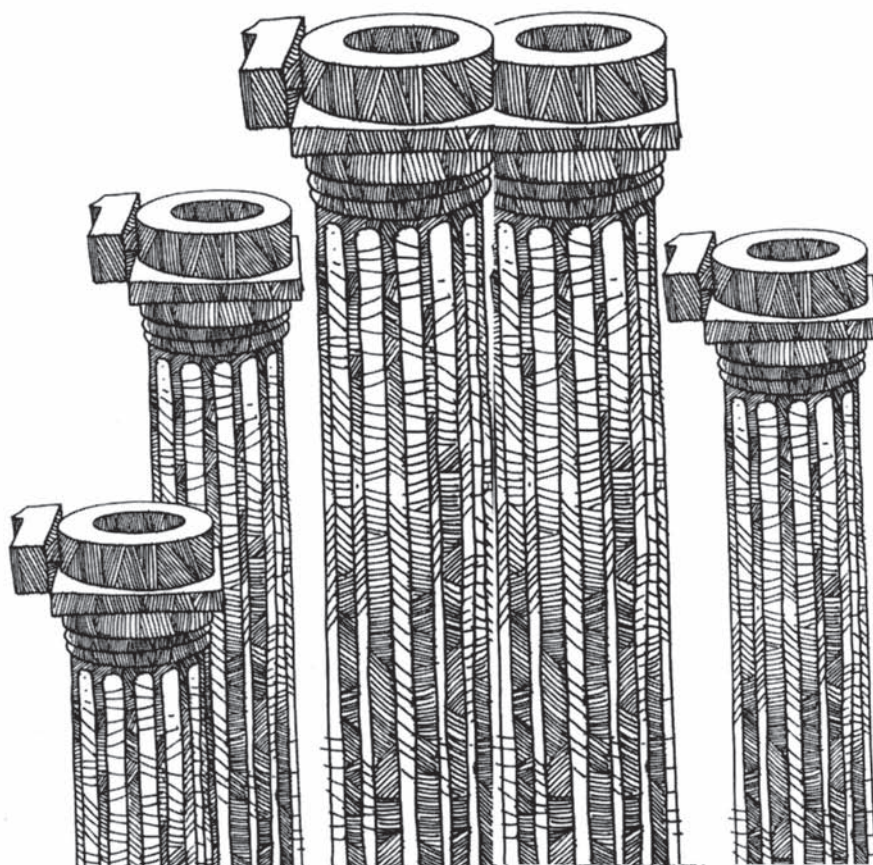


Ilustración de Marco Pinto

sión y la búsqueda de un espacio conciliador de las múltiples tendencias es precisamente el territorio de tierras movedizas con el que se construye la política. El individuo no es ciento por ciento racional, lo es en algunas de sus manifestaciones y no de una forma unívoca en todo momento y lugar. Hay una tensión irresoluble entre subjetividad y objetividad, entre psiquis y sociedad, que no se deja aprehender por criterios tan dudosos como el de racionalidad económica, que niega de un plumazo la existencia diversa del otro.

Los planteamientos ultraliberales que alaban sin ninguna mediación crítica la institución social del mercado y sus significaciones centrales, interés, productividad, eficiencia, competitividad, maximización de beneficios, minimización de costos, en fin, todo ese arsenal utilitarista con el que se

ha ido poblando la psiquis del individuo en el capitalismo, es un fraude político, que no sólo no ha podido cumplir sus promesas, sino que ha extendido la exclusión y la pobreza usando indiscriminadamente la violencia, haciendo ilegibles e inaudibles sus principales ilusiones: la supuesta unidad del liberalismo político y el liberalismo económico, que trata de negar la regulación económica como único recurso para "racionalizar" a un nivel socialmente tolerable, la gula capitalista.

Creer en la existencia de un rigor tecnocrático, como único criterio para manejar la sociedad, es imaginarla por fuera de intereses e ideologías políticas, reduciéndola a una suma. En el mercado la competencia perfecta es una abstracción para pensar, no una realidad. En la competencia realmente existente, lo que se da es una pug-



na que se decide políticamente entre intereses particulares y generales. Las condiciones monopólicas u oligopólicas se pueden modificar, y esto es una tarea política, que como tal, se encuentra atravesada por el poder, esto es, por la economía y la política.

La furiosa discusión que se ha desatado en el país entre los economistas ortodoxos y la Corte Constitucional recrean este debate. Los neoliberales no han dudado en culpar a la Corte por tratar de hacer equidad social sin recurso económico, llegando incluso a calificar a algunos miembros de la misma como ignorantes y populistas. Este populismo, según nuestros nuevos sabios se ha dado por la presencia de abogados y no de economistas en las cortes constitucionales. La discusión es complicada. Pero, ¿a quién culpar por la irresponsable expansión del crédito bancario financiado con capitales golondrinas y a quién del desbordamiento del gasto público? ¿Las medidas del emisor para enfrentar la inestabilidad cambiaria, ayudaron o no a la recesión y crisis de la economía? La política monetaria aplicada a partir de 1997 si bien bajó la inflación, también llevó a una caída de la producción sin precedentes y a un empobrecimiento generalizado de la sociedad; entonces, ¿la culpa es de unos magistrados por tratar de darle un fundamento ético a la política económica o la de unos tecnócratas disfrazados de científicos neutrales? No entremos en juicios morales ocultando cómo el diálogo es el instrumento político para dirimir las diferencias a través de nuestra Carta política y su acuerdo central: Colombia es un Estado social de derecho.

Hay que salir de las concepciones meramente instrumentales de la economía y la sociedad. La discusión en términos filosófico-políticos es ineludible si queremos llegar al fondo de las cosas, esto es, si queremos realmente pensar. Para ello, debemos es-

tablecer distinciones que vayan más allá de las evidencias empíricas. En la sociedad existen formas sin las cuales no se pueden establecer las divisiones, articulaciones, comparaciones y mediciones. Sólo así es posible integrar lo económico-social a lo político y preguntar: ¿Cómo repartir lo que es: a partir de una propiedad de los objetos o en la característica de los objetos?, y, ¿cómo a partir de allí dividir?

La mera exigencia de demostración empírica no basta. La sociedad es la compleja y dinámica articulación de las dimensiones políticas, económico-sociales y culturales que se deben en todo momento saber articular y diferenciar. El argumento de que si no se puede demostrar no existe, fatiga la "verdad" de las cosas e impide en el sentido estricto, que podamos acceder a aquellas producciones humanas que tienen la potencia de penetrar a lo más profundo de nuestro ser resquebrajando lo que está congelado en nuestro cerebro y en nuestro espíritu. La ciencia de la demostración, si no se articula con nuestras creaciones insondables, se convierten en un acto de censura oscurantista que amordaza la voz que yace bajo las voces que hay dentro de nosotros<sup>13</sup> y que nos permiten descender hasta el caos primitivo sintiéndonos, como señaló Wittgenstein, en él como en casa preguntando por las más hondas intimidades de la "naturaleza humana". Las nociones de determinismo y causalidad son limitadas para afrontar la crisis material y espiritual de la sociedad colombiana.

El capitalismo como toda sociedad histórica, es intrínsecamente desfuncionalizado, irracional, no es un sistema cerrado y autocontenido, independiente y autónomo. Es una creación social que hace parte de la realidad social y cultural. La economía hace parte, igualmente, de esa realidad y por más que ha podido desarrollar un método eficaz de interpretación

de la información exterior —datos u observaciones— necesaria, sin duda, para entender la sociedad capitalista, en su versión neoclásica, se ha limitado a considerar al individuo y la sociedad como sustancias racionales que operan por medio de reglas lógicas. Con este procedimiento se ha negado, prohibido, la posibilidad de que a través de nuestras decisiones individuales y colectivas podamos cambiar el entorno, la sociedad.

La economía de mercado no existe sino en una sociedad de mercado, la cual es impensable sin las dimensiones política, económico-social y cultural; lo político es ilegible sin una discusión sobre lo público en cuanto dimensión referida al poder y al poder en la sociedad capitalista de hoy. Como imperceptible inmanente que es, sólo puede volverse inteligible como significación imaginaria de la sociedad. Lo económico referido básicamente al intercambio de bienes y servicios opera inmerso en una determinada división del trabajo por medio de una *institución*, la social del mercado que en la sociedad actual, es la de un mercado capitalista. Hoy, lo económico se autonomiza problemáticamente, ocultando lo público, privatizándolo y mostrándolo a muchos, como algo que puede ser administrado y gerenciado con la instrumentalización económica. Lo cultural se configura por todo aquello que en el dominio público va más allá de lo meramente funcional o instrumental y que presenta una dimensión imperceptible, investida por los individuos de la sociedad:<sup>14</sup> lo público hace parte de una de las fuerzas de creación de las colectividades humanas llamado por Castoriadis el imaginario social. Lo público, es una insti-

<sup>13</sup> George Steniner, *Errata*, Ediciones Círculo, Madrid, 1998, p. 207.

<sup>14</sup> Cornelius Castoriadis, *El avance de la insignificancia*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.



tución animada por significaciones imaginarias, por imperceptibles inmanentes, sin realidad material, pero más reales que la “realidad”. Es el bien social máspreciado, y al mismo tiempo, lo más escurridizo de los seres humanos.

Desde esta perspectiva, la sociedad capitalista constituye un cosmos, una forma social en la que nacemos inmersos y vivimos en ella como el pez en el agua. El capitalismo como sociedad, no es una opción, es una imposición que se efectúa a través de sus normas, leyes, valores, creencias, gustos, en una palabra, instituciones y significaciones imaginarias. La sociedad educa y crea por medio de la urdimbre de relaciones políticas, económico-sociales y culturales a los individuos y las instituciones y significaciones que necesita para existir como tal. La sociedad capitalista crea, a través de un proceso muy amplio, heterogéneo, abigarrado y desigual de transformaciones en la vida material, social y espiritual de los seres humanos, una cosmovisión colectiva basada en valores y valoraciones que hacen en tiempos y ritmos sin mucha sincronía ser a la sociedad y a los individuos, que no son sino un pequeño fragmento de la institución de la sociedad.

El individualismo kantiano, base del liberalismo político, se levanta sobre la idea apropiada por los neoinstitucionalistas, de un ser humano extra-social. Pero ese individuo no existe ni como realidad, ni como ficción coherente, ni como lo ha postulado la “ciencia” económica, de un individuo sustancia perfectamente definido en sus determinaciones esenciales fuera o antes de toda sociedad. El ser humano desde su nacimiento, está inmerso en un campo social histórico, está sometido a la influencia a la vez de lo imaginario colectivo instituyente de la sociedad instituida y de la historia de la que esta institución es sólo el resultado provisional.<sup>15</sup> La sociedad es quien produce al individuo que a su vez la produce a ella:

la sociedad no puede hacer otra cosa que producir, en primer lugar, individuos sociales conformes a ella y que a su vez la produzcan.<sup>16</sup>

La economía al mando impone una idea que domina todas las demás, la idea de *separabilidad*, que conduce a una imputación separada, a contar de acuerdo a determinados fines parciales, sin mirar el conjunto; igualmente, propone a través de una pretensión de cientificidad establecer unas supuestas “leyes” derivadas de algunos casos triviales que en esencia, ellos mismos, no son susceptibles de un tratamiento cuantitativo riguroso. El mercado, un mecanismo instrumental muy antiguo, es extendido y liberado de todo contrapeso a la totalidad de las esferas de la vida individual y colectiva, la cual no parece tener otro sentido que el de estar guiado por el cálculo ciego y limitado de la optimización de máximo beneficio<sup>17</sup>. La economía de esta forma profundiza la desarticulación entre lo privado, lo público y lo público-público, creando en la sociedad capitalista una nueva significación imaginaria social: la privatización de lo público

El liberalismo, al consolidar la separación radical de los ámbitos del saber, deja a la mayoría de las llamadas “disciplinas” condenadas a no considerar a amplísimos ámbitos de la experiencia humana. Esta separación ha llevado a la autonomización de lo funcional, a la irracionalidad de basarlo todo en el dominio racional; ha llevado como sostiene Castoriadis, a una especie de dislocación, a una fragmentación de saberes en el orden de lo histórico-social, disgregando el universo del pensamiento, la investigación y la acción en ámbitos comunicados entre sí, cada una de los cuales desarrolla su “propio” objeto volviéndose ciego ante los demás: se olvida que el ser humano comporta dos dimensiones irreductibles e inseparables: psique y sociedad, existencia humana

que se crea, se instituye creando su propio mundo, diferente del de los demás vivientes.<sup>18</sup>

Las instituciones en las que piensa la teoría neoinstitucional, están compuestas de leyes y reglamentos, es decir, restricciones, convenciones, normas de comportamiento y códigos de conducta diseñados para reducir la incertidumbre en el intercambio, para hacer funcionar bien al mercado. En esta concepción, el sistema político es clave para poner en marcha los incentivos correctos, los cuales se pueden medir a través de los costos de transacción en cada uno de los mercados, viendo qué normas formales o informales sobran. Pero, lo político es lo que concierne a la dimensión explí-

<sup>15</sup> En Castoriadis el imaginario social instituyente es una fuerza de creación existente en las colectividades humanas, del campo social histórico que puede crear y destruir formas. Consta de las instituciones, y de lo que ellas están animadas, que no se refiere ni a la realidad ni a la lógica, por lo que Castoriadis las denomina “significaciones imaginarias sociales”.

Lo histórico social es un mundo de significaciones e instituciones imaginarias que crean al individuo y la sociedad; significaciones sociales constitutivas del mundo humano: familia, Estado, ley, etc.; significaciones que dan existencia, instituyen un modo de ser de las cosas y de los individuos. Ver: Cornelius Castoriadis, *Figuras de lo pensable*, particularmente los textos agrupados como *koinomía*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1999, pp. 65/123.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Cornelius Castoriadis: *La racionalidad del capitalismo*, E&E No. 7, Bogotá, 2000, pp. 157/180.

<sup>18</sup> Esta temática se encuentra ampliamente desarrollada en la obra de Castoriadis, del cual se pueden consultar no solamente los textos citados en este trabajo, sino los publicados en la revista *Ensayo & Error*. Una introducción al pensamiento de Castoriadis se puede consultar en: a) “Ontología de la creación, *Ensayo & Error*, Bogotá, 1997; b) Fabio Giraldo Isaza, Cornelius Castoriadis, Pensador de la creación, revista *Foro* No. 34, julio 1998, pp. 99/106.



cita de poder, y ella en todo momento puede cambiar, modificar el conjunto de arreglos sociales básicos: distribución del poder, de los poder hacer, del ingreso, de lo que es justo e injusto, las normas, el derecho, el *statu quo*.

Estos análisis, aplicados desde la economía positiva, son sospechosos e inadecuados. Generalmente llevan implícita una visión acrítica sobre el funcionamiento del capitalismo del centro y sus recomendaciones no van más allá que el de suponer que si se “copian” las instituciones de estas sociedades, nuestra realidad funcionaría bien. Al suponer que el capitalismo funciona a la perfección, se toma a USA como modelo a imitar, y si copiamos sus instituciones funcionamos tan bien como ellos. Parecería que no pudiéramos percatarnos de la enorme miseria humana que produce una sociedad con una enorme abundancia material y un creciente déficit ambiental y psicológico. Pero imaginemos que el reino de la felicidad se encontrara en USA; ¿podríamos evitar el sufrimiento y alcanzar el desarrollo copiando meramente sus instituciones, imponiendo el libre mercado a todas nuestras transacciones? La respuesta es no. Las reglas de juego propias del mercado, aun siendo adecuadas, requieren de un tipo de sociedad. Si esta sociedad no existe, su aplicación mecánica, como lo señala la historia reciente, es funesta: los choques externos en los países del centro —como la crisis asiática— no amenazan generalmente sino el crecimiento de la producción, en la periferia se ponen en riesgo otras metas: el equilibrio externo de la balanza de pagos, la tasa de cambio, el déficit fiscal, las tasas de interés. En pocas palabras, el equilibrio balanceado en términos macroeconómicos se hace casi imposible.

Las recetas económicas no son válidas universalmente y aplicables en cualquier momento y lugar; las políticas

de hoy deben entender que entre los factores productivos los seres humanos con baja calificación son abundantes y por lo tanto su precio es muy bajo. El salario no alcanza para la reproducción material o lo que es lo mismo, la mayoría de los seres humanos no son útiles para el capitalismo global. En términos de teoría económica neoclásica: la productividad marginal del trabajo no se puede incrementar fácilmente y los costos de subsistencia ya es muy difícil reducirlos más. El capitalismo sin una intervención política a la economía no es sostenible a largo plazo, es, en sentido ético, un mal moral.

La sociedad no es comprensible sin la dimensión política, pero la política no se puede limitar a la discusión sobre los procedimientos. Ella puede y debe discutir la forma misma de la toma de decisiones y la discusión más importante: ¿cómo se establecen, se crean y se destruyen las instituciones? No hay leyes que rijan el funcionamiento social. El fin de la política no es la felicidad, que es un asunto privado, es la búsqueda del bien común impensable sin entrar a discutir el ámbito público del mercado y el público-público del poder. Se trata de no eludir la distinción entre lo que no depende de nosotros y lo que sí, lo que podemos cambiar y transformar y lo que no, lo que depende de nosotros y de nuestros actos, lo que en un nivel más abstracto y profundo tiene que ver con las instituciones de la sociedad.

### III. Complejidad y sociedad

Si bien es cierto que desde las visiones alternativas no se ha podido aún desarrollar un adecuado esquema teórico y conceptual para el estudio de las sociedades, los enfoques multidiscipli-

plinarios ganan cada vez más terreno. Cada vez hay mayor número de investigaciones donde se plantea como necesaria la interacción de lo económico con lo social, indicando cómo es la política, quien es la encargada de trazar los grandes objetivos de la sociedad, buscando un diálogo entre saberes y abriendo un debate y una crítica sobre la situación social de la mayoría de la población mundial, nacional, regional y local; se llama con insistencia la atención sobre el carácter desigual y combinado en las relaciones internacionales de comercio mostrando cómo el intercambio se realiza en una relación de desigualdad donde los beneficios se concentran en la parte más fuerte y los costos recaen sobre los más débiles.

Cada vez son más los círculos que denuncian la crisis y fatiga, en los tiempos que corren, de las concepciones lineales del proceso humano y social, pero todavía son muy pocas las voces que se atreven a afrontar el problema capital de la civilización: la crisis ontológica política en la que el ser humano ha quedado inmerso en el capitalismo-red. A medida que el capital continúa su expansión victoriosa, el espacio público-público, el espacio donde la ciudadanía es, se achica, se privatiza y reduce dramáticamente. La pobreza psíquica alcanzada a través de años de domesticación televisiva, ha llevado a una servidumbre voluntaria donde impera el “sálvese quien pueda”, productor de miedo e insolidaridad; la fina caracterización de la sociedad industrial realizada por Max Weber en lo que él denominó como “el espíritu del cálculo racional” ha llevado en la actualidad a lo que Cornelius Castoriadis denominó como el individuo privatizado, el individuo que está en su pequeño medio personal, y se ha vuelto cínico con relación a la política. Toda discusión política, económica y social debe afrontar esta situación.



Si lo público se ha vuelto privado, el trabajo político consiste en poner al alcance de "todos" la posibilidad real de discutir sobre las decisiones macropolíticas y macroeconómicas que se toman en la mayoría de los casos en secreto y entre bastidores. Hacer público lo público es luchar por la existencia de una democracia plena donde se abre, como buscaba nuestra Constitución, la participación abierta del individuo común. Ésta sin un ciudadano efectivo, educado en los asuntos públicos, conocedor de sus derechos y deberes y liberados de las cadenas de la esclavitud de la necesidad, es una mera utopía.

Cuando lo público se privatiza, el estado se autonomiza y se separa de la sociedad. Esta escisión, esta separación, crea una administración de lo público que va tomando el carácter de economía política, la cual deviene como ideología que postula los actos del individuo y a través de ellos de la sociedad, como racionales. Esta situación se trata de legitimar por medio de la racionalidad económica: maximización de beneficios, minimización de costos, son sus grandes consignas con las cuales se ha fabricado un individuo que trata de cuantificarlo todo, llevando a la sociedad a construir la significación imaginaria social del capitalismo como el empuje ilimitado hacia la extensión del dominio racional por medio de la economía y su teoría que deviene en nueva religión, en religión convertida en una abstracta y complicada cuantificación.

La discusión entre economía y ciencia es uno de los campos que merece menos atención actualmente en nuestro medio. El positivismo neoclásico ha dejado deliberadamente los debates gruesos de la metodología económica por fuera de la discusión. Al aceptar una homologación mecánica y antifilosófica entre el procedimiento de las ciencias naturales y el de las supuestas ciencias sociales,

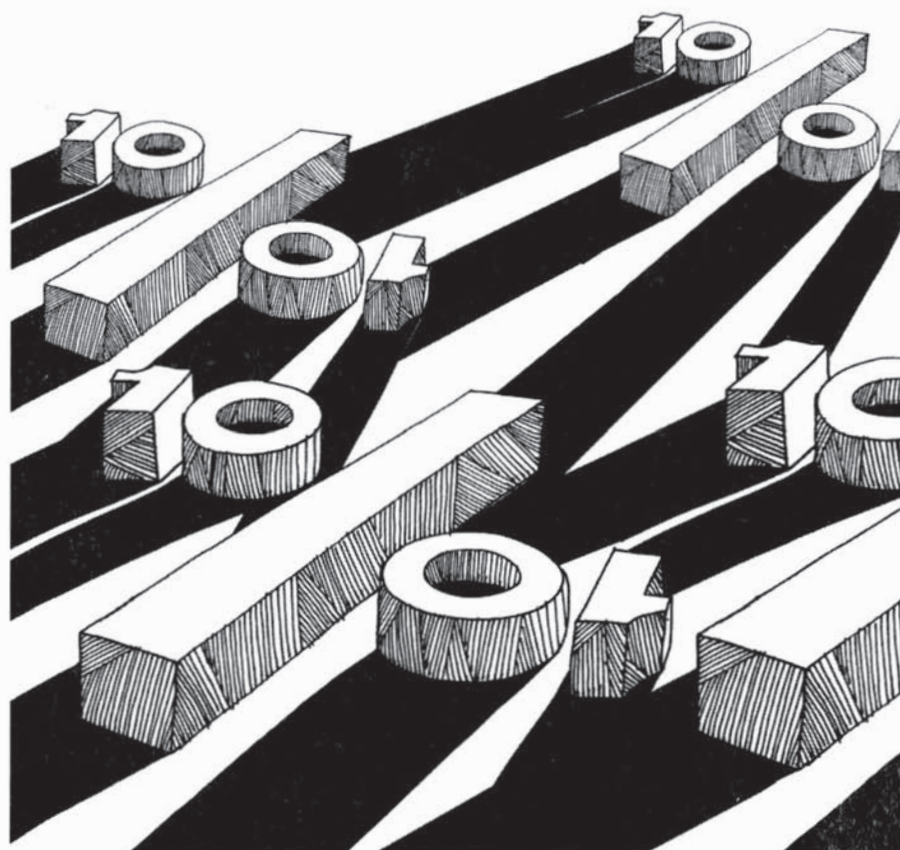


Ilustración de Marco Pinto

ha ideado un conjunto problemático y limitado de herramientas para evitar al máximo su contacto con la sociedad y por esta vía introducir descaradamente una apología al sistema económico vigente en nombre de una supuesta ciencia que en forma creciente pierde todo vestigio social. Al negarse a la discusión filosófica, se produce un empirismo ingenieril desarrollado a través de modelos abstractos que pretenden explicar la realidad no por lo que en ella se puede observar, sino por su capacidad de formulación lógico-matemática, hasta el punto, que si las relaciones entre las variables y las predicciones de sus modelos no coinciden con la realidad, lo que está mal organizado no es el modelo sino la realidad.

Este procedimiento ha negado lo esencial del ser humano, su capacidad de preguntar, en últimas de pensar y criticar. La ciencia, después de los aportes de la mecánica cuántica

de Schrödinger, la relatividad de Einstein o los desarrollos de la biología moderna, ya no acepta la separación de objeto y sujeto y mucho menos la existencia de una "verdad objetiva" o de una neutralidad de la ciencia; el saber, todo saber, es una creación humana, una creación social, impensable por fuera de la axiología. Los valores creados en las ciencias naturales, las metodologías propias del racionamiento científico, no son fácilmente extensibles al comportamiento humano sin incurrir, como en efecto lo hace la "ciencia" económica, a un reduccionismo más próximo a la ideología.

La teoría económica ha divinizado el uso de los modelos y las matemáticas, diabolizando la discusión política y llegando a ser la ciencia menos social de todas las ciencias, convirtiéndose en un sentido fuerte, en una religión que pretende con su método tener las claves de



todo el comportamiento humano. Mientras la ciencia abandona la ilusión de un conocimiento absoluto, la ideología economicista y tecnocrática asume un problemático imperialismo y con sus dudosas categorías se postula como un saber indiscutible y unívoco, expresado en lenguaje matemático con un poder ilimitado no sólo sobre la sociedad sino sobre el individuo. El modelo estándar con el que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han tratado de uniformar a la sociedad contemporánea corresponde a esta problemática. Se ha diseñado un "pensamiento" único en términos espacio-temporales con "leyes" naturales independientes de la sociedad.<sup>19</sup>

Esta nueva religión, la que proviene del uso positivo de la matemática en economía, es la que a través de la teoría económica nos ha impuesto lenta pero seguramente la fe en los dogmas del mercado, el progreso, el crecimiento como fin último y todo ese conjunto de significaciones, de nuevos valores, que impulsa por todos los rincones de nuestra existencia, esta nueva creencia. Tal nueva ideología, amparada en una supuesta neutralidad de la ciencia, ocupa hoy en muchas mentes el lugar que en otro momento histórico tenía Jesucristo y al igual que con este dogma, el del mercado promete redimirnos de todos nuestros males y angustias, logrando en un solo movimiento crear lo que la psique y la sociedad necesitan, saber y creencia: El individuo en el capitalismo inviste una imagen de sí y del mundo a través de una creencia disfrazada de ciencia con la cual las significaciones e instituciones que le dan sentido al mundo contemporáneo vienen de la nueva religión, la teoría económica y su institución central, el mercado capitalista.

El "individuo" dominado por esta religión ya no puede ser considerado un ser libre, soberano, es en la mayoría de los casos una marioneta que realiza espasmódicamente los gestos que le impone el campo histórico-social: hacer dinero, consumir y "gozar". Es supuestamente "libre" de darle a su vida el sentido que quiera, pero en realidad no da sino el "sentido" que impera, es decir, el sinsentido del aumento indefinido del consumo: su "autonomía" vuelve a ser "heteronomía", su "autenticidad" es el *conformismo*, el vacío<sup>20</sup>: no hay autonomía individual si no hay autonomía colectiva, ni "creación de sentido" para su vida por parte de cada individuo, que no se inscriba en el marco de una creación colectiva de significados; una sociedad democrática es una sociedad que cuestiona todo sentido dado de antemano, y donde se libera la creación de significaciones nuevas.

En las sociedades capitalistas contemporáneas la crisis de la dimensión cultural se expresa en el derrumbe de la "vivencia subjetiva", un rechazo "inconsciente" de la necesidad psíquica de la vida social de los otros, de la necesidad de la institución que ha llevado a lo que Castoriadis denominó, la privatización de la sociedad, que hace que el individuo ya no le apueste, ya no busque un proyecto relativo a la sociedad, ni su transformación, ni siquiera el de su reproducción /conservación: no acepta las relaciones en que se encuentra atrapado y que reproduce no por pasión sino porque no puede hacer otra cosa, está dominado, alienado por una fuerza impersonal localizada en la red y en el poder intangible pero inmanente de los medios de comunicación que se encargan de embrutecer al individuo y de banalizar la vida.

Pero no hay que acudir a discusiones que nos aparten de una praxis

en la vida cotidiana. Es muy desesperanzador pensar que no hay alternativas fuera del todo o nada, de caer en el individualismo político que se polariza entre la transformación total de la sociedad o en la inmovilidad absoluta cercana al cinismo complaciente. Hay espacios alternativos y muchas cosas particulares que podemos realizar, saliendo de las utopías y realizando propuestas "eutópicas" situadas en el aquí y el ahora, en un tiempo y un espacio posible y que sean realizables.

La discusión se debe abordar desde una perspectiva global y haciendo uso de la complejidad como postura filosófica para romper la idea de *separabilidad* que conduce a una imputación separada, a contar de acuerdo a determinados fines parciales, sin mirar el conjunto; la complejidad enfatiza cómo el trabajo sobre la sociedad no se puede realizar sino por medio de la interdisciplinabilidad.<sup>21</sup>

En economía, es bueno consultar posturas democráticas de avanzada como las del premio Nobel, Amartya

<sup>19</sup> Un desarrollo más amplio de esta discusión se puede consultar en: Fabio Giraldo, *Ciudad y crisis*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

<sup>20</sup> Cornelius Castoriadis, "Le Monde Morcelé, Les carrefours du labyrinthe III", en *L'époque du conformisme Généralisé*, Seuil, París, 1990, pp. 11/24 y C. Castoriadis. El Avance de la insignificancia, *op. cit.*, pp. 103/127.

<sup>21</sup> Desde hace tiempo, para los estudios urbanos, he venido llamando a esta complejidad, complejidad restringida, reservando el término de complejidad para las discusiones de frontera entre ciencias naturales y "ciencias sociales". La complejidad restringida parte de que no puede haber entendimiento especializado sin una buena formación general y que para abordar los problemas centrales de la sociedad estamos obligados a dialogar entre disciplinas. Una discusión en esta dirección se puede consultar en: Fabio Giraldo I., *Ciudad y crisis*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999.



Sen, quien impulsa políticas públicas que no se subordinan a la sola visión economicista, buscando que el desarrollo no sólo se plantee los problemas económicos de eficiencia y eficacia sino también y de una forma no residual, los problemas políticos de equidad y libertad. Sen trata de articular los problemas económicos-sociales con los políticos, para el diseño de políticas públicas.

