

# análisis POLITICO

No. 22, mayo a agosto de 1994



María Teresa Vives, "El Viaje: paisaje", y "El Viaje: el río", acrílicos, 1994

un

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, BOGOTÁ

## análisis político No. 22 MAY/AGO 1994

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **ESTUDIOS**

La idea de heterogeneidad racial en el pensamiento político colombiano: una mirada histórica

JAIME URUEÑA

La democratización chilena en una perspectiva histórica

HUGO FAZIO VENGOA

### **DEMOCRACIA**

Recuperar el Estado para Fortalecer la Democracia

ANA MARÍA BEJARANO

### **COYUNTURA**

Elecciones, partidos y Nuevo Marco Institucional: En qué estamos?

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ

Obreros y Comunistas en el Socialismo Real: Itinerario de un desencuentro.

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN

### **DEBATE**

NARCOTRAFICANTE U.S.A.

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

### **RESEÑAS**

Historia de la teoría política, tomo 5,

DE FERNANDO VALLESPÍN (EDITOR) JULIO R. QUIÑONES P.

Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social,

DE CRISTIAN GROS RICARDO PEÑARANDA

Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina,

DE FRANCISCO LEAL Y JUAN GABRIEL TOKATLIAN ARMANDO BORRERO

### **BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA**

Procesos latinoamericanos de integración en los noventa

SOCORRO RAMÍREZ V ARGAS

## LA IDEA DE HETEROGENEIDAD RACIAL EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO COLOMBIANO: UNA MIRADA HISTÓRICA

Jaime Urueña \*

### INTRODUCCIÓN

Hace unos años la investigadora suiza Aline Helg señalaba con rara pertinencia un aspecto poco conocido y muy poco estudiado de la vida política y cultural colombiana: la cuestión de la utilización frecuente de argumentos etnoraciales para justificar jerarquías sociales y explicar los problemas del país<sup>1</sup>. La investigadora mostraba la importancia de la cuestión de las razas y del mestizaje en los debates políticos del segundo decenio de este siglo, y llamaba la atención sobre la resurgencia de explicaciones racialistas en el debate más reciente sobre la guerrilla y la violencia. "Desgraciadamente, las teorías raciales no han desaparecido", afirmaba la autora, y concluía indicando la continuidad de ese tipo de argumentos desde los años veinte: "la cuestión racial sigue en los espíritus, y no solamente entre los intelectuales de la generación del centenario. No sería idealista afirmar que, en el caso de un nuevo desmantelamiento nacional, hoy como hace cuarenta años [...] no faltarían nuevos intelectuales para reactualizar la cuestión de la herencia racial de Colombia y de toda América Latina. Ciertos artículos de prensa, que buscan explicaciones estructurales al fenómeno de la guerrilla, ya indican esa dirección"<sup>2</sup>. La autora, sin embargo, limitaba

inexplicablemente el alcance de sus observaciones al siglo XX, dejando así de lado toda la importancia de las interpretaciones racialistas de la historia colombiana y de sus problemas en el pensamiento político del siglo pasado; pues estimaba que "durante el siglo XIX, los intelectuales se interesaron muy poco por la cuestión racial"<sup>3</sup>. En realidad, ese tipo de argumentos ya hace parte de la cultura política de las élites desde los primeros decenios de la República.

El objeto de este artículo, que intenta resumir algunas de las conclusiones de una investigación más amplia sobre el tema, es doble. Trataremos de mostrar en primer lugar (secciones II y III), a través del estudio comparado de la obra historiográfica de José María Samper y Sergio Arboleda -estudio al que agregaremos algunos comentarios sobre las famosas conferencias de 1928 de Laureano Gómez-, que las tesis **racialistas** ya están bien presentes desde mediados del siglo pasado, como fundamento de argumentos ideológicos coherentes destinados a explicar los problemas políticos, sociales y económicos del país. Así, en realidad, las tesis **racialistas** de los años veinte -y particularmente las de Laureano Gómez-, como su resurgencia reciente, se inscriben dentro de la continuidad de una lógica discursiva que desde el siglo pasado ha buscado explicar la conflictiva política y social colombiana a través del estudio de la composición y de las características

---

\* Economista, profesor de la Universidad de París, Francia

<sup>1</sup> Le problème de races et du métissage en Colombie dans les années 1920", en *Condor*, No. 2, 1986-1987, Lausanne.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 58.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 52. En razón de los objetivos de este trabajo, distinguimos el racismo (atribución de un valor jerarquizante a un grupo en razón de su pertenencia racial o étnica) del racialismo (teoría que se ve en la raza o en los conflictos raciales un factor determinante de la historia social). Sobre estas definiciones, ver B. Massin, "Lutte des classes, lutte des races", en *Des Sciences contre l'homme*, V.I, París, Autrement, 1993. 127-128.

etno-raciales de la población. El estudio comparado de la lógica interna de los discursos de Samper y Arboleda (y de Laureano Gómez de 1928) incita, sin embargo, como veremos luego (sección IV), a ver la cuestión en una perspectiva más amplia, y a considerar esos discursos **racialistas** como casos particulares de un tipo de discurso de identidad mucho más general que parece marcar profundamente la cultura y el pensamiento colombiano. En efecto, desde el siglo pasado hasta hoy, el tratamiento del tema de la identidad nacional parece haber tenido por función primordial, la de servir de hipótesis investigativa y explicativa de las causas de los males del país (la anarquía política, las guerras civiles, el atraso económico, la violencia). Desde ese punto de vista, pues, los discursos raciales tanto del siglo pasado como del actual, aparecen como casos particulares de un género de discurso identitario más amplio que pretende detectar el origen de los problemas del país por medio del examen introspectivo, es decir, por la búsqueda de características defectuosas (raciales o no) de su población que definirían total o parcialmente la identidad colectiva de los colombianos.

## LA HETEROGENEIDAD RACIAL EN LOS "APUNTAMIENTOS" Y EN EL "ENSAYO" DE SAMPER

En la historia política y cultural colombiana, la cuestión de la frecuencia de tesis **racialistas** es uno de estos temas oscuros y oprobiosos que no parecen merecer estudio detenido y que se esconden bajo el tapiz. La idea que parece imponerse es que los grandes problemas del país han sido y son de orden social, político, económico, y en nada racial-étnicos. Las tesis **racialistas** se ven como fenómenos excepcionales, en medio de una historia colectiva esencialmente

marcada por la ausencia de odios inter-raciales. Según Liévano Aguirre, por ejemplo, el equilibrio numérico raza blanca/razas de color habría permitido esa ausencia de odios de casta y de raza y facilitado "una estrecha y amable vinculación entre las clases sociales", distinguiéndose así Colombia del resto del continente, y en particular de Venezuela, por haber sido desde la Independencia "un islote en medio de las tormentas del hemisferio"<sup>4</sup>; esta "homogeneidad social" habría permitido la "normal convivencia social" y el acatamiento mínimo a "normas abstractas y jurídicas"<sup>5</sup>.

Este tratamiento de la cuestión ha incidido en la comprensión de los tres conocidos ensayos histórico-políticos de José María Samper<sup>6</sup> y Sergio Arboleda<sup>7</sup>. Estos ensayos son en general catalogados como historias nacionales "románticas", pre-académicas, orientadas ideológicamente y estrechamente ligadas

---

<sup>4</sup> Indalecio Liévano Aguirre, "Bolívar y Santander", en *Curso Superior de Historia* (1781-1830). V. III, Bogotá, Ed. ABC, 1950, pp. 243 y 260-261. Desde los tiempos de la independencia, dice Liévano, "(...) en Venezuela a los negros, mulatos e indios se les miraba, por las clases sociales consideradas superiores, con una agresividad y desprecio que no existieron en la Nueva Granada, odio y desprecio que habían creado entre los distintos sectores étnicos de la población, un abismo imposible de ser superado por la vía amplia del mestizaje, como ocurrió desde muy temprano en el virreinato granadino" (Ibid., pp. 242-243).

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 245-246.

<sup>6</sup> José María Samper, *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada*, Bogotá, Ed. Incunables, 1984. Fue publicado, inicialmente, en 1853 (citado en adelante: MING); *Ensayo sobre las revoluciones políticas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969. Fue publicado por primera vez en 1861 (en adelante: ERP).

<sup>7</sup> Sergio Arboleda, *La República en la América Española*, Bogotá, Banco Popular, 1972 (citado en adelante: LR).

a los partidos tradicionales; los elementos racialistas de la argumentación son vistos como aspectos secundarios del contenido y de la coherencia de los discursos<sup>8</sup>. Como veremos, este enfoque puramente historiográfico es superficial y deja de lado el verdadero sentido de los ensayos de Samper y Arboleda: en realidad, la base de toda la argumentación y de la inteligibilidad global de las visiones históricas de Samper y Arboleda es la idea de heterogeneidad racial de la población colombiana. Los dos autores se plantean el problema de las "causas" de las revoluciones "endémicas" hispanoamericanas, y ven la clave del enigma en las diferencias etno-raciales de la población<sup>9</sup>. Esos ensayos son pues, ante todo, interpretaciones racialistas de la historia colombiana. Para comprobarlo, examinemos sucesivamente los dos ensayos de Samper, antes de estudiar la lógica del discurso de Arboleda y de hacer un análisis comparativo con la visión racialista de Laureano Gómez.

### **LA IDEA DE HETEROGENEIDAD RACIAL EN LOS "APUNTAMIENTOS": UN TERRITORIO INGOBERNABLE**

En 1853, en sus apuntamientos para la Historia de la Nueva Granada, José María Samper propone una primera explicación del enigma de "nuestras revoluciones políticas"<sup>10</sup>. En ese largo ensayo, Samper ya ve las diferencias raciales como una de las "causas" originarias de los problemas del país; también intuye la idea

explicativa de una inadecuación entre el carácter racialmente heterogéneo de la población y las instituciones republicanas instauradas. Sin embargo, la diversidad etno-racial es sólo uno de los aspectos de una heterogeneidad más general, a la vez racial y territorial.

Para Samper, el problema político es la gobernabilidad de una población heterogénea, sin unidad nacional, heredada del régimen colonial. Esta población es social, cultural, étnicamente diversa y antagónica, dispersa en un territorio inmenso, por lo tanto difícilmente apta a aceptar un principio de unidad política. ¿Qué tipo de unidad nacional y qué tipo de gobierno convienen en tales condiciones de heterogeneidad y de inseguridad?, son entonces las preguntas con las cuales busca investigar tanto causas como los remedios al precario funcionamiento republicano del país. Según Samper, el régimen colonial fue un modo particular de resolver ese problema, manteniendo esa heterogeneidad territorial y controlando los antagonismos por los procedimientos de la violencia absolutista, de la superstición, de la esclavitud, etc. La República heredó una población y un territorio heterogéneos sin principio de unidad política y sin carácter nacional; la causa principal del problema reside pues, para Samper, en la inadecuación de las instituciones republicanas centralistas ante esta herencia colonial explosiva de una nación inexistente, de una población dispersa cuyo único lazo de unidad era la violencia física y moral.

¿Cómo hacer gobernable esa población?  
¿Cómo crear una nacionalidad, una sociedad y un orden nuevos -pregunta Samper-, con un pueblo "pobre, abyecto, ignorante", "secuestrado de la vida

---

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Bernardo Tovar Zambrano, *La colonia en la historiografía colombiana*, Bogotá, La Carreta, 1984.

<sup>9</sup> Los dos autores se proponen explícitamente el mismo objetivo: explicar el enigma de las revoluciones (y del atraso económico) de las repúblicas hispanoamericanas.

<sup>10</sup> AHNG, p. 10.

universal, embrutecido por la tiranía, sujeto a la influencia perniciosa de la sota y de la esclavitud, sin comercio, sin artes, sin escuelas, sin costumbres fijas ni carácter nacional (...) incapaz de proceder a virtud de un pensamiento radical que encaminase sus movimientos hacia el advenimiento de un orden social enteramente nuevo?". "¿Cómo administrar con acierto, cómo procurar el desarrollo de la inmensa República de Colombia, a la sombra del más absoluto centralismo? ¿Cómo conciliar los opuestos intereses de tantas provincias, cuyas condiciones de todo género eran divergentes? Esto era imposible, y en breve lo demostró una dolorosa experiencia. Encadenadas regiones tan heterogéneas a un solo sistema legislativo y administrativo, se hizo necesaria la rutina de Colombia..."<sup>11</sup>.

Por eso Samper afirma que la "causa principal de las convulsiones" y del "desorden" está en el "vicio cardinal de todas las constituciones que ha conocido el país", pues todas han estado "calçadas sobre el principio centralizador"<sup>12</sup>. Este régimen reproduce el sistema político colonial absolutista, mantiene la violencia y la represión como principios de unidad y como modos de control de una sociedad heterogénea y dispersa. Faltaba pues, según Samper, encontrar otro principio de unidad colectiva, constituir la nacionalidad, fundar una sociedad nueva sobre la libertad política y civil y no sobre la violencia centralista: "hay situaciones en la vida física y moral, en que la armonía de las cosas no nace sino de su separación. Así acontece en las naciones cuando los pueblos que las componen, heterogéneos en sus intereses y necesidades, tienen precisión de moverse

libremente en la esfera de sus tendencias peculiares, para alcanzar el desarrollo de su prosperidad"<sup>13</sup>.

¿Qué principio de unidad darle entonces a esta población heterogénea y qué régimen político adoptar que elimine las "causas" de la imposibilidad del funcionamiento democrático? La originalidad de la respuesta de Samper, en los Apuntamientos, reside en su liberalismo antijacobino: propone un principio de unidad nacional e instituciones políticas que permitan gobernar el conjunto, respetando a la vez la heterogeneidad, los particularismos territoriales y las libertades individuales. Para Samper, ese principio necesario de unidad nacional dentro de la diversidad debe residir en lo político, y no en lo moral, ni en lo religioso o lo cultural; por eso, a sus ojos, el régimen federal responde a esos objetivos<sup>14</sup>. La "esencia de la nacionalidad" está pues en las leyes comunes aceptadas, en la Constitución que "resume la nacionalidad de Colombia". De ahí que, en su pensamiento, revocar una Constitución no sea solamente anular la República sino también la nacionalidad misma, pues equivale a destruir el principio que une lo heterogéneo y a anular lo que los colombianos tienen en común<sup>15</sup>.

## **LA HETEROGENEIDAD ETNO-RACIAL EN EL "ENSAYO: UNA POBLACIÓN INGOBERNABLE**

Unos años más tarde, en Europa, Samper reanuda la búsqueda de las "causas" de la anarquía y publica en París su ensayo sobre las revoluciones. La base de su interpretación de la historia neogranadina

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 25-30 y 55-56.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 145-146. Ver también pp. 37, 87 y 146.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 182 y ss.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 139-141.

es ahora la idea de heterogeneidad y desigualdad raciales de la población, cambio en el que se ha visto - erróneamente en nuestra opinión- la influencia determinante de Gobineau. La lectura del **Ensayo** indica más bien la huella profunda de las tesis del saint-simoniano Víctor Courtet de L'Isle, autor de **La Science politique fondée sur la Science de l'Homme ou Etude des races humaines sous le rapport philosophique, historique et social**, publicado en París, en 1837, a quien precisamente se atribuye hoy la paternidad de la teoría gobiniana<sup>16</sup>. Antes de abordar el Ensayo de Samper, conviene pues dar un rodeo por las teorías de Courtet y de Gobineau; así será más fácil comprender la evolución y la lógica del pensamiento del escritor colombiano<sup>17</sup>.

La filosofía de Courtet desarrolla tres grandes ideas. Las dos primeras contienen sus tesis histórico-filosóficas y metodológicas: la otra es una deducción o aplicación de esas tesis. En la base de su sistema, Courtet sitúa la idea de raza, y más precisamente la idea de la desigualdad natural de las razas, fundamento de una filosofía nueva de la historia y de la ciencia política. Quiero mostrar, dice,

---

<sup>16</sup> Courtet es considerado, gracias a los trabajos del historiador Jean Boissel, como el verdadero inspirador de las teorías de Gobineau, cf., Jean Boissel, Victor Courtet, *premier théoricien de la hiérarchie des races*, París, PUP, 1972.

<sup>17</sup> Sobre la influencia determinante de Gobineau parece haber un consenso total entre los estudiosos de la obra de Samper. Esta tesis parece evidente en razón de la estadía de Samper en París en el decenio de la publicación (en 1853) del ensayo sobre *la desigualdad de las razas humanas*. Ver, por ejemplo, Jaime Jaramillo Uribe, *el pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Editorial Temis, 1982, pp. 40-41, 48-50; igualmente, Alfredo Gómez Muller, "L' image de l'indigène dans la pensée colombienne du XIXe siècle. La perspective de J. M. Samper", en *Pluralis*, No. 5, París, 1992, p. 31.

"que el elemento fisiológico de las razas ha sido descuidado en el tratamiento de las grandes cuestiones de historia, de política y de filosofía. Quiero reparar este olvido, cesar esta exclusión". En la idea de raza, Courtet cree encontrar el elemento natural con el cual, según el deseo de Saint Simón y Courtet, ciencia histórica y ciencia política llegarían a ser ciencias positivas y solidarias<sup>18</sup>. Para comprender pues la historia de una nación, hay que comenzar por el estudio de su composición racial; este examen mostrará que toda nación, en cada momento de su historia, es el resultado de una mezcla de diversas razas: "las naciones se constituyen por una mezcla de razas, se modifican por el cruzamiento de razas, se recomponen por una nueva mezcla de razas". Ahora bien, para Courtet, las razas como los individuos son desiguales, difieren entre ellas por sus capacidades físicas, su inteligencia, sus facultades<sup>19</sup>; lo cual implica, según él, que, si en una nación coexisten razas de capacidades desiguales, esta desigualdad explicará las disparidades sociales y políticas: "Cuando razas o individuos desiguales, se reúnen para formar una misma sociedad, las distinciones que se establecen entre ellos, serán la expresión de sus facultades respectivas". La desigualdad natural explicará pues la desigualdad social y política entre razas superiores e

---

<sup>18</sup> Para Courtet, como escribe Boissel, "política y ciencia de las razas no pueden ser disociadas, pues son dos polos de una misma realidad indisociable" (Opus. cit., p. 86). 'La política, destinada a convertirse en una ciencia positiva, como lo deseaban Saint-Simon y Comte, debe establecer sus bases nuevas sobre la ciencia política del hombre: la determinación de los elementos étnicos de los individuos y de los pueblos (*Ibid*).