Al mezclar concepciones de mercado y de gobierno, políticas de Estado con el papel de los partidos políticos y los medios de comunicación, abre una vía heterodoxa donde la libertad juega un papel protagónico. Al cambiar la noción neoclásica del capital humano por la más amplia de capacidades humanas, nos enfrenta a la posibilidad de luchar por una vida más libre y digna. La calidad de vida no se reduce a lo meramente material; la vida es mucho más que un conjunto de relaciones comerciales: el ser humano es un misterio insondable y sus necesidades y deseos, jamás podrán expresarse totalmente de una forma tabular.

La economía con sus medidas, en particular con esa global y burda medición del progreso, el PIB, no puede captar la capacidad de una persona, la libertad que ella tiene para llevar una determinada clase de vida, esto es, la de crear un espacio efectivo y real de libertad, democracia y cultura. Para lograr este objetivo es menester poner a la economía en el lugar que le corresponde, subordinándola a la política, para hacer que no sean los mercados quienes decidan sobre nuestras vidas; el “desarrollo” económico no se puede separar de las vidas que pueden llevar las personas y de las libertades reales que pueden disfrutar. El desarrollo no se puede medir solamente por la acumulación de objetos inanimados utilizables sino también, por la libertad para poder

hacer lo que tienen razón de ser en nuestra valoración particular.<sup>22</sup>

Los espacios abiertos en la discusión actual sobre la sociedad son variados y ricos. Muestran cómo no hay que seguir polarizando economía y política, mercado y Estado. Nuestra vida no tiene por qué estar sometida a ese gran regulador de nuestra existencia, a esa mercadología que absolutiza el mercado como guía, desplazando el poder político colectivo al poder económico individual. Si hoy la sociedad depende más de la economía y sus instrumentos —el sistema de precios— que de las decisiones políticas de las instituciones democráticas, esto no tiene por qué ser así. Para ello debemos ser capaces nuevamente de dudar lo que nos promete el pensamiento único atrincherado en el poder, dominando a la sociedad con acrobacias algebraicas concebidas como ciencia y que no son más que una nueva religión.

Es necesario poder distinguir la imagen ideológica de la economía de mercado de la imagen real, tratando de salir de esa absurda idea promovida por el totalitarismo neoliberal de la existencia de una economía al margen de la sociedad y sus controles políticos. Si no queremos que la educación, la salud, los servicios públicos básicos y la cultura se conviertan en mercancías asignadas por un mercado libre, es bueno no militar en el *álgebra-religiosa* que considera al mercado como respuesta a todas las inquietudes humanas. Este fundamentalismo religioso es una amenaza mayor que el totalitarismo. Se disfraza de ciencia y sus cálculos y predicciones evidencian un cinismo esquizofrénico: “es difícil encontrar una profesión como la del economista, dentro de las ciencias sociales, que sufra tan esporádicamente de accesos de optimismo y pesimismo sin solución de continuidad —una cierta escisión de la personalidad, una especie de esqui-

zofrenia— que persista tan reiterativamente en el error sin sofocarse, sin mirar la realidad y sin dejar de engolar la voz para hacer profecías sobre el futuro.”<sup>23</sup>

A diez años de expedida la nueva Constitución hay que seguir insistiendo en que el modelo económico político neoliberal, no está bien articulado con las orientaciones de carácter social y democrático de la misma. También hay serias dificultades con la dimensión cultural del orden social, al arrasar con su “racionalidad” y promoción del individualismo, con todas las tradiciones que el mismo modelo pretende defender. El “revolcón” en que se inspiró un costado denso de nuestra Carta, trató de ir veloz en un terreno lleno de dificultades. El resultado fue un desorden descomunal mostrando cómo las visiones ortodoxas que pretenden guiar a la sociedad exclusivamente por el mercado, la dejan en el peor de los mundos: un Estado que se disuelve ante los ojos impávidos de sus “dirigentes”. Una sociedad que se desmorona en un gobierno que entre más tributo coge hace más débil al Estado. Estado que para el colombiano del común se fragmenta en diversas bandas que esperan en la sombra el momento para comprar con el dinero a los sujetos que tienen el poder.

Debemos continuar y profundizar las reformas. No hay modelos económicos puros, pero el cambio debe asumir sin temores y con plena conciencia los errores y problemas del pasado; en particular, los costosos errores macroeconómicos —apertura indiscriminada, disminución de la inflación a

<sup>22</sup> Una presentación comprensiva y global del pensamiento de A. Sen, puede consultarse en: Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Bogotá, Julio de 2000.

<sup>23</sup> Joaquín Estefanía, *Aquí no puede ocurrir el nuevo espíritu del capitalismo*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 9/10.



costa del empleo y recesión, incremento desmesurado de las tasas de interés, etc.— en el diseño de las reformas y en calcular la profundidad de nuestros débiles e incipientes mercados que no han podido funcionar como lo había pensado el llamado Consenso de Washington. La globalización no es un programa *win-win* —en el que todos ganamos—. Se trata de imposiciones económicas difíciles en las que los ganadores son los mismos de siempre y los perdedores también. El crecimiento por el crecimiento atenta contra la cohesión social y genera un problemático clima de inseguridad y desconfianza.

La estabilidad macroeconómica es una condición básica para el crecimiento ordenado pero ella no puede ponerse en contravía, en oposición con los consensos políticos alcanzados, para darle acceso efectivo a toda la población de servicios sociales, donde se garantice la igualdad de oportunidades aumentando las coberturas y la calidad de las necesidades sociales básicas generadoras de inequidad: salud, educación, vivienda y servicios públicos domiciliarios. Una tributación equitativa y un manejo escrupuloso del recurso público son la clave para una reorientación del papel del Estado, revisando las confusas relaciones entre la nación y los entes territoriales, definiendo nuevamente las competencias y responsabilidades de los municipios y su papel en la definición de una tributación territorial que permite una democracia más amplia y un estado más fuerte.

Con la Constitución del 91 se abrieron nuevos espacios para la discusión y se puso al descubierto el enorme déficit de participación que padece la sociedad colombiana; empero, si se desea continuar abrien-

do la brecha hacia la creación de la democracia, debemos hacer visibles las enormes deformaciones políticas de los partidos y su inmensa capacidad de diluir en mitos, mentiras y por qué no, en buenas intenciones, sus programas de cambio y reforma. El camino de la historia es insondable y el progreso de la sociedad por medio del crecimiento es uno de los puntos ciegos del liberalismo político, el cual se encuentra arraigado en la extraña e insostenible idea de la racionalidad de la historia.

El progreso, así como el crecimiento por el crecimiento, son ideas muy problemáticas que impiden mirar con energías nuevas las búsquedas políticas. Lo único claro es que la democracia existente es mejor que cualquier totalitarismo de derecha o de izquierda y sin ella es imposible pensar en una democracia popular concebida como una interrogación permanente en un proceso indefinido donde se deben incrementar las garantías, el respeto al otro diferente, y un desarrollo sin contemplación de los derechos ciudadanos en su doble acepción de derechos civiles y políticos, que garanticen la autonomía individual y la autonomía política.

La lucha por la autonomía es un proyecto capital. Para ello debemos partir de la ya vieja y defectuosa democracia representativa e ir sustituyéndola, ir creando un mayor espacio político para el renacimiento de la democracia participativa a través de la revolución informática. Hay que ampliar los mecanismos de participación abriendo los espacios, haciendo público el espacio público de las decisiones centrales de la sociedad, con delegaciones y controles precisos.

El mercado no es fácilmente sustituible como mecanismo de reproducción social. La autorregulación del sis-

tema de precios debe ser reinsertada en una regulación global manejada y controlada políticamente para hacer que el mercado sea lo más democrático posible, separando drásticamente el poder político y el económico. Debe haber libertad de consumo evitando la manipulación de los medios de comunicación por la publicidad, *creando* una auténtica soberanía de consumidores y productores por medio de amplios procesos de autogestión comunitaria. Sólo así podemos articular democráticamente economía-social y política, construyendo una nueva cultura que nos lleve hacia una sociedad autónoma donde se universalice la participación activa y la vigilancia responsable de la ciudadanía; para que ello sea posible, se le deben establecer límites no sólo al mercado sino también a su primo hermano, el Estado.

La fe religiosa en un mercado libre perfectamente auto regulado de forma espontánea ignora maliciosamente el poder y, lo más importante, los dueños del poder, los que controlan los hilos más sutiles de las significaciones centrales de la sociedad, distorsionando los intercambios humanos colectivos en beneficio propio, privado. Por esta vía nos han llevado lenta pero seguramente al mito liberal, a la “mano invisible” descrita por Adam Smith para armonizar las motivaciones egoístas con el bien común, cayendo en la falacia de composición, en la del liberalismo clásico: lo que es bueno para el individuo es también bueno para la sociedad; falacia y mitos convertidos en nueva religión que una vez iniciado el nuevo siglo globalizan más y sin regulaciones visibles, nuestra existencia individual y colectiva.

Junio 2 de 2001



Abel Rodríguez Céspedes  
Constituyente de 1991,  
Ex viceministro de Educación y  
Ex presidente de Fecode

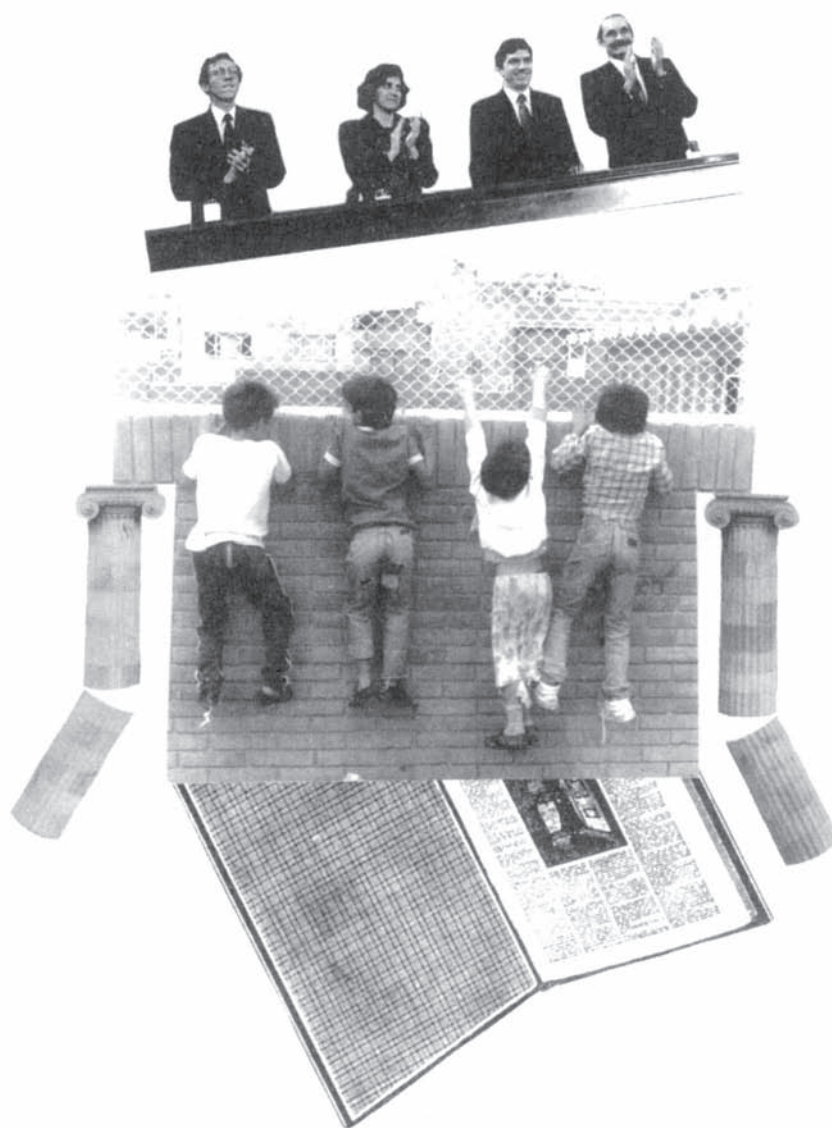
# Educación y Constitución diez años después

Abel Rodríguez Céspedes

## El nuevo constitucionalismo educativo

Un hecho novedoso en el constitucionalismo colombiano es la inclusión en la Carta de 1991 de una abundante y rica normatividad sobre la educación. La Constitución de 1886, que rigió durante un siglo largo, nunca llegó a contener más de tres artículos que se ocuparan del tema. Pero además de la brevedad, se trataba de una normatividad dirigida fundamentalmente a garantizar la libertad de enseñanza (Art.41) y a depositar en el presidente de la república el manejo omnímodo de la educación (dirección, reglamentación e inspección (Art.120 numeral 12). En cambio, en la nueva Constitución, algo más de veinte artículos incluyen disposiciones relacionadas con la educación. Es tan fuerte la presencia del tema educativo en la última Carta Constitucional que reconocidos tratadistas han llegado a calificarla como una constitución educativa.

En armonía con el Preámbulo, que incluye el conocimiento como uno de los más elevados fines de la organización institucional de la nación, y con el principio fundamental que declara a Colombia como un Estado social de derecho, la Constitución de 1991 aborda la educación como un elemento esencial de la dignidad humana y como una actividad inherente a la finalidad social del Es-



Collage Mauricio Suárez Acosta



tado. En tal virtud, la define como un derecho fundamental de la persona, un servicio público que cumple una función social y un vehículo para el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los valores, que tiene por finalidad formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y ambiental del país. Con la intencionalidad de facilitar la realización de estos postulados, la Constitución prescribe que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y gratuita en los establecimientos del Estado; dictamina que le corresponde al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio, asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo, erradicar el analfabetismo y atender la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales; establece que la nación y las entidades territoriales intervendrán en su dirección, administración y financiamiento, que la comunidad educativa participará en la dirección de los centros de enseñanza, que los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores, que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica y que la ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente; dispone que los grupos étnicos tengan derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural; consagra la autonomía universitaria y al lado de ella la obligación del Estado de fortalecer la investigación científica y facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior; ordena que es deber del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos; reafirma la vigencia de la libertad de enseñanza y al lado de esta consagra las de aprendizaje, cátedra e investigación; y señala el porcentaje de los ingresos corrientes que la nación debe transferir a las entidades territoriales para la atención de los servicios

educativos cuya prestación le sea descentralizada por la ley.

Toda esta normatividad, más otra que no ha sido citada, encierra los principios constitucionales que sirven de base para regular legalmente y reglamentar por parte del ejecutivo la educación nacional. A estos postulados deben someterse tanto el Estado como las instituciones, organizaciones y personas, naturales o jurídicas, que intervienen en su realización. No se trata de simples enunciados o de buenos propósitos, como a veces suele creerse, sino de normas que tanto el Estado como la sociedad deben acatar sin ningún reparo, pues no ha de olvidarse que de conformidad con el Art. 4º. de la misma Carta, “la Constitución es norma de normas y que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

## Los cambios introducidos

Si se comparan estas disposiciones con las que regían en el pasado se verificará que contienen cambios de gran significación y proyección. De este tenor es la consagración de la educación como un derecho fundamental de todos los colombianos, que la convierte en un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona humana y como elemento también esencial de los fines sociales del Estado. De igual manera, la definición de la educación como un servicio público, que encierra hondas implicaciones sociales y políticas, como que toda la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares; como que se trata de un bien público cuya prestación eficiente el Estado debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional; y como que está sujeta a la regulación, protección y control de los poderes públicos. Que la educación sea considerada como un servicio público que tiene una función social significa que la educación no es un servicio público cualquiera, pues su prestación trasciende el interés individual, familiar o de grupo; que su propósito es el bien común y el

*El desarrollo legal y la aplicación de la Constitución del 91 ha tenido lugar en un escenario político e ideológico signado por una aguda contradicción: de un lado, las expectativas de paz y cambio que despertó el ambiente pluralista y democrático en que se realizó la Asamblea Constituyente y, del otro, el predominio que alcanzó el modelo neoliberal en el control del poder con la implantación de la apertura económica. Dicha contradicción se puede explicar de la siguiente manera: mientras la nueva Constitución Política y el ambiente de cambio que contribuyó a desencadenar, le aportaban al proceso de reglamentación y aplicación de la nueva normatividad unos fundamentos políticos, ideológicos y jurídicos de sello democrático y progresista, el modelo de desarrollo neoliberal le imprimía unos fundamentos y propósitos contrarios. Esta contradicción explica las fuertes confrontaciones que tuvieron lugar en el período de dos años que tardó el proceso de expedición de la Ley General de Educación (Ley 115/94) y de la Ley 60/93, sobre distribución de competencias y recursos, y las que continuaron y continúan presentándose alrededor de la aplicación de los textos constitucionales y de las leyes mencionadas.*



bienestar general; y que debe estar al alcance de todos, sin ninguna discriminación. Todo lo cual significa que la educación es un medio para la realización del derecho a la igualdad.

También son de hondo contenido social los mandatos que prescriben que la educación será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y no sólo en el nivel de primaria, como lo disponía la legislación vigente hasta 1991; que podrá ser gratuita en todas las instituciones educativas del Estado, desde el nivel preescolar hasta el nivel superior, y no sólo en las de primaria, como igualmente, estaba prescrito en la Carta anterior. De acuerdo con estas normas la obligatoriedad se extendió hasta el noveno grado y la gratuidad hasta el nivel universitario, "sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos". Que la obligatoriedad no se haya hecho efectiva y que, en virtud de una interpretación amañada del Ejecutivo, la gratuidad se haya limitado a la educación básica, es decir, a la comprendida entre los grados primero y noveno, son situaciones que ameritan un examen particular.

Qué no decir de la consagración constitucional de la autonomía universitaria, que le otorga a los centros universitarios el derecho a "dirigir y administrar por sí mismas su actividad académica, darse sus propias normas, designar y remover sus autoridades, manejar sus asuntos internos y disponer y administrar sus recursos económicos"<sup>1</sup>; del derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos menores, que exige la vigencia de un sistema educativo pluralista desde el punto de vista pedagógico, lo cual a su vez requiere de un alto grado de autonomía para las instituciones educativas y de la prohibición terminante de cualquier tipo de discriminación por parte de las mismas; y del derecho de la comunidad educativa a participar en la dirección de los centros de enseñanza, que tiene el doble mérito de reconocer y elevar a rango constitucional la institución de la comunidad educativa y al mismo tiempo otorgarle el derecho a participar en la dirección de los centros de enseñanza. Estas normas son de trascen-



dencia histórica porque le permiten a las instituciones educativas protegerse contra las tentaciones autoritarias de los gobernantes.

Subrayado especial merecen las reformas que la Carta del 91 trae sobre la financiación de los servicios sociales de educación y salud, a través del situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación, que para algunos sectores políticos representa "la conquista fiscal más importante del pensamiento social y descentralista de la Constitución del 91".

<sup>1</sup> Esta definición de la Autonomía Universitaria corresponde al Doctor Armando Suescún y aparece en su libro *Autonomía Universitaria y Régimen Especial de las Universidades Públicas*, Tunja, 1996



Como este espacio no alcanza para comentar todas las normas constitucionales que introdujeron cambios significativos en la educación, debemos referirnos, finalmente, a aquellas que fijan de manera taxativa las responsabilidades del Estado frente a la misma. En este aspecto, tan caro para el desarrollo educativo del país y sobre todo para procurar la igualdad de oportunidades frente a la educación, los cambios no son de poca monta. La inspección y vigilancia ya no podrá ejercerse legalmente con fines proselitistas ni con vocación policiva, ya que su única finalidad es la de “velar por la calidad y el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, en los términos que señale la ley”. La acción del Estado no se limita como antes a la “dirección, reglamentación e inspección” y a destinar un porcentaje mínimo del presupuesto para la educación (el 10% según el Art. 41 de la vieja Constitución); ahora tiene, además de otras obligaciones, las de “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo”.

Además de fijar las responsabilidades del Estado frente a la educación, la Constitución señaló las autoridades encargadas de realizarlas. Por tratarse de un servicio público la regulación legal le corresponde al Congreso de la República (Arts. 150 y 365). No obstante, a las asambleas departamentales también les entregó esta función en su jurisdicción, en concurrencia con los municipios y en los términos que determine la ley (Art. 300); así mismo, la Constitución determinó que la nación y la entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos previstos por la Constitución y la ley (Art. 67). Como puede apreciarse, los cambios introducidos por la nueva Carta política con respecto a las obligaciones educativas del Estado y a los órganos responsables de realizarlas, son realmente de fondo. La potestad que tenía el Presidente para dirigir la educación fue abolida; la

reglamentación que antes también ejercía de manera autónoma el presidente, pasó al Congreso de la República y a las asambleas departamentales de conformidad con la ley; la inspección y vigilancia continúa en cabeza del presidente, pero sujeta a la reglamentación legal. En síntesis, hay que concluir que la dirección y regulación de la educación volvió a las corporaciones públicas, con lo cual se facilita la participación de los partidos políticos y de la sociedad civil en general en la definición de su destino.

### Desarrollo legal y aplicación

Siendo tal la riqueza y el progresismo de las reformas constitucionales comentadas, la pregunta que salta a la vista es por qué los problemas de la educación que se pretendía resolver con estas reformas no muestran señales evidentes de solución y por qué la población continúa siendo tan escéptica frente al desarrollo educativo del país. Dando por sentado que las reformas no necesariamente conducen al cambio, las explicaciones que se pueden dar a este dramático interrogante son múltiples y diversas. Comencemos por la más contundente desde el punto de vista político e ideológico.

El desarrollo legal y la aplicación de la Constitución del 91 ha tenido lugar en un escenario político e ideológico signado por una aguda contradicción: de un lado, las expectativas de paz y cambio que despertó el ambiente pluralista y democrático en que se realizó la Asamblea Constituyente y, del otro, el predominio que alcanzó el modelo neoliberal en el control del poder con la implantación de la apertura económica. Dicha contradicción se puede explicar de la siguiente manera: mientras la nueva Constitución política y el ambiente de cambio que contribuyó a desencadenar, le aportaban al proceso de reglamentación y aplicación de la nueva normatividad unos fundamentos políticos, ideológicos y jurídicos de sello democrático y progresista, el modelo de desarrollo neoliberal le imprimía unos fundamentos y

*Si se comparan estas disposiciones con las que regían en el pasado se verificará que contienen cambios de gran significación y proyección. De este tenor es la consagración de la educación como un derecho fundamental de todos los colombianos, que la convierte en un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona humana y como elemento también esencial de los fines sociales del Estado. De igual manera, la definición de la educación como un servicio público, que encierra hondas implicaciones sociales y políticas, como que toda la educación es pública, independientemente que sea prestada por el Estado o por particulares; como que se trata de un bien público cuya prestación eficiente el Estado debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional; y como que está sujeta a la regulación, protección y control de los poderes públicos. Que la educación sea considerada como un servicio público que tiene una función social significa que la educación no es un servicio público cualquiera, pues su prestación trasciende el interés individual, familiar o de grupo; que su propósito es el bien común y el bienestar general; y que debe estar al alcance de todos, sin ninguna discriminación. Todo lo cual significa que la educación es un medio para la realización del derecho a la igualdad.*



propósitos contrarios. Esta contradicción explica las fuertes confrontaciones que tuvieron lugar en el período de dos años que tardó el proceso de expedición de la Ley General de Educación (Ley 115/94) y de la Ley 60/93, sobre distribución de competencias y recursos, y las que continuaron y continúan presentándose alrededor de la aplicación de los textos constitucionales y de las leyes mencionadas.

Tres dogmas del arsenal neoliberal van a incidir principalmente en las políticas educativas gubernamentales y, por consiguiente, en el desarrollo de la contradicción señalada: la reducción del tamaño del Estado, el recorte de sus tareas sociales y la desregulación del mercado. La primera política será instrumentalizada a través del fortalecimiento de la educación privada; la segunda, mediante la descentralización y el recorte del gasto público social; y la tercera, por medio de la liberación de matrículas y pensiones tanto en el sector privado como en el oficial.

El primer paquete integral de políticas educativas neoliberales apareció en el Plan de apertura educativa 1991-1994 (PAE), que el gobierno del presidente Gaviria oficializó estando en curso la Asamblea Constituyente. Es decir, que mientras los constituyentes pensaban unos nuevos fundamentos normativos para la educación nacional, el gobierno lanzaba el PAE, con la pretensión de introducir al sector los principales predicamentos educativos del neoliberalismo, a saber:

— La sustitución progresiva de la financiación directa de las instituciones educativas (que los tecnócratas neoliberales comenzaron a designar con el nombre de subsidio a la oferta) por el subsidio a la demanda.

— La focalización del gasto público, política con la cual se busca restringir las obligaciones económicas del Estado con la educación a los sectores más pobres de la población, lo cual convierte la educación estatal en una educación para pobres, sin ninguna importancia ni interés para las clases medias y altas, que para la formación de sus hijos cuentan con la educación privada.

— La introducción del modelo de capitación para la asignación de los recursos estatales.

— El fortalecimiento de la educación privada, mediante apoyos financieros, y la contratación de servicios educativos a cargo del Estado, como la administración mediante concesión de colegios.

— La introducción del sistema de contratación a término fijo para la vinculación de maestros.

— La municipalización progresiva de los servicios educativos estatales, aprovechándose de la descentralización y la autonomía escolar, dos estrategias de amplia aceptación en la población.

— La congelación de la matrícula estatal en la educación superior e introducción de la política de autofinanciamiento creciente en las universidades del Estado.

Estos postulados, que según los abogados de oficio del neoliberalismo no pueden tacharse de inconstitucionales, riñen radicalmente con los fundamentos democráticos y sociales del Estado social de derecho, consagrado por el nuevo estatuto constitucional. Si se analizan con detenimiento las disposiciones educativas consagradas en la Carta del 91, esta afirmación queda plenamente saldada.

### **El Plan de apertura educativa —PAE—**

La primera confrontación producto de la contradicción que venimos analizando no tuvo lugar en la Asamblea Constituyente, como pudiera pensarse. No porque los asuntos educativos no se hubiesen debatido en el órgano Constituyente, sino porque los voceros de las nuevas políticas educativas nunca llegaron allí para defenderlas. Además, porque el motivo de la confrontación no fue una propuesta de reforma constitucional sino el ya mencionado Plan de apertura educativa del gobierno Gaviria, cuyas políticas no alcanzaron a incidir mayormente en los debates y decisiones de la constituyente. El contradictor más decidido de las iniciativas contenidas en el PAE fue la Federación Colombiana de Educadores, que lo criticó severamente desde la revista *Educación y Cultura* y en sus movilizaciones de protesta.

*Además de fijar las responsabilidades del Estado frente a la educación, la Constitución señaló las autoridades encargadas de realizarlas. Por tratarse de un servicio público la regulación legal le corresponde al Congreso de la República (Arts. 150 y 365). No obstante, a las asambleas departamentales también les entregó esta función en su jurisdicción, en concurrencia con los municipios y en los términos que determine la Ley (Art. 300); Así mismo, la Constitución determinó que la nación y la entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos previstos por la Constitución y la ley (Art. 67). Como puede apreciarse, los cambios introducidos por la nueva Carta Política con respecto a las obligaciones educativas del Estado y a los órganos responsables de realizarlas son realmente de fondo. La potestad que tenía el Presidente para dirigir la educación fue abolida; la reglamentación que antes también ejercía de manera autónoma el Presidente pasó al Congreso de la República y a las asambleas departamentales de conformidad con la ley; la inspección y vigilancia continúa en cabeza del Presidente, pero sujeta a la reglamentación legal.*



Aunque el PAE no consiguió abrir la educación al mercado ni pudo alcanzar ninguno de los otros objetivos que contemplaba, sí logró introducir en el ambiente político y académico el nuevo discurso liberal y sentar las bases programáticas de los futuros planes de desarrollo educativo.

## La Ley General de Educación y la Ley de Competencias y Recursos

La segunda confrontación producida por la contradicción neoliberalismo Constitución del 91, la más pública y participada de cuantas han tenido lugar, tuvo ocurrencia alrededor de la expedición de la Ley general de educación, y de su gemela, la Ley 60 de 1993. No obstante el gran número de asuntos que se confrontaron en esta ocasión, en aras de la síntesis, comentaremos sólo cuatro de ellos, los que estimamos como más intensos y determinantes del resultado final del proceso:

Uno, el relacionado con el procedimiento a seguir para la concertación del proyecto de Ley General, que tuvo como eje la discusión de la propuesta de "Constituyente educativa", que abanderaron diversos grupos académicos independientes del gobierno y de los gremios docentes. El debate librado alrededor de este asunto se dirimió en favor de los sectores gremiales, encabezados por la dirección de Fecode, y el gobierno que aliados impusieron el procedimiento de la negociación bilateral, violentando el principio de que la educación es un asunto de todos.

Dos, el asunto concerniente al objeto de la ley, que enfrentó a quienes defendíamos que ésta debía ser para regular el derecho fundamental a la educación, cuestión que la catalogaba como una ley de carácter estatutario, con quienes se opusieron a esta posición, argumentando equivocadamente que la educación no era un derecho fundamental, porque no figuraba en el capítulo que se ocupa de estos derechos en la Carta constitucional. En el debate adelantado sobre este aspecto, también terminaron imponiéndose los mismos vencedores del anterior, por lo que se perdió la oportunidad histórica de regu-

lar por primera vez en el país el derecho a la educación.

Tres, el asunto relativo a los contenidos y alcances de la ley, que permitió confrontar los proyectos presentados inicialmente por el gobierno y Fecode, los cuales fueron considerados por diferentes sectores de opinión como bastante pobres de proyección. Frente a este asunto, los grupos objetores salieron airoso, pues dichos proyectos sufrieron durante su trámite modificaciones sustanciales.

Cuatro, el contenido del proyecto de Ley sobre distribución de competencias y recursos, que enfrentó a Fecode con el Gobierno, particularmente alrededor de la propuesta de municipalización de la educación.