<sup>19</sup> Lo cual permite establecer, según Courtet, al interior del género humano y entre pueblos, razas e individuos, una graduación natural y una jerarquía social correspondientes a esas diferencias (La Science Politique, pp. 361 y ss).

inferiores; la raza "superior" dominará las razas "inferiores", como en los casos de los sistemas esclavista, feudal y de castas (en la India y en Hispanoamérica)<sup>20</sup>.

La tesis de la desigualdad racial desemboca así en una segunda idea: la fusión de razas, como clave de una teoría del movimiento histórico de los pueblos. Para Courtet, las mezclas entre las razas diferentes y desiguales que coexisten en una nación son el motor de su historia, de sus cambios sociales y políticos; esto significa que para comprender la historia de una nación, hay que estudiar la historia de la fusión de las diversas razas que la han constituido. Courtet sostiene que los cambios y las revoluciones sociales pueden ser explicados por una contradicción entre el estado de fusión de razas -es decir, el grado de heterogeneidad racial y de mezcla entre razas de capacidades desiguales- y el sistema de organización política y social: en la medida en que, en una nación, las razas superiores y dominantes tienden a mezclarse con las razas inferiores dominadas, la tendencia hacia la uniformación racial conduce a la contradicción del nuevo estado de fusión con los privilegios y posiciones sociales que correspondían al antiguo estado de la mezcla racial. Así pues, para Courtet, el mestizaje, la mezcla étnica y racial, y por lo tanto la transformación fisiológica de los individuos y de las clases, es la causa profunda de las revoluciones y transformaciones políticas y sociales<sup>21</sup>; porque la tendencia hacia la uniformación racial por la mezcla crea una contradicción entre la igualdad natural racial (homogeneización por el mestizaje) y la desigualdad de las condiciones sociales. Francia está en crisis, dice Courtet en

1837, porque el individuo, producto de sangre mezclada, ya no acepta la posición que le asignan el azar y el nacimiento: esa clase nueva de individuos en lucha contra la aristocracia es, evidentemente, la burguesía<sup>22</sup>.

De esas tesis, Courtet deduce la idea de una tendencia de la historia de las naciones hacia la homogeneización racial de sus poblaciones y, por lo tanto, hacia la igualdad social y la democracia: "La diversidad de origen (racial) implica una desigualdad natural de potencia, y de esta desigualdad resulta para las razas una clasificación (social) inevitable, que corresponde a sus desigualdades individuales de inteligencia. El acercamiento entre poblaciones diferentes enfrenta esas potencias respectivas, dando lugar a una distribución jerárquica de rangos. La unidad de origen, al contrario, supone una especie de homogeneidad de la población, lo cual lleva a ciertas condiciones de igualdad. Esta es, creo la verdadera clave de la historia social". Así, partiendo de una teoría de la desigualdad natural de las razas y de la ley de cruzamientos entre razas superiores e inferiores, este saint-simoniano llega a la conclusión de que el futuro de la humanidad es la era de la igualdad, es decir, de la abolición de los privilegios de nacimiento y de clase. En la igualdad de las capacidades que resultará de la mezcla interracial, Courtet ve, como lo escribe Boissel, "la promesa de la asociación y de la democracia universales".

La teoría de las razas de Courtet proclamaba ya antes de Gobineau, la superioridad de la raza blanca, y dentro de ella, de la germánica. Sin embargo, aunque admite que la fusión de razas

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 392.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 312-313. Ver igualmente, Jean Boissel, op. cit., pp. 47 y ss.

produce un resultado inferior al aporte de la raza "superior" (una degeneración racial), Courtet no ve allí una fuente de decadencia. Contrariamente a Gobineau, su visión es optimista, pues cree que la mezcla biológica de razas es el medio de civilizar y de elevar las razas "inferiores". Para Courtet, pues, el provenir de la humanidad está en la uniformidad racial y en la igualdad social, a las cuales conduce la mezcla constante e inexorable de las razas. Es aquí donde se aclara la profunda diferencia que lo separa de Gobineau; los dos parten de los mismos principios y de la misma dialéctica, pero sus conclusiones son inversas. Courtet, años antes de Gobineau, afirma que la ley de la mezcla racial conduce a la igualización y uniformación de los tipos raciales, de los instintos y de las instituciones; piensa que en ese proceso los caracteres de las razas superiores pasan a las razas inferiores y a las masas, creando así nuevas clases hasta llegar a la era de la igualdad natural (racial) y luego social (de méritos individuales y no de privilegios). Gobineau, que admite la tendencia inexorable constatada por Courtet, no la soporta; al contrario, piensa que el mestizaje equivale a la degeneración racial, a la decadencia y a la mediocridad, a la era de las masas: de ahí el carácter profundamente pesimista de su **Ensayo**<sup>23</sup>. Ahora bien, esa visión del mestizaje y ese pesimismo están completamente ausentes del libro de Samper; por eso, en nuestra opinión, la filosofía y el método que él aplica para explicar las revoluciones políticas no se inspiran en Gobineau sino directamente en Courtet<sup>24</sup>. Veamos, a la

<sup>23</sup> Cf., Boissel, op. cit., p.171.

<sup>24</sup> Samper, que durante su estadía en París (hacia 1859-1862) fue miembro muy activo de las Sociedades de Etnografía y de Geografía de esa ciudad, podía difícilmente ignorar el nombre de Courtet, cuyas tesis eran aún discutidas. Sin embargo, no menciona a este autor, ni a

luz de las tres ideas de Courtet, el **Ensayo** de Samper.

En los Apuntamientos, Samper partía ya de la idea de heterogeneidad racial. Pero la diferencia racial es sólo un elemento estático de la heterogeneidad territorial; la noción de heterogeneidad racial no hace operar desigualdades o jerarquías entre razas; tampoco es operativa la cuestión de la fusión de razas. En el ensayo, al contrario, la heterogeneidad y desigualdad etno-racial es el fundamento del discurso; éste se construye en torno al eje de la fusión de razas desiguales y de los factores (naturales, sociales, políticos) favorables o desfavorables a su dinámica<sup>25</sup>. Para Samper, la fusión de las razas desiguales es irreversible; el movimiento tiende finalmente a la creación de una raza "mezclada" a través de la dialéctica de las revueltas y revoluciones que vencen los obstáculos institucionales y transforman las condiciones de las relaciones interraciales. La dinámica del contacto y

---

Gobineau; es verdad que no da referencias bibliográficas y reivindica su "originalidad": "creemos que hasta ahora ningún escritor ha tratado esta cuestión emitiendo las ideas que vamos a exponer; pero si acaso estas no fuesen originales, de todos modos se convendrá en que merecen ser consideradas" (ERP, p. 67).

<sup>25</sup> Hay que observar que al introducir estas clasificaciones raciales, Samper no innovaba, como tampoco innovaban Courtet y Gobineau. La idea de dividir el género humano en variedades, de clasificarlas según diversos criterios y de asumir posiciones en pro o en contra del mestizaje, ya es corriente desde el siglo XVIII y hace parte de los debates propios al desarrollo de la ciencia natural. La novedad de las tesis de Courtet está en la introducción de la desigualdad racial y de la fusión de razas como bases de la interpretación histórica. Sobre esta cuestión, y en particular sobre la posición ambigua de Kant sobre el mestizaje, cf., Tagguieff, 'Doctrines de la race et liantise du métissage', en *Nouvelle Revue d'Ethnopsychiatrie*, No. 1, París, 1991.

de la fusión racial es pues la clave de la explicación histórica general.

Samper piensa, como Courtet, que para comprender la historia y las crisis presentes es necesario estudiar en detalle la composición etno-racial de la población actual, caracterizar cada una de las razas y castas<sup>26</sup>; y también que hay que estudiar la historia de las fusiones que produjeron la composición racial actual, y los factores que en el pasado favorecieron o bloquearon la fusión. Esto explica que buena parte del Ensayo esté consagrado a la caracterización de las cualidades y defectos de cada una de las razas y castas, superiores e inferiores, que componen la población y al estudio de la historia del contacto y de la fusión de las razas originarias. Como Courtet, Samper cree en la tendencia a la igualdad racial y social por la mezcla irreversible de las poblaciones. Siguiendo la lógica de Courtet, ve en la introducción de "la sangre de los negros" un factor positivo, pues esa importación de una "raza nueva" no sólo habría traído "una nueva fuerza", sino que habría acelerado "el advenimiento de la democracia por el mestizaje: en Hispanoamérica ve próximo el futuro de la igualdad social, "la solución del gran problema de la fusión, en cierta medida, de las razas humanas más diferentes", gracias a la creación de una nación mestiza, según él necesariamente democrática"<sup>27</sup>. La

---

<sup>26</sup> "Importa mucho que no se pierda de vista esa geografía de las razas y castas hispano-colombianas, porque en ella se encuentra el secreto o la clave de muy importantes fenómenos sociales y de casi todas las revoluciones que han agitado y agitan a las repúblicas de esa procedencia" Samper, *ERP*, p. 69.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 292. "En Hispano-Colombia (...) no son las razas derivadas de una fuente común las que se han encontrado y mezcladas. Jafet, Sem y Chan se han dado el abrazo fraternal en el Nuevo Mundo, tendiendo a reconstruir la unidad de la especie

democracia, para Samper, "es el gobierno natural de las sociedades mestizas. La sociedad hispano-colombiana, la más mestiza de cuantas habitan el globo, ha tenido que ser democrática, a despecho de toda resistencia, y lo será siempre mientras subsistan las causas que han producido la promiscuidad etnológica. La política tiene su fisiología (...) y sus fenómenos obedecen a un principio de lógica inflexible, lo mismo que los de la naturaleza física"<sup>28</sup>. Por eso Samper dice que el problema social está resuelto en Hispano América, y afirma que los problemas son políticos y no sociales (social = racial); piensa que sólo falta establecer el acuerdo final -la armonía- entre las instituciones políticas y la realidad de la composición racial mestiza de la población: en Europa, escribe, "la diversidad de lenguas y religiones, de origen y tradiciones, de instituciones y costumbres, en una palabra, de nacionalidad, constituye un poderoso obstáculo a la fusión, la dirección y el desarrollo de los pueblos (...) En el continente colombiano (...) no está pendiente la solución de ningún problema rigurosamente social (...) allí no existe ningún elemento de futuras complicaciones sociales. Los problemas son todos políticos..."<sup>29</sup>.

---

humana; más no la unidad estancadora de la uniformidad, sino (...) la armonía en la diversidad' (*ibid.*, p. 76).

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 76-77.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 263-267. Precisamente que, para Samper, como para Courtet, 'nación mestiza' no significa nación racialmente homogénea o una nueva 'pureza' etno-racial. La población continúa siendo heterogénea, es decir, diversa individual, cultural hasta racialmente: "crear una sociedad mezclada", dice Samper, "era preparar la democracia de la sangre, punto de partida de la democracia de las ideas y del derecho. Allí donde las razas no puede alegar pureza, ninguna puede aspirar a la supremacía; todos los intereses vienen a ser complejos, y el régimen dula igualdad se

Lo anterior señala la explicación de las causas del "caos" político neogranadino, objetivo final del **Ensayo**. Como Courtet, Samper lo interpreta por la dialéctica del desacuerdo entre la composición racial de la sociedad y las instituciones políticas que pretenden gobernar esta población. Por un lado, pues, el surgimiento de clases (razas) intermedias, portadoras de nuevos derechos, clases nuevas resultantes de la fusión de razas desiguales; y por otro lado, la contradicción de este nuevo estado de fusión con las instituciones políticas jerárquicas de dominación, vigentes pero correspondientes a la antigua composición racial de la población. "Nuestras constituciones, sean centralizadoras o federativas", escribe Samper -como ya lo decía en sus Apuntamientos-, han imitado "en cuanto al poder ejecutivo, las formas tradicionales de la monarquía o de los gobiernos unipersonales" revelando así "una errónea comprensión de los caracteres esenciales de la república democrática, y un olvido completo de las condiciones físicas y etnológicas del hispano-Colombia". Las causas profundas de la inestabilidad republicana residen pues en ese contraste entre las instituciones absolutistas y represivas del pasado, aún presentes en las instituciones republicanas, y la composición heterogénea de la población; "las causas

---

hace también la única organización posible" (Ibid., p. 192). No se trata pues de homogeneidad del tipo humano o del color de la piel. Lo que el mestizaje borra es la desigualdad de capacidades intelectuales y físicas. La fusión racial trasmite y difunde los caracteres propios de las razas, conduciendo a una homogeneización de inteligencia y de capacidades: ya no hay "inferioridad" (ni "superioridad") de orden racial. Lo que Gobineau no admite es precisamente esta "homogeneidad en la mediocridad", pues estima que toda fusión de razas desiguales da un producto inferior al aporte de la raza "superior".

generales de las revueltas" dice Samper, "vienen de mucho más atrás que el militarismo": "las causas estaban en la composición misma de la sociedad -la más incongruente que se puede imaginar- y en la esencia del régimen colonial. La sociedad, compuesta de tantas razas y castas en antagonismo, entrañaba el germen de la democracia, pero la nación tenía que pasar por dolorosas crisis antes de superarse (...) Cada revolución o guerra civil no es más que un nuevo combate armado entre la Colonia, que resiste y quiere vivir (...) y la democracia (...) Las luchas no acabarán sino el día en que la Colonia haya sido arrancada de raíz y pulverizada, desapareciendo el dualismo de tendencias enemigas"<sup>30</sup>. Las causas del "caos" republicano son, en conclusión, anteriores a 1810: "No es la democracia sino el régimen colonial la causa de tales disturbios"<sup>31</sup>.

La revolución de independencia se explica entonces por la misma dialéctica de la lucha interracial y por el proceso del mestizaje<sup>32</sup>. La transformación de la composición racial hacía inevitable la revolución de independencia: "un pueblo mestizo y nuevo -escribe-, no habría tolerado jamás dinastías ni aristocracias (...) Y vivir codeándose con una aristocracia, cuando ésta es el contrasentido de la composición social, es cosa imposible; a no ser que se tome por la vida la guerra social y la insurrección

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 201-202. Samper no olvida otras grandes dificultades (económicas, religiosas, etc.). Pero todas toman su sentido del argumento central de la heterogeneidad y desigualdad raciales (cf., *Ibid.*).

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>32</sup> "Todo mestizo quedó implacablemente excluido de las ventajas de la vida social y de los puestos públicos, aún los más subalternos. Y la intolerancia imprevisora llegó a tal extremo, que aún los hijos puros de españoles, nacidos en Colombia (los llamados criollos) fueron tratados como de raza inferior" (*Ibid.*, p. 37).

permanentes. Allí donde la naturaleza y el tiempo han creado ciudadanos negros, blancos, amarillos y pardos, destinados a vivir juntos, la república democrática es la única forma racional. La revolución hispano-colombiana fue, pues, muy lógica, sabia y previsoramente al proclamar y establecer esa fórmula política y social"<sup>33</sup>. La independencia sólo podía ser retrasada por políticas contrarias al mestizaje, o por fusiones menos intensas: "dondequiera que la mezcla de las razas había sido menos intensa y que el elemento **español** preponderaba, la revolución se retardó algunos años (...) Esto prueba (...) que el gobierno español, al adoptar instituciones que hicieron inevitable el cruzamiento de razas muy distintas, al mismo tiempo que las ponían en un antagonismo artificial, preparó, sin pensarlo ni quererlo, el gran drama de la revolución colombiana"<sup>34</sup>.

## **LA IDEA DE HETEROGENEIDAD ETNO-RACIAL EN LA REPÚBLICA DE SERGIO ARBOLEDA**

### **La visión aristocrática de lo político en Sergio Arboleda**

Aunque menos elaborada que la de Samper, la visión de Arboleda es, en el fondo, una interpretación racial de la historia; para él, también la raza es un factor fundamental de la historia colombiana<sup>35</sup>. Para explicar el movi-

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 147. Ver también p. 64 y pp. 163-164.

<sup>35</sup> Como Samper, Arboleda busca explicar las causas de la anarquía que hace medio siglo "atormenta al país y a las naciones hispanoamericanas" y "que ha llamado seriamente la atención de los hombres que en uno y otro continente se interesan por la suerte de la humanidad y se ocupan en el estudio de las causas que producen el malestar político y la desorganización social de los pueblos". Desde las primeras páginas se pregunta: UY cuáles son las

miento histórico y los conflictos políticos, los dos autores se interrogan sobre la adecuación entre la composición (y distribución territorial) de la población y las instituciones destinadas a gobernarla (es decir, a controlarla). En esa población ven una masa amenazante, turbulenta, potencialmente explosiva, porque es racialmente heterogénea; los conflictos sociales y políticos (y económicos) son vistos así desde el ángulo de la frustración de las aspiraciones de razas diferentes y desiguales: razas peligrosas, clases peligrosas. En el fondo, pues, los dos plantean el problema de la soberanía y del poder a partir del examen de la dinámica de la composición etno-racial explosiva de la nación; uno y otro se preguntan ¿qué tipo de unidad y qué tipo de gobierno convienen para controlar esa masa aparentemente ingobernable? Pero, a partir del mismo enfoque de la heterogeneidad racial y del mismo interrogante consiguiente sobre las formas adecuadas del poder, Samper y Arboleda llegan a conclusiones totalmente diferentes, que reposan en filosofías políticas fundamentalmente opuestas.

Los dos autores afirman la necesidad de estudiar previamente la "filosofía" y el carácter de la población, como condición para conocer el régimen que les conviene y, al mismo tiempo, las causas de las revueltas políticas. "Para descubrir esas causas es preciso estudiar nuestros pueblos a la luz de su propia historia y teniendo en consideración su carácter, su posición, las razas que los componen y sus diferentes maneras de vivir", dice Arboleda desde el comienzo; hay que "constituir la República de conformidad con lo que somos física, moral y

---

causas de esta anarquía y cuáles los medios de ponerle término?" (*LR.* pp. 37-38).

socialmente"<sup>36</sup>. Como Courtet y Gobineau, los dos autores niegan la universalidad de las instituciones políticas y afirman la necesaria adecuación de éstas al carácter propio de las naciones; de esta manera, rechazan radicalmente el racionalismo político de la ilustración europea, y le oponen una visión romántica de la historia y de la política, visión que plantea la especificidad de las naciones y que niega la existencia de instituciones políticas racionales y genéricas<sup>37</sup>. Es un error pensar que "la humanidad es la misma en todas partes" y que "instituciones iguales harán pueblos iguales", escribe Arboleda; piensa que es al revés, y en esto no se diferencia de Samper<sup>38</sup>. Son los caracteres específicos de las naciones los que determinan la naturaleza de las instituciones que les convienen: "la humanidad presenta tanta variedad en la fisonomía y caracteres de los diversos pueblos como entre la figura y genio de sus individuos. El legislador que aspire a hacer la felicidad de su patria, no debe, por tanto, estudiar sólo las leyes generales que rigen al hombre, sino investigar, además, cuidadosamente las peculiares del pueblo, que va a constituir (...) las instituciones políticas y civiles deben, por lo mismo, variar tanto como los pueblos..." Idénticos en lo anterior, Samper y Arboleda van sin embargo a diferir en su interpretación del control de la heterogeneidad etno-racial. Estudiemos más de cerca el discurso de Arboleda.