No obstante las limitaciones de la ley General y algunas disposiciones bastante problemáticas de la Ley 60, el balance de éste primer evento de reglamentación de la Constitución del 91 en el área educativa fue altamente favorable para los intereses democráticos. La Ley General de Educación y la Ley 60 introdujeron al sistema educativo un conjunto de reformas, algunas de las cuales están llamadas a producir importantes cambios en el mediano y largo plazo, si se aplican con rigor y consagración. Entre éstas merecen una relevancia especial las siguientes:

a) La fijación de los fines de la educación y de los objetivos comunes para todos los niveles de la educación formal y para cada nivel en particular, cuestión que llenó un vacío existente en el sistema educativo;

b) El establecimiento de las áreas del conocimiento obligatorias y fundamentales para cada nivel del sistema educativo, medida que garantiza la vigencia de un plan nacional básico de estudios sin lesionar la autonomía escolar;

c) La introducción en el currículo, como obligatorias, de varias enseñanzas de señalada importancia para el desarrollo democrático y humano del país, como la Constitución política y la cívica, el aprovechamiento del tiempo libre, la protección del ambien-

*Además de la acción ideológica y política del neoliberalismo, otros factores también explican el porqué las reformas constitucionales y legales introducidas en la década de los noventa a la educación no han logrado producir cambios más efectivos en la realidad educativa nacional. En primer lugar, se debe destacar la falta de compromiso social y político con la educación. No obstante que la preocupación por la educación muestra un evidente crecimiento en el país, todavía sigue siendo notable la indiferencia de la clase política y la insensibilidad de grupos sociales más influyentes. En efecto, a partir de las expectativas de cambio y del espíritu participativo que despertó la Asamblea Constituyente, de la elaboración concertada de la Ley General de Educación y de la inclusión en el Salto Educativo del Gobierno de Samper de la propuesta de movilización de opinión por la educación, que recomendó la llamada Misión de los Sabios, cada vez más grupos de organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos se vinculan a acciones por la educación.*



te y la preservación de los recursos naturales, la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad y el cooperativismo, y la educación sexual;

d) La definición de las modalidades de atención educativa para poblaciones con limitaciones o capacidades excepcionales, adultos, grupos étnicos, población campesina y rural, y rehabilitación social;

e) El establecimiento del Proyecto Educativo Institucional —PEI—, como instrumento de orientación, planeación, y ejecución participativa de la actividad escolar;

f) El otorgamiento de un importante grado de autonomía académica a las instituciones educativas, que les permite, entre otras facultades, integrar los órganos del gobierno escolar, elaborar el PEI, el Manual de Convivencia y el currículo;

g) El establecimiento de órganos colegiados de gobierno para las instituciones educativas, como el Consejo Directivo, el Consejo Académico y la creación de mecanismos de participación para la comunidad educativa, como el personero estudiantil, el Consejo de padres y el Consejo de alumnos

h) La creación de varios mecanismos de participación en la dirección y gestión de la educación para la sociedad civil, como las juntas y foros educativos, que deben funcionar a nivel nacional, departamental, distrital y municipal;

i) La creación de los sistemas de información, evaluación y acreditación de la educación;

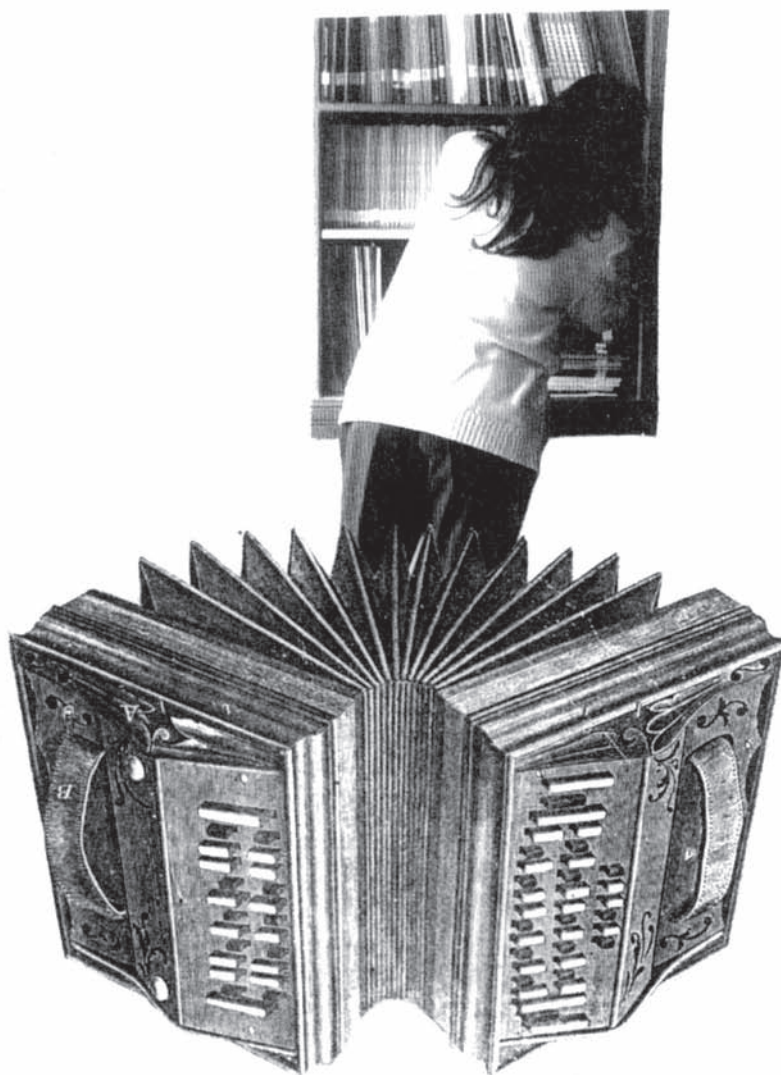
j) El establecimiento del ciclo complementario de formación y de la acreditación previa en las escuelas normales superiores, con la finalidad de elevar la calidad de la formación docente;

k) La redistribución de las competencias educativas entre la nación y las entidades territoriales (Ley 60 de 1993).

Pese a su indiscutible importancia, no hemos hecho alusión en este proceso a la Ley 30 de 1992, mediante la cual se reglamentó la educación superior, porque ésta se expidió sin que hubiera tenido lugar un de-

bate o una confrontación pública, como las que hemos venido refiriendo.

La reglamentación de las leyes 115 y 60 puede señalarse como la causa del tercer enfrentamiento producido por el choque de las concepciones neoliberales con los postulados democráticos de la Constitución del 91. En esta ocasión los aspectos más notables de la confrontación han sido: la reglamentación de los lineamientos generales del currículo y más específicamente de los indicadores de logros curriculares, el sistema de evaluación escolar, la ejecución de la descentralización por parte de los departamentos, y la aplicación de incentivos para los docentes. En el esce-



Collage Mauricio Suárez Acosta



nario de esta pugna han estado principalmente el gobierno y el magisterio oficial, con alguna presencia de los gremios representativos de la educación privada.

## El gobierno actual y la educación

La cuarta confrontación presentada en este proceso, la más enconada de todas, ha tenido como eje la aplicación de las políticas educativas neoliberales que comenzaron a esbozarse desde el PAE del gobierno de Gaviria, que luego fueron en buena parte recogidas en el “Salto Educativo” del gobierno de Samper, pero muy poco aplicadas gracias a los compromisos sociales y pactos de ese gobierno con el magisterio, y que el actual se ha propuesto ejecutar no obstante la resistencia de diversos sectores sociales y políticos, particularmente de Fecode.

Varias de las iniciativas gubernamentales que motivaron y mantienen esta confrontación aparecen consignadas en la Ley 508 de 1999, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002, declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-557 de 2000; razón por la cual el gobierno hubo de poner en vigencia dicho Plan mediante un decreto ejecutivo, haciendo uso de la facultad que para este evento le otorga el Art. 341 de la Constitución. El trámite y aprobación de la citada Ley fue precisamente el florero que dio origen a la confrontación que nos ocupa. Las iniciativas más problemáticas del mencionado plan son básicamente las siguientes:

a) Aprovechamiento de la descentralización para descargar responsabilidades fiscales de la nación sobre los departamentos, distritos y municipios, mediante el traslado a estas entidades territoriales del déficit del situado fiscal que se ha venido acumulando como consecuencia de su congelamiento desde 1996, déficit que el gobierno anterior cubrió con la creación del Fondo de compensación educativa y que el actual reemplazó con el Fondo de Crédito Educativo. Decimos aprovechamiento porque de acuerdo

con los mandatos constitucionales los servicios educativos descentralizados continúan bajo la responsabilidad financiera de la nación. Así se desprende de lo consignado en el Art. 357, que establece que el situado fiscal “aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”, y que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

b) Racionalización de las plantas de personal docente y administrativo costeadas con el situado fiscal, utilizando para ello el meca-



Collage Mauricio Suárez Acosta



nismo de los convenios de desempeño, establecidos por la ley como condición para la suscripción de los contratos de crédito que la misma ley autorizó a la nación para financiar el déficit del situado fiscal referido en el punto anterior. Los convenios de desempeño deben incluir metas financieras de eficiencia, equidad, cobertura y calidad, criterios que serán tenidos como de interés general y de necesidad del servicio para determinar y racionalizar las plantas de personal docente.

c) Modificación del régimen de estabilidad en el sitio de trabajo contemplado en el estatuto docente, para hacer posible que los gobernadores y alcaldes puedan hacer uso del traslado discrecional y del retiro voluntario compensado de maestros para llevar a cabo la racionalización de las plantas de personal.

d) Supresión y redistribución de plazas docentes y de empleos administrativos pagados con recursos departamentales o municipales.

e) Evaluación de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado cada dos años.

En virtud de la inexequibilidad registrada atrás, la única medida que se ha venido aplicando es la racionalización de las plantas de personal a través de los convenios de desempeño, ya que, a la manera de un mico parlamentario, esta medida fue incorporada a la Ley 612 de 2000, mediante la cual se efectúan modificaciones al presupuesto.

En el proyecto de ley del plan el gobierno incluyó otras medidas que no fueron aprobadas por el Congreso en atención al rechazo de los maestros, como la eliminación de la compatibilidad entre salario y pensión, la supresión de la doble pensión y la congelación de las cesantías, medidas que de todas maneras el gobierno insiste en aplicar.

La última confrontación entre la democracia social y el neoliberalismo es la que se está presentando en la actualidad alrededor del proyecto de reforma constitucional, por el cual se pretende modificar el régimen de transferencias. Ante la imposibilidad jurídica

ca para aplicar varias de las iniciativas comentadas y la urgencia de atender los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional en materia de ajuste fiscal, el gobierno decidió hacer lo que ninguno otro se había atrevido: meterle la mano a los recursos destinados por la constitución de 1991 para la educación y la salud. En efecto, mediante el proyecto de acto legislativo número 12 de 2000, el gobierno se propone: restringir constitucionalmente los gastos generales y de personal, lo cual equivale a constitucionalizar la famosa Ley 617 de 2000; reemplazar el situado fiscal y las participaciones municipales por el Sistema general de participaciones de las entidades territoriales, una especie de fondo común que será asignado de conformidad con la reglamentación que establezca la ley, es decir, de acuerdo con los conocidos criterios políticos de congresistas y gobierno; desatar por ocho años el monto de las transferencias nacionales (situado fiscal y participaciones municipales) de los ingresos corrientes y congelarlas en una cantidad fija de recursos que solamente crecerá al ritmo de la inflación; eliminar la destinación específica que tienen dichas transferencias; y congelar los costos de los servicios de educación y salud asociados a la nómina, los cuales no podrán aumentar por encima del crecimiento real de las transferencias. Esta reforma lleva a que las transferencias nacionales antes que crecer decrecerán progresivamente con respecto a los ingresos corrientes de la nación y naturalmente al PIB.

### Otros factores que explican por qué las reformas no han producido los cambios deseados

Además de la acción ideológica y política del neoliberalismo, en primer lugar, se debe destacar la falta de compromiso social y político con la educación. No obstante que la preocupación por la educación muestra un evidente crecimiento en el país, todavía sigue siendo notable la indiferencia de la clase política y la insensibilidad de grupos sociales más influyentes. En efecto, a partir de las

*Fecode en la última década optó por el camino de erigirse como la gran salvadora de la educación pública estatal, asumiendo una actitud mesiánica que la aísla del resto la sociedad; en lugar de convocar y aglutinar, Fecode reduce su estrategia al paro, con lo cual provoca la indiferencia o el rechazo de sectores importantes de la comunidad. Tal es la situación que estamos presenciando en este momento a raíz de la propuesta de reforma constitucional de las transferencias nacionales, presentada al Congreso por el Gobierno, aunque en este caso, justo es reconocerlo, se observa un esfuerzo por modificar dicha estrategia, mediante la convocatoria del "Frente Unico por la Defensa de la Educación Pública". La defensa de la educación pública no es una tarea que compete solamente al magisterio sino a todas las fuerzas democráticas de la sociedad. Pretender que los maestros solos puedan asumirla es un acto de aventurerismo, que puede resultar muy costoso para el futuro de sus luchas y de sus propias conquistas. Además, lo que está de por medio no es simplemente el hundimiento de un proyecto, sino la solución de los problemas financieros de la educación, que son cada día más graves*



expectativas de cambio y del espíritu participativo que despertó la Asamblea Constituyente, de la elaboración concertada de la Ley General de Educación y de la inclusión en el "Salto Educativo" del gobierno de Samper de la propuesta de movilización de opinión por la educación, que recomendó la llamada "Misión de los sabios", cada vez más grupos de organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos se vinculan a acciones por la educación. Ejemplos fehacientes de este fervor por los asuntos educativos son la movilización nacional que se dio alrededor de la formulación del primer Plan Decenal de Educación, la gran participación ciudadana en el Foro-Feria Escuela Siglo XXI y la gran acogida que han tenido proyectos como Pleyade y la Expedición Pedagógica Nacional. Sin embargo, también sigue siendo evidente una enorme distancia entre el discurso y el comportamiento práctico de las fuerzas políticas y de los dirigentes con mayor poder de decisión. La educación, sobre todo la educación pública estatal, continúa padeciendo una gran orfandad política y una tremenda indiferencia social.

Algunas razones que explican la situación descrita pueden ser: la poca representatividad y funcionalidad de los mecanismos de participación creados por la ley (juntas y foros educativos); las concepciones economicistas y corporativas que todavía priman en las organizaciones sociales más representativas de la población (centrales obreras, asociaciones campesinas, gremios docentes, etc.), que les impiden comprometerse con reivindicaciones sociales más estratégicas, como la educación; la posición vanguardista y excluyente de Fecode, que en la última década optó por el camino de erigirse como la gran salvadora de la educación pública estatal, asumiendo una actitud mesiánica que la aísla del resto de la sociedad; en lugar de

convocar y aglutinar, Fecode reduce su estrategia al paro, con lo cual provoca la indiferencia o el rechazo de sectores importantes de la comunidad. Tal es la situación que estamos presenciando en este momento a raíz de la propuesta de reforma constitucional de las transferencias nacionales, presentada al Congreso por el gobierno, aunque en este caso, justo es reconocerlo, se observa un esfuerzo por modificar dicha estrategia, mediante la convocatoria del "Frente Único por la Defensa de la Educación Pública". La defensa de la educación pública no es una tarea que competa solamente al magisterio sino a todas las fuerzas democráticas de la sociedad. Pretender que los maestros solos puedan asumirla es un acto de aventurerismo, que puede resultar muy costoso para el futuro de sus luchas y de sus propias conquistas. Además, lo que está de por medio no es simplemente el hundimiento de un proyecto, sino la solución de los problemas financieros de la educación, que son cada día más graves.

Adicional a la Ley General de Educación, a la Ley 60, a la Ley 30, al Foro-Feria, a Pléyade, a la Expedición Pedagógica y a tantas otras conquistas educativas que han logrado superar los escollos ya señalados, el proceso reformista desatado a partir de la expedición de la Constitución del 91, nos ha legado el primer Plan Decenal de Desarrollo Educativo, el instrumento de planeación indicativa y movilización social más importante con que ha contado hasta ahora la educación nacional. Pese a que el gobierno actual lo abandonó a su propia suerte, el Plan Decenal sigue siendo una buena alternativa para el futuro educativo del país.

Bogotá, mayo de 2001







## Foro Nacional por Colombia

La Fundación Foro Nacional por Colombia es una entidad no gubernamental sin ánimo de lucro, cuya misión institucional es contribuir al fortalecimiento de la democracia en la sociedad y el Estado colombianos. En sus dieciocho años de existencia ha acumulado, a través de la ejecución de sus programas, una larga experiencia en procesos de sensibilización y formación de muy diversos sectores en temas como la democracia, la participación, el liderazgo, el desarrollo institucional, la planeación participativa, el seguimiento a la gestión pública, la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La Fundación es una entidad descentralizada que cuenta con cuatro Capítulos regionales en Bogotá, Atlántico, Valle y Tolima. Estos capítulos tienen personería jurídica propia, asamblea de socios y contribuyen a desarrollar los programas y las apuestas de la Fundación en las diversas regiones o áreas de influencia.

Desde su nacimiento, **FORO** se ha planteado básicamente cuatro grandes líneas de acción: (1) la descentralización y la democratización del poder público en Colombia, (2) el apoyo a los movimientos sociales de los sectores excluidos, (3) la formación y cualificación del liderazgo alternativo y (4) la cultura política democrática. Más recientemente ha incluido la perspectiva de género en todo su trabajo, buscando reivindicar la problemática de las mujeres en el conjunto de su actividad. **FORO** participa también en la concertación de ONGs que han hecho posible Viva la Ciudadanía, considerado uno de los proyectos de formación ciudadana de mayor reconocimiento en el país.

Ha sido muy importante la labor de divulgación y de publicaciones que **FORO** ha realizado durante estos casi 20 años de existencia. Más de 40 títulos de libros publicados, 40 ediciones de la Revista Foro, separatas de la misma, así como boletines especializados, separatas en grandes diarios, etc. son una real contribución a la formación de una cultura democrática y significan una efectiva presencia de **FORO** en la brega por incidir en la transformación del pensamiento democrático.

Actualmente, Foro desarrolla cuatro Programas: Gestión Pública y Participación Ciudadana; Fortalecimiento de los Movimientos Sociales y las Organizaciones Populares; Cultura Democrática y Derechos Humanos; y Educación para la Democracia.



Olga Amparo Sánchez Gómez  
Directora Casa de la Mujer

# Constitución de 1991 diez años después: No creas tener derechos

Olga Amparo Sánchez Gómez

*No creáis tener derechos. Es decir, no ofusquéis o deforméis la justicia, pero no creáis que se puede esperar legítimamente que las cosas ocurran de modo conforme a la justicia; tanto más cuanto que nosotras y nosotros mismos estamos bien lejos de ser justos.*

**Superposición vertical**

*Hay una mala manera de creer tener derechos y una mala manera de creer que no se tienen.*

**Simone Weil, Cuadernos II**

**N**o creas tener derechos<sup>1</sup>, el nombre escogido para analizar en este artículo los avances y retrocesos en la protección y reconocimiento de los derechos de las mujeres a partir de la Constitución del 91, no pretende desconocer los desarrollos legislativos y la progresiva toma de conciencia de las mujeres como sujetos de derechos. Se trata de reconocer dichos avances, pero también de colocar en entredicho a la cultura patriarcal y a sus juegos de poderes.

Es una invitación a adentrarse en la complejidad de la realidad de los derechos de ellas, a colocar en juego múltiples verdades, voces y miradas. Es una forma de contribuir a descolonizar la palabra y el cuerpo de las mujeres. El nombre del artículo, tiene que ver con el intento de no simplificar por la vía de lo conquistado la, aún hoy, dramática realidad de subordinación y opresión que viven las colombianas; pues no existe una sola llave capaz de abrir todas las puertas para

que las mujeres se liberen de las cadenas de la cultura patriarcal. En el proceso de liberación siempre estarán presentes la dificultad, los avances y los retrocesos. Es una realidad que se debe aceptar para poderla transformar.

La escritura del artículo es una odisea que transita por el discurso y la práctica feminista. Abordar el análisis de los desarrollos legislativos, en lo referente a las mujeres, nos impulsa a navegar por la lógica patriarcal presente en el ámbito jurídico/político, y a interrogarnos por la igualdad ante la ley, y por qué no, por la igualdad ante la vida. Pero sobre todo es escudriñar los simbólicos, las percepciones y los valores que se tienen sobre el sujeto femenino y por contrastación los que se tienen sobre los sujetos masculinos.

Finalmente, este intento de odisea, lo hago desde la necesidad de entretejer razón y sentimiento, teoría y práctica, abstracción y concreción. El artículo es un medio para expresar el deseo y la necesidad de muchas colom-

bianas de mover la ley en dirección a la defensa de sus derechos como seres humanos. Pero ello supone enfrentar el desafío y la realidad como un proceso complejo, e implica aceptar la exclusión y colocar en el debate público el discurso de la diferencia sexual.

<sup>1</sup> El nombre escogido es un reconocimiento a un bello texto de las feministas de la Librería de Milán, Italia, en él se atreven a dar nombre a la relación entre las mujeres y a teorizar sobre sus prácticas políticas, sociales y existenciales. En palabras de las autoras "es la necesidad de dar sentido, exaltar y representar con palabras e imágenes la relación de una mujer con su igual". Tomar prestado el nombre del libro, es una forma de pagar una deuda contraída desde hace años, cuando a mis manos llegó el texto "No creas tener derechos: la generación de la libertad femenina en las ideas y vivencias de un grupo de mujeres Librería de Milán." Una pequeña contribución para otorgar legitimidad a los conocimientos y a las palabras de las mujeres. Gracias por permitirme tomar prestado el nombre de su texto.



La cultura patriarcal es compleja y se ha construido y transformado históricamente. De forma tal que ha logrado mantener su vigencia a pesar de los enormes y radicales cambios sociales que han sucedido. El patriarcado es entendido, en el presente artículo, como un sistema de poder socio/sexual y político particular o como el proceso de apropiación de la sexualidad y de la capacidad reproductora femenina, por parte de una organización social basada en un patrón de ordenamiento masculino, en el cual lo femenino resulta incompleto, desviado e inferior.

Ángela María Estrada plantea: "puede afirmarse que la historia del patriarcado no es otra cosa que el proceso de legitimación y naturalización de ese conjunto de ideas, metáforas y valores que sustentan unas concepciones de lo femenino y lo masculino, la asignación de unos roles propios a cada uno de ellos, el otorgamiento de un estatus particular a cada una de esas posiciones de rol, asociados mediante esa operación a unos ámbitos sociales específicos y unos pocos espacios de poder concretos".

Algunos de los símbolos y metáforas que podemos evidenciar en nuestro imaginario cultural: la mujer madre, la organización familiar jerarquizada como fundamento de la sociedad, el falo como significante único y la ausencia de símbolos femeninos, la heterosexualidad como modelo de la sexualidad humana. Símbolos y metáforas que sirven de soporte material al ejercicio de la violencia contra las mujeres y las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres.

En el patriarcado moderno el núcleo de la dominación masculina se encuentra en la misma relación sexual, no sólo en las relaciones íntimas de pareja en el matrimonio, la cohabitación o la unión libre, sino también en un similar intercambio desigual de cuidados y placeres que tienen lugar en-

tre hombres y mujeres en otros contextos: en el trabajo, dentro de la política, entre otros, esto es, entre individuos y grupos. En el patriarcado moderno existe un punto crucial para entender la situación de subordinación de las mujeres, y es el de la producción de la vida, por supuesto con ello no se quiere decir que no se tengan en cuenta la producción de los medios de existencia.

"Producción de la vida es mucho más que parir, alimentar y criar a los hijos e hijas, aunque éstas sean importantes. Las mujeres y los hombres en sus relaciones totales, también se crean mutuamente. Y nuestros cuerpos y nuestras mentes constituyen las fuentes vitales entrelazadas de las necesidades y capacidades que generan este proceso creativo. La especie hu-

mana debe satisfacer y desarrollar estas necesidades y capacidades para sobrevivir y nosotros debemos hacerlos como individuos para encaminarnos hacia una vida buena y digna. Nuestros cuerpos y nuestras almas son, a la vez, medios de producción y productores en este proceso vital, y ahí yace el meollo de la lucha por el poder entre los sexos"<sup>2</sup>.

Según estos planteamientos el patriarcado moderno asienta su dominación en "las necesidades sexuales existenciales, que están formadas material y socialmente, y no son económicas en lo básico. Las actividades en



Fotografía de Luis B. Ramos, fotógrafo colombiano (1899-1935). Tomada de 40 fotos de Luis B. Ramos, Banco de la República, 1989.

<sup>2</sup> Anna G., Jonasdottir, *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la democracia?*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1993.



torno a las que gira la lucha sexual no son el trabajo ni los productos del trabajo, sino el amor humano, cuidados y éxtasis, y los productos de estas actividades: nosotros mismos, mujeres y hombres vivos, con todas nuestras necesidades y todos nuestros potenciales".<sup>3</sup>

Cuando se sostiene que el núcleo de la dominación masculina en el patriarcado moderno se encuentra en la misma relación sexual, se hace referencia no sólo a las relaciones íntimas de pareja en el matrimonio, la cohabitación o la unión libre, sino también a un similar intercambio desigual de cuidados y placer que tiene lugar entre hombres y mujeres en otros contextos: en el trabajo, dentro de la política, entre otros, esto es, entre individuos y grupos.<sup>4</sup>

## Los años precedentes a la Constitución del 91

Las luchas de las mujeres por sus derechos, es producto de construcciones sociales y políticas, y como tales, son complejas y contradictorias. Complejas porque se produce un enmarañamiento de acciones, de interacciones tanto en lo nacional como lo internacional. Esto implica aceptar que no siempre la transformación en la situación de subordinación y opresión de las mujeres ha obedecido a vindicaciones propuestas por las mujeres; algunas de ellas, han sido el resultado de procesos políticos, económicos y sociales; otras se derivan de la confluencia de las vindicaciones de las mujeres con los procesos de desarrollo socio-político, y otras producto de acuerdos internacionales. Pero detrás de estas conquistas, directa o indirectamente se encuentra la voluntad, el deseo y el coraje de las mujeres, en su ineluctable progreso hacia su emancipación de las cadenas del patriarcado.

En 1988, el gobierno del presidente Virgilio Barco, en confluencia con sectores sociales y políticos, propone una Reforma Constitucional y mesas de trabajo que permitieran recoger la opinión y las propuestas de diferentes sectores de la sociedad. La Casa de la Mujer, de Bogotá, y el Colectivo de Mujeres, participan activamente en las mesas de trabajo: "Por la paz y la reconciliación nacional".

Se gesta, este mismo año, la propuesta de Reforma Constitucional, elaborada por 17 grupos de mujeres<sup>5</sup>. El Proyecto de Reforma Constitucional fue presentado en la Comisión Tercera de la Cámara, el 10 de marzo de 1988. En su preámbulo se afirmaba: "Nosotras, pueblo colombiano, en uso de nuestra soberanía, proclamamos nuestra fe en los derechos fundamentales del ser humano como la dignidad y el valor de la persona, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y la igualdad y respeto de las razas, la cultural y las tradiciones con el fin de garantizar los bienes de la justicia, la libertad, la paz, de asegurar la convivencia democrática y un justo orden económico y social; de consolidar un Estado de derecho que exprese la voluntad popular; de lograr una mejor calidad de vida y el pleno ejercicio de los derechos humanos; de promover el progreso de la economía, la ciencia y la cultura, y contribuir al desarrollo de las relaciones pacíficas y de cooperación con todos los pueblos del mundo, decretamos..." La propuesta de reforma constitucional incluía el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas con plenos derechos; reconocimiento de derechos sociales y humanos, no contemplados en la anterior Constitución; la modernización de las instituciones sociales y políticas; la eliminación del Concordato entre la Santa Sede y el Estado colombiano, entre otros temas.

La propuesta se logró difundir ampliamente y ganar la adhesión de grupos de mujeres en lo nacional y regional. Y permitió durante tres años la identificación de propuestas y de consensos y llegar a la Asamblea Nacional Constituyente con algunos acuerdos. En el proceso de la Asamblea, se constituye la Red Mujer y Constituyente, la cual recoge el trabajo anterior e impulsa la integración de los grupos de mujeres.

La Red Mujer y Constituyente como espacio de coordinación y de acción del Movimiento Social de Mujeres, impulsa una serie de actividades de cabildeo con las/os constituyentes, de concertación con las organizaciones y grupos de mujeres y de divulgación de sus propuestas. Algunos de los temas acordados entre las organizaciones de mujeres fueron: el derecho a la igualdad, la libre opción a la maternidad, el derecho a la equitativa participación política, la sanción a la violencia contra las mujeres, el reconocimiento de las diversas formas de familia, y la consagración del principio de la no-discriminación.

<sup>3</sup> Anna G., Jonasdottir, *Ibid.*

<sup>4</sup> Anna G., Jonasdottir, *Ibid.*

<sup>5</sup> El proyecto fue presentado por la Unión de Ciudadanas de Colombia, Colectivo de Mujeres de Bogotá, Asociación Colombiana de Voluntarias —Acovol—, Casa de la Mujer, Coordinación Colombiana de Trabajo —CCTV—, Unión de Mujeres Demócratas, Asociación Nacional de Mujeres Indígenas y Campesinas de Colombia —Anmucic—, Colectivo Manuela Sáenz, Organización Femenina del Nuevo Liberalismo, Colectivo Manuela Beltrán, Asociación Nacional de Amas de Casa Rurales —Amar—, Comisión de Mujeres de la Asociación Distrital de Educadores —ADE—, Integración de Líderes Femeninas Social y Comunal de Bogotá, Cooperativa Multiactiva de Patio Bonito Limitada, Taller de Recursos para la Mujer, Asociación de Mujeres Profesionales y de Negocios, y el Equipo de Trabajo con Organizaciones.



La Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución del 91, no marcan desde ninguna dimensión el término de las luchas de las mujeres por la ampliación y ejercicio de sus derechos. Por ello, tal vez resulte más fructífero no hacer un relato cronológico de los desarrollos legislativos en la década de los años 90, puesto que tan evidente resulta que se han modificado aspectos de la vida de las niñas y las jóvenes, los cuales no se asemejan a la situación de sus abuelas y sus madres, y tan visibles y acumulativas parecen las conquistas de generaciones anteriores: derecho al voto y a la educación, maternidad sin riesgo, igualdad de oportunidades, entre otros.

Pero persisten las relaciones de subordinación y opresión, injusticias e iniquidades para grandes colectivos de mujeres, a los cuales no se les ha brindado ni reconocimiento ni igualdad de oportunidades para el ejercicio de su ciudadanía; patrones culturales que sitúan a la mujer en un plano de inferioridad; la violencia que a diario se ejerce sobre ella, por el simple hecho de ser mujer; las prácticas discriminatorias; la escasa representación de las mujeres en la política formal y en los cargos de decisión; el no reconocer la autoridad de las mujeres, y la carencia de autonomía para casi todos los colectivos de mujeres, son aún hoy una realidad.

### La herencia de la Constitución del 91

A la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron 698 propuestas relacionadas con los derechos de la familia, el niño, la tercera edad y la mujer. Luego de un arduo trabajo de discusión, cabildeo, difusión y concertación, el 7 de julio de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente terminó su trabajo y expidió una nueva Cons-



Fotografía de Luis B. Ramos, fotógrafo colombiano (1899-1935). Tomada de 40 fotos de Luis B. Ramos, Banco de la República, 1989.

titución. Los derechos de las mujeres que fueron consagrados en la Constitución se establecieron fundamentalmente en los artículos 40, 42 y 43, en los cuales se reconoce constitucionalmente:

— La garantía de no ser sometida a ninguna clase de discriminación.

— La especial atención y protección durante el embarazo y después del parto.

— El apoyo del Estado a la mujer jefa de hogar.

— La libertad de constituir una familia por vínculos naturales o jurídicos.

— La protección integral a la familia por parte del Estado y la sociedad, para lo cual se da la posibilidad de determinar por ley la inembargabilidad del patrimonio familiar y la participación en condiciones de

igualdad sobre las propiedades familiares. Además, consagra como inviolables la honra, la dignidad y la intimidad de la familia.

— La igualdad de derechos y deberes de la pareja en la vida conyugal.

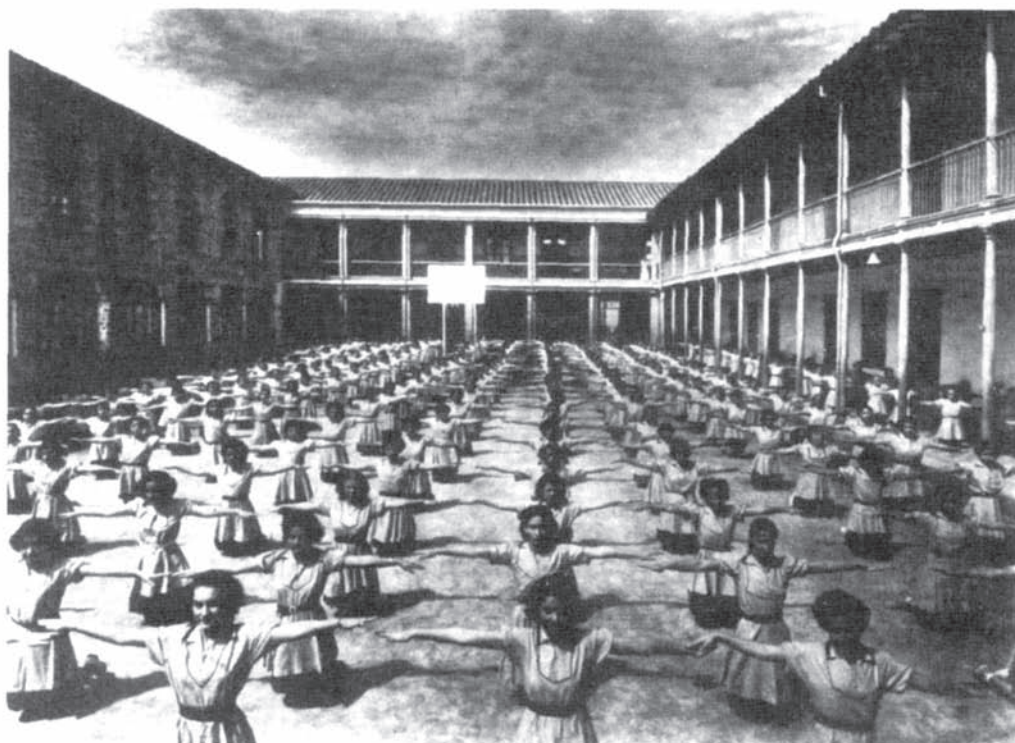
— La facultad de sancionar conforme con la ley cualquier forma de violencia al interior de la familia.

— El derecho de la pareja a decidir libremente el número de hijos.

— La posibilidad del divorcio de acuerdo con la ley civil.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>. Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. *Observatorio legal de la mujer: legado de la Constitución*, Bogotá, 1998.





Instituto Central Femenino (1938), fotografía de Francisco Mejía (1899-1979), publicación del Banco de la República (s.f.)

— La equitativa participación en los cargos de decisión en la administración pública.

### Desarrollos legislativos posteriores a la Constitución del 91

Los desarrollos legislativos posteriores a la Constitución del 91, se han dado en temas como: el divorcio, la protección al patrimonio familiar, la violencia al interior de la familia, la equitativa participación en los cargos de decisión en la administración pública, la protección a las mujeres jefas de hogar. Las leyes más significativas son:

— Ley 25 de 1992. Divorcio del matrimonio civil y cesación de efectos civiles del matrimonio católico.

— Ley 83 de 1993. Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

— Ley 248 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en Belem Do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994.

— Ley 258 de 1996. Por la cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones.

— Ley 294 de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

— Ley 311 de 1996. Por la cual se crea el Registro nacional de protección familiar y se dictan otras disposiciones.

— Ley 360 de 1997. Por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Código Penal, relativo a los delitos contra la libertad sexual y pudor sexual, se adiciona el artículo 417 del Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

— Ley 575 de 2000. Por la cual se modifica la Ley 294 de 1996.

— Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los diferentes órganos y ramas del poder público.

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en relación con la defensa de los derechos de las mujeres, se han referido a aspectos importantes de la vida de ellas, como sujetos de derechos y como ciudadanas. La Corte Constitucional ha fallado en torno a la libertad procreativa, la libertad sexual, la libertad de opción de vida en pareja, la libertad respecto al esposo, la igualdad del trato para las mujeres, al derecho a la valoración económica del trabajo doméstico, al derecho de la mujer a cuidar y ser cuidada, al derecho a no ser sometida al maltrato físico por parte del cónyuge, el derecho de la mujer adulta a no ser maltratada.

¿Qué dejan diez años de desarrollos legislativos a las mujeres?



Dar respuesta o respuestas a esta pregunta, significa descubrir que la historia y las luchas de las mujeres en sus vindicaciones por la autodeterminación y la emancipación, están cubiertas por una densa cortina de olvido y una continua tendencia a mirirlas desarticuladas y como si no tuviesen un pasado y un presente que se desarrollan en contextos múltiples. El pensamiento y el quehacer de las mujeres, aparecen en casi toda la historia como lo afirma Celia Amorós: “como algo esporádico, errante, huérfano de cualquier tradición propia”.

Cada vez que el Parlamento aprueba una ley o la Corte sienta jurisprudencia desarrollando un derecho fundamental consagrado en la Constitución, para restituirlo a una mujer; y cada vez que, frente a cualquier atropello sufrido se le confiere la procedencia de una tutela en su defensa, el logro es mucho más que un asunto personal: es un avance hacia la consolidación del principio de igualdad para todas las colombianas y la construcción real de un Estado social de derecho democrático.

Aceptando que tanto los magistrados-as como los legisladores-as han avanzado en el reconocimiento de derechos de las mujeres, en sus fallos y en sus sustentaciones se encuentran presentes los simbólicos, las percepciones y los valores que se tienen sobre el sujeto femenino. Para ilustrar esta afirmación se puede observar cómo por ejemplo, en las sentencias relacionadas con la custodia, visitas de padres y madres separadas y violencia intrafamiliar, se otorga importancia a los “argumentos morales y al contacto con la madre en la infancia temprana. El argumento moral dibuja un ideal de madres que es impuesto normativamente a las peticionarias y del cual depende el éxito o el fracaso de su solicitud de amparo. En la jurisprudencia de la Corte es reiterativo, por ejemplo, el repudio moral a las

madres que ejercen o ejercieron la prostitución o que renunciaron a la custodia de sus hijos frente a la solicitud de un compañero sexual o que tienen vida sexual que, en opinión de la Corte, es disipada”<sup>7</sup>.

En el estudio anteriormente citado se plantean dos hipótesis en relación con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. “La primera es la de que para la Corte existen básicamente dos imágenes de mujer. Una, es la mujer en la esfera pública; capaz, fuerte, igual al hombre; ciudadana. Otra, es la mujer en la esfera privada; débil, dependiente, cariñosa, sacrificada; madre. La presencia de estas dos imágenes genera la impresión de que lo que se avanza en la esfera pública, se pierde en la esfera privada. Con ello, en lugar de mejorar, la situación de las mujeres concretas empeora”<sup>8</sup>.

Y en las sentencias relacionadas con la libertad procreativa, el cuerpo de las mujeres continúa siendo territorio colonizado. Aunque se han hecho algunos avances en este campo, el poder patriarcal ha enmudecido o ha limitado la libertad de las mujeres sobre su cuerpo. Porque en la cultura patriarcal el sentido de la “libertad sexual femenina es el cuerpo reducido al sexo y el sexo femenino reducido a un cuerpo regulable”.

En el patriarcalismo, el cuerpo de las mujeres ha sido un espacio poblado de imágenes y fantasías, en él se pretende que reine el silencio. Su cuerpo es reconocido como objeto, vehículo receptor del placer del otro, y el cuerpo del otro aparece lejano e inalcanzable para el deseo de la mujer. ¿Qué mujer no puede hacer suyas las palabras de la monja portuguesa Mariana Alcofarado, en sus *Cartas de Amor*: “No sé lo que soy, no lo que hago, no lo que deseo. Me desgarran mis contrarias emociones. ¿Puede imaginarse más mísera condición?

¿Pero cuál es el espacio erótico de las mujeres, tanto en lo real como

en lo fantástico? Aunque la fantasía es gratuita y expresa libremente el mundo de los deseos, es cierto que las formas de lo fantástico se encuentran condicionadas por situaciones históricas. Y si las relaciones económicas, políticas y sociales están atravesadas por el poder, necesariamente la fantasía, la sexualidad y lo erótico se encuentran atrapadas en juegos de poderes. Y aún más, si las relaciones sociales, afectivas y sexuales entre hombres y mujeres se dan en el marco de la subordinación y la opresión, es factible pensar que la erótica obedece principalmente al dominio del mundo masculino.

El poder erótico en la cultura patriarcal es cultural y cerebral antes que gestual, supone una actividad de la inteligencia y de la voluntad y rechaza el abandono a una sensualidad espontánea y libertaria. Por supuesto, el placer y la libertad de las mujeres no encuentran un espacio propio en el erotismo pensado desde lo masculino. Y uno de los territorios que ha colonizado la cultura patriarcal, para mantener y reproducir su dominio, es el cuerpo de las mujeres; la mayoría de los hombres mantienen una relación colonial individual con una mujer individual, y la mayoría también se identifica con y practican la colonización colectiva de las mujeres. Se podría preguntar: ¿por qué legisladores-as no se han comprometido con la aprobación de una ley que sancione el acoso sexual al cual son sometidas las mujeres, o por qué cuando se presentan proyectos de ley sobre la libre opción a la maternidad se colocan en juego todos los poderes para hundir dichos proyectos?

<sup>7</sup> Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. *Observatorio legal de la mujer: legado de la Constitución*, op. cit

<sup>8</sup> *Ibíd.*





Coltejer (1937), fotografía de Francisco Mejía (1899-1979), publicación del Banco de la República (s.f.)

¿Pero qué significa la afirmación que el cuerpo de las mujeres es uno de los territorios colonizados por la cultura patriarcal? Implica reconocer el poder del colonizador y la necesidad de des-estructurarlo y entregar a las mujeres su cuerpo. Los colonizadores no suelen ver la colonización como un acto destructivo, ellos creen obrar bien al imponer su dominio sobre la vida, la cultura, los valores y las instituciones de un pueblo que consideran inferior a ellos, y creen que se encuentran en su legítimo derecho de hacer uso de la fuerza para ejercer el poder, tomar posesión y hacer al “débil” igual a ellos.

Por supuesto, el cuerpo de las mujeres, no es un espacio territorial igual a un país, una ciudad o una comarca; pero sí es un espacio colonizado por la cultura patriarcal. Cultura que se expresa en el cuerpo de las mujeres de múltiples formas: la violación, el acoso sexual y la esclavitud sexual. El poder colonizador se materializa también en la guerra,

convierte el cuerpo de las mujeres en trofeos que esgrimen tanto los ejércitos ganadores como los perdedores; en el campo de batalla, se viola, se humilla, se tortura y se maltrata a las mujeres como una forma de denigrar al enemigo y de expresar poder sobre él.

Si el cuerpo de las mujeres es territorio de poder en la cultura patriarcal, difícilmente el pacto sexual y social celebrado entre los varones para dominar y ejercer poder sobre ellas, va a ser transformado por los varones mismos. Descolonizar el cuerpo femenino significa dar la palabra a los deseos de las mujeres, re-significar su erotismo y su sexualidad, es entregarles su libertad y su autonomía. Pero ello sólo será posible por la lucha decidida de las mujeres, liberando su rebeldía y fortaleciendo su capacidad de subvertir el poder patriarcal ahí donde es más invisible, su cuerpo de mujeres. Tal como lo sostiene Kathleen Barry: “La visión de una sociedad que no colonice a las mujeres implica pa-

sar primero por el dolor de reconocer los peores aspectos de la opresión de las mujeres. Pero la esperanza abre la oportunidad de crear una nueva estructura política y un nuevo orden social. Tener la esperanza significa exigir y encontrar un mundo que esté libre de terrorismo contra las mujeres. Conocer lo peor nos da la libertad de esperar y luchar por lo mejor”.

Las-os legisladores y los magistrados de la Corte Constitucional, se encuentran en deuda con las mujeres colombianas. ¿Es posible y viable que se pague esa deuda? En diez años, no ha sido posible que se apruebe una ley que reconozca la libre opción a la maternidad o se sancione el acoso sexual. La libertad reproductiva de las mujeres, no puede dejarse al arbitrio y a la imposición de normas religiosas sobre su cuerpo, sus deseos y sus necesidades. Sus cuerpos, sus decisiones reproductivas, su sexualidad, no pueden continuar atrapados en la lógica de los colonizadores y de los amos.



Es necesario explorar el ámbito jurídico en el “sentido de una organización que crea nuevos significados, entre ellos, el de género, y que tiene un discurso que es internamente contradictorio y polifónico, con desplazamientos frecuentes de sus ejes y enfoques que pueden ir desde las relaciones de poder entre los géneros hacia la complementariedad, desde el énfasis en los derechos de las mujeres hacia la negociación para compatibilizar intereses entre todos los miembros de la familia”<sup>9</sup>.

No se deben idealizar los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, sería más útil para su causa analizarlos, como lo plantea Nancy Fraser, “como sistemas interpretativos institucionalizados que construyen a las mujeres y sus necesidades según ciertas específicas —en principio, cuestionables o disputables— interpretaciones”. Es decir, las sentencias de la Corte, las leyes, tienen efectos culturales claros en relación a como se representan, y como se podrían solucionar los problemas y las necesidades de las mujeres y como se construye la ciudadanía diferenciada.

Las feministas somos conscientes de que no existirá ley capaz de dar valor a la sexualidad, a la autonomía, a la identidad de las mujeres si no estamos reconocidas socialmente. Éste es uno de los obstáculos a superar, para que el ámbito jurídico-político sea un instrumento para la transformación de la situación de subordinación y opresión que viven las colombianas.

Muy rápidamente, enunciaré algunas fisuras presentes en los desarrollos legislativos y en los fallos de la Corte Constitucional. Considerar estas fisuras, quizás abra nuevas posibi-



Publicidad de Cigarrillos Pielroja (1937), fotografía de Francisco Mejía (1899-1979), publicación del Banco de la República (s.f.)

lidades de análisis y de compromisos en la defensa de los derechos de las mujeres. No pretendo afirmar, en ningún momento, que los-as legisladores y los magistrados de la Corte Constitucional se han guiado por estos planteamientos para formular y aprobar las leyes, o para proferir sus fallos.

### 1. La igualdad compleja, una vía posible a ser contemplada por las leyes

Las leyes no son neutras, ni históricas ni formalmente, no se dirigen igualmente a hombres como mujeres ni tienen iguales efectos en mujeres y hombres. Por ejemplo cuando entra en juego la diferencia sexual y el conflicto entre los sexos, como en el caso del aborto,

de la violencia contra la mujer en sus diversas y múltiples manifestaciones, es necesario tener en cuenta que la norma legal es una figura secundaria, que sirve para medir lo que sucede en la sociedad.

Los problemas legales que enfrentan las mujeres no se deben exclusivamente a que las administradoras-es de justicia las discriminan a la hora de aplicar o interpretar las leyes genéricas. Se debe también a la carencia de leyes que tengan en cuenta a las mujeres, a las instituciones que no se han creado y a la falta de una doctrina jurídica que de cuenta de la experiencia y realidad de la vida de las mujeres.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido un avance en la defensa de los derechos de las mujeres. Cuando la Corte profiere el fallo que le asigna valor económico al trabajo doméstico, está reconociendo nada más

ni nada menos, el papel activo del trabajo doméstico en la economía; saca del cuarto oscuro de lo invisible, el aporte económico de las mujeres no sólo a la economía nacional sino también a la economía de la familiar.

Ahora bien, la igualdad es el principio que fundamenta el sistema jurídico moderno. Y el principio igualitario hace parte de la historia de la modernidad. Desde que los revolucionarios burgueses hicieron del principio de la igualdad junto al de la libertad y la fraternidad sus pilares de identidades, estos principios se han constituido en parte de las sociedades occi-

<sup>9</sup> Sonia E., Álvarez, *Idem*.

<sup>10</sup> Rubio Castro, *Feminismo y ciudadanía*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 1997.



dentales. En el devenir histórico ha cambiado su forma, su contenido semántico, se han transformado sus horizontes y expectativas, incluso ha quedado reducido, en más de las veces, a un término vacío, pero ninguno de estos cambios puede llevar a abdicar de su fuerza utópica ni dejar de considerarlo un valor social.

Algunas de las leyes aprobadas y de las sentencias de la Corte Constitucional, podrían abrir una puerta para acercarnos al principio de igualdad compleja, entendida ésta como: “La igualdad que asume la dimensión de la diferencia, no sólo como cualidad empírica, sino también como posición asimétrica entre los sujetos. En este sentido la igualdad es el efecto de una relación, por supuesto compleja, entre identidades no reducibles a una medida común; y la relación entre diferencia e igualdad no puede resolverse mediante la distinción lógica entre lo particular y lo general”<sup>10</sup>.

Lo que se buscaría con la igualdad compleja es mostrar la parcialidad de lo “masculino”, como paso previo para dar forma a la reciprocidad y a una nueva relación.<sup>11</sup> No hay que negar los conflictos que existen y seguramente seguirán existiendo en la sociedad colombiana. Es preciso que recuperemos valores antagónicos: libertad/dependencia, igualdad/diversidad, solidaridad/egoísmo, entre otros, valores entre los cuales se da una relación compleja. Sólo de este modo podremos avanzar y configurar un orden socio-político dinámico, alejado de las abstracciones y de las iniquidades e injusticias.

Ante nuevas realidades históricas, es necesario que complejicemos el principio de la igualdad. La igualdad de derechos, definición originaria puede ser una fórmula útil de la que partir para introducir conjuntamente niveles de abstracción y concreción, de igualdad y diferencia, dimensiones necesarias para el desenvolvimiento no violento de los

conflictos sociales y políticos actuales. La complejidad de nuestra realidad exige principios regulativos complejos, no fórmulas simples y rígidas.<sup>12</sup>

## 2. La aceptación de la diferencia sexual

En algunos de los fallos de la Corte Constitucional y de las sustentaciones de los proyectos de ley aprobados, se podría afirmar que existe una aceptación de la diferencia sexual. Por ejemplo, la ley de protección a las mujeres jefas de hogar y la ley de cuotas.

Marcar la diferencia sexual supone una ruptura lógica, que permite analizar y hacer frente a la historia y a la teoría de la igualdad. La aceptación del principio de la diferencia sexual, en algunos de los fallos de la Corte Constitucional y de la sustentación de proyectos de ley, es un intento de expresar y colocar de manifiesto los niveles de contradicción que se desencadenan en la sociedad colombiana, consecuencia del avance y ampliación de los procesos de emancipación, así como de cierta redistribución de los roles entre los sexos. Hacer visible el conflicto entre los sexos, en el ámbito jurídico-político, nos permite reconocer sus límites. Mostrar estos límites es la mejor forma de afrontarlos, así como de construir un ámbito jurídico-político más adecuado y que responda realmente a la naturaleza de las contradicciones y de los conflictos de la sociedad colombiana.

Es necesario sacar a la luz las diferencias, allí donde nuestra cultura se niega a aceptarlas y las oculta. Es imprescindible desvelar el entramado teórico con el que la homogeneización ha sido construida, para hacer realidad que Colombia es una nación plu-

ricultural, pluriétnica y constituida por hombres y mujeres.

Reivindicar la diferencia en interacción con la igualdad no es otra cosa que exigir un sistema jurídico abstracto y general pero compatible con la existencia de un modelo social de hombres y mujeres, no de sujetos de derecho, no de categorías abstractas. Ana Rubio Castro, feminista española, afirma: “La diferencia no se opone al establecimiento de una determinada igualdad, a la existencia de reglas para todos, indispensables para la vida en sociedad. Se opone a que bajo la cortina de humo de la igualdad formal se impida el desarrollo de lo diferente, que es definitiva, lo que el ser humano tiene de más propio; se impide la libertad de decidir la propia existencia, de construir en libertad una identidad donde las relaciones humanas tengan cabida en su formación: relaciones hombres/hombres, mujeres/mujeres y hombres y mujeres”.

Es indiscutible que lo conquistado, desde 1991, es insuficiente, han cambiado leyes, roles y costumbres pero no cambia la cultura patriarcal. Estamos lejos de tejer y entretejer la democracia como una forma de vida. Por supuesto, ésta no es una tarea que compete sólo a las mujeres o a sus organizaciones; es necesario que la sociedad colombiana la asuma como su problema porque de la forma que lo resolvamos o lo ignoremos dependerá la estructura y la forma que tenga la sociedad del futuro.

<sup>11</sup> Rubio Castro, Ana, *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*



Nélson Socha Masso, abogado,  
con Maestría en filosofía,  
asesor Corporación Nuevo Arco Iris.  
Álvaro Córdoba Caviedes, abogado,  
especializado en ética y derechos humanos, coordinador  
Derechos Humanos Corporación Viva la Ciudadanía.

# Quince años de reformas judiciales: Colombia, cada vez más en estado de naturaleza<sup>1</sup>

Nélson Socha Masso \*

Álvaro Córdoba Caviedes \*\*

*"Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo que los hombres viven si un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. Porque la guerra no consiste en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad de luchas se manifiesta de modo suficiente." Thomas Hobbes, Leviatán.*

*"Durante los últimos quince años política, violencia y exclusión social han seguido operando en su lógica demoníaca, no sólo dentro del Estado sino también dentro de sus opositores. La crisis del contrato social ya no se presenta sólo en términos de exclusión social sino de superexclusión física y de eliminación del enemigo; hoy más que nunca los dominios del estado de naturaleza (...) ganan terreno en la sociedad colombiana." Santos, Boaventura de Sousa y Mauricio García V., "Colombia: el revés del contrato social de la modernidad". En el Caleidoscopio de las justicias en Colombia.*

**S**e acaba de dar a conocer, en forma coincidente, con el cumplimiento de los diez años de promulgación de la Constitución de 1991, una importante investigación transdisciplinaria, sobre el Estado, el derecho, la administración de justicia y la resolución de conflictos en Colombia. Según su propio director, se trata de un análisis sociológico, donde se convergen diversos enfoques y metodologías, del acceso al derecho, la efectividad de los derechos de los ciudadanos, el desempeño de los jueces, los mecanismos no oficiales de solución de conflictos, las percepciones de los ciudadanos sobre la justicia y la seguridad, y el papel de

Estado y de las instituciones en la creación de un contexto político ambiguo —democrático y autoritario—.

El trabajo se orientó por dos ideas básicas propias de la sociología jurídica: la necesidad de analizar la distancia entre los marcos legales y las prácticas sociales, y la comprensión de las sociedades en sus realidades jurídicas como diversas constelaciones de jurisdicciones formales e informales, oficiales y no oficiales. Estas dos ideas básicas desafían los presupuestos del liberalismo legal y político, y la filosofía en que se justifican o fundamentan.

Además se produce en el estudio una confluencia entre sociología política y sociología jurídica, ambas disciplinas se han mantenido distantes y aisladas, debido, en buena medida, a la au-

<sup>1</sup> Este artículo hace una reseña dos de los más importantes ensayos de la investigación en mención, realizada por 18 investigadores. Tales artículos son: Santos, Boaventura de Sousa, "Colombia: el revés del contrato social de la modernidad", y Uprimny Yepes, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre Editores, 2001, pp. 11-83, 261-315.



tonomía del derecho respecto de la política en la teoría liberal. Tal autonomía desconoce que el derecho no se limita a su producción estatal y que el derecho por claro y puntual que sea redactado puede ser apropiado políticamente por quienes lo aplican.

La motivación de los autores y directores de la investigación nace, y va más allá, de la acuciante y dramática situación de deterioro y desintegración que vive la sociedad colombiana, la cual reclama estudios objetivos que apliquen sin reserva mental saberes y técnicas de las ciencias sociales para dar cuenta de la realidad sin las máscaras que tanta veces la ocultan, porque también reclaman “posición” frente al sufrimiento humano que tal situación produce.

El capítulo primero de la investigación pretende situar a la sociedad y al Estado colombianos en la discusión internacional sobre la crisis del contrato social. Dicha categoría es la metáfora fundadora de las relaciones entre el Estado y la sociedad según la teoría política liberal, y a partir de ella se identifican los trazos de la crisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en las sociedades contemporáneas, sobre todo a partir de la “revolución neoliberal”. En dicho capítulo se pretende identificar los factores que explican la especificidad y el grado de la crisis del contrato social en Colombia.

## Colombia: el revés del contrato social de la modernidad<sup>2</sup>

### *El contrato social de la modernidad*

Según el autor, este contrato es la gran narrativa en la que se funda la obligación política moderna y conlleva una tensión dialéctica entre regulación y emancipación social, la cual

se reproduce debido a la polarización entre voluntad individual y voluntad general. Esta polarización se desarrolla pacífica y democráticamente en el campo de la sociedad civil por la garantías ofrecidas por el Estado nacional, por el derecho y por la educación cívica.

La innovación que tal sociedad contractual reside en la contraposición con el estado de naturaleza o estado natural, que cuanto más violento y anárquico mayores poderes le deriva al Estado surgido del contrato, el cual de todas formas es radical e irreversible, a pesar de las antinomias que lo atraviesan como coerción/consentimiento, igualdad/libertad, soberanía/ciudadanía, derecho natural/derecho civil.

Como todo contrato, el contrato social se basa en criterios de inclusión y exclusión, a saber: incluye a individuos y sus asociaciones, pero excluye a la naturaleza, la cual constituye una amenaza o un recurso; incluye a ciudadanos territorialmente establecidos, los demás, mujeres, extranjeros, inmigrantes, minorías étnicas —y a veces mayorías— viven en estado de naturaleza, así cohabiten con los ciudadanos; hacen parte del contrato los intereses públicamente tramitados y que se expresan en la sociedad civil.

Tres presupuestos meta-contractuales permite gestionar de manera controlada las antinomias no solubles del contrato social. Primero: *el régimen general de valores*, que se funda en el ideal de bien común y voluntad general que permite hablar de “virtud cívica”. Son los principios agregadores de sociabilidad y por lo tanto posibilitan las interacciones se entiendan como sociedad.

Segundo: *el sistema común de las medidas*. Se apoya en un concepción de espacio-tiempo homogéneos, neutros y lineales que sirven de común denominador y sobre las cuales se definen las diferencias relevan-

tes. La perspectiva y la escala también hacen parte de este sistema, las cuales permiten diferenciar naturaleza y sociedad y establecer un término de comparación cuantitativo entre interacciones sociales generales muy diferenciadas. Combinaciones dentro de este sistema permite la graduación de los delitos y de las penas, la representación político-electoral, criterios de justicia social, de redistribución y solidaridad.

### *El espacio-tiempo privilegiado.*

Es el espacio-tiempo estatal nacional donde se consigue la máxima agregación de intereses y donde se definen las escalas y perspectivas para medir las interacciones no estatales y no nacionales. Es, además, un ritmo, una duración, una temporalidad.

El contrato social busca crear un paradigma sociopolítico que produzca de manera normal cuatro bienes públicos: legitimidad del poder gubernamental; bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva. La búsqueda de estos bienes públicos en los países capitalistas centrales se proyecta en las luchas sociales. Dentro de éstas se destaca la lucha de clases, expresión de la divergencia fundamental de intereses en este modo de producción. A causa de tal divergencia y de las antinomias inherentes al contrato social, estas luchas fueron búsquedas de definiciones alternativas del bien común. Así se generaron nuevas contractualizaciones que se materializaron en instituciones que aseguraron el respeto y la continuidad de lo acordado.