---

<sup>36</sup> LR, pp. 39 y 48.

<sup>37</sup> En este sentido, las visiones históricas de Samper y Arboleda pueden ser calificadas como "románticas", como lo fueron las de Courier y Gobineau (sobre este tema, cf., Boissel, op. cit., pp. 147 y 175). Pero esto poco tiene que ver con los criterios con que se clasifica como "románticos" a los dos autores colombianos.

<sup>38</sup> LR, p. 99. En estas críticas, Arboleda se refiere seguramente a las ideas de Montesquieu.

Para llegar a su objetivo, Arboleda se pregunta ¿qué somos? ¿qué tenemos en común? Exploración que lleva a la constatación determinante de la heterogeneidad y desigualdad etnoraciales de la población<sup>39</sup>. Lo cual plantea a sus ojos un problema doble, que ya encontrábamos en Samper, en el que se resume el problema político: 1) ¿qué principio de unidad (nacional) darle a esta población explosiva que todo tiende a separar, puesto que "la variedad de razas en una sociedad, es un peligro permanente de antagonismos y discordias"?; 2) ¿qué régimen político (qué tipo de orden político) conviene a esa situación específica?

Para resolver al primer problema, Arboleda distingue y opone dos tipos de unidad nacional que podríamos llamar unidad por lo social y unidad por lo político. El primero une lo heterogéneo por elementos morales y culturales comunes; el segundo establece ese lazo indirectamente, por las instituciones y leyes comunes. Arboleda sostiene que el principio de unidad adecuado debe ser de orden social, prepolítico, no político, pues "querer sujetar a la misma ley hombres de distinto grado de inteligencia y de civilización, diferentes por su origen, por su educación y aún por sus instintos y pasiones, es intento tan necio como el de establecer relaciones pacíficas y amistosas entre los lobos y los corderos". Ese lazo de unidad se encuentra, según

---

<sup>39</sup> Para Arboleda, la desigualdad de las razas es "natural": 'En un país en que la desigualdad era un principio legal sancionado por el curso de trescientos años; en que la naturaleza misma hacia efectiva esta desigualdad por la división de sus habitantes en razas distintas y marcadas, y en que la legislación las tenía subordinadas unas a otras, la concesión de igualdad de derecho (...) no pudo menos que halagar las ambiciones vulgares' (*Ibid.*, pp. 338-339).

Arboleda, en la religión, la fe y la moral religiosas; por eso piensa que, "de todas las naciones que pudieran haber tomado a su cargo la colonización de estos países, España era la única capaz de formar esta sociedad, tal cual existe, de elementos tan heterogéneos"<sup>40</sup>. Con la fe y la moralidad religiosas, España habría dado a las "cuatro capas o clases superpuestas y subdivididas en otras muchas (que) componían la sociedad colonial"<sup>41</sup>, un principio de unidad dentro de la diversidad y la desigualdad: "Dígase lo que se quiera, la colonia nos legó pueblos constituidos sobre firmísimas bases, y bien organizados en lo moral, lo social y

---

<sup>40</sup> LR, p. 60. "Mucho más sabia que la nuestra era en este punto la legislación española: reconociendo el hecho de la desigualdad de nuestras razas, trataba, no de darles una igualdad absoluta e imposible, sino la igualdad relativa, la igualdad de los resultados. Arreglaba pues las relaciones entre ellas..." (*Ibid.*, p. 348). 'Aquí en América española, donde viven en sociedad común tan diferentes razas, bajo un clima y sobre un suelo que no dejan sentir nunca el aguijón de la necesidad, ¿cómo será posible someternos al sistema representativo sin hacerle sufrir antes sustanciales modificaciones?' (*Ibid.*, p. 197).

<sup>41</sup> Arboleda clasifica y distingue esas "capas" y «clases» sociales con un criterio esencialmente racial: 'En primera línea hallamos la aristocracia nobiliaria, formada de españoles europeos y blancos criollos, mezclados en parte con la nobleza indígena. Esta clase, aunque menos numerosa, es la única que cuenta con los recursos morales, físicos e intelectuales necesarios para dar a la sociedad tono y dirección, y, por supuesto, la única responsable de la suerte del país. Viene inmediatamente después la que podemos llamar clase media, a que pertenecen los blancos no nobles, los mestizos, los indígenas que se han elevado de su situación ordinaria a más alto puesto en la sociedad, y, en fin, los mulatos y negros libres. Constituyen la tercera clase los negros esclavos, y la última y más numerosa los indígenas tributarios. Como vínculo entre todas figura el clero secular y regular que, aunque pertenece en su mayor parte a la raza blanca, esta fuertemente matizada de las otras dos, y es por todas acatado, reverenciado y atendido' (*Ibid.*, pp. 84-85).

lo civil, aunque su constitución y régimen como todas las instituciones humanas, adolecieran de faltas y lunares (...) España nos dejó buenas costumbres, admirablemente constituida la familia, hábitos arraigados de respeto a la autoridad y de consideración a la mujer, un clero virtuoso, creencias religiosas morales y uniformes, cristianizados y puestos en vía de civilización los indios y los negros, y unidas por lazos de sincera fraternidad todas las razas que se iban confundiendo en una sola y gran familia...".

Así explica Arboleda el "caos" hispanoamericano, por el choque entre "la constitución social y moral dadas por las creencias católicas a los pueblos de América" y "las ideas de los gobernantes y las leyes positivas" (la "constitución política") que buscan destruir el único vínculo colectivo y el único freno de las pasiones<sup>42</sup>.

"Anulad la atracción y el Universo volverá al caos", afirma Arboleda, "relajad las creencias religiosas, única moral de los pueblos, y predominando las pasiones, estableceréis la anarquía. En el fragor y confusión de luchas sin

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 209. Arboleda distingue "constitución social" (o nacional) y "constitución política" de los pueblos, distinción corriente en la cultura política española en los siglos XVIII (en Cadalso y Forner, por ejemplo) y XIX (en Jovellanos y Gavinet, entre otros). La expresión "constitución social", próxima a la noción actual de "identidad", se refiere al modo de ser, al "carácter", a 'la interna estructura política, económica, jurídica, etc, de un pueblo políticamente organizado', como anota José Antonio Maravall (cf., "El sentimiento de nación en el siglo XVIII: la obra de Forner", en *Revista de Torre*, No. 57, Puerto Rico, 1967, p. 56). Tiene un sentido historicista, puesto que afirma la singularidad de las naciones o pueblos (cf., Maravall, *Ibid.*, pp. 55-56; ver también, del mismo autor, "Mentalidad Burguesa e Ideas de la Historia en el Siglo XVIII", en *Revista de Occidente*, No. 107, Madrid, 1972, p. 276).

concierto, la razón no será oída, y la fuerza física, es decir, el elemento bárbaro, la porción ignorante de los pueblos, por desgracia tan numerosa en estos países, tomará en sus manos el poder efectivo. Entonces se le subordinará la sociedad en lo político y se modelará en todo al gusto y a las pasiones de este nuevo y grosero soberano. He aquí lo que llamamos revolución social"<sup>43</sup>.

Vemos entonces lo que realmente separa las concepciones políticas de Samper y Arboleda: la cuestión de las formas del poder y del orden político adecuados a la situación explosiva de la heterogeneidad y desigualdad entre las razas que componen la población. Ante este punto de partida común, los dos autores, que se dicen republicanos y demócratas, se plantean el problema del tipo de unidad (nacional) adecuado a la diversidad etno-racial y del régimen político que conviene. Para Samper, el principio de unidad debe ser de orden político; el lazo que une, en el que se reconocen y se identifican los miembros de la sociedad heterogénea, se sitúa en las instituciones libremente aceptadas. La nación se constituye pues por lo político, al nivel de las instituciones comunes democrático-federales (nacionales = federales, en este caso) que reconocen las particularidades y libertades individuales, étnicas, culturales, locales, etc.<sup>44</sup>. Por eso para Samper, la

religión, como todas las normas morales y religiosas y como todas las particularidades culturales, debe permanecer dentro de su esfera propia, esfera de lo privado (prepolítico); Estado e Iglesia pertenecen a esferas diferentes y separadas; por consiguiente, la Constitución política nada tendrá que incluir concerniente a la religión, a la iglesia, al clero. Para Arboleda, al contrario, toda nación se constituye por un lazo moral-religioso (la "Constitución política"); porque según él, "la ley moral es (...) el fundamento de la democracia, como de todo gobierno, y además, la regla a que debe someterse en el ejercicio de su poder". Esto es lo que explica que, para Arboleda, la religión y la moral cristianas hagan parte tanto de lo privado como de lo público, de lo social como de lo político; la "Constitución social" debe estar inscrita en el texto de la Constitución política: "...las creencias religiosas hacen parte esencial de la Constitución de los pueblos, y son la regla única de su moral y las creadoras de su civilización", y por eso "en materia de tan vital importancia, el indiferentismo es imposible, y (...) establecerlo (el indiferentismo religioso) como principio constitucional es condenar la nación a la anarquía..."<sup>45</sup>.

¿Cuáles son, entonces, las instituciones adecuadas a tales circunstancias? La

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>44</sup> Allí, "donde las razas son puras" o forman "una masa homogénea", dice Samper casi copiando a Courtet, todos se sienten igualados por la sangre: "las aspiraciones toman un giro que conduce a crear aristocracias de diverso género, clericales, guerreras, etc. (ERP, p. 76). En "las sociedades resultantes de la fusión de razas antagonistas o profundamente discordantes", nadie puede reprochar a otro "impurezas de origen", "alegar la fuerza de la sangre" y pretender al predominio aristocrático: "allí las instituciones tienen que

---

reposar forzosamente en el principio democrático, es decir, admitir el concurso igual de todas las castas, abrirles vías comunes, anular todo antagonismo social, confundir los esfuerzos sin clasificación ninguna; so pena, en caso contrario, de suscitar y mantener la guerra civil en permanencia, alimentar el orgullo soberbio de los unos y la envidia de los otros, paralizar el desarrollo de todas las fuerzas o anularlas por su recíproca hostilidad. En resumen, la democracia es el gobierno natural de las sociedades mestizas" (*Ibid.*, pp. 76-77).

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 234.

visión de Arboleda es en esto radicalmente opuesta a la de Samper; y esa oposición proviene de su concepción totalmente diferente de las nociones de "igualdad", de "desigualdad" y del movimiento de la fusión de razas. Para Samper (y Courtet), esas desigualdades son "naturales", físicas; pero en el largo plazo la fusión tiende a borrar las desigualdades raciales, acelerando el impulso hasta la democracia. La democracia igualitaria (y federal) está al final de la historia; mientras llega ese momento, Samper propone mantener las razas y castas aún "inferiores" bajo la "tutela" de la raza blanca "superior", sugiere políticas eugenistas y de inmigración selectiva tendientes a fortalecer el aporte de la parte blanca "superior" en la fusión de razas<sup>46</sup>. La visión política de Arboleda no contiene por su lado una teoría de la dinámica histórica de la fusión de razas; aunque la necesidad de favorecer el mestizaje y de montar políticas eugenistas<sup>47</sup>, no concibe una tendencia irreversible hacia la igualdad racial y política; al contrario, propone como solución una idea aristocrática de la "democracia"<sup>48</sup>.

Para Arboleda, la desigualdad entre los hombres es un dato natural; la desigualdad racial es pues una de esas desigualdades naturales. Confundiendo "desigualdad" con "diferencia" (e "igualdad" con "identidad"), estima que la "igualdad" entre los hombres es una idea absurda<sup>49</sup>; para él, la realidad natural sería más bien la "desigualdad", es decir, "la infinita variedad en la unidad", pues "una piedra no es igual a otra piedra". Con

base en esa visión de la desigualdad natural y en esa constatación de la heterogeneidad racial, Arboleda se pregunta: ¿quién debe gobernar?, y su respuesta será, evidentemente: los buenos y los sabios, es decir las minorías inteligentes y virtuosas<sup>50</sup>. Ahora bien, ¿cómo escogerlos y hacerlos responsables?: ¡por el principio democrático!, responde Arboleda, pues "la democracia es un artificio ingenioso para que gobierne la minoría y que el mayor número la apoye y sostenga con su fuerza física en el concepto de ser él quien gobierna"<sup>51</sup>. Así, Arboleda propone como solución un gobierno de tipo aristocrático sostenido por el voto de las minorías ilustradas y no por el sufragio universal, que considera inadecuado y peligroso; según él, el sufragio universal equivale "a pedir el voto de la parte ignorante, de la porción semisalvaje" de la población<sup>52</sup>, presa fácil de demagogos y caudillos.

## **DE SAMPER Y ARBOLEDA A LOS AÑOS VEINTE Y A LAUREANO GÓMEZ**

A comienzos de este siglo, Soledad Acosta de Samper, viuda de José María, resumía en pocas líneas la representación racial de la sociedad colombiana y el discurso causal explicativo de los problemas del país que acabamos de estudiar en José María Samper y Sergio Arboleda. "Creemos firmemente - afirmaba- que el mal que en Suramérica experimentamos proviene de esa amalgama con razas contrarias a la caucásica; ese injerto de los blancos con

---

<sup>46</sup> Cf. *Ibid.*, p. 238.

<sup>47</sup> *LR.*, p. 185.

<sup>48</sup> En el sentido de Platón en *El Político* y en *La República*.

<sup>49</sup> *LR.*, p. 174.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 188. Arboleda parece inspirarse de cerca en la visión platónica de la democracia, como una forma política degenerada.

los negros y amarillos, cuyo carácter, inclinaciones y modo de ser es completamente diverso y hasta enemigo de la civilización europea; ese injerto de pueblos heterogéneos, variables e ingobernables, ha producido este desorden, esta anarquía que nos impedirá por mucho tiempo gozar de paz"<sup>53</sup>.

Pocos años más tarde, en los años veinte, el mismo modelo explicativo causal sigue vigente en los espíritus de las élites, inspirando nuevas interpretaciones de los males del país y de sus remedios. La búsqueda de las causas del atraso y de la inestabilidad política del país lleva una vez más al examen de la población y al estudio de la heterogeneidad y desigualdad raciales<sup>54</sup>. De nuevo encontramos el interrogante sobre la unidad nacional requerida por esa situación (vista como) peligrosa y sobre el orden político adecuado. Esas nuevas explicaciones raciales presentan sin embargo diferencias interesantes con las de Samper y Arboleda, que aparecen en la comparación de los discursos; el caso de las famosas conferencias de Laureano Gómez son el mejor ejemplo para constatar al mismo tiempo la continuidad y las variaciones del discurso y del argumento racialista<sup>55</sup>.

Como Samper y Arboleda, Gómez se propone explicar el problema colombiano y para ello examina la naturaleza y el "carácter" de la población y del territorio: "Estos interrogantes van dirigidos a

facilitar a la nación el conocimiento de sí mismos. El 'nosce te ipsum' (...) Sin ese conocimiento, la nación se conduce al azar; toma, a menudo, los más errados caminos (...) Cada cosa debe ser gobernada según su propia naturaleza; los pueblos no pueden ser gobernados si no se les regula según su carácter, para lo cual es preciso conocer ese carácter"<sup>56</sup>. La aplicación de ese método retrospectivo conduce a Gómez al descubrimiento de la heterogeneidad y de la desigualdad de las razas que componen la población colombiana; así, constata que el "rasgo característico" de la mayoría de la población, es la mezcla etno-racial o el mestizaje de razas desiguales; en esas razas "mestizas" ve "estigmas de inferioridad" incompatibles con el progreso y con el orden político<sup>57</sup>: "Refiriéndose a nuestro estado etnológico, Murillo Toro dijo que entre nosotros todo era café con leche: unos más café que leche y otros más leche que café. Nuestra raza proviene de la mezcla de españoles, de indios y de negros. Los dos últimos caudales de herencia son estigmas de completa inferioridad. Es en lo que hayamos podido heredar del espíritu español donde debemos buscar las líneas directrices del carácter colombiano contemporáneo"<sup>58</sup>.

Más de cincuenta años separan los discursos esencialmente históricos de Samper y Arboleda, del discurso "científico" de Gómez, basado en determinismos geo-biológicos y en

---

<sup>53</sup> Soledad Acosta de Samper, citada por B. J. Caicedo, en *B.H.A.*, Nos. 452-454, Bogotá, 1952, p. 356.

<sup>54</sup> Cf., Aline Helg, op cit., ver también, Melo, op. cit

<sup>55</sup> Aquí nos limitaremos exclusivamente al pensamiento expresado por Gómez en esas conferencias: *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*, Bogotá, Minerva, 1928. Anotemos que, evidentemente, en el intervalo entre Arboleda y los años veinte, el tema racial no desaparece.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>57</sup> Sobre la evolución de las tesis racialistas en el pensamiento hispanoamericano, tema muy instructivo pero nada explorado en Colombia, hay que leer el excelente libro de Martin Stabb, *América Latina en busca de una identidad*, Caracas, Monte Ávila, 1969. Ver también Real de Azúa, op. cit.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 47.

argumentos neodarwinistas. Esto explica seguramente sus diferencias a propósito de la causalidad racial en la explicación de los problemas del país. Como tantos otros intelectuales hispanoamericanos de fines del XIX y de comienzos del XX - particularmente en el cono sur del continente<sup>59</sup>-, Gómez interpreta los males de su país apoyándose en el positivismo de fin de siglo, nutriéndose en las teorías racialistas (y racistas) postdarwinistas, en las tesis biopsicológicas y antropométricas de Broca, en la antropología de Vacher de Lapouge y de Otto Ammon, en la psicología social de Le Bon<sup>60</sup>. Como Bunge, Arguedas, Ingenieros, etc., Gómez expresa un pesimismo desesperado basado en un "diagnóstico" negativo del futuro: las características naturales, raciales y biológicas (y por ahí, psico-raciales) de la población son la causa explicativa del atraso y de la inestabilidad política<sup>61</sup>. Ese

---

<sup>59</sup> Antes de comparar las virtudes de las razas europeas con los defectos de las razas colombianas, Gómez escribe: "Puede percibirse que en cada pueblo hay un rasgo característico, que aunque enigmático, es persistente, arranca del pasado y subsistirá en el futuro a través de las peregrinaciones de la sangre y del espíritu" (*Ibid.*, pp. 41-42).