Del proceso acabado descrito se originaron tres grandes dispositivos institucionales: la socialización de la

<sup>2</sup> Santos, Boaventura de Sousa, “Colombia: el revés del contrato social de la modernidad”. En *“El caleidoscopio de las justicias en Colombia”*, Siglo del Hombre Editores, 2001, pp.11-83.



economía, la politización del Estado, y la nacionalización de la identidad cultural. Por la socialización de la economía se reconoce que la economía no sólo está constituida por capital y por factores de producción y de mercado, sino también por trabajadores. La politización del Estado hace referencia a la materialidad normativa e institucional resultante del dispositivo anterior donde se expande su capacidad reguladora. Se presenta aquí la tensión entre fascismo y democracia que se resuelve en situaciones de cero legitimidad del Estado en el fascismo y el grado máximo de legitimidad en un círculo virtuoso donde ambos polos prosperan conjuntamente. Su máxima expresión se dio en los Estados de bienestar. La nacionalización de la identidad cultural es el proceso por el cual las identidades móviles y parciales de los diferentes grupos sociales queda territorializada y temporalizada dentro del espacio tiempo nacional.

Este proceso de contractualización social, política y cultural con sus criterios de inclusión/exclusión tiene dos límites. De un lado, la socialización de la economía se logra a costa de una doble des-socialización: la de la naturaleza y la de los grupos sociales que no accedieron a la ciudadanía a través del trabajo y la visibilidad, el Estado conllevó a la despolitización de la esfera no estatal. Del otro, los límites provenientes de las desigualdades articuladas por el sistema mundial moderno constituido por países centrales, periféricos y semiperiféricos.

### **La crisis del contrato social**

Este paradigma social, político y cultural atraviesa desde hace más de una década por un período de una gran turbulencia afectado en sus presupuestos y en sus disposi-

tivos operativos. Es tal la turbulencia que apunta a un cambio de época y a una transición paradigmática.

La crisis de los presupuestos se da porque el régimen general de valores no parece resistir la creciente fragmentación de una sociedad dividida en múltiples *apartheids*. La voluntad general aparece como un enunciado absurdo. Los valores de la modernidad están sujetos a una sobrecarga simbólica, significan cada vez cosas más dispares para personas o grupos diferentes con lo cual se paraliza su eficacia y se neutralizan como valores.

Se da también porque el sistema común de medidas ha sido relativizado. El tiempo y el espacio neutro desapareció de las ciencias y en el ambiente de las relaciones sociales. Se da en las sociedades un período de bifurcación o de inestabilidad sistémica en la cual una variación mínima produce de manera imprevisible y caótica una transformación cualitativa. Con esta turbulencia se destruyen secuencias y términos de comparación, se reducen alternativas, se genera impotencia y se induce pasividad. La estabilidad de la escala se reduce a mercado y consumo, la intersubjetividad se reduce a interobjetividad, la interactividad de las tecnologías prescinde de los usuarios y produce interpasividad.

El espacio tiempo-nacional estatal ha perdido terreno, por la importancia creciente de los espacios glo-



bales. Además otras temporalidades o ritmos crecen en importancia, como el tiempo *instantáneo* o ciberespacio y el tiempo glacial de la degradación ecológica, de la cuestión indígena y de la biodiversidad. Temporalidades éstas que chocan con la política y burocrática de los Estados nacionales.

También se presenta crisis en los dispositivos institucionales y es allí donde las señales de crisis se hacen más visibles. Paradójicamente, nunca se habló tanto de las contractualizaciones



con poca relación en el fondo, con las de aquellas fundadas en la idea moderna de contrato social. Se habla mucho de relaciones de trabajo, de relaciones políticas del Estado con organizaciones sociales, pero fundadas en la idea individualista de contrato civil, con una estabilidad mínima y con un prefijación de condiciones que impone un asentamiento pasivo. Allí el Estado y los presupuestos del contrato social moderno reducen su actividad a una intervención precaria y se generan estatus u ordenaciones jerárquicas de factura premoderna, sin que signifique un regreso al pasado, son el resultado de la enorme desigualdad de poder económico. En suma, este contrato post-moderno es un contrato leonino.

En un mundo de participaciones desiguales, se presentan exclusiones por contratos sociales no cumplidos, o sea, verdaderas situaciones precontractuales, en medio de la retórica política alrededor del ideal falseado, y a pesar de ello se da el paso a un poscontractualismo desventajoso. Tales exclusiones resultantes son radicales e ineluctables y aquellos que las padecen son lanzados al estado de naturaleza, y despojados de cualquier condición de ciudadanos y de participantes de la sociedad civil.

La propuesta postcontractual o liberal en el mundo de hoy converge en torno a cuatro consensos principales: el primero, es el consenso económico liberal (o consenso de Washington), que hace alusión a la organización de la economía global en torno a la liberalización de los mercados, la desregulación, las privatizaciones, el minimalismo estatal, el control de la inflación, la primacía de las exportaciones, la reducción del gasto público social, reducción del déficit en el gasto, y en la concentración del poder mercantil en las grande mul-

tinacionales y en el poder financiero internacional.

El segundo consenso se refiere al Estado débil. El Estado ya no será el espejo de la sociedad civil sino su oponente, además se le considera en esencia opresivo, ineficiente, predador, por lo tanto debe ceder el paso a la iniciativas privadas provenientes de la sociedad civil. Y el tercer consenso es el del Estado democrático liberal, que promueve al Estado mínimo como condición para acceder a los recursos financieros internacionales. Se ha dicho que se trata de volver al Estado de los inicios de la modernidad, cuando fue erigido desde el principio sobre el principio de la soberanía este consenso no está preocupado por afirmar dicha soberanía, sobre todo en los países periféricos y semiperiféricos.

Por último, el consenso sobre la primacía del derecho y de los tribunales judiciales, el cual afirma la prioridad sobre la propiedad privada, a las regulaciones mercantiles y al sector privado, para asegurar transacciones seguras y previsibles. El marco jurídico de la contractualización social debe ceder su lugar al marco jurídico y judicial de la contractualización individual.

Entre otras consecuencias de estos consensos, el trabajo sustenta cada vez menos la ciudadanía y ésta cada vez menos al trabajo, crece la exclusión social estructural, se amplían los estados de naturaleza, y se configura una crisis paradigmática que entraña muchos riesgos. Vale la pena preguntarse si a pesar de todo contiene oportunidades para la sustitución virtuosa del viejo contrato social por otro menos vulnerable a las exclusiones.

Hay que atender primero, por supuesto, los riesgos, y todos ellos se pueden resumir en la emergencia del

fascismo social, el cual no es igual al fascismo que se conoció en la primera mitad del siglo XX. No se trata de un régimen político sino de un régimen social o de civilización, es un fascismo pluralista, y sus formas fundamentales de sociabilidad que presenta son: el fascismo de *apartheid* social, el fascismo de Estado paralelo, el fascismo paraestatal, fascismo de la inseguridad, y el fascismo financiero. Una descripción de estas formas de socialización, como la que se hace en la investigación que se reseña, resulta útil y aleccionante para la acción social, política y académica.

## La crisis del contrato social en Colombia

La primera pregunta por hacerse es si es posible hablar de un contrato social en Colombia como el construido y teorizado en los países centrales; como la respuesta parece ser negativa, habría que preguntar respecto de por qué se da la crisis actual.

En un extenso análisis, que tiene como referencia la más importante bibliografía sobre las violencias, la historia, la formación social colombiana y el Estado, los autores exponen aspectos de la crisis de los presupuestos metacontractuales en Colombia.

La tesis de partida plantea que el cumplimiento del contrato social en Colombia ha sido muy precario. Nunca se ha cumplido el *pacto subiectiones* (Hobbes) o las sujeción de los ciudadanos al poder central, ha habido incapacidad del Estado para imponerse frente al poder económico (*dominium*) y para imponerse coercitivamente sobre los individuos (*imperium*). Sin embargo, es necesario matizar y decir que el fracaso del Estado es relativo, pues sigue cumpliendo funciones de regulación y, además, es visto por los ciudadanos como la única fuente legítima de po-



der. Fuera de lo anterior, la vida social colombiana presenta espacios hipercontractualizados y espacios hiperdescontractualizados.

Durante los últimos quince años la crisis colombiana ha aumentado, los procesos de exclusión se han acentuado sobre los de inclusión, aquellos no se dan sólo como fruto del carácter formal de la democracia sino que se han vuelto integrales y llegado a significar la desaparición física. La dicotomía anarquía/unidad resulta más explicativa que la de opresión/libertad.

En Colombia y en la semiperiferia latinoamericana, la crisis de los presupuestos metacontractuales tiene explicación en la incapacidad presente del sistema de valores y del régimen de medidas y de espacio-tiempo nacional, además por su debilidad congénita, ya que nunca se consolidaron plenamente.

Los valores democráticos y el del interés general nunca pasaron de ser un instrumento de legitimación de ciertos ámbitos de poder económico. Tales valores hoy ven disminuida su capacidad de proponerse como ideal compartido. De otro lado, una laicización acelerada afectó estos presupuestos metacontractuales ya precarios. La urbanización no ha correspondido a una absorción de la mano de obra campesina por la industrialización, sino que ha sido provocada por procesos de violencia y empobrecimiento, el resultado han sido los cordones de miseria. La singularidad del caso colombiano en el contexto latinoamericano ha sido la mayor intensidad de la violencia.

El conflicto armado colombiano es también un conflicto de visiones del mundo y de valores. Cada actor armado se enfrenta para imponer sus propios valores, su propio sistema de medidas, su propia visión de lo legal, de lo delictivo y de lo justo. A esta fragmentación normativa se suma el

mismo imperativo constitucional del multiculturalismo y la pluriétnicidad en oposición a los valores subyacentes en el contrato social moderno sobre monoculturalismo y unietnicidad.

En suma, en Colombia hay varios sistemas de valores con sus propias jerarquías, que lleva a confrontaciones y contradicciones y a contractualizaciones débiles e inestables.

El sistema común de las medidas, también por no contar con un referente normativo estable, se muestra turbulento e inestable a causa del conflicto entre varias escalas. La mezcla de narcotráfico, violencia, inseguridad ciudadana, y la política criminal del Estado, ha trastocado enormemente dichos sistemas de medidas.

El espacio-tiempo nacional ha contado sólo con un primacía relativa desde los orígenes de la república, lo cual explica la obsesión de Bolívar por crear un Estado fuerte capaz de dar unidad a tanta diversidad. Las comunidades indígenas presentan ejemplos de desvalorización del espacio-tiempo nacional, como muestra el conflicto OXY-U'was. De la misma manera, los espacio-tiempos de la guerrilla. El narcotráfico atomiza y acorta rasgos de espacio-tiempo oficial. Por su parte, la burocracia del Estado en su ineficiencia degrada el espacio-tiempo nacional al distanciarlo de las necesidades ciudadanas. Y las soluciones privadas y violentas traen una rapidez que aumenta las conflictividades.

Como puede verse la crisis de contractualización social en Colombia se caracteriza por la prevalencia de procesos de exclusión ocasionados por ausencia, presencia y desnaturalización del Estado. Ello se muestra de manera dramática en los fascismos sociales que imperan y que desafían categorías dicotómicas tradicionales de análisis. El Estado camaleónico según los esce-



narios, transpasa fronteras, recurre a la excepcionalidad; la misma cultura de excepción se legitima, luego, en la sociedad.

Se concluye que Colombia es un laboratorio de sociabilidades fascistas en un entorno político democrático o de dictadura ausente. El estado de naturaleza de dichos fascismos trae el colapso total de las expectativas y la vulnerabilidad del individuo frente a los riesgos no se trata de la imposición del Estado sobre el individuo sino del abandono total de él, de manera que cualquier poder puede aspirar a



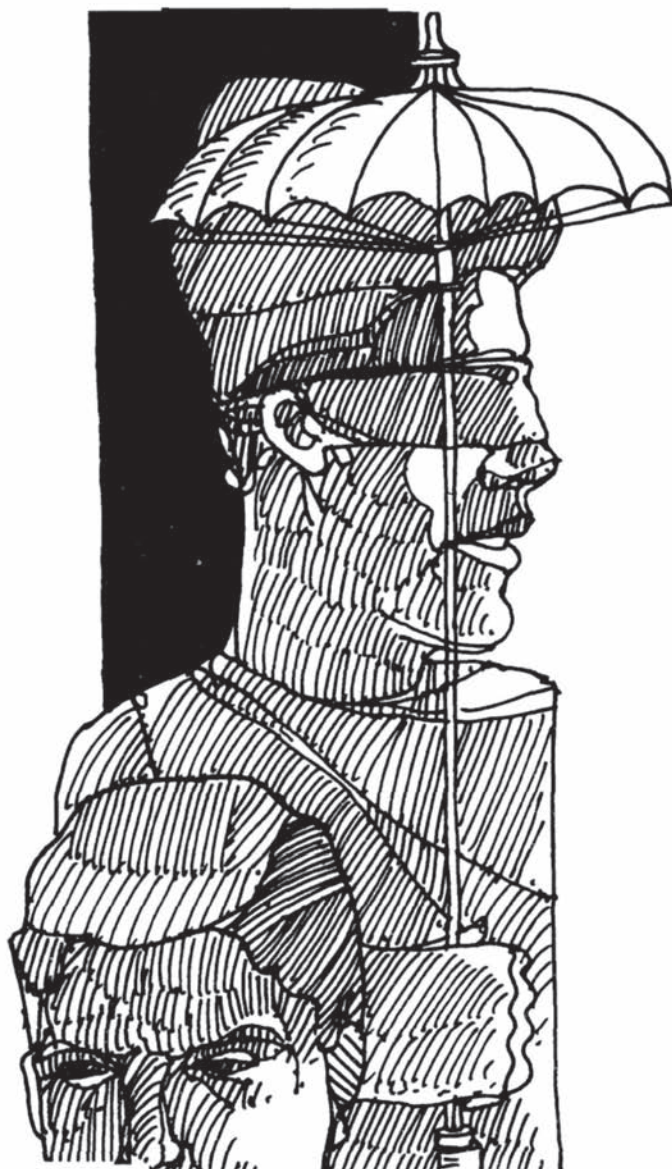
regular su comportamiento individual y a dispensar los bienes públicos.

La combinación de factores de exclusión globales y nacionales dan lugar en Colombia al surgimiento de cuatro fascismos principales: el de *apartheid* social, el de Estado paralelo, el de paraEstado-territorial, y el de inseguridad. Estos dos últimos tienen una importancia capital en Colombia, los dos primeros son comunes en América Latina.

El primero se refiere a la incapacidad de intervención económica. El segundo a la distancia entre el derecho escrito y el derecho aplicado, además la inequitativa repartición de la ineficiencia jurídica entre las zonas salvajes y las civilizadas, los estados de excepción generaron zonas de acción judicial salvaje, lo mismo las "Convivir", las normas sobre urbanismo, etc. El fascismo paraestatal-territorial surge a veces como fruto de los dos anteriores y alude a las zonas salvajes creadas al margen de la sociedad civilizada, es decir, la constitución de paraestados territoriales dispuestos a prestar servicios públicos que el Estado no presta. Dichas sociedades tienden a la ilegalidad y hacia la "guerra sucia". El fascismo de inseguridad en Colombia resulta único en el contexto latinoamericano, se manifiesta en la ausencia de reglas mínimas de convivencia, en personas o grupos con un poder coercitivo ilegal que se puede ejercer de manera imprevisible y sin resistencia.

La crisis de la justicia y de la capacidad punitiva del Estado determina el deterioro que los individuos tienen del mismo Estado y del derecho, quizás como aprendizajes del mismo comportamiento estatal y de los grupos armados. Es frecuente que se justifiquen comportamientos con argumentos extracontractuales que aluden a la generalización de conducta ilegales.

Estas reflexiones generales sobre el contrato social y su crisis, y estos



primeros análisis sobre expresión de ello en la realidad colombiana, muestran cómo se trata de una crisis de gran complejidad ligada a múltiples factores que se conectan recíprocamente. Los factores culturales, presentados como presupuestos metacontractuales, indican el deterioro de los referentes ideológicos a través de los cuales los colombianos perciben y valoran la realidad nacional. Tal deterioro se refuerza con el surgimiento masivo de grupos ilegales con pretensiones de dominio territorial,

determinados por la lógica económica de la acumulación ilegal para el fortalecimiento militar y cada vez menos con objetivos de legitimación. La opinión no toma posición frente a las ilegalidades al contrario, asume una pragmática ubicación frente a poderes ineluctables.

El contrato social en Colombia es cada vez más un archipiélago de micropoderes inestables. Y la incapacidad institucional para garantizar los bienes públicos más básicos tiene una cuota importante en la explicación de



la disolución de aquellos presupuestos. La inequidad no ha sido substancialmente mayor a la de otros países, pero el entorno de crisis social e institucional la ha convertido en un elemento catalizador de los demás conflictos.

El bien público de la seguridad ciudadana, como fruto de la pérdida del poder coercitivo del Estado, presenta el nivel más crítico. En los años ochenta la crisis de representación era visto como el problema central; en la actualidad los problemas de legitimidad derivados de la violencia, la inseguridad y la subordinación de lo público a intereses privados tiene mayor significación.

Los dispositivos institucionales en Colombia dispuestos por sus élites adoptaron la forma de una democracia militarizada, que derivaba las ventajas propias de un régimen constitucional y las de un régimen autoritario, con una falta de compromiso en ambas direcciones. La debilidad hegemónica no permitió la construcción de un Estado abierto y participativo, pero la relativa centralidad del derecho en la vida política, abrió la posibilidad simbólica de cambio social, de justicia y participación. El Estado de excepción sirvió a las necesidades políticas del gobierno, y la judicialización de los derechos sociales, las normas sobre participación, servían de refugio a las expectativas de cambio.

Este marco de reflexión y análisis sirve de entrada para ver una descripción y una interpretación de la crisis y resultados de las reformas judiciales en Colombia. Las pérdidas de referentes metainstitucionales, las violencias, las crisis de representación política, las ineficiencias institucionales, y las opciones de política adoptadas, se ponen de nuevo en juego para tratar de entender lo acontecido en la rama judicial en los últimos quince años. La crisis tiene como efecto y como factor multiplicador la pérdida del imperio o del poder coactivo del

Estado, los problemas de la administración de justicia tienen un papel central en el desarrollo de la situación en Colombia.

### **Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia<sup>3</sup>**

El tema judicial, sus reformas, su funcionamiento y eficacia, ha adquirido una importancia creciente para investigadores y académicos, toda vez que se ha constituido en un punto principal de la agenda política del país. Esto se demuestra con el hecho de que la justicia ha sido eje fundamental de las reformas políticas y constitucionales de los últimos veinte años.

Bajo este presupuesto desarrolla sus planteamientos el profesor y magistrado auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia, Rodrigo Uprimny Yepes, para quien ésta preocupación por la problemática de la administración de justicia, responde a la gravedad de la violencia y de la corrupción en Colombia. Fenómenos atribuidos, también, a la ineficacia y debilidad del aparato judicial, los cuales son el reflejo de un fenómeno más global: *la precariedad estructural del Estado colombiano según algunos, o el derrumbe de la institucionalidad colombiana según otros*.

El plan para desarrollar el artículo objeto de reseña se sitúa primeramente en un contexto sociopolítico amplio de la realidad colombiana, lo cual permite comprender adecuadamente las modificaciones institucionales de la llamada justicia formal, eje central de su estudio. Luego se detiene a describir la situación de la administración de justicia a mediados de los años ochenta, a partir de la cual se aceleran las transformaciones del aparato judicial y se vigoriza su protagonismo político; para pasar luego

a analizar las principales modificaciones institucionales, el sentido de esos cambios y su eventual impacto sobre la precaria democracia colombiana.

Tal como se expone en el marco teórico de la investigación, la realidad colombiana lleva en sí misma paradojas notables; a diferencia de la historia de los demás países de América Latina, caracterizada por frecuentes irrupciones de dictaduras militares, Colombia en sus casi doscientos años de vida independiente ha gozado de una aparente estabilidad institucional de su sistema político y económico, comparada dentro de los parámetros latinoamericanos. Sin embargo, dicha estabilidad no se ha traducido en una mayor democratización de la sociedad, propiciando, por el contrario, un desarrollo excluyente y profundas desigualdades socioeconómicas, en donde solo una élite privilegiada acapara los beneficios económicos, concentrando bajo su dominio el monopolio de las riquezas naturales y el control del poder político y del Estado<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre Editores, 2001, pp. 261-315.

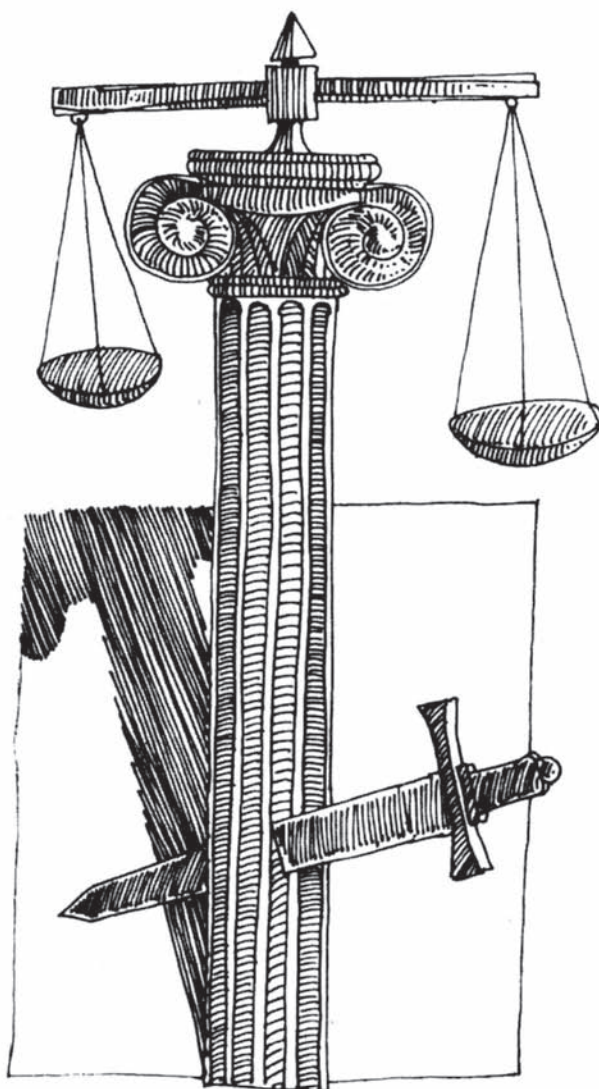
<sup>4</sup> Un estudio concluía que en 1978 la concentración del ingreso en Colombia era mayor a la existente en los principales países de América Latina. La propiedad agraria era desigualmente repartida: en 1984 el 62,4% de los propietarios poseía el 5,15% de la tierra, mientras que el 1,6% de los grandes terratenientes controlaba el 40% de los predios. En el plano político el panorama es similar, ya que prácticamente, salvo dos excepciones, durante el siglo XX, el poder político ha estado en manos de los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, controlado por la misma oligarquía dominante.



Esta paradoja se complementa con la constatación de los numerosos conflictos armados, de variada índole y como trámite de diversidad de intereses, que han afectado a Colombia durante toda su vida republicana con limitados períodos de paz relativa. Se destaca el período entre los cuales se destaca el comprendido entre 1910 y 1945, durante el cual no había conflicto armado interno y se introdujeron reformas modernizantes dentro de las instituciones sin que ellas lograran salvar las inequidades e ineficiencias del precario contrato social de los colombianos. Con éste y otros ejemplos se ilustra que el conflicto armado y la violencia no son una constante de la historia del país, sino que el país se ha visto afectado por ciclos de violencia diversos a lo largo de la historia.

Dentro de tal contexto, ampliamente tratado en la primera parte de esta reseña, se producen las transformaciones institucionales del sistema judicial colombiano. Proceso de reformas que se hace más profundo e intenso a mediados de los años ochenta y que tiene implicaciones, sobre todo por su ineficacia, en la totalidad de la realidad política y social.

Los primeros intentos de reforma del sistema judicial colombiano se presenta desde 1977, durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien propuso convocar una Asamblea Constituyente con un énfasis primordial en la reforma del aparato judicial. Lo mismo ocurrió durante la administración de Julio César Turbay



(1978-1982) quien lideró una reforma constitucional que modificaba aspectos fundamentales en el campo judicial, la cual a la sazón fue declarada inconstitucional. Sólo hasta los años ochenta, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se cristalizaron las primeras reformas, las cuales se consolidaron en la presidencia de Cesar Gaviria (1990-1994) y gracias a la expedición de la Constitución de 1991 y a la permanencia de numerosas innovaciones procesales introducidas por medio de los decretos de estado de sitio.

La crisis de la administración de justicia se manifestaba substancialmente en tres aspectos: la congestión de los despachos judiciales, la morosidad de los procesos y los altos índices de impunidad. En materia penal, a mediados de los ochenta, sólo un 20% de los delitos llegaban al conocimiento de las autoridades, y tan sólo un 4% obtenía una solución mediante sentencia, que no necesariamente implicaba sanción efectiva para los responsables. La lentitud en los trámites procesales era abismal, a tal punto que un simple accidente de tránsito podría tardar tres años en resolverse. Para 1982, el número de casos penales represados alcanzaba la cifra de 1.300.000. Esto se traducía en una insoluble congestión de los estrados judiciales. Se constata, entonces, que el aparato de justicia, en particular en el campo penal, era incapaz de judicializar y penalizar los innumerables ilícitos cometidos. Esta circunstancia incentivó la violencia, la impunidad era una probabilidad mayor que la punición, razón por la cual paralelamente empezaron a cobrar vigencia sistemas punitivos alternos, de carácter privado o los ejercidos por los diversos actores armados del conflicto interno colombiano.

Por otra parte, antes de las reformas introducidas a partir de la Constitución del 91, el aparato judicial sufría también de una paradoja: por una parte contaba con una independencia orgánica, pero al mismo tiempo era presa de una dependencia administrativa, política y financiera. Es bien conocido que desde el plebiscito de 1957, los nombramientos de los magistrados de las altas Cortes



(Corte Suprema y Consejo de Estado) se hacía por el mecanismo de la cooptación, es decir, que eran elegidos por la misma corporación. A su vez, los magistrados de la Corte Suprema y el Consejo de Estado nombraban a los magistrados de los tribunales y éstos a los jueces. Mediante dicho mecanismo se garantizaba una aparente independencia del aparato judicial tanto del poder legislativo como del ejecutivo. Sin embargo, dicha independencia se contraponía a la subordinación en el campo administrativo y financiero, toda vez que estaba sujeta al Fondo Rotatorio de la Justicia adscrito al poder ejecutivo, lo que significaba que el manejo cotidiano de la justicia y la escala remunerativa de sus operarios estaba condicionada a las decisiones gubernamentales. Sólo con la Constitución del 91 se dotó a la justicia de un presupuesto independiente bajo su propia administración.

Existía también otra dificultad con el viejo sistema de la cooptación al ser llenadas las vacantes por los mismos magistrados que componían la entidad, no se garantizaba el avance de la jurisprudencia y la sana renovación de la doctrina. Se conformó una élite judicial con visos aristocráticos, y se negaba el acceso a aquellos que se distanciaban críticamente de las posturas de las altas Cortes.

Otro fenómeno particular del sistema judicial colombiano era recurrir permanentemente a la figura del Estado de sitio consagrado en el artículo 121 de la Constitución del 86. Este mecanismo favorecía la injerencia del ejecutivo en la legislación, lo que condujo a reiterativos cambios de normatividad, respondiendo exclusivamente a los intereses institucionales y políticos de los gobernantes, quienes aducían a sus propios y volubles criterios de política criminal. Como hecho característico de nuestra historia jurídica,

cabe resaltar que el uso reiterado de este mecanismo excepcional le dio un carácter de permanente, que con el tiempo hizo del Estado de derecho una simple apariencia, por cuanto fueron constantemente interrumpidas las garantías constitucionales y legales de los ciudadanos, y sus libertades fueron, en muchos casos, abruptamente restringidas.

Mediante este mecanismo se privilegió una legislatura de coerción y de represión, otorgándole muchas veces amplios poderes judiciales a los militares. Se creó una variedad de delitos para controlar el orden público, con lo cual se penalizó la protesta social, ya que en uso de las facultades especiales que otorgaba la figura del Estado de sitio se limitó la libertad de reunión, de circulación, de expresión, las libertades sindicales, de organización y de pensamiento. Muchos de estos delitos quedaron bajo la competencia de los jueces militares, quienes para finales de los años setenta conocían del 30% de los tipos penales.

La crisis social que agobiaba a la nación, producto de un sistema político y económico excluyente generador de grandes desigualdades, creaba una gobernabilidad limitada que motivó el recurso al derecho penal para solucionar los grandes problemas de orden social, imponiendo un régimen opresivo frente a cualquier expresión de inconformidad u oposición.

El deteriorado panorama del sistema judicial se ve agravado desde finales de la década de los setenta con un fenómeno incontrolable de violencia, cuyo principal objetivo está en atentar contra quienes ejercen la facultad de administrar justicia. Así, entre 1979 y 1991, cerca de 290 funcionarios judiciales fueron asesinados, producto de la acción criminal organizada proveniente de los carteles del

narcotráfico y de los grupos paramilitares, y en menor medida pero de manera creciente por las guerrillas.

## Las transformaciones recientes de la justicia colombiana

El uso arbitrario e ininterrumpido de la figura del Estado de sitio que había hecho el ejecutivo, llevó poco a poco a la jurisprudencia a cuestionar el uso de esta facultad en general, y en particular a las medidas que con ella se tomaban. Los magistrados Gustavo Gómez Velázquez, Alfonso Reyes Echandía y Álvaro Luna, al respecto expresaron en 1981: "*de esa manera se había logrado el extraño y peligroso milagro de convertir lo transitorio en permanente*"<sup>5</sup>.

Pronunciamientos como éstos dieron paso a una cierta independencia política de la judicatura, apoyándose en su propia autonomía orgánica y como resultado de una creciente conciencia reivindicativa de los funcionarios judiciales frente al ejecutivo. En particular, la Corte Suprema de Justicia comenzó a ejercer un control Constitucional más riguroso, toda vez que hasta ese momento existía cierta complacencia con el poder presidencial, habiendo permitido la vigencia indefinida del Estado de sitio.