<sup>60</sup> "Los efectos inmediatos y remotos de la mezcla de razas son problemas dilucidados ampliamente por los etnólogos. Otto Ammon formuló una ley: 'En los mestizos se combinan las cualidades discordantes de los padres y se producen retornos hacia los más lejanos antepasados; las dos cosas tienen por efecto común, que los mestizos son fisiológica y psicológicamente inferiores a las razas componentes. Las aberraciones psíquicas de las razas genitoras se agudizan en el mestizo'" (*Ibid.*, p. 53).

<sup>61</sup> Ese tipo de "diagnóstico" es corriente en todo el mundo hispanoamericano. El peruano García Calderón resume lo que podemos encontrar igualmente en los argentinos Carlos Octavio Bunge, Lucas Arragaray o José Ingenieros, o en el boliviano Alcides Arguedas: «La cuestión racial es un problema serio de la historia americana: explica el progreso de algunos países, la

diagnóstico contrasta con las visiones más bien optimistas de Samper y Arboleda; para estos, el elemento racial no es la "causa" irremediable del mal: éste tiene su origen en instituciones inadaptadas al problema de la cohabitación de razas desiguales. Para Samper y Arboleda la solución está en la transformación de esta población heteróclita en Nación (unidad nacional) y en la adecuación de las instituciones a la heterogeneidad racial (la forma de gobernabilidad): adaptar el régimen (el orden) a la composición y carácter de la población. Gómez, por su parte, parece sugerir, por lo menos en esas conferencias, que la única solución sería adaptar la raza y el carácter de la población a las exigencias de las instituciones republicanas y del progreso moderno<sup>62</sup>.

¡Somos un pueblo mestizo!, declaran Arboleda y Gómez<sup>63</sup>. En esa característica, que equivale a la heterogeneidad y desigualdad raciales, ven una realidad social fracturada y un problema: ¿Cómo gobernar esta población tan variada y desigual que todo

---

decadencia de otros; es la clave del mal incurable que lacera a América. Por fin, muchos fenómenos secundarios dependen de éste: la riqueza general, la organización de la industria, la estabilidad de los gobiernos y la constancia del patriotismo. De manera que es necesario que el continente tenga una política consecuente, basada en un estudio de los problemas que plantea la raza, así como hay una política agraria en Rusia, una política proteccionista en Alemania y una política de libre empresa en Inglaterra" (Francisco García Calderón, *Les démocraties latines de l'Amérique*, París, 1912, p. 327).

<sup>62</sup> Cf., *supra*, nota 56.

<sup>63</sup> Precisemos que para Gómez, como para Samper y Arboleda, "pueblo mestizo" no significa pueblo homogeneizado por la "pureza" de un tipo humano único salido de la fusión. Significa cohabitación de razas puras y mezcladas. Cf., *Supra.*, nota 29.

separa? ¿Qué tipo de unidad permitiría la convivencia de un pueblo mestizo? qué vínculo nacional conviene a esa situación explosiva? Ninguno de ellos ve en el mestizaje un criterio posible de unidad nacional o de identidad, pues se trata precisamente de lo contrario: el mestizaje no puede unir ni identificar, pues para ellos una sociedad mestiza es problemática, el mestizo es ingobernable. Para Arboleda, el único punto de referencia común se halla en la fe y la moral religiosa<sup>64</sup>; con base en ese vínculo social mantenido por el clero y la iglesia, ve la posibilidad de un régimen político viable (un Estado aristocrático). Por su lado, Gómez, que en esas conferencias no menciona el tipo de régimen político adecuado al caso, manifiesta un gran pesimismo; en un pueblo mestizo no ve posibilidades de unidad nacional; peor aún, además de mestizo, Colombia sería un país de híbridos (mezcla de especies distintas): "somos un pueblo en donde el mestizaje (...) es preponderante (...) El mestizo primario no constituye un elemento utilizable para la unidad política y económica de América; conserva demasiado los defectos indígenas (...) Sólo en los cruces sucesivos de estos mestizos primarios con europeos, se manifiesta la fuerza de carácter adquirida del blanco. En las naciones de América, donde preponderan los negros, reina también el desorden (...) En los países en donde el negro ha desaparecido, como en la Argentina, Chile y el Uruguay, se ha podido establecer una organización

---

<sup>64</sup> Ya vimos que la posición de Samper es más sutil: la unidad nacional (instancia distinta del régimen político, que para él debe ser federalista y no centralista) debe ser indirecta; "la democracia es el gobierno natural de las sociedades mestizas", sólo en las instituciones políticas descentralizadas los colombianos podrán reconocerse como pertenecientes a una misma comunidad (cf., *supra*, nota 44).

económica y política, con sólidas bases de estabilidad. El mulato y el zambo, que existen en nuestra población, son los verdaderos híbridos de América. Nada les debe a ellos la cultura americana"<sup>65</sup>.

### ¿CONTINUIDAD DE UN DISCURSO RACIALISTA O DE UNA REPRESENTACIÓN DE LO POLÍTICO?

El propósito de los capítulos que preceden ha sido ante todo mostrar la continuidad del discurso racialista desde los primeros decenios republicanos hasta el segundo decenio del siglo actual señalando al mismo tiempo la unidad de fondo y la diversidad de esa lógica discursiva. Del estudio de los tres autores se desprende como conclusión la unidad de la lógica causal racialista, y su diversidad a partir de interpretaciones diferentes de la heterogeneidad racial. Hay en Samper, Arboleda y Gómez, un mismo modelo causal por el que se explican los problemas del país examinando los rasgos raciales de la población.

Esos discursos **racionalistas** pueden sin embargo ser observados desde una perspectiva aún más amplia, como modelos particulares de una lógica discursiva más general que constituye su condición de posibilidad. En efecto, como vimos, las clasificaciones y determinismos raciales intervienen en una argumentación causal más general que podemos resumir por la secuencia lógica siguiente: 1) cada uno de los autores busca comprender las "causas" de los problemas persistentes del país (la

---

<sup>65</sup> *Interrogantes*, pp. 54-55. Sobre "la teoría darwinista del hibridismo" en las tesis de Carlos O. Bunge, ver Stabb, op. cit., pp. 30 y ss.

anarquía, las guerras civiles, el atraso económico, vistos como "endémicos" y por tanto inexplicables); 2) para comprender esas "causas", el modelo causal propone un método retrospectivo, a saber, el examen de la composición y características de la población (los criterios de caracterización no han sido aún precisados); 3) por esa vía metodológica se llega entonces al elemento propiamente racial, que desde ese punto de vista es todavía una hipótesis de trabajo; 4) las ideas de heterogeneidad y desigualdad raciales, propias al modelo racialista, son pues el resultado de una aplicación particular del método retrospectivo causal; estos elementos de clasificación, que resultan de la hipótesis racial, van a constituir la matriz común, a partir de la cual se construyen las argumentaciones causales propias a cada autor racialista (tal como vimos) y en función de sus interpretaciones respectivas de la matriz; 5) las posiciones políticas y las soluciones propuestas se articulan finalmente dentro de una lógica discursiva causal general, por la que se busca explicar y solucionar los problemas del país a través del estudio de la composición y del "carácter" (no necesariamente raciales) de la población. Desde ese punto de vista, pues, los discursos racialistas son casos particulares de una lógica discursiva más general.

Veamos más de cerca esa lógica causal general y algunas de las implicaciones que puede inspirar esta perspectiva más amplia.

En el fondo, los discursos histórico-políticos racialistas de Samper y Arboleda son expresiones: 1) de una concepción historicista de la ciencia de lo político surgida de los debates político-filosóficos de los siglos XVIII y XIX europeos; 2) de

un método íntimamente ligado a esa concepción (que llamaremos "método retrospectivo" o "ipseísta"). En sus conferencias de 1928, Laureano Gómez enuncia claramente esa visión de lo político y el método que le es propio<sup>66</sup>. Por un lado, Gómez afirma el postulado historicista del determinismo político de los pueblos ("cada cosa debe ser gobernada según su propia naturaleza; los pueblos no pueden ser gobernados si no se les regula según su carácter"); por otro, el método retrospectivo que se deduce ("para lo cual es preciso conocer ese carácter": "**nosce te ipsum**"). De la aplicación de ese método intro-retrospectivo, que supone la posibilidad de definir con precisión el "carácter" de un pueblo, se deducirán entonces las pautas para la acción política, por una especie de efecto retroactivo (un "feedback", diríamos hoy) que corrige los errores debidos a políticas inadaptadas a ese "carácter nacional"; Gómez lo expresa así: "De la consideración separada de esos factores (población y territorio colombianos) podemos deducir un conocimiento aproximado de su viabilidad, y por lo tanto de su conservación. Después, si observamos la manera como la raza actúa en el medio, adquiriremos nociones sobre el grado en que nuestra nación se perfecciona y hasta qué punto llena la misión que le es inherente por esencia. El conocimiento aproximado de las deficiencias existentes y de las ventajas conquistadas ya, sugerirá la formación de ideas matrices y gobernantes, con arreglo a las cuales pueden estudiarse los problemas particulares y los fenómenos parciales de nuestra vida democrática"<sup>67</sup>. En síntesis, el método y la filosofía política que lo inspira son la vía real que conduce al

---

<sup>66</sup> Interrogantes, *op. cit.*, p.10

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

conocimiento: a) de las instituciones políticas adecuadas a cada nación; b) de las instituciones inadecuadas, esto es, de las "causas" del desorden y del atraso.

Esa filosofía política y ese método son comunes a Samper y Arboleda. La afirmación del determinismo político de los pueblos es en ellos central, como vimos<sup>68</sup>. Se oponen al cosmopolitismo político del siglo XVIII (de Montesquieu en particular); así se inscriben en el movimiento historicista, prerromántico y luego romántico, de reacción contra el pensamiento racionalista y universalista, contraponiéndose la singularidad de las naciones y la necesidad de que las instituciones que las rigen correspondan a su "modo de ser"<sup>69</sup>. Siguiendo la huella de ese movimiento antiuniversalista -que marcará profundamente la historia y el pensamiento político españoles<sup>70</sup>-, Samper y Arboleda articulan ciencia de historia y el pensamiento político y ciencia histórica, articulación evidente en su obra historiográfica; para ellos, como para la reacción anticósmopolita

---

<sup>68</sup> La política tiene su fisiología (...) como la tiene la humanidad, y sus fenómenos obedecen a un principio de lógica inflexible, lo mismo que los de la naturaleza física", escribe Samper (*ERP*, p. 77); "estudiemos nuestra manera de ser, para constituir la República de conformidad con lo que somos física, moral y socialmente", dice Arboleda (*LR*, p. 48).

<sup>69</sup> Cf. *supra*, nota 42. Las expresiones modo de ser" y "carácter nacional" son sinónimas en el pensamiento ilustrado y romántico español. En el siglo XVIII, como escribe Maravall, "se buscó preferentemente poner en claro el carácter o modo de ser (conceptos equivalentes en el pensamiento dieciochesco) de un pueblo, concretamente del pueblo español, para una vez conocido con precisión actuar eficazmente en su corrección" (*op. cit.*, 1972, p. 273).

<sup>70</sup> Es imposible, en pocas líneas, resumir la importancia de este tema en España y su pertinencia para la comprensión del siglo XIX colombiano. En un artículo en preparación intentaremos abordar ese tópico.

romántica española, la historia se interesa por el proceso individualizador en el que se crea el carácter propio de un pueblo, conocimiento en el que se basará la acción política; la ciencia histórica no busca descubrir la naturaleza humana genérica detrás de sus manifestaciones particulares en los pueblos o naciones<sup>71</sup>. En este pensamiento, el valor de la historia reside en el conocimiento crítico del quién de la historia; el sujeto de la historia ya no son los reyes, ni los príncipes, ni los individuos, sino las naciones: el valor profundo de la historia está pues en el conocimiento crítico de las naciones, de su modo de ser (o carácter nacional) que lo distingue de las otras naciones, conocimiento por el cual se llega a la raíz de sus virtudes y vicios y a la manera de corregirlos<sup>72</sup>.

En esa visión de la ciencia política, articulada a la ciencia histórica, la condición de la acción política es el conocimiento del sujeto al cual se aplica: la población. Ese método propone pues el estudio del "modo de ser", de la composición y distribución de la población, del territorio en que vive, etc. De ese estudio retrospectivo vendrá luego: a) el conocimiento de los lazos que unen a la colectividad nacional, sin los cuales desaparecería; b) el conocimiento de las instituciones políticas adecuadas; c) la explicación del desorden que originan las instituciones inadecuadas; d) la deducción de los remedios y la "extirpación" de las causas del mal. Esa concepción de lo político aparece así

---

<sup>71</sup> Recordemos que, con la introducción del elemento racial, Courtet pensaba hacer de la historia una ciencia natural; así mismo, la ciencia política llegaría a ser una ciencia positiva.

<sup>72</sup> Ver Maravall, 'De la Ilustración al Romanticismo: en pensamiento político de Cadalso', en *Mélanges J. Sarrailh*, París, 1966; ver también Maravall, 1972, *op. cit.*

como necesariamente polémica; pues por su construcción lógica, ese tipo de discurso crea un espacio antagónico dentro del cual se sitúa ante las tesis adversas, definiéndose así por oposición a sus adversarios. Por una parte, el discurso afirma la necesidad de una correspondencia entre el "carácter" colectivo y las instituciones políticas, situando al mismo tiempo en el escenario histórico la dirección de las fuerzas capaces de sacar al país del drama y de salvarlo por esa adecuación<sup>73</sup>. Por otra parte, define su discurso por oposición a

---

<sup>73</sup> Es en este punto en donde interviene la cuestión de la evaluación positiva o negativa de ese "modo de ser" (es decir, del pasado, de las tradiciones), y en donde aparecen las polémicas entre tradicionalistas y modernistas, al interior del modelo causal general. Este tipo de discurso no implica una posición determinada favorable o desfavorable ante los valores de la democracia y de la modernidad; al contrario, su lógica interna puede servir tanto para legitimar formas extremas de democratismo liberal, como formas más o menos represivas y autoritarias. Una de las maneras de combatir la democracia consiste en mostrar tomando, por ejemplo, la revolución francesa, que la soberanía de la mayoría conduce necesariamente al despotismo y al terror; otra consiste en mostrar las virtudes del sistema democrático, para luego contrastar sus exigencias con los valores tradicionales y las realidades culturales y/o humanas de la población juzgadas negativamente, concluyendo entonces en la imposibilidad de importar sistemas políticos ("foráneos") incompatibles con el modo de ser nacional; otra más consiste en mostrar la necesidad de un régimen autoritario sostenido por las masas populares y dirigido contra las minorías privilegiadas "pervertidoras" del sistema democrático; otra consiste en mostrar que el pueblo no está aún preparado para la democracia y que en ello residen las causas actuales de la anarquía y la violencia, de tal manera que la tarea de las élites ilustradas consistiría precisamente en "regenerar" al pueblo, es decir, en destruir sus valores actuales pervertidores del sistema político y en reconstruir su "manera de ser" colectiva (nacional): esta política de lenta palingenesis haría desaparecer con el tiempo los obstáculos al funcionamiento normal de la democracia...

otras visiones del ideal sociopolítico que según esta lógica no son sólo inadecuadas y erróneas sino también generadoras del mal: la anarquía, las guerras civiles, el atraso, la violencia, son la prueba a contrario de la conformidad de las tesis; en esta lógica, los males no desaparecerán sino con la eliminación de las causas y de las fuerzas que sostienen las ideas y las instituciones inadecuadas.

Los ensayos histórico-políticos de Samper y Arboleda no son pues simples primeros intentos preacadémicos ("románticos") de una Historia (patria) Nacional aún politizada, ni sus autores sólo "historiadores de partido". Como las conferencias de Gómez, esos ensayos son gritos de alarma que no responden a un prurito erudito o a una curiosidad científica. Estos autores intervienen en el debate porque no soportan un estado general de desastre que les parece absurdo e interminable; ante un problema crónico del que toda la colectividad exige una explicación, intervenir es para ellos un deber patriótico<sup>74</sup>. Los tres plantean el mismo enigma causal, bajo la forma de un contraste que sugiere el método retrospectivo. ¿Por qué -preguntan instituciones democráticas semejantes no logran producir aquí idénticos resultados que en la América anglo-sajona? ¿Qué causas explican esa absurda cohabitación crónica de las instituciones democráticas modernas con la guerra civil, la violencia, el atraso, la miseria? ¿Está el mal en nosotros mismos, puesto que el modelo político no parece encontrar los mismos obstáculos con otras poblaciones? ¿Son pues esas instituciones inadecuadas a

---

<sup>74</sup> El impulso que lleva a Samper y a Arboleda a estudiar las causas del mal, es el patriotismo. "Este es crito", precisa el segundo, es motivado por "el sincero voto de un corazón patriota" (*LR*, p. 49); "dictado por el sentimiento del patriotismo y del deber", dice Samper en sus *Apuntamientos* (p. 11).

nuestro modo de ser y estamos condenados a no acceder a la modernidad? Para saberlo, estudiemos lo que somos, concluyen los tres autores; aparece entonces la hipótesis racial.