Sin duda estos nuevos vientos reformistas impulsados desde la judicatura dieron lugar a las grandes transformaciones del sistema judicial, llevadas a cabo entre 1987 y 1992, que afectaron fundamentalmente el sistema penal con la creación de la Fiscalía General de la Nación, la implementación de los *jueces sin rostro* y de los mecanismos de negociación de penas. Igual-

<sup>5</sup> Salvamento de voto a la sentencia No. 58 del 10 de diciembre de 1981.



mente, se modificaron las estructuras administrativas con el Consejo Superior de la Judicatura, una flexibilización territorial y un considerable aumento del gasto judicial.

Otro cambio significativo se dio a partir de la creación de la Corte Constitucional, mediante la cual se transformó substancialmente el sistema de control constitucional. Así mismo, se implementaron acciones para la protección de los derechos fundamentales consagrados en la nueva Constitución política de 1991, tales como la acción de tutela, las acciones populares, y de cumplimiento. En esa misma dirección cabe destacarse como innovación la aparición con rango constitucional de los mecanismos alternativos de resolución y transformación de conflictos y la jurisdicción de los jueces de paz, que pretenden fortalecer la conciliación y promover la desjudicialización de las diferencias y los eventuales conflictos que han de darse como producto de una vida en sociedad.

Ahora bien, debe recordarse que todas estas transformaciones institucionales se dan en el marco de un amplio proceso de reforma constitucional culminado en la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución política de 1991. Con dicho proceso se albergó la pretensión de relegitimar el Estado de derecho y renovar el contrato social, cuyo revés para ese momento era ya una verdad a gritos, como se puede ver en el análisis reseñado en la primera parte.

## **Estado actual de las transformaciones a la justicia**

Se puede afirmar que el proceso de transformaciones del sistema judicial ha sido profundo y no responde a una lógica unívoca. Lo cual es mucho más claro si se tiene en cuenta que ellas no han tenido efectos ho-

mogéneos, algunos aspectos han producido efectos notables de mayor democratización, otros aspectos no muestran mejoría sino que dejan ver cambios cuestionables.

Son insuficientes las visiones que quieren ver, en las reformas judiciales, sólo determinaciones económicas, y las interpretan como respuestas a la nueva dinámica de acumulación del capital. Estos análisis señalan correctamente la importancia que la globalización puede tener en el sistema judicial colombiano, pero desconocen o minimizan especificidades del proceso colombiano, no todas las transformaciones responden a dicho reajuste de la economía.

Se ha producido una fuerte constitucionalización del derecho con un protagonismo creciente de los jueces en defensa de los derechos de las personas y de los derechos sociales, lo cual no concuerda con procesos de reestructuración neoliberal. Otros estudios analizan las reformas judiciales dentro de la reestructuración autoritaria del régimen político colombiano. Hay componentes que tienen ese carácter, como la “justicia sin rostro” o ciertos aspectos de la Fiscalía General de la Nación. Lo cual contrasta con el fortalecimiento de instancias de control, como la Corte Constitucional, o la creación de instancias de protección como la acción de tutela.

Una misma reforma puede presentar efectos contradictorios, como sucede con la Fiscalía General de la Nación, quien es hoy una de las instituciones judiciales que más impacto tiene en la sociedad colombiana. Ella ha permitido que el aparato judicial enfrente de manera eficaz el narcotráfico y la corrupción, y tiene una mejor capacidad para investigar violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de la

fuerza pública. El desencadenamiento del proceso 8.000 y la popularidad de algunos fiscales generales han sido motivo y expresión de la recuperación de la confianza de muchos en la administración de justicia.

Sin embargo, los indicadores globales de eficacia de la justicia penal siguen siendo decepcionantes. La criminalidad oculta sigue siendo muy alta, pero más grave resulta aún que la mayoría de los procesos no superan la fase sumarial. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, en 1995 hubo tres millones quinientos mil delitos, de los cuales 720.000 fueron denunciados, 670.000 llegaron a conocimiento de la Fiscalía, a los jueces pasaron 58.000, y fueron sancionados 36.000<sup>6</sup>. Lo cual equivale a un 99% de impunidad.

Se admiten las discusiones metodológicas que tal cifra han suscitado, por cuanto dramatiza a partir de un punto de partida de criminalidad oculta calculada mediante encuesta. Tal universo no establecería mayores diferencias del caso colombiano respecto a otros países. Lo realmente preocupante de estas cifras es que sólo un caso de cada diez supera la etapa de investigación. Dejando a salvo situaciones que no daban lugar al proceso, las cifras muestran que la creación de la Fiscalía no ha funcionado.

Por otro lado, la “justicia sin rostro”, que en algunos casos permitió la culminación exitosa contra agudas formas de criminalidad organizada, sin embargo representa un enorme costo en garantías procesales, y su eficacia en términos generales ha sido puesta en cuestión por centros académicos. Ha presentado resultados aún por debajo de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con mediciones realizadas.

La Corte Constitucional, por su parte, ha ejercido un importante pa-



pel en defensa de los derechos de las personas, con control de los excesos presidenciales y legislativos. De manera claro se ha limitado el uso de los estados de excepción, pero la falta de un debate político a las decisiones tomadas ha impedido que éstas se traduzcan en la consolidación de políticas criminales. La respuesta de ciertos sectores ha sido tratar de limitar los alcances del control constitucional.

El papel de la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia en el proceso 8.000 ha contribuido a una mayor transparencia en las prácticas políticas, pero ha llevado a la judicialización de la crisis política, lo cual puede tener efectos perjudiciales por cuanto no le corresponde totalmente tal tarea y no tiene recursos para hacerlo, con lo cual ve afectada su legitimidad.

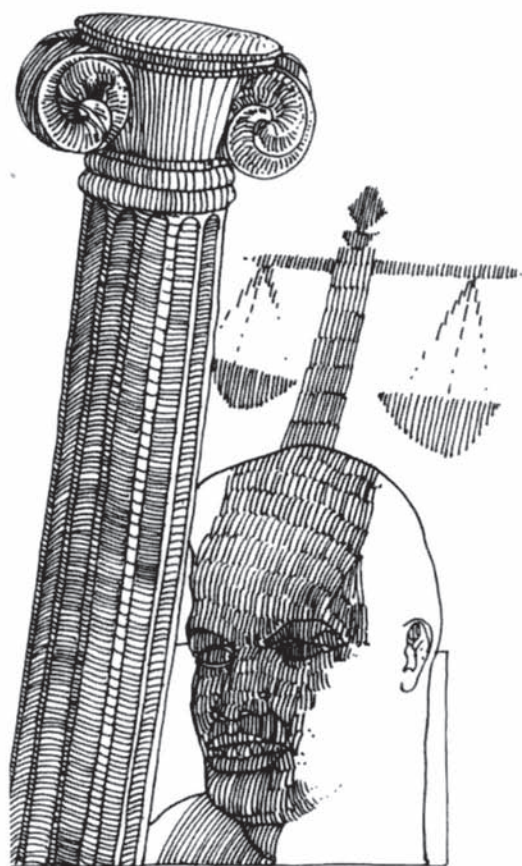
Según la investigación que se reseña, la justicia en Colombia combina un gran protagonismo en ciertos campos con una notable ineficiencia en otros. Rasgos autoritarios como la “justicia sin rostro” hacen todavía presencia, así sea menguada, junto a expresiones generosas en materia de democracia participativa y reconocimiento de derechos en la Corte Constitucional.

Desde el punto de vista burocrático, se evidencia una tendencia que busca restringir la autonomía de los jueces por la vía de origen político en la integración de las corporaciones, al lado de otra que afirma su autonomía mediante el manejo presupuestal, mayores poderes y reconocimiento de la carrera judicial. Al tiempo, otras líneas de desarrollo se orientan a dar participación comunitaria como la conciliación, la justicia indígena y los jueces de paz, las cuales conviven con la eliminación de los jurados de conciencia.

Estos diversos desarrollos se explican si se tiene en cuenta que la jus-

ticia colombiana pretende cumplir simultáneamente varias tareas en un contexto de violencia intensa, de globalización económica, de crisis institucional y problemas de representación política. El Estado busca conseguir el monopolio de la coacción, al tiempo que él y la sociedad pretenden realizar un proyecto de construcción de ciudadanía. Esta tensión se desarrolla en un contexto de globalización tanto económica como política, que tiende a erosionar el margen de maniobra del Estado, y que impone políticas neoliberales en economía. A la jurisdicción constitucional se permite ejercer cierta generosidad judicial en la protección de derechos en orden a afirmar el valor simbólico y normativo del sistema constitucional, siempre y cuando no afecte equilibrios macroeconómicos básicos.

El caso colombiano presenta mayores debilidades en los mecanismos

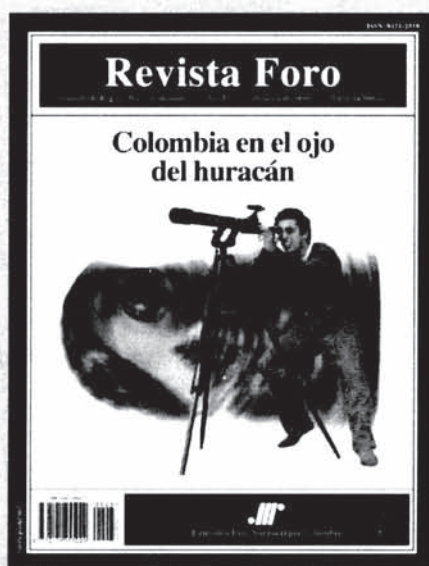


de representación política y por lo tanto es más fuerte la tentación de sustituir la política por la acción judicial. El constituyente del 91, preocupado por introducir la democracia participativa y la purificación de la actividad del Congreso por medios judiciales, no introdujo los correctivos políticos necesarios al sistema de representación y de partidos.

En la actualidad el debate sobre la reforma del Estado se centra en gran parte en la administración de justicia. Se requieren visiones globales de su desarrollo para poder plantear estrategias realistas, democráticas y diferenciadas para la justicia colombiana, que no desprecien la percepción del hombre de la calle.

<sup>6</sup> La cita la toma Uprimmy de la Comisión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público.





# Revista Foro

1986 - 2001

## 15 años

en la brega por construir un pensamiento  
y una cultura democrática  
para todos los colombianos



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Eduardo Pizarro

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y Visiting Fellow del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame. Le agradezco a Ana María Bejarano su lectura crítica de este ensayo

# La reforma política: el dilema entre incorporación y gobernabilidad

Eduardo Pizarro Leongómez

En una entrevista reciente, Antonio Navarro Wolf sostuvo con respecto a la actual propuesta de reforma política que cursa en el Congreso de la República lo siguiente: “(...) hay que mantener un equilibrio entre el pluralismo —que es una virtud del régimen electoral creado por la Constituyente en 1991— y la organización partidaria, que es tal vez lo que falta ahí. Ese equilibrio (que se mantenga el pluralismo, sin que nos disolvamos en el individualismo total), haría que la reforma tuviera un sentido más claro”<sup>1</sup>. Esta opinión refleja bien la idea central de este ensayo: en una futura reforma política es necesario conservar abierto el sistema político y, al mismo tiempo, transformar los arreglos institucionales actuales con objeto de incentivar un sistema político más eficiente y más responsable<sup>2</sup>.

Ya no se trata, como ocurría en los años ochenta, de colocar el

acento en una mayor apertura de las compuertas del régimen político ni en superación de las restricciones institucionales heredadas desde el Frente Nacional en 1958, que tendían a favorecer a los dos partidos tradicionales. Las compuertas fueron abiertas de manera radical en la Constitución de 1991. Paradójicamente, lo que ocurrió fue que la laxitud de las reformas llevadas a cabo ese año, afectaron no sólo a los partidos tradicionales (contribuyendo a ahondar su ya preocupante atomización interna), sino también a los nuevos movimientos y organizaciones políticas. Tanto la izquierda, como las minorías étnicas y religiosas, quienes potencialmente hubieran podido constituir una alternativa a los partidos tradicionales, se vieron afectadas de manera negativa por la estructura de incentivos que se creó con la nueva Constitución y la Ley de Partidos de 1994.



Ilustración de CESC

## 1. El dilema de la incorporación versus la gobernabilidad

La Asamblea Nacional Constituyente en 1991 partió de un diagnóstico sobre las causas de la crisis que sufría el país: las restricciones del sistema político, así como la larga he-

<sup>1</sup> “Entrevista a Antonio Navarro Wolf: de la reforma política y de la política electoral”, en revista *Vía Alterna*, <http://www.viaalterna.com.co/pentrev.htm>

<sup>2</sup> Algunos analistas piensan que se trata de la “cuadratura del círculo”. Es o lo uno o lo otro. Cf., Juan Fernando Londoño, “Sistema de partidos y régimen electoral. La gobernabilidad contra la democracia en la propuesta de reforma política”, en *Pensamiento Jurídico*, No. 11, Bogotá, 1999.





Ilustración de CESC

gemonía liberal-conservadora, habrían excluido a otras fuerzas políticas y, por tanto, habrían servido de estímulo para distintas modalidades de oposición política extraparlamentaria, tales como los movimientos guerrilleros. Este diagnóstico se vio reforzado por la exigencia de integrar a la vida democrática a cuatro organizaciones guerrilleras que se habían incorporado recientemente a la vida civil: el M-19, el EPL, el PRT y, por último, el movimiento indigenista Quintín Lame

Por ello, la reforma del sistema electoral y de partidos constituyó una de las preocupaciones centrales de los constituyentes en aquel año. En coherencia con este diagnóstico, y en cuanto hace al tema de los partidos y el sistema de partidos, se impuso una política tendiente a aumentar la "representatividad" de este sistema no a través de un incremento de la capacidad de los partidos en su función de mediación e intermediación políticas, sino de una ampliación del número de partidos y movimientos

políticos. Es decir, predominó lo que denominaremos una *lógica de la incorporación*. Tanto las normas constitucionales como su desarrollo legal posterior<sup>3</sup>, se fundaron en la creación de un conjunto de normas en extremo laxas tendientes a incorporar a todas las fuerzas políticas y sociales al juego político-electoral. Sus efectos, como vamos a ver, han sido tanto positivos como negativos.

### "Lógica de incorporación"

El origen de esta tendencia al fortalecimiento de la representación partidista por la vía de la multiplicación de actores políticos se explica por las modalidades del proceso de democratización que asume Colombia en 1991: situado a medio camino entre el proceso de transición del Cono Sur, con su acento en la recuperación democrática, y el proceso de transición de América Central, más preocupado por la incorporación de fuerzas insurgentes (El Salvador, Guatemala) o

contrarrevolucionarias (Nicaragua), nuestros constituyentes colocaron el acento en la superación del bipartidismo y la ampliación del espectro político como la vía más promisoría para profundizar la democracia. Lo cual, exigía pasar de un estrecho modelo bipartidista a un amplio modelo multipartidista.

Dos caminos se tomaron para lograr la ampliación del número de partidos con acceso al sistema. En primer término, mediante una política de "acciones positivas" tendiente a garantizar una representación parlamentaria para las minorías étnicas y para los grupos insurgentes en tránsito ha-

<sup>3</sup> En cuanto hace a la Constitución el capítulo 2, "De los partidos y de los movimientos políticos" (artículos 107 a 111). Con relación a las normas legales, ante todo, la Ley 130 de 1994, "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".



cia la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas transitorias de favorabilidad política para los grupos guerrilleros que hicieran dejación de sus armas. En segundo término, mediante una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución de 1991, son actores con capacidad para participar en el juego político-electoral: los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que se conformen en forma coyuntural para actuar en el plano político. Y todos cuatro, si llenan un mínimo de requisitos pueden presentar candidatos o listas a las elecciones, recibir fondos estatales y gozar de una presencia permanente en los medios de comunicación estatales, en particular en la televisión. Para facilitar el acceso de este conglomerado de actores se dictaron normas tanto constitucionales como le-

gales de una flexibilidad extrema, tales como requisitos mínimos para la concesión de personerías jurídicas por parte del Consejo Nacional Electoral y, mediante esta personería, la libertad sin limitaciones para los partidos y movimientos políticos para conceder avales para la presentación de listas y candidatos.

Sin duda, la superación de la hegemonía bipartidista y la incorporación de algunos grupos insurgentes y otras fuerzas sociales y políticas al sistema democrático ha sido muy positiva. El problema es que el diseño institucional no abocó otros dos temas fundamentales para toda reforma política que busque no sólo mejorar la representatividad, sino fortalecer la gobernabilidad democrática: ¿cómo evitar fragmentación de los partidos? y, ¿cómo impedir una multiplicación anárquica del sistema de partidos? En la práctica, la nueva normatividad no sólo no impidió la preocupante tendencia hacia fragmentación de los partidos tradicionales, sino, que creó incentivos para que ésta se ahondara hasta niveles insospechados. Igualmente, generó incentivos para que las “terceras fuerzas” nacieran en un cli-

ma favorable al “enanismo político”. Hoy, se vive en Colombia una fragmentación y pulverización anárquicas de la representación partidista. Las actuales “microempresas electorales” que, constituyen la expresión en el plano electoral tanto de los partidos tradicionales como de las “terceras fuerzas”, lejos de ser un instrumento de agregación de intereses colectivos, son un instrumento de desagregación de los intereses sociales. Ningún partido representa hoy en día a una clase o a una fracción de clase significativa. Las microempresas representan intereses particularistas segmentados<sup>4</sup>.

Si observamos cuidadosamente el siguiente *Cuadro No. 1*, podemos sacar varias conclusiones valiosas acerca del estado actual de los partidos y

<sup>4</sup> Un ejemplo extremadamente interesante para un estudio de caso es del senador liberal Alfonso Angarita Baracaldo, quien representa en el Congreso a los pensionados por el Estado y quien monopoliza la iniciativa parlamentaria a favor de este sector social. Su microempresa electoral, para no dejar dudas en el ambiente, se llama precisamente “Movimiento por la Seguridad Social”.

**Cuadro No. 1**  
**Porcentaje totalizado de votos para Senado por los partidos Liberal, Conservador y “terceras fuerzas” (1982-1998)**

| Partidos y movimientos   | 1982   | 1986   | 1990   | 1991   | 1994   | 1998   |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Partido Liberal          | 56,58  | 55,94  | 60,43  | 53,16  | 56,54  | 57,02  |
| Partido Conservador      | 40,46  | 38,70  | 33,19  | 27,91  | 29,92  | 22,90  |
| P. Liberal + Conservador | 97,04  | 94,64  | 93,62  | 81,07  | 86,46  | 79,92  |
| Tercer partido           | 1,36   | 1,50   | 0,93   | 9,35   | 1,18   | 1,52   |
| Otros                    | 1,60   | 3,86   | 5,45   | 9,59   | 12,36  | 18,56  |
| Terceras fuerzas         | 2,96   | 5,36   | 6,38   | 18,93  | 13,54  | 20,08  |
| Total                    | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |



el sistema de partidos. Si bien el Partido Liberal mantiene estable su peso electoral desde 1974 hasta hoy, no se puede decir lo mismo del Partido Conservador, que ha visto cómo se reduce su fuerza electoral elección tras elección. Entre 1974 y 1998 ha perdido la mitad de su electorado. De esta manera, si sumamos los votos liberales y los votos conservadores, el bipartidismo en su conjunto ha perdido un 20% de su fuerza electoral, siendo responsables únicos de este retroceso los conservadores.

En segundo término, año tras año ha crecido el porcentaje de votos de las llamadas “terceras fuerzas”, que han ganado precisamente ese 20% de la masa electoral. Sin embargo, en el campo de las “terceras fuerzas” no existe una fuerza mayoritaria: salvo en 1991, cuando la ADM-19 alcanzó una cifra récord en el campo de la votación de izquierda (casi un 10%), el “tercer partido” sigue estando ausente del panorama político-electoral colombiano. El campo de las “terceras fuerzas” está dividido en una multiplicidad de micropartidos y movimientos de diversa índole (política, regional, étnica o religiosa).

¿En que sentido contribuyó el diseño institucional a esta atomización extrema de la vida política? Dos ejemplos son suficientes para ilustrar ese hecho. Por una parte, en la actual ley de partidos basta un parlamentario, 50 mil votos o 50 mil firmas para poder obtener el reconocimiento legal de un partido ante el Consejo Nacional Electoral. Gracias a esta normatividad laxa cualquier microempresa electoral puede acceder gratis a la televisión, obtener financiación estatal y entregar avales indiscriminados para las campañas electorales. La consecuencia no se hizo esperar: todos los partidos y movimientos políticos (incluidos los partidos Liberal y Conservador), se diluyeron en una “sopa de letras”, con objeto de obtener esos beneficios.

Una buena proporción de los nuevos partidos que aparecen en el *Cuadro No. 2* son simple facciones liberales o conservadoras que buscan obtener los beneficios que proporciona la ley.

Por otra parte, a esta fragmentación y atomización de los partidos estimulada por la Ley 130 de 1994 se le han añadido los efectos perturbadores de la fórmula de representación proporcional con libertad de avales, la cual ha terminado por incentivar hasta niveles sin antecedentes en el mundo, la “guerra de residuos” y la extrema personalización de la representación política. Como se puede observar en el *Cuadro No. 3*, el número de listas para Cámara y Senado ha crecido de manera alarmante en los últimos años.

Una de las expresiones de esta situación de atomización extrema se encuentra en la deformación que viene sufriendo el sistema electoral. En efecto, a pesar de contar en Colombia con un sistema fundado en la representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, en la práctica se está introduciendo de contrabando un sistema uninominal similar, de acuerdo con Shugart y Cox, al existente en Japón antes de la reforma electoral de 1996, es decir, el voto simple no transferible<sup>5</sup>. Ese sistema electoral produjo en Japón resultados similares a lo que hoy afronta Colombia, por lo cual, debió ser cambiado drásticamente. En Colombia tenemos hoy en día, de acuerdo con una prestigiosa Comisión de Consultores Internacionales, contratada por el gobierno Pastrana, “(...) el sistema electoral (...) más “personalista” del mundo”<sup>6</sup>.

Las consecuencias de esta personalización de la vida política son muy perniciosas. Por un lado, en la práctica, el senador electo no depende para su elección de un partido o un movimiento político, sino de su propio esfuerzo para conseguir recursos y proyectar su imagen, con lo cual se

**Cuadro No. 2**  
**Partidos o movimientos**  
**inscritos ante el CNE**  
**(1990, 1991, 1994, 1998)**

| Año  | Número de partidos reconocidos |
|------|--------------------------------|
| 1990 | 8                              |
| 1991 | 22                             |
| 1994 | 54                             |
| 1998 | 80                             |

**Cuadro No. 3**  
**Número de listas inscritas**  
**para Senado y Cámara**  
**(1974-1998)**

| Año  | Senado | Cámara |
|------|--------|--------|
| 1974 | 176    | 253    |
| 1978 | 210    | 308    |
| 1982 | 225    | 343    |
| 1986 | 202    | 330    |
| 1990 | 213    | 351    |
| 1991 | 143    | 486    |
| 1994 | 251    | 628    |
| 1998 | 319    | 692    |

desvertebra la cada vez más precaria estructuración partidista. El parlamentario electo no se ve obligado a rendirle cuentas a nadie, ni siquiera a su partido. Por otra parte, la ausencia de finanzas concentradas en las

<sup>5</sup> Gary W. Cox y Matthew S. Shugart, “In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia”, en *Electoral Studies*, V. 14, No. 4, diciembre de 1995.

<sup>6</sup> Arturo Valenzuela, Joseph Colomer, Arend Lijphart y Matthew Shugart, “Sobre la reforma política en Colombia, Informe de la Consultoría Internacional”, en *Reforma política. Un propósito nacional. Memorias, Serie Documentos* No. 17, Ministerio del Interior, Bogotá, 1999, p. 237.





Ilustración de CESC

tesorerías centrales de los partidos, impide una fiscalización rigurosa del origen de las finanzas en un país aquejado de corrupción y de penetración del narcotráfico en la vida política. Finalmente, la atomización de la representación anula la posibilidad de construir tanto partidos de gobierno como de oposición, y también desvertebra las posibilidades de una mínima disciplina del voto en el parlamento y de una fiscalización y control de la gestión gubernamental.

Adicionalmente, gracias a esta fragmentación extrema del sistema de partidos, ha crecido en forma preocupante el “voto perdido”, es decir, el número de listas y de votos que no obtienen representación alguna. En 1998, por ejemplo, 222 listas no obtuvieron ninguna curul para el Senado, a pesar de haber obtenido entre todas 2.540.000 votos<sup>7</sup>. Dada la representación fragmentada de intereses múltiples (regionales, locales, gremiales u otros) que representa cada “microempresa electoral”, este desperdicio de votos puede coadyuvar aún más a socavar la ya endeble legitimidad de las instituciones democráticas, pues múltiples intereses y

demandas sociales se quedan sin representación alguna.

### “Lógica de la gobernabilidad”

La extrema atomización tanto de los partidos como del sistema de partidos en su conjunto ha llevado a que el péndulo reformista pase de una “lógica de la incorporación” a una “lógica de la gobernabilidad”. Si en 1991 se trataba de que “todo el mundo entrara en el juego político”, en la reforma que hace curso actualmente en el Congreso, la preocupación central es otra: cómo fortalecer a los partidos para que se formen mayorías y minorías sólidas, es decir, cómo contar con gobiernos con respaldo político y con una oposición capaz de ejercer su papel de fiscalización y control. No es una situación simple: por una parte, existe una demanda social a favor de un sistema político más coherente y eficiente; pero, al mismo tiempo, el país se encuentra inmerso en una nueva política de paz y muy probablemente tanto las FARC como el ELN van a exigir o el mantenimien-

to de las actuales instituciones fundadas en la “lógica de la incorporación” o, incluso, su reforzamiento.

¿Son incompatibles, por tanto, ambas demandas? A nuestro modo de ver, la conjunción de ambas lógicas debe definir el eje de una futura reforma política. Es decir, que si bien es indispensable mantener mecanismos abiertos para incorporar al sistema a las nuevas fuerzas políticas que surjan del proceso de paz (como hicieron los constituyentes en 1991), a su turno es necesario responder a los requerimientos de la gobernabilidad democrática. El equilibrio entre estas exigencias es la clave de cualquier reforma política, como lo muestran tanto las experiencias de América Latina como las de la Europa Oriental. En el citado Informe de la Consultoría Internacional se plantea que “la literatura académica identifica tres desafíos fundamentales para la consolidación de los procesos democráticos, a los que cabe denominar representatividad,

<sup>7</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para construir la paz*, Presidencia de la República, Bogotá, 1998, p. 106.



responsabilidad y capacidad. La representatividad es quizá la más seria y difícil, ya que afecta a la esencia misma de la legitimidad democrática. Pero las otras dos también contribuyen a la aceptación de la democracia y a su estabilidad. La responsabilidad se refiere a la probidad y transparencia del quehacer público, incluida la claridad de las reglas de juego del Estado de derecho con respecto al aparato administrativo y judicial. Requiere eliminar la discrecionalidad en la aplicación de reglas legales y en la ejecución de programas gubernamentales, así como suprimir privilegios especiales o enclaves autoritarios que privan a los gobernantes democráticamente elegidos de la autoridad para gobernar. Finalmente, la capacidad se relaciona con el papel del Estado como administrador del sector público y regulador de la actividad privada en beneficio del bien común. En muchos países la gestión del Estado se ve empañada por carencias de recursos, de eficacia administrativa y de coordinación entre entidades estatales. La conformación de partidos coherentes y fuertes es una condición necesaria para la gobernabilidad en democracia, pero no una condición suficiente. Sólo si se encuentran respuestas satisfactorias a los tres desafíos mencionados la democracia adquiere plena legitimidad<sup>8</sup>.

En pocas palabras, no sólo se requiere *más* democracia, sino también *mejor* democracia. En este sentido, no compartimos el dilema de uno de los teóricos más importantes de la democracia participativa, Peter Bachrach, quien sostiene que "para el demócrata, el problema no consiste en elegir entre un gobierno eficaz y un gobierno democrático, ya que si así fuera la democracia sería una alternativa insostenible"<sup>9</sup>. Un sistema democrático debe ser no sólo representativo sino gobernable, es decir, democrático y eficaz. De lo contra-

rio, todos los espacios democráticos que se crean, se tornan en buena parte ficticios, debido a la imposibilidad de ejercer la política ante la ausencia de un orden político mínimo. Una "democracia asediada"<sup>10</sup> por la violencia y la intolerancia políticas, con hondos abismos ideológicos entre los partidos institucionales y los grupos guerrilleros, no es el mejor escenario para que florezca la vida democrática. En síntesis, toda reforma política futura debe mantener las garantías para una amplia representación de los intereses presentes en la sociedad pero, al mismo tiempo, debe buscar un adecuado funcionamiento del proceso de toma de decisiones.

## II. Los ejes de una futura reforma política

En 1991 se planteó la necesidad de transitar de un sistema bipartidista hacia un sistema multipartidista, pero jamás se discutió un tema crucial: ¿qué tipo de multipartidismo? Tanto en la Comisión de Reforma de los Partidos<sup>11</sup>, como en el Informe de Consultoría Internacional, se ha planteado como deseable para Colombia evitar una excesiva fragmentación partidaria (como en Brasil) o un multipartidismo desenfrenado (como en Ecuador). En otras palabras, la alternativa frente al agotamiento del modelo de representación bipartidista así como frente a los riesgos de una atomización aún más extrema del sistema de partidos, sería propender por un nuevo modelo que podríamos calificar siguiendo a Giovanni Sartori como un *pluripartidismo moderado*<sup>12</sup>. Un número limitado de partidos de ámbito nacional, mejor estructurados y, como veremos más adelante, con formas participativas más democráticas en su seno, sintetizaba tanto las exigencias de ampliar la representación política como la necesidad de generar condiciones favorables para la gobernabilidad democrática.