Pero el método no conduce necesariamente al racialismo. A todo lo largo de la historia del país, otros ensayistas y actores políticos han planteado el mismo interrogante y el mismo método, sin caer en el racialismo; lo que particulariza a los tres autores estudiados es esa hipótesis racial<sup>75</sup>. En 1849, Mariano Ospina Rodríguez planteaba el mismo contraste enigmático, pero no proponía "causas malélicas" raciales: ¿Por qué la República democrática representativa no produce en la América española efectos análogos, siquiera, a los que ha producido en los Estados Unidos? ¿Por qué estos principios de organización política, que, según la teoría, deben procurar el más vigoroso y rápido progreso en todos los ramos de la civilización, son estériles en la América Española, o más bien, por qué en lugar de unión y paz producen odios y guerras intestinas, en lugar de seguridad y confianza inseguridad y alarmas perdurables, corrupción en vez de moralidad? (...) Uno de estos hechos es preciso

---

<sup>75</sup> En 1883, interrogándose sobre las causas de la anarquía endémica hispanoamericana y empleando el método retrospectivo, Rafael Núñez duda de las hipótesis racial y del medio: "Tampoco el clima ni la configuración topográfica ejercieron, al parecer, esa influencia, si se tiene sólo en cuenta que la anarquía se volvió endémica bajo todas las latitudes, y tanto en el litoral como en los valles y cordilleras. Es posible que en las diferencias de razas primitivas americanas que se mezclaron con las razas de fuera, haya algo que mezcla la pena un detenido estudio; pero nosotros no contamos en este momento con los datos necesarios para examinar el problema, y apenas nos es dado hacer breves y aisladas apreciaciones" (Rafael Núñez, *Reforma Política*, V.1, p. 388.

admitir: o las teorías son falsas, o existen causas permanentes tan poderosas que desvirtúan y neutralizan su influencia,. La falsedad de las teorías no puede admitirse, puesto que su eficacia está comprobada en todos los Estados que constituyen la Confederación Norteamericana. Es necesario, pues, estar por la existencia de estas causas malélicas..."<sup>76</sup>. Más tarde, en 1895, Miguel Samper preguntaba, antes de criticar las tesis racialistas de su época: "Cuál es la maldición que parece pesar sobre nuestros países para que las constituciones se parezcan en la forma a las de los pueblos civilizados, mientras que los actos de los partidos y de los gobiernos desmienten las promesas hechas (...) ¿Por qué es tan distinta la suerte de latinos y anglosajones en América? ¿Por qué difiere en tan gran medida la obra respectiva de los unos y de los otros en una misma parte del mundo? (...) es tiempo, sobrado tiempo, de ocuparnos en estudiarlas para tratar de resolverlas"<sup>77</sup>

Planteada así, sin embargo, como una interrogación sobre los factores humanos de bloqueo de un sistema político-social ya probado y tomado como norma comparativa, la investigación desemboca necesariamente en la prospección de inaptitudes o de defectos de la población relativamente al funcionamiento normal de ese sistema socio-político<sup>78</sup>. La

---

<sup>76</sup> Mariano Ospina Rodríguez, *Escritos sobre economía y política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969, pp. 92 y ss.

<sup>77</sup> Miguel Samper, *Escritos político-económicos*, Bogotá, Banco de la República, 1977, V. II, pp. 18 y ss. Con el problema contemporáneo de la violencia, el mismo interrogante, con su doble contraste, reaparece bajo el ropaje de la "paradoja": cohabitación incomprensible de la violencia con las instituciones democráticas.

<sup>78</sup> No sería difícil mostrar que la llamada "hipótesis de continuidad" de la violencia con las guerras civiles del siglo pasado, que según

hipótesis racial aparece en ese marco, como una de las respuestas posibles a un interrogante causal que presupone la búsqueda de factores considerados como anormales relativamente a las condiciones de acceso a la modernidad política y social; por esta vía se llega a la estigmatización y exclusión de sectores de la población. El interés del estudio de la lógica del modelo racialista no reside pues tanto en la necesidad de denunciar tesis reprobables, como en el conocimiento de la metodología que la hace posible; por el mismo método, otros criterios no raciales pueden definir la singularidad (identidad) de la población, llevando a otros diagnósticos y a la ampliación del campo polémico en el que compiten tesis diversas de las "causas" y "remedios" de la imposibilidad del progreso y del orden<sup>79</sup>.

La introducción de criterios raciales de clasificación y de distinción de la población, así como el empleo de determinismos de orden racial, se justifican entonces por la premisa metodológica ipseísta-retrospectiva: "conócete a tí mismo"<sup>80</sup>. Los discursos

---

Malcolm Deas se está "convirtiendo en un lugar común", contiene la misma lógica que lleva a buscar en el carácter de la población un factor invariante explicativo de la larga duración del fenómeno.

<sup>79</sup> Abel Naranjo Villegas escribía hace poco: "Los colombianos somos así. Somos con frecuencia perezosos, indolentes o apáticos. Sin ser idénticos, estos rasgos son a la vez efecto y causa del modo de ser peculiar del trópico. Inapetencias responsables de que se desperdicien muchas posibilidades nacionales" (Lecturas Dominicales, *El Tiempo*, 5 de junio de 1988).

<sup>80</sup> En 1903, el argentino Carlos Octavio Bunge, mostraba ese método, antes de encontrar las causas del atraso en las taras de las razas americanas: "El objeto que diría práctico de esta obra es describir, con todos sus vicios y modalidades, la política de los pueblos hispanoamericanos. Para comprenderla, debo

racialistas de Samper, Arboleda y Gómez aparecen pues como aplicaciones particulares de una visión de lo político cuyo método postula que las instituciones políticas deben ser adecuadas a la naturaleza del pueblo gobernado, so pena de desencadenar las fuerzas de la anarquía y de la violencia.

Desde ese punto de vista, el examen del elemento racial es sólo una de las hipótesis posibles resultantes de la aplicación del método, no la única; el determinismo de los "caracteres nacionales" no se limita a los criterios raciales<sup>81</sup>.

La visión racialista distingue la población por dos aspectos: 1) la composición (y distribución territorial) racial; 2) las aptitudes naturales raciales. Del estudio concreto de esos aspectos de la realidad colombiana, los tres autores extraen los dos grandes elementos que constituirán la base matriz de sus tesis racialistas

---

antes penetrarme de la psicología colectiva que la engendra. Y, para conocer esta psicología, analizo previamente las razas que componen al criollo" (Nuestra América, 1918, p. 49).

<sup>81</sup> Real de Azúa resume bien esa diversidad de determinismos y de 'taras', "rémoras", "lastres" y "degeneraciones", en donde los ensayistas racialistas hispanoamericanos de comienzos de este siglo veían las fuentes de la 'enfermedad' de sus países: "las rémoras eran raciales, culturales, religiosas, sociales, geográficas, económicas, psicológicas y políticas, y ante ese lote, mediante el contraste con el desenvolvimiento triunfal de los Estados Unidos del Norte podía ser organizado con puntual simetría. Raciales eran sobre todo la heterogeneidad de aportes étnicos y sus desarmonías pero cada uno de esos aportes constituía un lastre especial: lo español y sus caracteres, el indio, el mestizo y el negro, dotados de precisas y desalentadoras, inamovibles etiologías (op. cit., pp. 19-20). Señalemos, a este propósito, la riqueza lexical de Luis López de Mesa para designar les "causas del mal": "máculas", "atavismos", "anomalías", "dolamas", "defectos", etc. en *De cómo se ha formado la nacionalidad colombiana*, Bogotá, 1934.

respectivas: la heterogeneidad y la desigualdad raciales de la población. Es así como se obtiene finalmente una representación global del mundo social colombiano, de su historia, de sus problemas y de sus soluciones, construida a partir de la composición racial de la población, un modelo racialista del cual los casos de Samper, Arboleda y Gómez son aplicaciones ejemplares. Esa representación está dominada por una idea: las características de la población obstaculizan la formación de una nación moderna; ¡no somos una nación! ¡hay sectores de la población incompatibles con la construcción nacional! Según esa lógica, la solución definitiva del problema vendrá de la adecuación entre la heterogeneidad racial y las instituciones destinadas a unir, controlar, gobernar esa población fragmentada.

El modelo racialista ve el país como un compuesto heteróclito, sin principio de unidad política, que debe ser reconstruido por la base. Se representa el mundo social como un campo en el que se enfrentan grupos sociales distinguidos entre ellos por un criterio "natural" (la raza), criterio explicativo de aptitudes y comportamientos de larga duración compatibles o incompatibles con la democracia y con la vida social moderna. En función de esos caracteres distintivos, esta visión divide la población en categorías sociales determinadas por su posición ante el problema de las causas del mal social; cada categoría es definida por un proceso lógico de estigmatización: responsable o inocente de los males de larga duración del país (anarquía, violencia, atraso, etc.) y de las tragedias vividas colectivamente. Las soluciones políticas propuestas estarán trazadas en esa representación excluyente.

## CONCLUSIÓN

Entre los temas del debate actual sobre los problemas del país, el de la identidad nacional ha tendido a imponerse como uno de los más importantes y urgentes. El temor de la descomposición nacional por fenómenos nuevos explica en alguna manera este interés por el estudio de la identidad colectiva; por ejemplo, la afirmación de particularismos, la dependencia cultural, el impacto de los nacionalismos e integrismos en el mundo<sup>82</sup>. Sin embargo, la razón principal parece ser otra: existe la idea de que el examen de la identidad podría contribuir a despejar el enigma de la interminable y trágica crisis de este último medio siglo<sup>83</sup>. En esto, la función de la reflexión sobre sí mismos se distingue netamente de otros países: no se trata de un reflejo de protección o de afirmación de una percepción de la identidad colectiva amenazada por factores nuevos y extraños<sup>84</sup>. En Colombia, la encuesta sobre los rasgos constituyentes de la identidad nacional parece ser ante todo un instrumento para explorar y comprender los problemas del país. Cada vez más frecuente en la prensa y en los escritos de

---

<sup>82</sup> Este tema "no puede eludirse", estima Jorge Orlando Melo: "el tema es hoy esencial en Colombia, en términos del resurgimiento de formas de afirmación regional o étnica, de los procesos políticos que cuestionan nuestros cien años de soledad centralista, de las perplejidades que provoca la crisis política y estatal que enfrentamos. ¿Hay una identidad nacional en Colombia, o se está disolviendo, amenazada, por un lado, por la cultura cosmopolita de los medios de comunicación transnacionales y por otro, por la afirmación de tensiones regionales o étnicas que pueden aumentar la crisis del sistema institucional?" ('Etnia, región y nación: el fluctuante discurso de la identidad (notas para un debate)', en *Memorias del V Congreso Nacional de Antropología*, Bogotá, Colciencias, 1989, p. 27).

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>84</sup> Cf., E.M. Lipiansky, *L'identité française*, La Garenne, 1991, p. 3.

intelectuales e investigadores sociales, la pregunta sobre lo que significa ser colombiano expresa el desconcierto producido por una situación que parece absurda, pero también la convicción de que el estudio de lo que somos y de cómo llegamos a serlo llevará al conocimiento de lo que nos ha sucedido y a su solución<sup>85</sup>. Planteaba así, como la expresión de la frustración inexplicable de un ideal de vida social, la interrogación sobre la identidad nacional toma un sentido específico: se buscan rasgos del "carácter nacional", elementos de orden psico-social, cultural, biológico, que den cuenta de procesos socio políticos que parecen "anormales", puesto que el mismo sistema político parece funcionar sin esos efectos en otros países y con otras poblaciones<sup>86</sup>; en el fondo, se buscan así "causas" y causantes del bloqueo "anormal" del sistema democrático. Lo que esto tiene de interesante es que no es algo nuevo. Desde los tiempos de la Independencia hasta nuestros días, esa función explicativa del tema de la identidad palpita incesante en los escritos de políticos, ensayistas, investigadores, periodistas; se escudriñan los componentes y "caracteres" de la colectividad nacional, se lanzan hipótesis basadas en elementos invariantes (el somos violentos, por

ejemplo), para descubrir así el origen del bloqueo permanente del orden democrático y la vía de la "extirpación" definitiva de las "causas" del drama "absurdo" y "paradójico" colombiano<sup>87</sup>.

Los discursos racialistas de José María Samper, Sergio Arboleda y Laureano Gómez se inscriben explícitamente dentro de ese mismo propósito, como formas particulares de aplicación del mismo procedimiento etiológico; el principal interés de su estudio reside en que permiten apreciar claramente la lógica interna y las implicaciones teóricas múltiples de ese método retrospectivo identitario. Estos autores examinan a la lupa la población y aíslan la característica racial, elemento a partir del cual interpretan la historia del país, explican el problema y proponen soluciones políticas adecuadas. De Samper y Arboleda a los debates de los años veinte y a su resurgencia reciente no hay, pues, solamente, la continuidad del tema racial y de formas racialistas de estigmatización y de exclusión sociales; más a fondo, hemos visto la presencia, a todo lo largo de la historia del país, de una misma lógica discursiva causal, la persistencia obsesiva de un marco metodológico más general que posibilita ese tipo particular de representación de lo político, de los "males" del país y de sus soluciones.

Hasta qué punto ese género de discurso identitario ha podido penetrar la vida política y las ideas de los partidos es otra

---

<sup>85</sup> Por ejemplo, Fabio López, "Ensayos de cultura política colombiana», en *Controversia*, Nos. 162-163, Bogotá, 1990, p. 101.

<sup>86</sup> Por esta vía se ha llegado hasta el extremo de ver en la violencia y en la guerra rasgos constitutivos de la identidad nacional. Dice, por ejemplo, Gonzalo Sánchez: "A mí me parece tremendamente dramático que no cuando uno mira a Colombia en el contexto de otros países, uno dice: en el Perú está el pasado inca que lo hace fuerte y le da esta identidad. México tiene su revolución que lo identifica. Y a los colombianos nos identifica lo que nos destruye: la violencia..." (Magazín Dominical, *El Espectador*, Bogotá, 27 de noviembre de 1988).

---

<sup>87</sup> La frecuencia de la expresión "país paradójico" es significativa. La idea de "paradoja" manifiesta precisamente lo que se ve como absurdo: la coalición violencia/guerra/democracia. El informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia es explícito al respecto (p. 33). De ahí a la 'cultura de la violencia", como rasgo ancestral explicativo de la larga duración del problema no hay sino un paso...

cuestión, que no intentaremos examinar aquí. Observemos sin embargo que esa forma causal identitaria de plantear problemas nacionales y de buscar sus soluciones, puede llegar a ser parte del problema mismo: en la medida en que logren constituirse en representaciones efectivas de lo político y en que alcancen a inspirar la acción política, esas representaciones del "mal" -del "disfuncionamiento" social- podrán llegar a ser parte integrante de la creación y recreación del problema mismo que pretenden resolver. A pesar de lo que parece imponerse como una evidencia, los problemas no desaparecerán el día en que sepamos "qué somos", ni cuando descubramos la "esencia" profunda de "la colombianidad", pues esa encuesta identitaria es un círculo vicioso que no tiene sentido; el único sentido que sí puede tener es el del impacto social y político de la contienda entre agitadores irreconciliables de la convicción de que esa idea sí tiene sentido. Mucho se avanzará en la comprensión de los problemas del país, el día en que se admita que las ideas son más que "paraguas" o "superestructuras encubridores de "contradicciones más profundas", y en que se tome conciencia de que, en amplia manera, las interpretaciones identitarias de los problemas del país han sido parte del problema. Pero esto ya es tema de otro debate.

## LA DEMOCRATIZACIÓN CHILENA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Hugo Fazio Vengoa\*

Chile presentó durante gran parte de los siglos XIX y XX un alto grado de estabilidad política y se caracterizó por ser una de las democracias más antiguas y estables de América Latina. A inicios de la década de los setenta, sin embargo, el régimen político democrático entró en crisis, debido al alto grado de polarización y a la inflexibilidad de los diversos actores para mantener la anterior configuración de alianzas. Mas el golpe de Estado de septiembre de 1973, el régimen autoritario se trazó como uno de sus principales objetivos superar "los defectos" del régimen político anterior para propiciar una democracia restringida, la cual se debía cimentar sobre bases muy diferentes a la anterior. Este proyecto fundacional del régimen no se pudo sostener y las autoridades se vieron ante la imperiosa necesidad de negociar la transición con las fuerzas de oposición, precisamente con aquellas que había pretendido acabar. En 1989, después del fracaso de Pinochet de perpetuar su poder presidencial, se celebraron las primeras elecciones libres en las que el candidato de la oposición -Patricio Aylwin- obtuvo la mayoría de votos. Este primer gobierno democrático en el período posdictatorial asumió como uno de sus principales objetivos vencer las resistencias e inercias autoritarias que todavía imperaban en el país y establecer un nuevo régimen democrático.

---

\* Politólogo e historiador, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

La redemocratización a la cual se encamina el país no es el simple retorno a las instituciones y prácticas políticas predictoriales, como tampoco es una democracia totalmente nueva. Las transformaciones que han tenido lugar en el concierto internacional, los cambios que introdujo el largo mandato de Pinochet, así como los "enclaves autoritarios"<sup>88</sup> que legó para proyectar su régimen político a los gobiernos que lo sucedieran constituyen factores que los actores políticos principales no pueden ignorar. Con ellos, quiérase o no, se construye la actual democracia chilena.

El trabajo que a continuación presentamos pretende dar cuenta de los desafíos y problemas que afectan a la actual transición política nacional. Como el proceso de democratización que vive el país es más bien la yuxtaposición de elementos surgidos en estas nuevas coordenadas nacionales e internacionales con otros de larga data en la historia del país, el discernimiento de esta problemática sólo podemos aprehenderlo en la dialéctica de la "larga y de la corta duración", porque como acertadamente señala Ferdinand Braudel "las civilizaciones sobreviven a las conmociones políticas, sociales, económicas, incluso ideológicas que, además, ellas dirigen insidiosamente, a veces poderosamente. La Revolución Francesa no fue una ruptura total en el destino de la civilización francesa, ni la revolución de 1917 en la revolución rusa..."<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Véase M. A. Garretón, "Las condiciones sociopolíticas de la inauguración democrática en Chile 1990", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 26 No. 76, Asunción, septiembre-diciembre de 1989, pp. 7-24.

<sup>89</sup> F. Braudel, *Ecrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969, p. 303.

## **RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO OLIGÁRQUICO (1830-1930): UN BALANCE HISTÓRICO**

Uno de los factores principales que propició la alta estabilidad del régimen político chileno durante gran parte de los siglos XIX y XX fue la temprana conformación de un Estado con proyección nacional. Si en Colombia, al igual que en muchos otros países de la región, la hacienda, la Iglesia y los partidos pueden ser considerados como los centros de gravedad de la sociedad decimonónica<sup>90</sup>, la matriz de la sociedad chilena se constituyó en torno del Estado. Como resultado de su temprana conformación y del papel preponderante que desempeñó en la génesis y posterior evolución del espacio económico y político nacional, el Estado se transformó en una instancia determinante del desarrollo del país. Además de su gran actividad desplegada en la esfera económica, el Estado se convirtió en el referente obligado, e incluso podríamos decir único, de la acción política.

La preponderancia del Estado posibilitó una alta estabilidad del sistema político y permitió que los conflictos sociales y la representación de los diversos grupos se institucionalizaran a través de los partidos. El surgimiento de estas organizaciones coincidió con la evolución social del país. Aunque sería exagerado decir que hubo una correspondencia exacta entre ambos, fue lo suficientemente representativo como para posibilitar la institucionalización de lo social en lo político. La ecuación entre estos dos ámbitos en relación con el Estado estableció una coincidencia entre la representación política y la división

social. Con los partidos el conflicto social se trasladó al Estado donde quedó regulado y tuvo posibilidades de expresión. Sin embargo, la estabilidad política constituida a partir de la preponderancia organizativa y referencial del Estado condujo también a que la "sociedad civil" no dispusiera de otros canales organizacionales e institucionales diferentes a los partidos, excepto en la derecha donde el empresariado siempre fue un actor social y político relativamente autónomo. Para el resto de la sociedad, la representación social se expresó a través de los partidos los cuales desarrollaron una tendencia hacia la autonomización creando subculturas específicas para sus militantes y/o representados a partir de una visión doctrinaria e ideológica del Estado, la sociedad, la cultura y la economía<sup>91</sup>.

La temprana conformación del Estado-nación, acontecimiento bastante singular en el contexto latinoamericano, no fue un hecho fortuito producto de las circunstancias ni tampoco el resultado del carácter previsivo de un sector de la clase política, como lo pretendió demostrar una importante corriente historiográfica y posteriormente utilizarlo como figura ideológica el régimen militar<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Véanse A. Allamand et al., *Partidos y democracia*, Santiago de Chile, Flacso, 1985 y M. A. Garretón, 'Partidos políticos, sociedad y democratización. El caso chileno'. *Documento de trabajo* No. 262, Flacso, Santiago de Chile, 1985.

<sup>92</sup> A. Edwards, *Organización política de Chile*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1972. Para una crítica a esta corriente y del uso ideológico que posteriormente se le dio a Portales, véase Cristi R. y C. Ruiz, 'Pensamiento conservador en Chile», *Opciones*, Santiago de Chile, mayo-septiembre de 1986, pp. 121-146 y B. Subercaseaux, 'Diego Portales y la Junta Militar chilena. Singularidad histórica y aproximación retórica', *Araucaria de Chile*, No. 2, 1978, Madrid, pp. 28-46.

---

<sup>90</sup> Véase G. Sánchez Gómez, 'Guerra y Política en la sociedad colombiana', en *Análisis Político*, No. 11, Bogotá, septiembre-diciembre de 1990, pp. 7-27.

La creación de un aparato estatal con proyección nacional fue favorecido por las particularidades del desarrollo histórico del país. Al igual que ocurriera en los demás países latinoamericanos, la economía chilena tuvo su centro motor del crecimiento en el fortalecimiento de un sector externo a través de la exportación de alguna materia prima básica. Esta tendencia estuvo presente ya en las postrimerías de la época colonial cuando la economía chilena se dedicó básicamente a la exportación de productos agrícolas al Perú. Después de alcanzada la independencia, se produjo la integración con el mercado mundial y muy en particular con la economía inglesa. Los diversos ciclos exportadores durante estos dos siglos -agrícola, plata, salitre y cobre-, conservaron el carácter externo del desarrollo de la economía nacional. Ya en el período posindependentista -1830 a 1860- la economía chilena encontró su cauce en las exportaciones de plata y trigo. La viabilidad de este sector económico se constituyó en un factor de la estabilidad política porque cimentó la unidad de la clase dirigente y dotó al Estado de recursos para desarrollar instituciones fuertes y eficientes.

La explotación y exportación de este sector dinámico estuvo generalmente bajo control del capital extranjero. Si bien es innegable que parte importante de las utilidades salieron por esta vía del país, no puede sostenerse aquella interpretación que pretendió demostrar que la explotación de estos recursos naturales se habría desarrollado en forma de enclave sin mayores efectos sobre la

economía nacional<sup>93</sup>. Como numerosas investigaciones han demostrado la presencia del capital extranjero no fue simplemente un mecanismo de perpetuación de la dependencia.

El "desarrollo hacia afuera", por el contrario, constituyó un elemento dinámico para la economía en su conjunto, porque interrelacionó los diversos ámbitos económicos en una economía nacional. Así, por ejemplo, el auge salitrero fomentó la formación de núcleos mineros, estimuló la migración de mano de obra de las regiones del Centro y Sur del país hacia el Norte, posibilitó la transferencia de capitales hacia las regiones centrales para el desarrollo de la agricultura, abrió un significativo mercado para la colocación de la producción agropecuaria, incentivó el desarrollo manufacturero y comercial, la modernización de la infraestructura vial, administrativa y educativa y, por último, acrecentó las arcas del Estado. Este se apropió aproximadamente de la mitad del excedente generado en la actividad salitrera y destinó estos recursos a la expansión de la estructura administrativa nacional, a la realización de un conjunto de obras de infraestructura urbana, a la modernización de puertos, ferrocarriles y vías de comunicación y a la masificación de la educación pública<sup>94</sup>. Estas transformaciones estimularon el temprano surgimiento de un espacio económico nacional sobre la base del cual se forjó el Estado y la nación chilena.

Desde un punto de vista social, esta integración económica determinó la

---

<sup>93</sup> Véase H. Ramírez Necochea, *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

<sup>94</sup> C. Cariola y O. Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1982, pp. 89,95.

conformación de una clase dominante la cual, por tener intereses compartidos en el plano económico, visualizó al Estado como su referente y se unificó. En este sentido, es muy dirigente el hecho que, aun cuando durante el auge salitrero debió haberse fortalecido políticamente a los capitalistas vinculados a esta actividad, el Estado se apoyó en sectores dirigentes no mineros, los cuales, a través del aparato estatal impusieron aquellas políticas que les permitían apropiarse de parte de los excedentes generados por el principal sector exportador. Como escriben Cariola y Sunkel "el Estado se convirtió... en el instrumento de los grupos empresariales y terratenientes, así como de la burocracia civil y militar del Centro-Sur, para captar alrededor de la mitad del excedente generado por la expansión capitalista del Norte Grande"<sup>95</sup>.

En general, puede sostenerse que la ausencia de divisiones sociales y económicas agudas de la clase dominante chilena creó las condiciones para que tanto las élites terratenientes, como los intereses manufactureros y mineros se comprometieran con una economía de exportación. De otra parte, la integración de los sectores dominantes contribuyó a que los actores políticos constituidos adoptaran una organización y proyección nacional, lo que puso término a las discrepancias entre las élites del norte, centro y sur del país y acabó con los actores regionales.

Otro factor que favoreció la unificación nacional fueron las situaciones conflictivas que se vivieron durante gran parte del siglo pasado en las regiones fronterizas del país. La necesidad de doblegar a los indomables araucanos para incorporar las ricas tierras del sur del país

y los conflictos fronterizo y militares con las naciones vecinas sirvieron de estímulo para la unificación nacional. Los sectores más representativos de la sociedad se unieron en torno al Estado para erradicar estas situaciones que amenazaban la integridad del país.

Sobre este trasfondo histórico se constituyó el Estado-nación chileno, el cual, al igual que sus similares latinoamericanos, tuvo un marcado carácter oligárquico en la forma de organización de la vida política hasta la década de los treinta del presente siglo. Su peculiaridad histórica fue estimular aspectos "desarrollistas" en lo económico para lo cual se sirvió de los altos recursos fiscales de que dispuso. El papel de la élite oligárquica no fue otro que favorecer la centralización del Estado mediante la transferencia del poder hacia el Ejecutivo para así garantizar mejor sus intereses.

El hecho que el desarrollo económico y político hubiese sido estable no significa que no se presentaran fracturas y contradicciones. Algunas situaciones de conflicto y de inestabilidad tuvieron lugar, pero estas tensiones no debilitaron ni pusieron en duda el armazón del sistema. Constituyeron simplemente adaptaciones para dar solución a las tensiones que se manifestaban en el interior de la élite.

Tras un interregno de incertidumbre que dominó los primeros años de vida independiente, la guerra civil de 1830 selló el triunfo de los conservadores (pelucones) quienes establecieron un régimen político presidencialista y centralizador. Este régimen, si bien concentraba el poder en el Ejecutivo, mantuvo un amplio margen para que a través del Congreso se equilibrara la

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*, p.90.

dirección fuerte con los intereses de los sectores dominantes.

Los sucesivos conflictos e inestabilidades intraélites, originados por la diversificación de las actividades y de los intereses económicos y políticos restaron legitimidad al régimen introducido por Diego Portales a inicios de los treinta. En la década de los sesenta se modificó sustancialmente el presidencialismo anterior al desplazarse el poder hacia los círculos de notables. El frágil Estado personalista se transfiguró en un Estado de compromiso oligárquicos<sup>96</sup>, derivando finalmente en un sistema semiparlamentario una vez consumada la "contrarrevolución" de 1891 que depuso a Balmaceda. La parlamentarización, que no ponía en duda el dominio oligárquico, permitió la incorporación de los nuevos sectores emergentes al sistema establecido sin tener que realizar mayores cambios.

Durante todo este período, el régimen político de democracia oligárquica tuvo un marcado carácter negociador o transaccional lo que abrió posibilidades para la instauración de prácticas representativas para los diferentes sectores de las clases dominantes, evitándose así que los conflictos y tensiones desbordaran la capacidad reguladora del Estado. El sistema político derivado de esta realidad histórica se caracterizó por ser oligárquico, en la medida en que la vida pública se circunscribía a las acciones emprendidas por sectores terratenientes y mercantiles de origen colonial con mineros y banqueros enriquecidos durante la

República. El carácter "notable" del sistema se puede ilustrar cuando recordamos que una sola familia -la familia Errázuriz- contribuyó con cuatro presidentes y 59 parlamentarios entre 1831 y 1927<sup>97</sup>. Era también un sistema fuerte pero lo suficientemente difuso para que, a través del parlamentarismo o del control oligárquico del Ejecutivo, se estableciera una correspondencia entre el Estado con los disímiles intereses de los sectores dominantes. Por último, era cooptativo ya que disponía de una gran flexibilidad para incorporar sin alteraciones a los partidos reformadores Radical y Demócrata<sup>98</sup>.

Después de casi una década de crecimiento sostenido de la economía chilena, el modelo de desarrollo "hacia afuera" basado en la explotación y exportación de salitre entró en una profunda crisis estructural. El descubrimiento de un sustituto sintético más económico redujo súbitamente el mercado de colocación de este producto e hizo descender vertiginosamente su precio internacional. Las dificultades del sector más dinámico no podía menos que paralizar inmediatamente al conjunto de la economía. La crisis se profundizó durante toda la década de los veinte y llegó a su punto más crítico durante la "gran depresión".

Los sectores oligárquicos impregnados de una filosofía liberal, acostumbrados a orientar sus esfuerzos hacia el comercio exterior, eran totalmente renuentes a desarrollar la producción industrial porque, entre otras cosas, consideraban

---

<sup>96</sup> T. Moulian, "Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno", en, A. Aldunate et al., *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*, Santiago de Chile, 1985, Flacso, p. 23.

---

<sup>97</sup> J. J. Brunner y G. Catalán, *Cinco estudios sobre cultura y sociedad*, Santiago de Chile, 1985, Flacso, p. 26.

<sup>98</sup> A. Ángel, *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*, México, Ediciones Era, 1974.

que el mercado nacional era demasiado estrecho. De otra parte, la asimilación de los sectores económicamente dominantes al desarrollo del comercio exterior impidió que parte de la élite pudiese promover una política industrial y desarrollista como sustituto al debilitamiento del comercio exterior. La élite no pudo hacer frente a la crisis de la economía salitrera. Esta crisis del sector primario exportador, que se agravó por los efectos de la "gran depresión", desarticuló el sistema de intercambios y aceleró el desmoronamiento de la república oligárquica.

Las dificultades enfrentadas en el plano económico se correspondieron con una aguda crisis política. De 1924 hasta 1933 el país fue sacudido por la violencia. La oligarquía demostró en esta coyuntura totalmente adversa que no sólo era incapaz de proveer una salida a la crisis económica mediante la reorientación del modelo de desarrollo capitalista, sino que además no pudo hacer frente a los problemas sociales que se agudizaban. Su obsesión se limitó a conservar a toda costa sus privilegios.

Dos situaciones se reunieron para acelerar la erosión del sistema oligárquico. De una parte, la consolidación de un movimiento obrero radical, de inspiración marxista, abrió las compuertas para el ingreso de la clase trabajadora en la vida nacional. El carácter contestatario y antisistémico de este movimiento y el hecho que se alimentara básicamente de las tesis marxistas fue, en parte, el resultado del papel organizativo y referencial que desempeñaba el Estado chileno. Los líderes obreros veían que sólo a través de la conquista del poder político se podría impulsar una política de cambio. En este sentido, la gran aceptación del marxismo no fue tanto el resultado de la "madurez"

de la clase trabajadora, sino de la morfología constitutiva de la sociedad que, a diferencia de otras, estaba dotada de un Estado fuerte, estable y activo que fácilmente se podía convertir en una herramienta del cambio, tal como el marxismo lo profesaba<sup>99</sup>.

Este poderoso movimiento obrero, cuya columna vertebral se conformó en la pampa salitrera, le dio un inmenso poder a estas organizaciones. Su ubicación en el sector más dinámico de la economía los dotó de una gran capacidad para reducir los márgenes de acumulación de capital, paralizar la producción y detener los ingresos del Estado. Hasta la década de los veinte, la élite oligárquica recurrió al aparato represivo del Estado para limitar la influencia y erradicar de raíz este poderoso movimiento<sup>100</sup>. Los intentos fueron completamente fallidos. El movimiento obrero no sólo no desapareció, sino que se radicalizó y consolidó. Además, aumentó su influencia hacia los sectores medios, algunas de cuyas organizaciones también comenzaron a postular que el problema principal era los grandes desequilibrios entre el capital y el trabajo.

De otra parte, el despertar y la combatividad de los sectores trabajadores dividió a la élite. El triunfo de la Alianza Liberal en las elecciones parlamentarias de 1918, constituida por radicales, liberales doctrinarios y demócratas, demostró que grandes transformaciones se estaban produciendo entre la población

---

<sup>99</sup> Una interesante radiografía del marxismo en la historia de Chile puede encontrarse en T. Moulian, *Socialismo y Democracia*, Santiago de Chile, Flacso, 1982.

<sup>100</sup> Véase Ch. Bergquist, *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 1988, capítulo segundo.

votante a favor de aquellos actores que disponían de un discurso social y económico más caro a la sociedad.

Estos cambios en el sentir de la población posibilitaron el triunfo de Arturo Alessandri en las elecciones presidenciales celebradas en 1920. El "León de Tarapacá", como se le llamaba, dividió completamente a la élite porque su proyecto de gobierno consistió en una serie de reformas que intentaban limitar el poder indiscriminado de la oligarquía v gr. creación del Banco Central, órgano emisor y encargado de regular el crédito, la reglamentación del funcionamiento de los bancos, etc. También introdujo cambios al sistema mediante la elaboración de un discurso y una práctica política caudillesca que movilizaba a las masas para fortalecer su autonomía y distanciarse de la élite oligárquica<sup>101</sup>. A través de la movilización, Alessandri intentó afrontar los problemas sociales y desarrollar un nuevo marco institucional que permitiera sacar al país de la crisis política en que se había sumergido. Intentó también crear cauces institucionales para controlar los movimientos sociales de capas medias y trabajadoras que estaban desbordando la capacidad reguladora del Estado. Su gran debilidad como reformador fue, sin embargo, no haber abordado el problema principal: reorientar el desarrollo capitalista que ya estaba completamente agotado.

A pesar de su relativo fracaso, el alessandrismo tuvo una gran incidencia en el desarrollo posterior del país: con su política de movilización, otorgó a los

sectores medios y populares una mayor cobertura para su autonomía frente a la oligarquía. Fue el carácter beligerante de las organizaciones trabajadoras lo que indujo a la élite a hacer concesiones y emplear una nueva estrategia para el sometimiento de los trabajadores. En 1924, la clase gobernante sustituyó la represión física por la contención del potencial revolucionario por medio de mecanismos legislativos y la aprobación de un Código Laboral<sup>102</sup>. Los sindicatos y las organizaciones obreras se integraron a la vida institucional del país.

Alessandri introdujo también una profunda división en la élite, e importantes sectores de los partidos Conservador y Liberal buscaron por todos los medios su derrocamiento mediante el uso de la fuerza militar. Esto a su vez se tradujo en una división y politización de las fuerzas armadas, las cuales ingresaron de lleno a participar en la vida política y dieron origen a un período de predominio castrense que sólo culminó en 1933. Por último, la renuncia de la derecha política a atacar los problemas de fondo del país la sumió en una política defensiva de la cual no saldría hasta la década de los sesenta.

## **EL PERIODO DE LOS FRENTE POPULARES (1938-1947)**

La crisis del modelo político oligárquico y la incapacidad de la élite para hacer frente a esta situación condujo a un período pretoriano de inestabilidad política que se extendió durante toda la década de los veinte. Asonadas militares, golpes de Estado de diferente cuño dominaron la escena política.

---

<sup>101</sup> T. Moulian e I. Torres, *Discusiones entre honorables. Lao candidaturas presidenciales de la derecha, 1938-1946*, Santiago de Chile, Flacso, 1954.

---

<sup>102</sup> Ch. Bergquist, *op. cit.*, p.90.

Durante estos años se produjeron transformaciones profundas en el sistema político. De una parte, la obsesión de la oligarquía de poner fin a la inestabilidad la sumió todavía más en una posición defensiva, porque ante todo deseaba un retorno al régimen anterior, el cual ya no era compartido ni por las clases medias ni por los sectores populares. En segundo lugar, fue propio de este período la autonomización de las clases medias y de sus organizaciones representativas -el Partido Radical- con respecto a la oligarquía. En tercer lugar, se produjo una consolidación organizativa y representativa de los partidos de izquierda. Por último, tanto los sectores medios como populares eran conscientes de la necesidad de redefinir el modelo de desarrollo sobre todo cuando sobre el país se desencadenaron los efectos de la crisis de 1929.

El impacto de la "gran depresión" fue traumático para el país. Chile fue una de las naciones más duramente afectadas por esta crisis<sup>103</sup>. Ello hizo aún mucho más imperativo la necesidad de abordar la reorientación económica del país. La situación económica en 1932 en comparación con 1927-29 era deprimente. El nivel de exportaciones e importaciones se había reducido en 78.3% y 83.5% respectivamente, el PGB per cápita se contrajo en un 60% y los precios del nitrato y del cobre cayeron en un 60% y 70%<sup>104</sup>.

La inestable situación política se agravó por el descontento y la radicalización de las capas medias y populares. El uso

---

<sup>103</sup> Ch. Kindlerberger, *la crisis económica 1929-1939*, Barcelona, Crítica, 1985, p. 229.

<sup>104</sup> P. Meller, "Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno 1880-1990", *Trayectorias divergentes*, Santiago, de Chile, CIEPLAN-HACHETTE, 1990, p. 65.

constante de los aparatos punitivos para reprimir a los trabajadores y el abandono en el que vivían los obreros radicalizó a los sectores populares.