## Reformas electorales

Para enfrentar los problemas que aquejan tanto a los partidos como al sistema de partidos, la citada Comisión de Reforma Política (1995) consideró indispensable que quienes sean candidatizados por los partidos o movimientos políticos cuenten con un serio respaldo de éstos, se comprometan con un programa discutido en forma amplia y sean designados mediante mecanismos participativos. Para ello, se planteó la necesidad de limitar el número de listas que pueden presentar estos partidos o movimientos para los cuerpos colegiados, y en los casos en que se trate de la elección de una sola persona (alcaldes, gobernadores o presidente) exigirles que

<sup>8</sup> Informe de la Consultoría Internacional, *op. cit.*, p. 215.

<sup>9</sup> Peter Bachrach, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, p. 19.

<sup>10</sup> Ronald Archer, "Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, 1996.

<sup>11</sup> Esta Comisión fue convocada por el presidente Ernesto Samper en 1995 y estuvo compuesta por 15 miembros: Horacio Serpa (ministro del Interior), Juan Guillermo Ángel y Piedad Córdoba (senadores y directores del Partido Liberal), Jaime Arias y Ómar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Ángel (presidente de la ANDI), Orlando Obregón (presidente de la CUT), Jaime Dussán (senador), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la AD M-19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Parano (rector de la Universidad Nacional) y los analistas políticos Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana y Eduardo Pizarro.

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, p. 163.



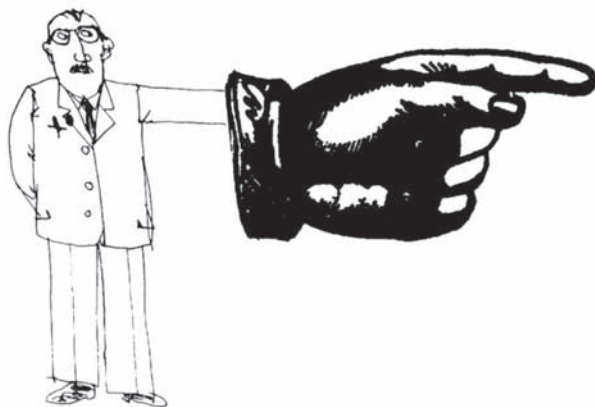


Ilustración de CESC

escojan un solo candidato mediante mecanismos democráticos (consulta popular, convención ampliamente representativa, etc.). En otras palabras, se requiere estimular que las listas o personas representaran claramente a un partido o movimiento político, que actúen provistos de un compromiso programático claro y que, por tanto, puedan responder ante los electores por su gestión pública.

Los avances logrados por la citada Comisión fueron, sin embargo, limitados. En efecto, sólo un sector minoritario acogió la idea de limitar de manera drástica el número de avales, mientras que la mayoría impuso una fórmula laxa: la posibilidad de presentar listas a nombre de un partido hasta un 50% de los cargos a proveer. Es decir, que si se trata de elegir a veinte concejales en una determinada circunscripción electoral, un partido puede apoyar hasta diez listas. Si bien esta fórmula constituía un avance, no resuelve de manera satisfactoria el problema del fraccionamiento anárquico de la representación partidista. Pero, lo más grave, es que la fórmula de limitar por ley el número de listas, en ausencia de otras medidas complementarias, puede agravar la desinstitucionalización actual, pues quienes quedaran excluidos de las listas partidistas simple y llanamente

podrían formar "toldas apartes". Es decir, el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Por ello, en el debate actual se ha ido construyendo un modelo de reforma política más integral que, en términos generales, consideramos más adecuado tanto para incentivar el fortalecimiento de los partidos como para no dejar sin representación a las minorías. Se trata de combinar la lista única por partido o movimiento político, el paso del sistema de representación proporcional por el método d'Hondt y la implementación de un umbral mínimo de votos para lograr representación en el Senado.

### *Lista única*

La norma que exige que cada partido sólo puede presentar una lista (para Congreso, asambleas, concejos y juntas administradoras locales) o un candidato (para presidencia, gobernaciones y alcaldías) ha despertado una reacción negativa en múltiples círculos parlamentarios por el temor a un retorno al "bolígrafo", es decir, a la conformación desde arriba de las listas por parte de las cúpulas partidistas. Por ello, es indispensable ligar esta norma con la definición de los mecanismos democráticos más apropiados para garantizar que las listas y candidatos reflejen las fuerzas inter-

nas de los partidos y no las preferencias de los "cogollos partidistas", como se denominan en Venezuela.

### *Cifra repartidora*

En Colombia, el actual sistema de representación proporcional con ausencia de un control sobre el uso del nombre de los partidos gracias a la libertad total de avales, ha incentivado tanto la formación de facciones personalistas en el seno de los partidos tradicionales como la fragmentación de las "terceras fuerzas". Por ello, la propuesta de introducir el método d'Hondt es muy propicia, en la medida en que se trata de un sistema que estimula la cohesión de los partidos (lo cual, puede favorecer la formación de mayorías más sólidas) y, al mismo tiempo, no excluye del juego político a las minorías<sup>13</sup>. Con lo cual se logra combinar bien los dos objetivos que deben orientar una futura reforma política en Colombia: la creación de gobiernos de mayoría y, al mismo tiempo, la incorporación de los actuales movimientos guerrilleros al sistema político.

<sup>13</sup> Cf., Carlos Vicente de Roux, "La reforma política, la cifra repartidora y las fuerzas independientes", en *Revista Foro*, No. 39, septiembre del 2000, Bogotá.



## Umbral

En las circunscripciones electorales de gran magnitud, es decir, en las cuales se elige un número muy alto de parlamentarios, las minorías políticas se ven beneficiadas, pues es relativamente fácil que puedan obtener una representación política. Ahora bien, si la circunscripción —como ocurre en Colombia para el Senado desde 1991—, es de orden nacional, esta tendencia se maximiza. Para evitar en tales casos una atomización indeseable de la representación se colocan los umbrales (o barreras mínimas de votos) que van desde 0.67% en Holanda y el 5% en Alemania hasta el 10% en Polonia. Según los autores del Informe de la Consultoría Internacional, cuando la magnitud de una circunscripción es relativamente pequeña, el umbral legal resulta superfluo. La fórmula  $U=75\% (m+1)$  muestra la equivalencia aproximada entre la magnitud del distrito ( $M$ ) y el “umbral efectivo” creado por el sistema electoral ( $U$ ). Esto significa que para un partido o movimiento es igualmente difícil obtener un escaño con un umbral legal del 7.5% que en un distrito de nueve escaños sin umbral. Un distrito de dos escaños corresponde a una barrera mínima del 25% de los votos (75/3). En uno mayor, en el cual se hallen en disputa 18 escaños, la barrera mínima equivalente sería del 4% (75/19). Por lo cual, los autores del Informe concluyen que introducir un umbral para la Cámara de Representantes es inocuo, mientras que sí tiene hondo sentido para el Senado. Al respecto, proponen introducir de manera progresiva un umbral partiendo de 1.5% hasta llegar al 5%, lo cual nos parece adecuado.

Sin embargo, para no dejar desprovistas a minorías auténticas se pueden fortalecer las circunscripciones especiales (para comunidades indígenas y negras) e introducir en nuestro sistema electoral, como re-

comiendan los autores de la Consultoría mencionada, la figura del *apparentement* (agrupamiento)<sup>14</sup>.

## Lista cerrada y bloqueada

Como bien sostienen los autores de la Consultoría Internacional, diferentes formas de papeleta de voto generan efectos distintos, tanto en el plano de la competencia intrapartidista (es decir, entre candidatos de un mismo partido), como en el poder de los electores para seleccionar a los candidatos considerados individualmente. Una modalidad posible es la papeleta con lista desbloqueada, la cual según la opinión de la Consultoría agravaría drásticamente el actual nivel de personalismo existente en Colombia. Esta forma de papeleta no ha sido objeto de debate en Colombia. En el país se están discutiendo otras dos opciones: por una parte, la lista cerrada y bloqueada y, por otra, el voto preferente. Consideramos que, si se quiere evitar la dispersión y la atomización personalistas, sería preferible mantener el actual tipo de papeleta (cerrada y bloqueada) con dos condiciones básicas: cada partido sólo puede presentar una lista por circunscripción, la cual debe ser conformada mediante mecanismos democráticos.

Para sobrevivir, las “microempresas electorales” han propuesto la introducción del voto preferente. Esta modalidad le permitiría a cada elector, además de optar por una de las listas del tarjetón, marcar dentro de dicha lista al candidato de su preferencia. Esta opción constituye, a nuestro modo de ver, una institucionalización de la “operación avispa”, es decir, continuaría estimulando una dura competencia intrapartidista en la cual no predominaría la fortaleza de los partidos, sino el prestigio individual de cada uno de los políticos, sus recursos propios y sus redes de clientela<sup>15</sup>.

## Democratización interna

El Informe de la Consultoría Internacional se muestra favorable a esta recomendación: “Consideramos muy conveniente que la democratización interna de los partidos sea garantizada constitucionalmente, en especial en aquellos regímenes democráticos que han generado exclusión de sectores sociales o políticos significativos o han estado amenazados por movimientos antidemocráticos”<sup>16</sup>. Basándose en la experiencia pionera al respecto de Alemania (Ley de Bonn, 1949) y, más recientemente, de Chile, España y Argentina, sostienen que los procedimientos democráticos deben aplicarse en particular a la designación de candidatos y a la formación de listas mediante mecanismos tales como la realización de prima-

<sup>14</sup> Mediante este sistema, las listas de un conjunto de agrupaciones minoritarias se presentan de manera separada ante los electores pero, en la asignación de las curules obtenidas, el conjunto de las listas se toman como si fuera sólo una. Este sistema, que se aplica en Suiza, Israel y Holanda, le permite a grupos minoritarios sin una total identidad ideológica, unir esfuerzos para alcanzar una determinada representación política.

<sup>15</sup> “(...) creemos que en el estado actual de la política colombiana la conjunción de la propuesta de la lista única con la del voto preferente no logra los objetivos propuestos. Muy por el contrario, con el pretexto de renovar los partidos permite mantener en su interior los vicios que se han pretendido combatir”, sostienen acertadamente Viviane Morales y Héctor Elí Rojas en su Informe de ponencia minoritaria al proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998, p. 19. El ejemplo de Perú, a este respecto, es muy ilustrativo.

<sup>16</sup> *Ídem.*, p. 224. Sostienen, además, que tanto los miembros de un partido como los candidatos potenciales que se sientan excluidos de manera indebida y contraria a las normas democráticas, puedan contar con protección judicial y derecho de instaurar acciones de tutela.





rias, elección directa de los candidatos por los miembros de los partidos, la conformación de una Comisión de nominación de candidatos separada de los demás órganos del partido o la elección frecuente de los órganos directivos de los partidos con poder de nominación de los candidatos. Es más: el reconocimiento de un partido por parte del Consejo Nacional Electoral debería estar condicionado al establecimiento de procedimientos democráticos internos en sus estatutos y a su materialización permanente. Además, recomiendan que los partidos provistos de personería jurídica mantengan el control sobre el nombre del partido y, por tanto, de quienes se inscriben a su nombre, se prohíba que una persona pueda afiliarse a dos o más partidos que compitan entre sí y, finalmente, que ningún candidato se pueda presentar a nombre de otro partido distinto a aquel al cual se encuentra afiliado.

Es interesante constatar dos hechos relacionados con la democratización de los partidos. Por una parte, su impacto reciente en Amé-

rica Latina. Como subraya Jorge Domínguez, la *resurrección* —tras serias derrotas electorales o rupturas institucionales—, de algunos de los más importantes partidos latinoamericanos se logró tomando diversas medidas, entre las cuales, la democratización interna fue una de las más decisivas. “La resurrección de partidos políticos (...) requiere: 1. La depuración de dirigentes desprestigiados; 2. La democratización y reactivación de la vida interna del partido para involucrar a sus miembros en su propia reconstrucción; y, 3. La disposición a examinar los compromisos programáticos del partido”<sup>17</sup>. Domínguez coloca como ejemplos, tanto a partidos de derecha como de izquierda: la Democracia Cristiana y el Partido Socialista en Chile, el Justicialismo en Argentina, el People’s National Party en Jamaica y el PRD en Panamá.

Por otra parte, también es importante constatar que estas propuestas de democratización en la selección de candidatos para distintos cargos de elección popular, no



Ilustración de CESC

se realizan en el vacío. Ya existen experiencias importantes en el país al respecto. En efecto, mediante una suerte de “primarias”, organizadas y financiadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, se han escogido en distintos años candidatos únicos del Partido Liberal para la presidencia (en 1990 y 1994) y para algunas gobernaciones y alcaldías.

<sup>17</sup> Jorge Domínguez, “Los desafíos de los partidos políticos en América Latina y el Caribe”, documento presentado para la Conferencia sobre Partidos Políticos en América Latina y el Caribe, organizado por el PNUD y la Fundación Ebert, Cartagena, julio de 1995 (p. 12). Y, añade: “En Jamaica y Panamá, así como en Chile y Argentina, la reinvención de estos viejos partidos fue acompañada por un cambio programático. Este cambio del programa del partido sólo perdura cuando se le acompaña con la profundización de su vida interna y la democratización de sus procedimientos. Queda por ver si AD y Apra aprenderán de sus vecinos latinoamericanos y antillanos o si sufrirán la suerte de los partidos Demócrata Cristiano y Socialista en Italia”.



Vamos a detenernos, un momento, en la experiencia de las consultas liberales para la escogencia de su candidato presidencial tanto en 1990 como en 1994, con objeto de ilustrar esta experiencia<sup>18</sup>.

### La consulta liberal de 1990

En el año de 1988, en vista de la fragmentación extrema que vivía el Partido Liberal y los riesgos subsiguientes de una división interna para las elecciones presidenciales de 1990, se diseñó la fórmula de la consulta popular. Para ello se estableció, en primer término, que para lograr la candidatura única había que obtener una mayoría absoluta de los votos en la consulta y, en segundo término, que para evitar que otros grupos políticos —ajenos al liberalismo—, terminaran

votando masivamente para favorecer a un determinado candidato la votación no tendría efectos si el número de votos superaba en más de un 5% los sufragios alcanzados por las listas liberales para el Congreso de la República.

La consulta se llevó a cabo el 11 de marzo, el mismo día en que se celebraron las elecciones parlamentarias (Cuadro No. 4). Cinco días antes, el 6 de marzo, los precandidatos Hernando Dussán, Ernesto Samper y César Gaviria llegaron a un acuerdo que fue denominado el "Pacto del Gun", mediante el cual se comprome-

tían a que "el candidato del partido a la presidencia de la república será el que gane la consulta popular por mayoría relativa, con la condición de una ventaja siquiera de cien mil votos sobre el siguiente precandidato"<sup>19</sup>. Este pacto fue acogido también por Jaime Castro, pero William Jaramillo y Alberto Santofimio se opusieron afirmando que dicho acuerdo no tenía validez ni legitimidad ya que no había sido aprobado a través de una Convención estatutaria. El debate no tuvo trascendencia debido a que César Gaviria obtuvo más del 50% de los votos, obteniendo el respaldo ampliamente mayoritario del Partido Liberal.

### Consulta liberal de 1994

La consulta se llevó a cabo el 13 de marzo de 1994, el mismo día en que se celebraron las elecciones parlamentarias. Consideramos interesante explayarnos sobre las reglas de juego definidas en esta ocasión, por cuanto dejan lecciones interesantes para un futuro cambio democratizador de las costumbres políticas<sup>20</sup>.

Las reglas seguidas para la consulta fueron las siguientes: en primer término, el ganador sería aquel que obtuviese la mayoría simple de los votos, sin importar el porcentaje de votos alcanzados. Debido a la ausencia de carnetización de sus miembros, la Dirección Liberal tuvo que aceptar que la consulta fuese abierta y sin restricciones, es decir, que podían votar todos los ciudadanos que quisieran participar en la escogencia del candidato liberal, así hubiesen votado por otros partidos para el Congreso de la República en la misma fecha<sup>21</sup>.

En segundo término, la elección que coincidió con las elecciones parlamentarias, contó con una urna

<sup>18</sup> Hasta 1990, la escogencia del candidato se llevó a cabo como era ya la tradición en recinto cerrado, la llamada Convención Liberal, que reunía exclusivamente a la clase política y a uno que otro delegado de los sindicatos, los gremios, las mujeres y los estudiantes. En 1998, el candidato conservador fue elegido por primera vez a través de un mecanismo novedoso: una convención descentralizada, es decir, llevada a cabo de manera simultánea en la totalidad de los 33 departamentos del país. De un total de 3.950 votos, Andrés Pastrana obtuvo 62.4% y Juan Camilo Restrepo 37.4% (*El Tiempo*, 21 de febrero de 1998, p. 2A). A su turno, en este mismo año la escogencia del candidato de la llamada "tercería" se decidió mediante una encuesta, en la cual Noemí Sanín obtuvo el 69.9% y Antanas Mockus el 25.5% (*El Tiempo*, 2 de abril de 1998, p. 3A). A pesar de lo novedoso de estas dos fórmulas ninguna tiene, a mi modo de ver, el peso democratizador de la consulta popular.

<sup>19</sup> *El Tiempo*, 8 de marzo de 1990.

<sup>20</sup> En este sentido, el retorno en 1998 a la designación del candidato liberal mediante una convención cerrada, constituyó una regresión frente a las potencialidades democráticas de la consulta popular.

<sup>21</sup> La ausencia de algún mecanismo que permita identificar a quienes adhieren al Partido Liberal, le impidió a esta organización impulsar unas "primarias cerradas", en las cuales sólo pudieran participar sus miembros. Sin duda, las llamadas "primarias abiertas" no es el ideal debido, ante todo, a las distorsiones que genera la participación de electores de cualquier signo político en la escogencia del candidato de un partido. Aun cuando en los Estados Unidos existen tanto "primarias cerradas" (en las cuales sólo pueden votar quienes aparecen como inscritos en un determinado partido), como "primarias abiertas", en las cuales cualquier votante puede participar, el efecto de distorsión de esta última modalidad se ve limitado debido a que en el mismo día —salvo en dos o tres Estados— deben realizar sus primarias tanto el Partido Demócrata como el Partido Republicano. En este sentido, la "consulta interna" del Partido Liberal sólo ha guardado una pálida semejanza con las primarias en los Estados Unidos. Cf., Kay Lawson, "Les désavantages des primaires américaines", en Claude Emeri y Jean-Luc Parodi (eds.), *La sélection des candidats présidentiels*, París, Presse de la FNSP, 1997.



**Cuadro No. 4**  
**Consulta liberal**  
**11 de marzo de 1990**

| Candidato          | Número de votos | Porcentaje |
|--------------------|-----------------|------------|
| César Gaviria      | 2.796.623       | 51.53      |
| Hernando Durán     | 1.204.779       | 22.20      |
| Ernesto Samper     | 1.028.593       | 18.95      |
| Alberto Santofimio | 232.092         | 4.27       |
| William Jaramillo  | 86.683          | 1.59       |
| Jaime Castro       | 46.897          | 0.86       |
| Votos en blanco    | 14.563          | 0.26       |
| Votos nulos        | 16.109          | 0.29       |
| Total              | 5.426.339       | 100.00     |

**Cuadro No. 5**  
**Consulta liberal**  
**1994**

| Candidato            | Número de votos | Porcentaje |
|----------------------|-----------------|------------|
| Ernesto Samper       | 1.245.283       | 48.21      |
| Humberto de la Calle | 335.155         | 12.97      |
| Carlos Lleras        | 202.925         | 7.85       |
| David Turbay         | 172.096         | 6.66       |
| Carlos Lemos         | 129.983         | 5.03       |
| Rodolfo González     | 72.573          | 2.80       |
| Gloria Gaitán        | 65.456          | 2.53       |
| Votos en blanco      | 160.751         | 6.22       |
| Votos nulos          | 198.475         | 7.68       |
| Total votos          | 2.582.694       | 100.00     |

separada y se utilizó un tarjetón especial. El ganador (véase el *Cuadro No. 5*) obtuvo de inmediato el aval de la Dirección Nacional Liberal como candidato único a la presidencia y tuvo la facultad de escoger a su compañero de fórmula para la vicepresidencia, con la sola restricción, por acuerdo interno, de que debía pertenecer al propio Partido Liberal.

En tercer término, aun cuando ya tenían el aval de la dirección de

su partido, tanto el candidato presidencial como su compañero de fórmula debían ser ratificados por la Convención Nacional del Partido Liberal, que se reunió el 25 de marzo de 1994. Así mismo, ambos debían acoger los resultados de la Convención Ideológica del partido, que se reunió algunas semanas más tarde, como programa de gobierno. Esta posibilidad de impulsar una "candidatura programática" se vio, sin embargo, frustrada, debido a la

presencia de tres corrientes enfrentadas en la citada Convención: el sector que se autocalificó como "neoliberal", el sector "socialdemócrata" y el sector de "centro-centro".

Finalmente, como hecho novedoso, se integró un tribunal ético compuesto por tres miembros, quienes estaban facultados para objetar la inscripción de las precandidaturas que a su juicio tuviesen impedimentos morales. Al mismo tiempo, con objeto de evitar los "dineros calientes" provenientes del narcotráfico, se integró un Consejo para la vigilancia de los fondos electorales, y a petición de los precandidatos inscritos para la consulta liberal, se integró otro Consejo para la vigilancia de la neutralidad en el proceso de escogencia del candidato único<sup>22</sup>.

Estas reglas del juego para la consulta popular fueron acogidas por seis de los siete precandidatos del liberalismo: Ernesto Samper, Humberto de la Calle, David Turbay, Rodolfo González, Luis Guillermo Sorzano y Carlos Lemos. Los seis se comprometieron a apoyar al candidato ganador en la consulta y a aceptar los resultados de la convención ideológica. Sólo Enrique Parejo se marginó de este proceso, alegando que la simultaneidad de la fecha de la consulta con las elecciones parlamentarias, favorecía a los candidatos que contaban previamente con una base de apoyo en el Congreso. Es decir, que estos candidatos se veían favorecidos por el llamado "voto de arrastre" o "voto-

<sup>22</sup> Este Consejo dejó de funcionar entre la primera y la segunda vuelta. Durante estas tres semanas se produjo el ingreso de los recursos del Cartel de Cali a la campaña liberal.



tubo", como se denomina más gráficamente en Venezuela.

En síntesis, la idea de una "consulta popular", que fue utilizada tanto en 1990 como en 1994 como un mecanismo para unificar a un Partido Liberal, el cual se hallaba altamente fraccionado, representa un experimento interesante para afrontar la crisis de representatividad de los partidos acercando la escogencia de los candidatos presidenciales con la participación de sus adherentes y simpatizantes<sup>23</sup>. Esta función de articulación entre los partidos y los ciudadanos es, precisamente, una de las principales funciones de las primarias en los Estados Unidos.

## En conclusión

La reforma política, que se inició hace ya casi tres lustros con la elección popular de alcaldes, ha comen-

zando a transformar el rostro de la vida política colombiana. Hoy, el sistema político ha dejado atrás las restricciones legales que servían para apuntalar el sistema bipartidista desde el Frente Nacional, las "terceras fuerzas" han comenzado a ocupar un papel destacado en la vida política y el dominio bipartidista—en especial, debido a la pérdida de vigor del Partido Conservador que ha visto disminuir elección tras elección su peso hegemónico—.

Colombia enfrenta, sin embargo, dos desafíos en el plano de la vida política partidista. Por una parte, contrarrestar la creciente fragmentación del sistema de partidos así como la personalización igualmente extrema de la representación política, que están afectando de manera grave tanto la capacidad de representación y articulación de intereses colectivos como la capacidad de la gestión pública a todos los niveles (nacional, departamental y municipal). Por otra

parte, la necesidad de gestar un orden público que permita que las libertades e instituciones formales de la democracia no se vean día a día amenazadas por las múltiples formas de violencia que atraviesan al país. ¿Es imposible buscar mejorar la gobernabilidad democrática y, a su turno, mantener abiertas las compuertas para el ingreso de otras fuerzas (ante todo, los grupos guerrilleros renuentes de las FARC y el ELN) a la vida democrática? Conciliar estos dos objetivos debe ser el eje inspirador de una futura reforma política.

<sup>23</sup> Si en el futuro este mecanismo fuera adoptado por ley para la escogencia de los candidatos presidenciales de todos los partidos y movimientos políticos, sería indispensable unificar las fechas de la consulta para todas las fuerzas políticas. Así, cada cuál, se preocupa sólo de la suerte de la organización política a la cual adhiere o simpatiza.

### ***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 APRI/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***



Gianfranco Pasquino  
Profesor de la Universidad de Bologna  
y SAIS - Centro John Hopkins, Bologna

# Los partidos políticos y la democracia en relación con América Latina

Gianfranco Pasquino



## Premisa

U no puede imaginarse un régimen democrático sin partidos políticos, pero no puede imaginarse una democracia pujante sin una sociedad civil vital, enérgica y dinámica. Sin embargo, una sociedad de este tipo tarde o temprano dedicará parte de su energía a la creación de partidos políticos. En todo caso, uno puede pensar que un régimen democrático fundado sobre la base de asociaciones civiles y dependiendo sólo de ellas, exhibirá una menor calidad que un régimen democrático con una sana competencia partidaria. No parece teóricamente probable que las asociaciones civiles puedan desempeñar algunas de las tareas tradicionalmente realizadas por los partidos políticos al mismo nivel que estos últimos. Algunas de estas tareas han de realizarse durante un tiempo las asociaciones civiles, pero la mayoría de las mismas no se efectuará adecuadamente durante la mayor parte del tiempo. Por ende, la calidad de la democracia en una situación sin

partidos será menos satisfactoria. Las asociaciones civiles pueden socializar a sus miembros para que éstos comprendan la política y sus prácticas, pero rara vez los reclutarán y formarán para un cargo político. Las asociaciones civiles podrán tener éxito en promover la elección de algunos de sus miembros para un cargo político, pero la mayor parte del tiempo su representatividad será menor a aquella ofrecida por el personal partidario. Por último, una vez en el cargo, los miembros y líderes de las asociaciones civiles responderán en menor medida a sus electores que los miembros y líderes partidarios. Un partido político operará de modo tal que garantizará la responsabilidad colectiva no sólo porque este tipo de responsabilidad es un principio sumamente importante de la democracia, sino especialmente porque actúa en el interés del partido en sí.

Un elevado nivel de capacidad de respuesta, es decir, la voluntad y habilidad de tomar en cuenta las preferencias de los electores y traducirlas en decisiones, a menudo acarreará mayor cantidad de votos y más



banca para un partido político. Aunque las asociaciones civiles pueden participar en actividades políticas y electorales ocasionalmente, los partidos deben hacerlo en forma continua. Las elecciones resultan un juego iterativo no solamente para ellos, y si quieren seguir bien las reglas del juego, han de demostrar su capacidad de respuesta. Deben organizar a sus seguidores y mantener una relación estable con sus electores. Cuando no existe una relación estable, no sólo se verá afectada la calidad del régimen democrático, sino que a menudo también puede peligrar su existencia, al encontrarse expuesto a cambios en las corrientes de opinión, a los demagogos, a poderosos intereses organizados, a la intervención en la política de organizaciones militares. En todas estas circunstancias los electores no estarán satisfechos con su sistema político. Si los partidos políticos no han ofrecido y mantenido una alternativa creíble, la democracia seguirá siendo un blanco escurridizo.

### Los partidos políticos y los emprendedores políticos

Aunque los partidos políticos son casi indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático, no pueden crearse simplemente por un acto de voluntad. Por supuesto, no todos los partidos políticos realizan la misma contribución a la existencia y vitalidad de un régimen democrático. La experiencia latinoamericana no es de modo alguno similar a la experiencia británica, y la de Europa continental no es la misma que la de Estados Unidos. Es correcto enfatizar que los partidos son el resultado de experiencias históricas, de divisiones sociales y de alineación de clases. Sin embargo, son los individuos que Max Weber y Joseph Schumpeter definieron como “emprendedores políticos” los que deben resaltar y aprovechar las experiencias históricas, las divisiones sociales y las alineaciones de clases. Sabemos que no existe una única explicación que justifique positivamente todos los casos en América Latina; es sabido que

muchos críticos expresan que la debilidad de los partidos latinoamericanos radica fundamentalmente en un factor institucional: el presidencialismo, la elección popular directa del jefe del poder Ejecutivo. Otros críticos tienden a subrayar la importancia de los factores económicos, tales como la dependencia, y de factores internacionales, como la globalización. Aunque son de una importancia fundamental, tanto la dependencia como la globalización tienen un impacto sobre los partidos y los sistemas partidarios que puede verse incrementado o contenido y reducido precisamente por la capacidad de los partidos de organizar a sus seguidores y de estructurar su consenso. En cuanto al presidencialismo, los críticos presumiblemente sugerirán que es el responsable de facilitar la creación de organizaciones personales/tipo máquinas para apoyar al candidato, dificultando la construcción de partidos políticos estables, bien organizados y duraderos. Dejando de lado ciertas excepciones como Chile, Costa Rica y probablemente, Uruguay, la experiencia histórica de América Latina se ha visto caracterizada por partidos políticos débiles.