En esta coyuntura se produjo un realineamiento de los partidos políticos. En 1933, se fusionaron varias organizaciones de izquierda y crearon el Partido Socialista, el cual tras la experiencia de la República Socialista de 1932 formalizó como uno de sus objetivos políticos hacer viable un proyecto alternativo de desarrollo para Chile. En los años treinta, el Partido Comunista bajo la influencia del Komintern abandonó sus posiciones izquierdistas y antisistémicas para luchar por la creación de un gran frente antifascista, el cual en la realidad chilena derivó en un programa de modernización del país. Por último, el Partido Radical decidió abandonar su alianza tradicional con la derecha y optó por fortalecer sus vínculos con las organizaciones de izquierda, motivado por el desplazamiento político de las capas medias, así como por el hecho que los dirigentes radicales comprendieron que en alianza con las organizaciones de izquierda tenían todas las posibilidades de ser la fuerza dominante de la coalición mientras que con la derecha ocuparían una posición subalterna. Así nació el Frente Popular, coalición que con recomposiciones se mantuvo en el poder hasta finales de la década de los cuarenta.

Contrariamente a una tesis muy difundida que afirma que el Frente Popular constituyó un freno para los impulsos de cambio social de los trabajadores<sup>105</sup> consideramos que precisamente durante este período y gracias a la conformación

---

<sup>105</sup> Véase, B. Elgueta y A. Chelén, "Breve historia de medio siglo en Chile", en *América Latina: historia de medio siglo, tomo I*, México, Siglo XXI, 1985, p. 242.

de este Frente se consolidó la inclusión de las capas medias y de los trabajadores en la vida nacional y se alcanzó una nueva institucionalidad y estabilidad del régimen político.

La creación de esta alianza política fue ante todo el resultado de la radicalización y de la mayor autonomía alcanzada por las capas medias. Fue un fiel testimonio de su ingreso a la arena política como fuerza autónoma y con una gran capacidad para sellar alianzas con diferentes sectores sociales. Su debut institucional abrió una nueva página en la historia nacional no tan sólo por la expansión del sistema político que se ramificó hacia nuevos sectores, sino también por su capacidad para sustituir a la oligarquía en el manejo del Estado.

La importancia del Frente Popular en la historia chilena no puede ser minimizado, porque no constituyó simplemente una coalición electoral. Fue, por el contrario, un gran pacto de transformación social. Se produjo una radical reorientación del modelo de desarrollo nacional mediante el estímulo a la política de sustitución de importaciones. Esta política fue implementada mediante diversos mecanismos de protección de la industria, incentivos y crédito barato. El Estado dispuso grandes sumas a la inversión para modernizar la infraestructura y asumió un papel activo en la industrialización mediante la creación en 1939 de CORFO, Corporación de Fomento de la Producción, que tuvo como función la formulación de un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para actividades productivas.

La modalidad de industrialización puede ser definida como programa por el papel central que desempeñó el Estado y porque ya no era privada como antes. En una perspectiva más global puede sostenerse

que esta industrialización acompañada de democratización estableció que las lógicas redistributivas se impusieran sobre la acumulación privada<sup>106</sup>, lo cual era plenamente congruente con los intereses promovidos por las capas medias.

A nivel político y social, las transformaciones fueron no menores: se dio inicio a lo que algunos autores han denominado **democratización sustantiva**<sup>107</sup>, que en el marco del sistema político democrático abrió espacios para la representación, competencia y satisfacción de los intereses de los sectores recién incorporados. Con el correr del tiempo, la democracia sustantiva trajo consigo un aumento de las demandas sociales a ser satisfechas por el Estado y por sus programas de modernización. La necesidad de los partidos de traducir esas demandas en realidad polarizó el sistema político con el agravante que el crecimiento económico no era suficiente para satisfacer esas necesidades.

Ante el debilitamiento de la derecha, surgió un centro dinámico, el Partido Radical, pronto a realizar todo tipo de alianzas que le dio plasticidad al sistema político. La gran fortaleza del centro fue también el resultado del carácter irreconciliable de la oposición izquierda-derecha que le otorgó un gran poder como eje del sistema de alianzas. Por último, se consolidó la izquierda como actor, ingresó al mercado político y se institucionalizó dentro de los marcos del sistema de competición democrática.

---

<sup>106</sup> T. Moulian, "Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno", op. cit.

<sup>107</sup> M. A. Garretón, *El proceso político chileno*, Santiago de Chile, Flacso, 1982, p. 26.

El sistema de partidos se estructuró de manera tripartita. Aun cuando existieron importantes oscilaciones, en general un tercio de la votación le correspondió a la izquierda, otro al centro y otro a la derecha. La imposibilidad para que estos sectores alcancen una mayoría incidió también en las políticas de alianzas, ya que obligó principalmente al centro a deslizarse hacia uno u otro lado para lograr una mayoría coalicional tanto en las elecciones presidenciales como en las transacciones en el Congreso.

La derecha desarrolló durante todo este período una política defensiva. Dejó de ser una opción política porque no pudo entrar en alianzas con el centro, el cual se había sensibilizado con las políticas de cambio. Sin embargo, utilizó su presencia en el Congreso para obligar al Ejecutivo a realizar transacciones políticas con la oposición. De otra parte, la derecha no se opuso al modelo de desarrollo porque los sectores económicamente dominantes resultaron ser los grandes beneficiados con la política de modernización y de promoción a la industria. Por último, la derecha no vio atacados ni sus intereses ni sus posiciones. El Frente Popular fue un reformismo modernizante que de manera paulatina transformó las estructuras socioeconómicas y políticas nacionales. No emprendió ninguna reforma radical como la agraria, ni puso límites a la inversión extranjera ni perfeccionó el régimen político mediante una ampliación del mismo hacia los sectores marginados ni mucho menos pretendió convertirse en una revolución social que transformara la fisonomía del país.

Una vez finalizada la segunda guerra mundial, el Frente Popular se agotó poniendo fin a la alianza de centro-izquierda. El auge electoral de la izquierda y las constantes apelaciones de

los comunistas para que a través de movilizaciones se realizara el programa político condujo a una sobrepolitización e ideologización del sistema político en general. De otra parte, las presiones de Estados Unidos y de las fuerzas conservadoras llevaron a que el presidente González Videla decretara la Ley de "Defensa permanente de la democracia" por medio de la cual el Partido Comunista fue declarado ilegal y sus militantes perseguidos.

El resquebrajamiento de la alianza de centro-izquierda no se tradujo, sin embargo, en la reconstitución de una alianza entre la derecha y el centro. La incapacidad de la primera para asimilar las políticas reformistas y la defensa inmediata de los intereses empresariales impidió la constitución de tal coalición. La derecha pensaba más en contrarreformas que en programas de modernización<sup>108</sup>.

La descomposición del sistema de partidos con la legalización del PC y las grandes desavenencias entre el centro y la derecha posibilitó que en las elecciones presidenciales de 1952, un caudillo, portador de un programa populista, Carlos Ibáñez, ganara las elecciones. El mandato de Ibáñez constituyó un intervalo que renegó del sistema partidario. Su programa rápidamente se agotó y llevó a una reconstitución del sistema, tal cual habían imperado anteriormente, pero con el único agravante de estar mucho más ideologizado.

## **POLARIZACIÓN Y CRISIS POLÍTICA (1958-1973)**

---

<sup>108</sup> Véase T. Moulian e I. Torres, *Discusión entre honorables*, op. cit., pp. 317-334.

Si es usual que las crisis económicas precedan a las políticas, en Chile, se presentó una situación en la que ambas se desarrollaron paralelamente. La economía si bien no se encontraba en su mejor momento, tampoco era el peor. Entre 1945 y 1973, el crecimiento del PGB fue del 4% anual aunque el flagelo de la inflación azotaba duramente al país. La crisis global de la sociedad chilena, que llegó a su máximo paroxismo al final de este período, fue el resultado del agotamiento del modelo desarrollista de Estado de bienestar que ya no podía seguir conjugando los intereses y mecanismos de distribución y participación (democracia sustantiva) con los de acumulación. La constante incorporación de nuevos sectores a la vida pública aumentó el diapasón de las demandas sociales que el modelo de desarrollo ya no podía satisfacer a lo que se sumó el divorcio cada vez más acentuado entre las necesidades de estos sectores y los términos que se derivaban de la conservación de una pauta capitalista de desarrollo. Esta tensión se tradujo en un desgarramiento del sistema político con sus efectos concomitantes sobre lo económico como resultado de la erosión del centro programático y de su incapacidad para, a través de alianzas, impedir la desintegración del régimen político<sup>109</sup>.

En las elecciones presidenciales de 1958 triunfó Jorge Alessandri, representante de la derecha. Su victoria fue más el resultado de la manera como se estructuró el campo de fuerzas que por un aumento electoral de la derecha. Su gobierno, de inspiración tecnocrática, se preocupó exclusivamente por la aplicación de un plan económico de estabilización para

sanear las finanzas, con una congelación de sueldos que descargó el peso de la capitalización sobre los trabajadores. Su programa preveía estimular un desarrollo capitalista articulado en torno al mercado que sustituyera el papel que hasta entonces desempeñaba el Estado. No mostró el menor deseo de sostener un programa de modernización que realizara las demandas sociales ni pudo redefinir sus políticas de alianzas, lo cual evidenció una vez más la lejanía de la derecha para ponerse a tono con la democracia sustantiva.

En estas elecciones se recompuso un sistema de partidos con características algo diferentes a las fases anteriores. Se conservaron los tres tercios, pero la rigidez doctrinal y organizativa de los partidos imposibilitó la cristalización de alianzas políticas. La izquierda -socialistas y comunistas- constituyó una alianza electoral -el FRAP-, la cual sobre todo en la década de los sesenta, bajo la influencia de la revolución cubana y de la incorporación a sus filas de sectores antes marginados de la vida pública, sufrió un proceso de radicalización e ideologización que descartaba las alianzas con otras fuerzas políticas porque su objetivo ya no era la modernización del país sino la construcción de una sociedad socialista.

El centro, dominado históricamente por un poderoso Partido Radical, se transfiguró debido a la emergencia de la Democracia Cristiana, DC, partido reformista que postulaba la modernización del país mediante el ensanche de las bases productivas bajo fuerte control estatal y una mayor redistribución de la riqueza. A diferencia del PR, la DC era un partido ideológico que no estaba dispuesto a firmar alianzas. Esto lo señaló claramente uno de los principales teóricos cuando escribió:

---

<sup>109</sup> A. Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago de Chile, Flacso, 1989, p. 28.

Un Partido Demócrata Cristiano de vanguardia es el único que puede realizar la doctrina. Su papel no consiste en declararse de acuerdo con lo real, ni en subrayar las coincidencias. Su preocupación, por el contrario, es romper los moldes, señalar las diferencias. Necesita perfilarse. Para ello, la lucha contra los demás se impone... Todo compromiso, toda debilidad, toda aceptación de los hechos sobre los principios, hace del partido una fuerza debilitada en su esencia<sup>110</sup>.

El carácter reformista de la DC y la adopción por parte de esta organización de muchas de las banderas que agitaba la izquierda obligó a ésta a desplazarse hacia posiciones más radicales en el espectro del sistema de partidos. De otra parte, como la DC le disputaba el electorado y la cosmovisión católica a la derecha tradicional, esta última se ubicó en posiciones más conservadoras. Después del fracaso del gobierno de J. Alessandri, la derecha quedó desarmada y vio mermar sus filas en favor de la DC. Su posición se agravó aún más por la inflexibilidad de la DC que no estaba dispuesta a negociar una alianza que frenara el ascenso de la izquierda. La derecha tuvo que apoyar al candidato DC en las elecciones presidenciales de 1964 sin obtener nada a cambio.

La rigidez y creciente oposición de los partidos políticos se tradujo en una mayor absorción de las organizaciones sociales por parte de las estructuras partidarias. Se profundizó la lucha por el control de los

sindicatos, federaciones de estudiantes, etcétera. Las únicas agrupaciones que escaparon a la influencia partidaria fueron las de empresarios, debido a que la derecha con sus organizaciones tradicionales era muy débil para proyectar su poder y control hacia ellas. La politización de las organizaciones sociales alcanzó ribetes mayores, cuando la DC, a la par que impulsó la reforma agraria, promovió la sindicalización campesina.

Esta polarización no fue simplemente el resultado de la sobreideologización de los partidos. El Estado mismo desempeñó un rol nada despreciable. A finales de los años sesenta, el Estado chileno tenía un poder muy amplio. La inversión pública directa superaba el 50% del total de la inversión bruta, y el Estado controlaba más del 50% del crédito total. Su participación sobre el PGB era de 14% y empleaba a 13% de la población económicamente activa. CORFO poseía acciones en las 80 principales empresas y era accionista mayoritario en 39 de ellas.

En el período 1940-1970, escribe P. Meller, el Estado empezó a adquirir nuevos papeles en el proceso productivo. Primero fue el Estado-promotor que proporcionaba el crédito para la inversión industrial privada; luego, el Estado-empresario, a través de las empresas estatales; finalmente, el Estado-programador, que definía el horizonte de largo plazo para el patrón chileno de desarrollo y especificaba a dónde debía ir la inversión futura, fuese pública o privada, utilizando incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> J. Castillo, *Teoría y práctica de la Democracia Cristiana*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1973, p. 19.

---

<sup>111</sup> P. Meller, op. cit., p. 73.

Este importante papel desempeñado por el Estado en la conducción económica y en la incorporación de nuevos sectores sociales se constituyó en el referente obligado de acción de las organizaciones políticas porque para mantener sus bases sociales debían generar los espacios de realización de las demandas sociales. Alcanzar el poder estatal se convirtió en una forma de sobrevivencia para canalizar los recursos del Estado y orientar las políticas hacia los sectores representados.

Todas estas tensiones se agudizaron durante la administración demócrata cristiana de E. Frei (1964-1970). Además de la "chilenización" del cobre, por medio de la cual el Estado adquirió el 50% de las acciones de las compañías norteamericanas que explotaban el metal, Frei promulgó una ley de reforma agraria y de sindicalización que asignó la tierra, organizó y movilizó a los campesinos y promovió un programa de inversión directa del Estado en la industria.

La "revolución en libertad" emprendida por Frei sustituyó las anteriores alianzas de centroizquierda en la promoción de políticas reformistas y modernizantes e impulsó a socialistas y comunistas hacia posiciones antisistémicas. Si la izquierda deseaba conservar su significación política tenía que proyectarse como fuerza radicalizada. Además, el deseo de la DC de copar las bases sociales históricamente consolidadas de la izquierda, a través de la movilización campesina y la creación de sindicatos paralelos, obligó a la alianza socialista-comunista a promover estrategias de ampliación de la democracia sustantiva para los trabajadores y defender así sus posiciones.

De otra parte, la activa política estatal pro vida en el desarrollo de la industria, los límites impuestos al poder terrateniente y la política modernizadora de la administración Frei crearon una situación en la que la DC podía sustituir a la derecha tradicional en la representación de los nuevos segmentos capitalistas.

La necesidad de la derecha de tomar un referente político que la distanciara de la DC y le permitiera proyectarse como una alternativa de poder, llevó a este sector a fundar una organización que representara sus intereses. Así nació en 1966 el Partido Nacional, PN, heredero de los partidos tradicionales de derecha, con fuerte presencia de elementos nacionalistas y gremialistas quienes, además de la defensa de los valores nacionales, tomaron como horizonte garantizar el orden y la iniciativa privada. El hecho que este partido naciera en momentos en que el espectro político ya estaba copado lo obligó a ubicarse en una posición de extrema derecha.

A finales del mandato demócrata cristiano ya no existían mecanismos institucionales para restituirle la plasticidad al sistema de partidos. Las pretensiones hegemónicas de la DC impidieron que se pudiese llegar a acuerdos con la izquierda, aun cuando el programa del candidato presidencial DC -Radomiro Tomicera muy similar al de Salvador Allende. Además, el desprendimiento de los sectores de izquierda de la DC, que dio lugar a la conformación del Movimiento de Acción Popular Unitario, MAPU, y posteriormente de la Izquierda Cristiana (IC), desplazó el centro de gravedad de la DC hacia la derecha y alejó la posibilidad de diálogo y alianza con la izquierda. Por las razones anteriormente señaladas tampoco existía la posibilidad de construir una coalición de centro-derecha.

El triunfo de S. Allende en las elecciones presidenciales de 1970, con una mayoría relativa de votos, fue, al igual que ocurriera con Alessandri en 1958, el producto de la manera como se configuró el campo de fuerzas y no el resultado de la radicalización del electorado.

La situación imperante en 1970 era difícil porque en ese momento el resquebrajamiento del sistema político fue acompañado por una agudización de la crisis del modelo de desarrollo iniciado por el Frente Popular. Ni la sustitución de importaciones ni la paulatina ampliación de la democracia sustantiva eran sostenibles. El incipiente desarrollo económico era incapaz para satisfacer las crecientes demandas sociales que se canalizaban a través de los actores políticos y sociales. De otra parte, el modelo mostraba síntomas de agotamiento. Los índices de crecimiento no satisfacían y mostraban serias incongruencias. Se planteó la urgencia de redefinir el modelo de desarrollo. Dado los grados de polarización y los paradigmas entonces prevalecientes las alternativas eran o relanzar la acumulación privada mediante a liberalización de las relaciones económicas y la reducción de las competencias del Estado o profundizar los instrumentos redistributivos y participacionistas mediante una socialización de la economía y un más férreo control y dirección estatal de la economía. Como es de todos conocido el gobierno de Salvador Allende optó precisamente por esto último.

El aspecto más comprometedor de la crisis no se refirió tanto a las agendas económicas como a las políticas. En los inicios del gobierno de Allende no hubo una crisis del régimen político democrático, el cual en general era

reconocido y respetado por los principales actores. Pero sí había una evidente crisis en el sistema de partidos. A diferencia de antaño, este sistema se había vuelto inestable (incapacidad para construir alianzas mayoritarias duraderas) y ya no estaba en condiciones para crear mecanismos legales de participación. El Estado desarrollista de bienestar ya no podía regular y canalizar el conflicto social porque era cada vez más evidente la contradicción entre quienes querían estimular las tendencias igualitaristas y los que deseaban profundizar la acumulación capitalista.

Los diferentes partidos políticos recurrieron constantemente a medidas extralegales como movilizaciones y apelaron comúnmente a la violencia para hacer valer sus intereses. La derecha recurrió a medidas de fuerza para impedir el advenimiento de la Unidad Popular, UP, al poder (asesinato del general Schneider) y orquestó grandes movilizaciones (Paro de octubre de 1972) para derrocar el gobierno. La izquierda no se quedó atrás: creó los "cordones populares" para movilizar y armar a sus partidarios en la defensa del Gobierno. La alta polarización política y los elevados niveles de movilización radicalizada desbordaron la capacidad dirigente de los partidos. Se empezó a buscar la realización de los intereses fuera del sistema de partidos.