Entonces, el principal interrogante tiene que ver con la posibilidad de que aquello que no ha logrado la historia lo puedan lograr los emprendedores políticos. ¿Se podrá decir entonces que es posible crear partidos políticos *ex novo* en América Latina en esta etapa de su camino democrático? Según muchos estudiosos, atrás ha quedado el momento en que existían oportunidades para la creación de partidos políticos nuevos. Sin embargo, si uno observa la experiencia europea, han surgido muchos partidos nuevos en los últimos veinte o veintitantos años. El tema es que estos partidos nuevos aparecieron en tiempos difíciles, de fragmentación y de crisis del viejo sistema partidario. Lo que es más importante para nuestro análisis es que ninguno de los partidos nuevos ha sido capaz de suplantar plenamente a un partido antiguo y de convertirse en un partido político realmente representativo, estable y grande con una vocación mayoritaria. (Por va-

*El segundo obstáculo se presenta, no sólo en América Latina sino en la mayoría de los regímenes democráticos, tanto antiguos como nuevos, por la aparición de una opinión pública insatisfecha. Los regímenes cuya legitimidad se basa únicamente en su accionar son los más expuestos a esta insatisfacción. Es entonces tarea de los partidos políticos por una parte, el no realizar promesas exageradamente irreales; por otra parte, mantener un estrecho vínculo con sus votantes y con la opinión pública en general. Las promesas que son creíbles, seguidas de una actividad adecuada, recompensarán a los partidos y estabilizarán el juego democrático, al mismo tiempo que evitarán el surgimiento de una opinión pública escéptica. El mantener un estrecho vínculo con los votantes permitirá a los partidos explicar los motivos de su fracaso ocasional. Esto no es simplemente un problema de comunicación política; es un problema de organización política, para las organizaciones políticas y para los líderes de dichas organizaciones políticas.*



rias razones de peso he dejado de lado el caso realmente extraordinario del colapso del sistema partidario en Italia y sus consecuencias). En el mejor de los casos, los nuevos partidos europeos recién se han acomodado dentro del antiguo sistema partidario. Otros estudiosos enfatizan que es extremadamente difícil crear partidos nuevos, estables y grandes ya que el sistema de comunicaciones, más específicamente el papel dominante de la televisión, ha influenciado una de las funciones más importantes de los partidos, que es su habilidad de moldear para el electorado casi toda la información política necesaria. Lo que se comunica a través de la televisión no es lo que es en sí un partido, lo que promete ser y lo que promete hacer sino lo que cada candidato "parece ser" o está dispuesto a decir. En muchos casos, lo que se comunica son simplemente las imágenes de candidatos individuales y no el contenido de las políticas que prometen. Además, estas imágenes establecen una relación muy diferente entre los electores y la política que la imagen que podrían construir las organizaciones partidarias. No es solamente por el hecho de que el marco temporal de los candidatos sea lógicamente más corto que el marco temporal de los partidos. Más importante aún es que los candidatos apuntan a conseguir lealtades personales, mientras que los partidos deberían conquistar lealtades referidas a un programa, a una ideología, a una visión de la sociedad. Un candidato puede crecer gracias al afecto de sus electores; un partido debe intentar moldear un sentimiento de pertenencia e identificar un núcleo de seguidores dispuestos a trabajar para lograr objetivos a largo plazo. En algunas instancias, desde Uruguay hasta Chile, desde Colombia hasta Venezuela, varios partidos —en diferente medida— han implantado exitosamente sus organizaciones (Liliana de Ruiz ha brindado un excelente análisis comparativo de algunos de estos casos). Bajo diferentes condiciones, el Partido Revolucionario Institucional ha creado vínculos de organización encomiables y de mecenazgo no tan encomiables con amplios sectores de la población mexicana. En la



Argentina, dentro del marco de ciertos altibajos, el Partido Radical ha mantenido su presencia organizada aún en tiempos muy difíciles.

Habiendo dicho esto, lo que ha sido cierto para determinados países y para el pasado, parece no ser igualmente cierto en la actualidad, con algunas pocas excepciones. En algunos casos, como Perú en primer lugar, y luego Venezuela, las organizaciones partidarias se han visto sometidas a un proceso importante y quizás terminal de descomposición. En otros casos, como Brasil, no han surgido organizaciones partidarias permanentes, bien estructuradas y represen-



tativas, con una única excepción importante y sugestiva que puede merecer más atención de lo que se le ha prestado hasta el momento: el Partido Trabalhista. En una década o un poco más, gracias a su habilidad para relacionar a su organización con la clase trabajadora y movilizar algunos sectores de la *intelligentsia* brasilera y explotando con destreza su candidatura a la presidencia de la república, Ignacio Luis da Silva, Lula, ha creado en forma exitosa una organización política estable y viable. El Partido Trabalhista no es sólo un vehículo personal; es un verdadero partido. Además, el éxito de Lula indica que aún hoy día es posible crear partidos viables, quizás con una condición. Como ha sugerido Franco Castiglioni, la condición fundamental es que el partido tenga una "vinculación clasista" o, en todo caso, no debe tratarse de una organización vaga, de ese tipo que todo lo atrapa, sin propuestas programáticas precisas.

En otros lados, en forma visible y notable en Perú y Venezuela (había ocurrido un fenómeno similar en Brasil en la década del sesenta), la crisis de los partidos y de los sistemas partidarios ha precedido, acompañado y coincidido con las crisis de sus respectivas democracias. Por supuesto que no existe una explicación única, envolvente y convincente que pueda responder por todo lo sucedido en el sistema partidario de América Latina. Como ya lo mencionara más arriba, algunos críticos han concentrado sus explicaciones en las instituciones del presidencialismo. Sin embargo, mientras que el presidencialismo puede ser el responsable de la debilidad de los partidos políticos, esta explicación no se aplica en algunos casos importantes y por ende, no es satisfactoria y debe rechazarse. Sin embargo, el rechazo del presidencialismo como factor explicativo de la debilidad de los partidos latinoamericanos no significa de modo alguno que se deba abandonar el esfuerzo orientado a reformar y mejorar el marco institucional de los regímenes presidenciales. Quizás se podría tratar de mejorar también el funcionamiento de los sistemas electorales de tal modo de llegar a un equilibrio

entre las demandas que compiten por la representación y la cohesión. Otros críticos se han concentrado en la a menudo celebrada tradición del populismo latinoamericano según la cual lo que cuenta realmente para una democracia auténtica, "real" y en funcionamiento, es una relación directa, casi personal, sin mediadores (algunos prefieren decir "inmediata") entre un líder y las masas. Desde este punto de vista, los partidos políticos se consideran como un diafragma entre las masas y el líder y como un obstáculo para la realización plena de una democracia que resulte atractiva para los intereses de la gente. Finalmente, otros críticos han enfatizado la importancia del movimientismo en la política de América Latina por cuanto en lugar de trabajar a través de vehículos partidarios y de fortalecerles, algunos líderes intentan movilizar las masas por fuera de las organizaciones partidarias y a menudo, en contra de las mismas. Aun cuando trabajan dentro de sus propios partidos, algunos líderes los ignoran y los desinstitucionalizan. En realidad, Giorgio Alberti sugirió que el movimientismo puede llegar a ser al mismo tiempo la ideología y la práctica más hostil a la práctica y la ideología de la democracia, ya que se basa en y se alimenta del patrimonialismo, el personalismo y el clientelismo. Como tal, aunque que esto no se pueda institucionalizar, puede evitar la institucionalización de la competencia de partidos y del marco democrático.

Obviamente, el movimientismo encuentra mayor espacio político en aquellos sistemas políticos en los que la sociedad civil no está bien organizada, donde las asociaciones intermedias son débiles o directamente no existen, donde los partidos políticos en sí han sucumbido a los encantos de algún líder popular. Si existe un electorado propenso al movimientismo, esto significa que el perfil de clases de una sociedad en particular es inmensamente indefinido. Por ende, resultará difícil crear partidos políticos que atraigan a sectores específicos de la sociedad. En realidad, según algunos analistas, el momento para la creación de partidos políticos quizás nunca se dé en América Latina o quizás ya

*La democracia parece finalmente ser la única posibilidad para toda América Latina. Por primera vez a fin de siglo, luego de haberse completado todos los procesos de democratización con bastante éxito, ahora queda claro para todos los emprendedores políticos -salvo quizás en Venezuela- que el futuro de América Latina se moldeará a través de competencias electorales democráticas. Por lo tanto, es conveniente que aquellos emprendedores políticos que saben que su éxito lo determinará su habilidad para organizar a los electores, encuentren candidatos ganadores y recolecten votos para invertir su tiempo, energía y recursos en la creación de organizaciones políticas viables. Cuanto más viables, inalterables y representativas sean estas organizaciones, hay más posibilidades de que los emprendedores políticos sean recompensados con cargos electivos lo que los hará capaces de fortalecer aún más sus organizaciones.*



haya pasado, precisamente porque la estructura de clases de las diversas sociedades nunca fue receptiva para los partidos que representaran intereses económicos específicos. Dejando de lado varias importantes excepciones, siendo la más significativa desde un punto de vista sistémico Chile, y desde la perspectiva de un único caso, la del Partido Trabalhista Brasileiro ya mencionado, es tarea de los emprendedores políticos ocupar el espacio político existente a fin de construir sus organizaciones. Existen dos razones por las cuales esta tarea puede parecer más fácil ahora que en el pasado. La primera es que las diversas organizaciones internacionales de partidos políticos, sobre todo la Socialista, la Demócrata Cristiana / Popular y la Liberal podrían estar dispuestas y ser capaces de ofrecer apoyo financiero, organizacional e ideológico. Si esto fuese el caso, su apoyo puede y debe ser correcta, y plenamente explotado. La segunda razón es que la democracia parece finalmente ser la única posibilidad para toda América Latina. Por primera vez a fin de siglo, luego de haberse completado todos los procesos de democratización con bastante éxito, ahora queda claro para todos los emprendedores políticos —salvo quizás en Venezuela— que el futuro de América Latina se moldeará a través de competencias electorales democráticas. Por lo tanto, es conveniente que aquellos emprendedores políticos que saben que su éxito lo determinará su habilidad para organizar a los electores, encuentren candidatos ganadores y recolecten votos para invertir su tiempo, energía y recursos en la creación de organizaciones políticas viables. Cuanto más viables, inalterables y representativas sean estas organizaciones, hay más posibilidades de que los emprendedores políticos sean recompensados con cargos electivos, lo que los hará capaces de fortalecer aún más sus organizaciones. En pocas palabras, si “el tiempo de la política” ha llegado finalmente, como sugiere en un libro reciente Juan Carlos Portantiero, los partidos políticos (y sus coaliciones) son las organizaciones que están en

mejores condiciones de aprovecharlo exitosa y democráticamente.

### Sugerencias para fortalecer los partidos

Se deben enfrentar y resolver varios problemas a fin de dar forma y sustentar a los partidos políticos como organizaciones políticas viables. En su definición más simple, los partidos políticos son organizaciones de hombres y mujeres que compiten en busca de votos a fin de conquistar bancas y cargos. La viabilidad de los partidos puede incrementarse mediante la expansión de la habilidad para atraer a sus activistas, electores, simpatizantes, organizaciones externas y a la opinión pública. En cuanto a los insumos, esto puede hacerse mediante diferentes métodos. En primer lugar, se debe alentar la realización de elecciones primarias para elegir los candidatos. Cuando fuese posible, estas elecciones primarias debieran estar abiertas a todos aquellos que quisiesen expresar sus opiniones sobre los candidatos y movilizarse en su apoyo. Sin embargo, debe reservarse un papel más importante para los activistas del partido. Es decir, que casi todos, si no todos, los candidatos que se presentan en las elecciones primarias debieran haber sido elegidos por militantes del partido. O si se decide que algunos de los candidatos deben ser elegidos por los electores, al menos la mitad de los mismos debe ser elegida por militantes del partido. Por supuesto, a fin de alentar tanto la participación política interna como externa, los estatutos del partido pueden relacionar estrechamente el número de candidatos que pueden ser seleccionados por las diversas unidades del partido con el porcentaje real de participantes. También se podría intentar conectar la organización del partido con algunas asociaciones específicas que se consideren especialmente importantes para la imagen general del partido y para la credibilidad de su programa. En este sentido, los estatutos del partido podrían asignar algunos puestos, algunas funciones, algunas bancas, a los representantes de dichas asociaciones.





Habiendo comentado esto, es desalentador notar que hay demasiados casos en los que se manipulan las elecciones primarias y se compran los votos. Por tal motivo, es imperativo que aquellos que deseen revitalizar el sentido de la participación verdaderamente democrática dentro de los partidos, emprendan la limpieza de la política mediante la redefinición, siempre que sea necesario, de la organización de las elecciones primarias.

Una vez que sean realizadas las elecciones, es posible identificar dos grupos de problemas, desde el punto de vista de los resultados. El primer grupo se relaciona con la conducta que se recomienda para los representantes elegidos. Éstos deben mantener y fortalecer los vínculos con quienes los votaron. Por tal motivo está lejos de ser recomendable y definitivamente no es una buena idea, utilizar candidatos paracaidistas. Resucitando una vieja expresión estadounidense, los partidos deben ser sumamente cautelosos con el hecho de postular y elegir "aventureros políticos". Siempre que fuera

posible, los candidatos debieran estar muy arraigados en su distrito electoral. En muchos casos, los candidatos que han sido introducidos como paracaidistas, no sólo carecen de vínculos significativos con quienes los eligieron, sino que también es posible que no tengan/encuentren ningún incentivo para construir dichos vínculos. Si cuentan

con cierto poder dentro del partido, en una nueva elección pueden fácilmente pedir y obtener algún otro distrito electoral seguro o una ubicación importante en la lista del partido. Por el contrario, un buen candidato (y, posteriormente, un buen parlamentario) es alguien a quien se reconoce inmediatamente por la calle dentro de su distrito electoral, cuando va a un restaurante, compra el periódico, asiste a un concierto o a un partido de fútbol. Un candidato y un parlamentario de este tipo están expuestos a la atención, la curiosidad, los pe-

didos de sus votantes y pueden demostrar que se preocupan por sus problemas. Finalmente, es muy probable que un candidato/un parlamentario de este tipo aprenda mucho rápidamente acerca de la vida y de las necesidades de sus votantes y se convierta en un elemento valioso para su partido. El sentimiento de desapego, de abandono, de distancia que muchos votantes sienten con respecto a la política se reduciría significativamente y desaparecería si los partidos fueran representados por representantes que estuvieran bien integrados con sus votantes y sus comunidades.

El temor al localismo me parece mucho menos importante que la falta de relación con los temas locales. De todos modos, el localismo puede controlarse y ser derrotado en las asambleas electivas. Con respecto a los resultados, los partidos pueden controlar a sus representantes imponiendo cierta disciplina partidaria. Esto se puede instrumentar pidiendo por ejemplo a todos los candidatos lealtad con respecto al programa del partido y consecuentemente cohesión durante su implementación. También puede llevarse a cabo mediante reglamentaciones parlamentarias o de asamblea. Por ejemplo, no debería permitirse que ningún parlamentario formara parte de un grupo diferente del que fuera creado por el partido que lo impulse como candidato. Ningún parlamentario puede ocupar ninguna otra función que la que le corresponde por su vacante parlamentaria si es que no es propuesto/a por un grupo parlamentario específico. Existen muchas otras prebendas/beneficios que pueden negarse a los parlamentarios que desafían o escapan reiteradamente de la disciplina de su partido. Pero, ¿por qué razón la disciplina partidaria, especialmente en el parlamento, es tan importante para la vida, el funcionamiento y el éxito de los partidos políticos? ¿Por qué se puede afirmar con seguridad que los partidos disciplinados constituyen una ventaja para el éxito de un sistema político, especialmente para un sistema político democrático, y que los partidos políticos fragmentados, integrados por diferentes sectores que compiten







entre sí, constituyen una desventaja? Por supuesto, mucho dependerá del tipo de competencia que prevalece en un sistema político específico. Sin embargo, no cabe duda de que trabajar como un equipo ejecutivo favorece al partido gobernante. Y también favorece a la oposición mostrar un frente único y una alternativa unida en lo que hace a las críticas y contrapropuestas que se formulen a las políticas gubernamentales. Transferir la responsabilidad, es decir, atribuir la responsabilidad de lo que se hace y/o no se hace a un partido opositor no incrementa la legitimidad del partido que gobierna. Por otra parte, recurrir repetidamente a boicotear la aprobación de los programas y políticas del gobierno no mejora el estatus de la oposición. Ambas tácticas/estrategias erosionan si no la legitimidad, el apoyo que requiere un sistema político, así como sus instituciones, sus mecanismos. Ninguna de ellas hará que la difícil situación de una oposición que llega al gobierno sea especialmente prometedora.

Cuanto antes los partidos latinoamericanos (aunque no sólo ellos) acepten y elaboren el concepto de la responsabilidad colectiva, tanto a nivel de gobierno como de la oposición, y tan pronto como los así llamados disidentes parlamentarios se de cuenta que no pueden ni siquiera mejorar su propia vida política apoyándose en su indisciplina, tanto más se beneficiará la democracia en América Latina. La responsabilidad colectiva debe interpretarse tanto como responsabilidad hacia los votantes (y el electorado en general) como responsabilidad hacia los

compañeros y representantes del partido. A la luz de las evaluaciones negativas y pesimistas del accionar de muchos sistemas partidarios en América Latina, se hace necesario aclarar lo siguiente: obviamente, una actividad exitosa expande y amplía la legitimidad de los partidos políticos si se los compara con los grupos de tecnócratas civiles así como con los gobernantes militares. Sin embargo, cuando queda claro que la democracia es la única posibilidad, los partidos políticos pueden retener un nivel decente de legitimidad basada no exclusivamente en su accionar, en el apoyo específico a sus políticas, sino en su compromiso con el bienestar de una comunidad. Si la palabra no hubiera sido tomada por un punto de vista político específico, se podría hablar de "compasión". Existe, sin embargo, un sinónimo útil: empatía, a fin de indicar el intento realizado de buena fe para comprender y compartir los sentimientos, las emociones, las expectativas de los demás.

A fin de enfatizar este punto, la legitimidad de los partidos políticos como actores colectivos no se basa sólo en una evaluación sobria de su accionar/su competencia, sino también en una evaluación afectiva por parte de los ciudadanos acerca del nivel de compromiso/compasión que demuestran sus líderes y representantes electos. Sin embargo, a fin de tener éxito en este aspecto, los líderes y representantes de un partido deben trabajar juntos como un equipo unido. Dos grandes obstáculos se presentan en este sentido antes que los partidos latinoamericanos puedan obtener un mayor nivel de legitimidad.





El primer obstáculo está dado por la misma naturaleza, la estructura y la dinámica de los regímenes presidenciales. Hay una alta probabilidad de choques y contrastes no sólo entre el presidente y el Congreso, sino también entre el presidente y los líderes parlamentarios de su partido. Los estatutos del partido y las reglamentaciones parlamentarias deben elaborarse de modo que se reduzca y se limite toda probabilidad de choques y contrastes. De todos modos, estos choques y contrastes deben ser transparentes, visibles para los votantes, quienes podrán luego evaluar las diferentes posturas. El segundo obstáculo se presenta, no sólo en América Latina sino en la mayoría de los regímenes democráticos, tanto antiguos como nuevos, por la aparición de una opinión pública insatisfecha. Los regímenes cuya legitimidad se basa únicamente en su accionar son los más expuestos a esta insatisfacción. Es entonces tarea de los partidos políticos por una parte, el no realizar promesas exageradamente irreales; por otra parte, mantener un estrecho vínculo con sus votantes y con la opinión pública en general. Las promesas que son creíbles, seguidas de una actividad adecuada, recompensarán a los partidos y estabilizarán el juego democrático, al mismo tiempo que evitarán el surgimiento de una opinión pública escéptica. El mantener un estrecho vínculo con los votantes permitirá a los partidos explicar los motivos de su fracaso ocasional. Esto no es simplemente un problema de comunicación política; es un problema de organización política, para

las organizaciones políticas y para los líderes de dichas organizaciones.

Si se acepta la metáfora de los emprendedores políticos como actores necesarios para la construcción de organizaciones políticas viables, también se puede encontrar y utilizar una analogía entre el mercado económico y el político. Lo que es importante en un mercado económico es que haya reglas que rijan la competencia de todos los empresarios económicos a fin de evitar el surgimiento y la consolidación de posiciones dominantes, reglas que permitan que compita una pluralidad de actores y que se recompense a los innovadores. Las reglas indispensables para una competencia justa y productiva en el mercado económico pueden aplicarse hasta cierto punto también en el mercado político. La competencia democrática sigue siendo la esencia de un mercado político. Por lo tanto, no se puede tolerar ninguna posición dominante que pueda conducir al autoritarismo. Pero el punto más importante es el que se relaciona con la igualdad de oportunidades dentro de un mercado político. Proporcionar una cantidad razonable del dinero público a todas las organizaciones políticas que realicen la tarea de reclutar y postular candidatos parece una buena idea. Un sistema bien estructurado de financiamiento de los partidos políticos por parte del estado, debiera tener dos metas: por un lado, debe hacer que los partidos dependan menos de unos pocos recursos que pueden influir en sus políticas en forma decisiva; por otra parte, debiera reducir la ventaja económica que



algunos partidos pueden tener por sus vínculos con grupos poderosos. Por supuesto, un buen sistema de financiación de los partidos políticos por parte del Estado tendrá que estar acompañado por un buen sistema de sanciones contra aquellos que violen las normas. Por último, un buen sistema de financiación por parte del Estado debe estar armado de modo que impulse a los partidos a reclutar miembros que paguen sus cuotas, tal vez dando dinero extra a aquellos partidos capaces de alentar la participación democrática interna. El dinero estatal debiera asignarse bajo la forma de reembolsos electorales a fin de reducir nuevamente la ventaja de algunos partidos y candidatos y para permitir que los representantes electos lleven a cabo mejor sus tareas, con apoyo calificado, al mismo tiempo que se mantiene una relación estable con sus votantes y su distrito electoral.

Estos comentarios pueden parecer excesivamente detallados pero, dado que sabemos que el dinero puede ser extremadamente importante en la política, el encontrar una buena solución al problema de financiar la política partidaria y las campañas electorales significa estabilizar un régimen democrático y alentar a que los partidos se transformen en organizaciones representativas y sólidas. Un "mercado democrático" viable es un prerrequisito fundamental para cualquier gobierno y para cualquier sistema político que funcione de manera satisfactoria.

## Conclusión

No hay duda en que crear partidos políticos, mantenerlos en el tiempo y convertirlos en organizaciones políticas viables es un desafío y una tarea difícil. Pero es una tarea factible y puede resultar significativamente gratificante. Más aún, en un régimen democrático que funcione adecuadamente, algunos líderes partidarios tendrán tarde o temprano la oportunidad de convertirse en funcionarios y líderes gubernamentales.

Según su competencia, dedicación y estilo, algunos pasarán a la historia como esta-

distas; la mayoría habrán sido líderes políticos. Varios partidos latinoamericanos y sus líderes pueden disfrutar y aprovechar actualmente las oportunidades que proporciona una nueva ola de democratización que promete ser prolongada. Algunos partidos latinoamericanos están ya trabajando como un equipo de activistas y líderes, aceptando la responsabilidad colectiva y ofreciendo a sus votantes y a su electorado opciones reales y programas bien estructurados. La mayoría, no sólo son actores políticos legítimos, sino que están incrementando y fortaleciendo la legitimidad de sus regímenes democráticos. Permítanme repetir, junto con Juan Carlos Portantiero, que finalmente ha llegado "el tiempo de la política" y que la mayoría aunque no todas las soluciones a los problemas de la democracia puede encontrarse en las actividades, las organizaciones y los compromisos políticos.

Cada vez más ciudadanos y grupos comprenden que, aunque no totalmente indispensables, los partidos son extremadamente útiles en todos los sistemas políticos, especialmente en los regímenes democráticos. Sin embargo, muchos ciudadanos, y de ninguna manera no sólo en América Latina, se encuentran insatisfechos con razón con el accionar concreto de los partidos políticos. Por tal motivo, la crítica constructiva es a menudo indispensable para mejorar la actividad y hasta la organización de los partidos políticos. Antes que cualquier crítica, está la existencia de los partidos políticos, su consolidación, su competencia. Cuando quienes participan de la política y cuando una mayor cantidad de ciudadanos se den cuenta de que las organizaciones partidarias prometen influencia y poder y que, por lo tanto, siempre existe una recompensa política, emocional y psicológica, aunque temporaria, por la participación en actividades partidarias, entonces los partidos políticos recibirán el impulso de su electorado y la calidad de la democracia mejorará significativamente en toda América Latina.

*Si se acepta la metáfora de los emprendedores políticos como actores necesarios para la construcción de organizaciones políticas viables, también se puede encontrar y utilizar una analogía entre el mercado económico y el político. Lo que es importante en un mercado económico es que haya reglas que rijan la competencia de todos los empresarios económicos a fin de evitar el surgimiento y la consolidación de posiciones dominantes, reglas que permitan que compita una pluralidad de actores y que se recompense a los innovadores. Las reglas indispensables para una competencia justa y productiva en el mercado económico pueden aplicarse hasta cierto punto también en el mercado político. La competencia democrática sigue siendo la esencia de un mercado político. Por lo tanto, no se puede tolerar ninguna posición dominante que pueda conducir al autoritarismo.*





REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO CONTEMPORÁNEO

**ENSAYO  
ERROR &**

**SUSCRIPCIONES Y COMUNICACIONES**

Carrera 6 No. 49-68 Oficina 606, Bogotá, Colombia

Teléfonos: (57-1) 2326930, 3107250, 2139937.

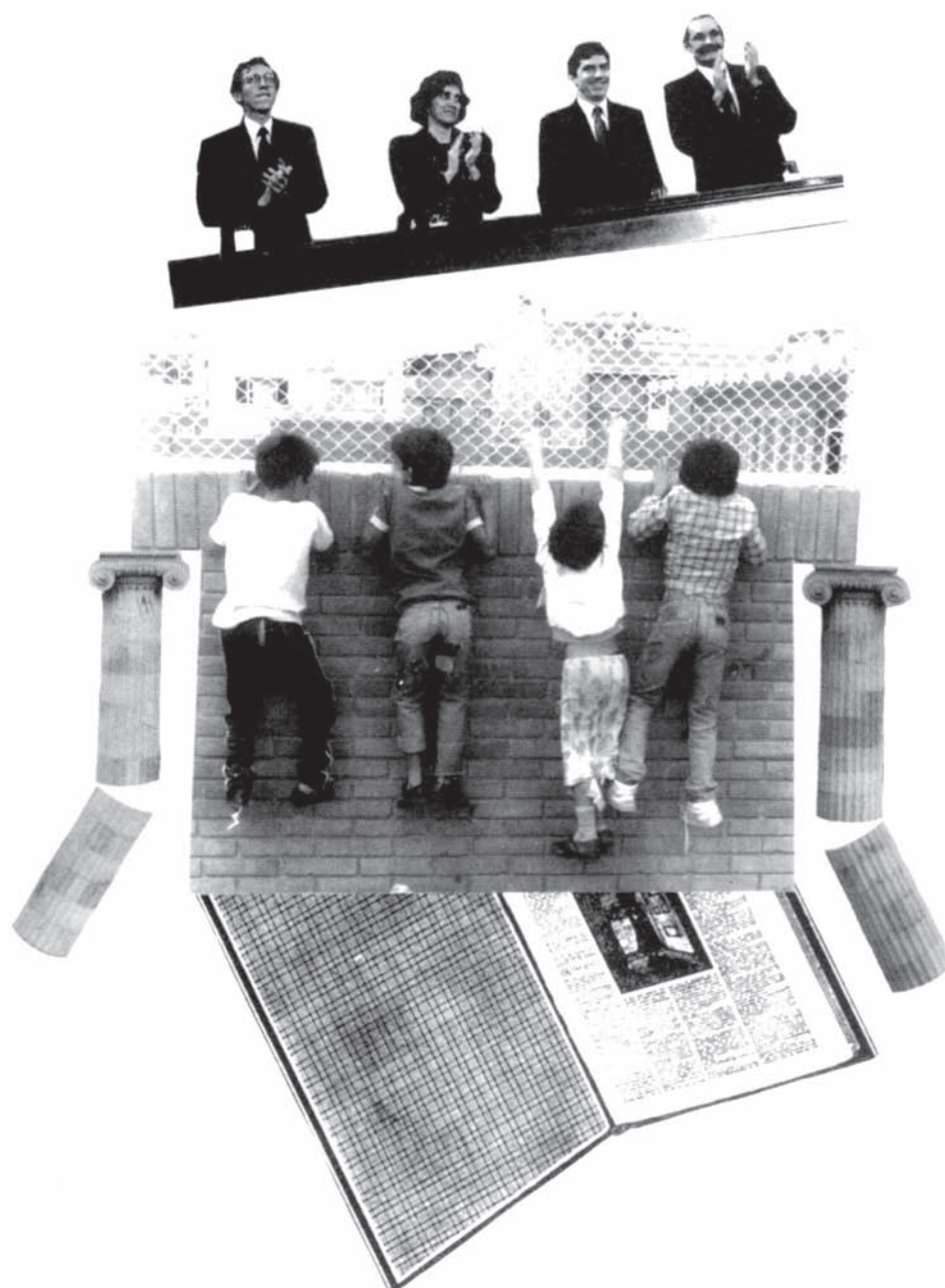
E-mail: [fagio@usa.netnormes](mailto:fagio@usa.netnormes)

DE VENTA EN LAS PRINCIPALES LIBRERÍAS DEL PAÍS

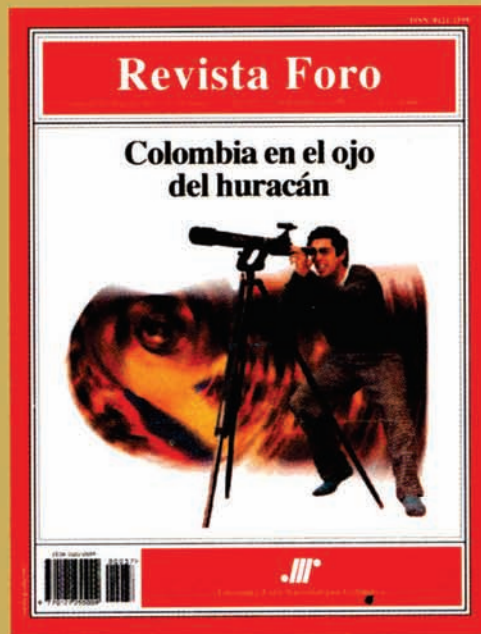


# 1991-2001

## ¿...Motivos para celebrar...?







# Revista Foro

1986 - 2001

## 15 años

en la brega por construir un pensamiento  
y una cultura democrática  
para todos los colombianos



Ediciones Foro Nacional por Colombia