El Estado se feudaliza. El Ejecutivo se convirtió en el gobierno de los sectores populares, mientras que la mayoría parlamentaria favorecía a los sectores capitalistas y a las capas medias. El Estado perdió su carácter integrador y se

paralizó al no poder regular los intereses de los distintos sectores enfrentados<sup>112</sup>.

Contribuyó también al desgarramiento del sistema de partidos la medida adoptada por el gobierno de incorporar a militares en funciones de gobierno. Esto no sólo estimuló la politización de las fuerzas armadas, que quedaron atrapadas en las mismas contradicciones que estaban destruyendo la sociedad, también significó recurrir a una institución "neutral" para dirimir los conflictos que el sistema de partidos ya no podía solucionar.

Los desaciertos económicos y la violencia detonaron fuerzas centrífugas en la sociedad. La clase media, pilar fundamental del sistema político chileno asumió posiciones extremas por la inseguridad de la estrategia de reformas económicas de la UP, el clima de violencia imperante y el choque con su universo cultural y su código de comportamiento<sup>113</sup>. El radicalismo de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno y la violencia congénita que acompañó a los diversos actores políticos introdujo signos de desarticulación que debilitó la legitimidad sobre la cual se sostenía la regulación del conflicto dentro del régimen político.

La inestabilidad política y social favoreció la alianza de derecha con la DC. Varios intentos se emprendieron por parte de esta oposición para poner fin al gobierno de Allende. El Paro de octubre de 1972 fue una tentativa de desestabilización mediante la movilización de

las capas medias en contra del Gobierno. Posteriormente, se depositó las esperanzas en los recursos legales como era la obtención de los 2/3 de la votación en las elecciones legislativas celebradas en marzo de 1973 para poder exigir constitucionalmente la renuncia al Presidente. Ante estos fallidos intentos sólo quedaron las medidas extralegales.

El golpe de Estado de septiembre de 1973 fue el punto culminante del desgarramiento del sistema de partidos y de la crisis del régimen político. Para la fecha había una crisis que se expresaba en varios niveles. Se profundizó la descomposición del modelo capitalista de desarrollo, pero no se planteó la construcción coherente de un modelo alternativo. Se produjo una gran polarización política que desbordó los marcos del sistema imperante y condujo a una pérdida de legitimidad del régimen político. Para todos el régimen democrático se convirtió en una mera formalidad. Para unos tenía que ser sustituida con la implantación de un régimen verdaderamente revolucionario y para los otros, la democracia era la principal causa de los desbordes y era la condición de la inestabilidad política. Se acabó así la larga institucionalidad de la vida política chilena.

## **EL AUTORITARISMO MILITAR**

Los sectores que encabezaron el golpe contaban con un apoyo significativo de la población. Las capas medias, los sectores dominantes e inclusive ciertos núcleos de trabajadores movilizados por la DC constituyeron el apoyo social a la dictadura. Después de un período de indefinición ideológica, en la que la base social y política era muy heterogénea, se constituyó un bloque en el poder conformado por los militares, los sectores

---

<sup>112</sup> R. Baño, y M. Canales, 'Cambio político', en, Meller P., et. al., *Chile en la década de los ochenta*, Madrid, Situación Latinoamericana, CEDEAL, 1992, p. 99.

<sup>113</sup> M. A. Garretón y T. Moulian, *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones Minga, 1983, pp. 99-100.

tecnocráticos y ciertos elementos nacionalistas.

El régimen militar que se inició en 1973 no podía ser un simple paréntesis autoritario para retornar al antiguo esquema y a la democracia. Era la oportunidad histórica de la derecha, que durante los últimos cincuenta años había ocupado una posición defensiva, para aplicar su ideario ideológico, político y económico. Tenía que ser un sustituto al populismo frentepopulista que eliminara los obstáculos sociales e institucionales redistribucionistas que limitaban la expansión de la acumulación capitalista. El régimen militar en esta perspectiva puede ser definido como una "revolución desde arriba" que, además de eliminar la alternativa socialista de desarrollo, creó las condiciones para profundizar la modernización capitalista.

El modelo económico anterior fue sustituido por uno en el cual la dinámica del crecimiento recayó en la progresiva incorporación de aquellos grupos sociales y circuitos económicos que estaban orientados hacia el mercado internacional. A nivel social, el desarrollismo populista que reposaba en la incorporación de las clases medias y trabajadoras en la vida económica y política a través de las funciones distributivas del Estado fue abandonado al optar el régimen por un sistema que redujo el tamaño y las funciones del Estado, "privatizó" las capas medias que dejaron de depender del aparato estatal para su reproducción, excluyó completamente a los sectores trabajadores y consolidó como núcleo dinámico y privilegiado del tejido social a los sectores vinculados al comercio exterior y al mundo de las finanzas. En el plano político, por último, el régimen militar decidió atacar los "vicios y malos hábitos" del pasado y se propuso crear un

nuevo orden institucional. Para alcanzar esa meta había que iniciar un lento proceso de maduración de una nueva institucionalidad que limitara la cobertura de actividad de los partidos políticos.

Los 17 años de dictadura militar<sup>114</sup> se tradujeron en un período de transformaciones radicales de la sociedad chilena. En un comienzo (1973-1975) se desencadenó una masiva represión contra las organizaciones sociales y políticas que habían apoyado al gobierno de Allende. Este período también se caracterizó por el delineamiento de un nuevo proyecto histórico y por el desmonte de la institucionalidad anterior.

A partir de 1975, se inició una fase que se caracterizó por la institucionalización de la violencia y por el desarrollo de un programa fundacional y normativo para el régimen. Se emprendió una privatización masiva de empresas y bancos y se procedió a una "mercantilización" de las relaciones políticas y sociales. Se postuló que la estabilidad y continuidad del ordenamiento social no se aseguraban por la calidad de las normas constitucionales, sino que dependían "del avance en la construcción de una sociedad dotada de mecanismos propios de coordinación: era la utopía de una sociedad autorregulada por el mercado"<sup>115</sup>.

En el proyecto del régimen, el mercado debía sustituir al Estado en tanto que órgano de dirección social. Se convirtió en el fundamento para la reforma de las relaciones laborales que pretendían ensanchar los límites de la libertad

---

<sup>114</sup> Las dos obras principales sobre el régimen militar con P. Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, Flacso, 1985 y M. A. Garretón, *El proceso político chileno*, op. cit.

<sup>115</sup> P. Vergara, *ibidem*, p. 180.

individual en el plano económico, sostener la propuesta neoliberal de transformación global de la sociedad y reducir la cobertura sindical para acabar con el sustrato social de los partidos de izquierda<sup>116</sup>. A nivel político, se definieron los marcos institucionales para iniciar el tránsito, hacia un nuevo régimen político. La Constitución de 1980 preveía que después de un período transitorio se llegaría a un régimen de democracia protegida y restringida, que excluía a los partidos de izquierda y establecía la legalización de la supervisión política por parte de los militares. Como acertadamente señala Pilar Vergara.

Es el proyecto neoliberal emergente el que cumple la trascendente función de proporcionar a las clases dominantes una teoría global de la sociedad y una ideología que les permita asumir, sin complejos ni sentimientos de culpa, una agresiva defensa del capitalismo y de la libre iniciativa privada y, a la vez, propiciar un régimen político autoritario y excluyente, enarbolando para ello un discurso justificatorio universal que (...) tiene la ventaja de aparecer como democrático y realizador de libertades<sup>117</sup>.

El régimen de Pinochet transformó radicalmente la sociedad chilena. Creó un nuevo modelo de desarrollo mediante la apertura comercial al exterior, la privatización de la economía, la liberalización de los circuitos financieros,

la apertura a la inversión extranjera y la mercantilización de las relaciones laborales. Modificó la composición social del país a través del cambio de las élites capitalistas con el surgimiento de un poderoso sector dedicado a la exportación y al ámbito financiero, se debilitaron las capas medias vinculadas al aparato estatal, se consolidó un pequeño sector empresarial y de empleados dedicado al comercio y a las finanzas, se redujo drásticamente la clase obrera y se fortaleció un sector informal y desempleado. A nivel político, supuso una institucionalidad que tenía que derivar en un significativo cambio del sistema de partidos al introducirse sustanciales modificaciones al régimen político.

### **RÉGIMEN MILITAR Y APERTURA POLÍTICA**

A inicios de la década de los ochenta el país quedó sumido en una profunda crisis económica -el PGB cayó en un 14.1% en 1982, creció enormemente el endeudamiento externo y el desempleo alcanzó a un tercio de la población que derivó en una explosión generalizada de malestar social. A la par de las dificultades económicas se produjo una crisis de la institucionalidad reinante. El unánime "bloqueo en el poder" comenzó a desagregarse: algunas instituciones y burocracias estatales manifestaron sus diferencias con la posición del gobierno; el Poder Judicial tomó distancia de Pinochet y los jefes de las otras ramas de las fuerzas armadas pronunciaron declaraciones diferentes a las del dictador.

El régimen se vio ante la imperiosa necesidad de definir algunos cauces institucionales de negociación con las fuerzas opositoras para impedir que el descontento social desbordara la

---

<sup>116</sup> Véase G. Campero, "El sindicalismo chileno en el régimen militar 1973-1987", en, R. García, compilador, *Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1873-1987*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 270-291. P.

<sup>117</sup> Vergara, op. cit., p. 184.

capacidad de acción del Estado. El neoliberalismo tuvo que replegarse y se abandonó el antiestatismo esencialista. Esta apertura, que no debe confundirse con transición hacia la democracia, dio lugar a la emergencia de movimientos sociales opositores y al resurgimiento de los partidos políticos, los cuales a partir de este momento comenzaron a elaborar sus líneas organizativas y programáticas para presionar el régimen para el retorno a un sistema democrático.

La relación entre el mundo político y el mundo social no reprodujo el esquema imperante anteriormente en el que las organizaciones sociales fueron absorbidas por los partidos políticos. Ambos mundos coexistieron paralelamente y en determinadas oportunidades convergieron. La nueva institucionalidad, el carácter represivo del sistema, la pérdida del referente estatal en la acción colectiva, la morfología social derivada del modelo económico neoliberal, las políticas laborales, etc. modificaron la naturaleza de la sociedad y alteraron la base social de las organizaciones partidarias<sup>118</sup>.

La reconstitución de estos actores se tradujo en la apertura de un ámbito político y en la afirmación y conformación de grandes bloques. La cristalización de estas organizaciones partidarias no fue la simple reedición de las existentes con anterioridad a la implantación del régimen autoritario. La derecha se había autodisuelto tras el golpe de Estado y por lo tanto carecía de organizaciones que la representara. En esta fase de crisis, el equipo que anteriormente había sostenido al gobierno

militar se dividió en dos vertientes: un sector, vinculado a la derecha tradicional, sumó sus esfuerzos para dar lugar a una democratización del régimen. La otra, gremialista por naturaleza y más entronizada con la naturaleza del autoritarismo siguió apoyando al gobierno militar para propiciar la transición hacia un régimen autoritario. En 1987, la derecha fundó el Partido de Renovación Nacional, RN, del cual en 1989 se separó el sector neoliberal y gremialista que creó el partido Unión Demócrata Independiente, UDI.

La DC había suspendido sus actividades después del golpe pero a través de sus principales voceros y personalidades fue partidario siempre de un pronto retorno a la vieja institucionalidad. En los ochenta organizó nuevamente sus filas y gracias a la activa posición de la Iglesia que defendió los derechos humanos y cobijó la actividad de las organizaciones ilegales y suspendidas, se reconstituyó con gran fuerza y presencia nacional.

La izquierda, duramente golpeada por la represión, se dividió y no pudo volver a reconstruir una alianza tan fuerte como la Unidad Popular. Sectores significativos de la izquierda se agruparon en torno al Bloque Socialista mientras que los más radicales, encabezados por el PC, constituyeron el Movimiento Democrático Popular.

Este incipiente sistema de partidos mantenía diferencias sustanciales con el anterior. En los años de Pinochet la derecha programáticamente se recompuso y abandonó sus posiciones defensivas. Era ahora una fuerza de poder y se veía favorecida por las transformaciones económicas, sociales y políticas emprendidas en estos años con las que sentía una afinidad total. La DC, principal

---

<sup>118</sup> Véanse M. A. Garretón, *Dictaduras y democratización*, Santiago de Chile, Ediciones Minga, 1984.

grupo de oposición institucional al régimen sufrió una significativa evolución ideológica y política. Abandonó sus anteriores referencias "comunitarias", se convirtió en partidario irrestricto de la economía de mercado y en un centro político más flexible debido a la comprensión de que sólo a través de un pacto con las demás fuerzas opositoras podía iniciarse la democratización del país.

La izquierda se encontraba dividida. Un sector mayoritario del Partido Socialista, PS, se alimentó en el exilio e internamente de referentes políticos menos radicales y evolucionó hacia posiciones "socialdemócratas", revalorizando la importancia de la democracia y de la economía de mercado pero señalando la imperiosa necesidad de buscar una mayor equidad social<sup>119</sup>. Si bien es innegable que el PS pudo nutrirse de las nuevas discusiones en torno al tema del socialismo en Europa, la experiencia vivida en Chile desempeñó también un papel muy importante. La violación de los derechos humanos por parte de la dictadura que golpeó directamente a la izquierda posibilitó que se aprendiera a conocerlos y respetarlos. Los derechos humanos se transformaron en una cultura de la izquierda, "en el límite ético de toda acción política"<sup>120</sup>. Algo similar ocurrió con la democracia. La implantación de la dictadura llevó a que se le reconociera en sí misma, "abandonándose las tesis que le asignaban sólo un valor instrumental".

Un sector radical del Partido Socialista y particularmente el PC y el MIR sufrieron un proceso inverso. La lucha

insurreccional contra la dictadura llevó a que la línea dura tomara la dirección de estas organizaciones y siguieran promoviendo una política de confrontación y cambio radical en el país. Sociológicamente, su conducta se puede explicar por la reducción cualitativa y cuantitativa de la clase obrera y por el marginamiento de sus actuales bases de apoyo que por ubicarse por fuera del sistema impulsaron a estas organizaciones hacia posiciones violentas.

Esta nueva arquitectura política, uno de los legados más importantes del régimen, fue favorecida también por las transformaciones que en la década de los ochenta tuvieron lugar a escala mundial, que posibilitaron que en Chile se produjera una mayor convergencia ideológica entre el centro y parte de la izquierda.

La importancia más significativa de esta apertura y de la reconstitución del espectro partidario fue contribuir a acelerar el proceso de deslegitimización del régimen, la apertura de canales para la movilización social, la constitución de un espacio político y el predominio de una lógica política sobre la militar para solucionar la crisis institucional. El surgimiento de fuerzas opositoras, la presión externa y la incapacidad del régimen para sostener el modelo con el cual se había comprometido crearon las condiciones idóneas para impedir la perpetuación del régimen militar. De acuerdo al cronograma consagrado en la Constitución de 1980, al cabo del período transitorio debía realizarse una consulta popular para decidir la permanencia de Pinochet como Presidente de la República por un período adicional de ocho años. El NO triunfó con un 56% de los votos, lo que obligó al dictador a convocar a elecciones presidenciales para el año

---

<sup>119</sup> Walker, "Un nuevo socialismo democrático en Chile", en *Cieplan* No. 24, Santiago de Chile, junio de 1988, pp. 5-36.

<sup>120</sup> E. Tironi, "La experiencia de la izquierda", *El Mercurio*, Santiago de Chile, 12 de septiembre de 1993.

siguiente. Se inició una transición pactada entre el gobierno y la oposición.

### **TRANSICIÓN PACTADA Y DEMOCRATIZACIÓN**

La Constitución de 1980 preveía la evolución hacia una democracia restringida con tutela militar. Los partidos aglutinados en la Concertación por la Democracia (DC, Partido por la Democracia, PS, PR y otras organizaciones menores), contando con el apoyo de RN, obligaron al régimen a iniciar una serie de reformas constitucionales con el fin de poner término a algunas tutelas y a aquellas situaciones que más seriamente limitaban la construcción de un régimen democrático. La reforma a la Constitución fue aprobada mediante plebiscito por un 85% de los votantes el 5 de octubre de 1989. De acuerdo a estas disposiciones se redujo el mandato presidencial de 8 a 4 años en el período de transición, se eliminaron las normas del artículo 8° que impedían la actividad de aquellas organizaciones que sostuvieran principios tales como la lucha de clases; se llegó a una solución intermedia en el caso de los "senadores designados" mediante el aumento del número de los elegidos que se elevó a 45; se amplió la norma del artículo 5° que limita el poder del Estado al respeto a los derechos humanos y se modificó la composición del Consejo de Seguridad Nacional mediante el aumento del número de civiles.

A pesar de estos significativos avances, el proceso democratizador quedó coartado por la supervivencia de elementos autoritarios de diferente género, "las leyes de amarre": en el plano institucional, A. Pinochet conservó el cargo de Comandante en Jefe del Ejército y las

fuerzas armadas pasaron a disponer de una elevada autonomía económica y legal además de una presencia activa en el Consejo de Seguridad Nacional. Antes del arribo del nuevo Gobierno al poder, Pinochet promovió a sus correligionarios en el aparato estatal y designó a la mayoría de los jueces de la Corte Suprema. Por último, pero no menos importante, la oposición no pudo lograr significativos avances en la flexibilización del procedimiento de reforma de la Constitución. El régimen de Pinochet se aseguró de esa manera la continuación de la vigencia de su Carta Fundamental y la proyección de las normas definidas durante su mandato.

Los legados más importantes en el campo político con lo cual Pinochet pretendió purificar la democracia fueron la promulgación de una ley electoral que favorece a la derecha, establece la emergencia de un sistema bipartidista y la designación de algunos senadores. La ley electoral pretendió crear un sistema de contienda bipolar; se eligen dos diputados por distrito y dos senadores por circunscripción. Sólo si una lista dobla en votos a la que le sigue puede obtener los dos representantes. Como históricamente en Chile, la votación se ha repartido en tercios, a los partidarios del régimen militar les basta obtener un tercio de la votación para lograr la mitad de los representantes al Parlamento. Además, las circunscripciones y distritos se repartieron de tal manera que las regiones donde tradicionalmente la derecha ha sido más fuerte tiene una mayor representación en el Parlamento <sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> H. Gutiérrez, "Análisis comparativo del sistema de partidos y las elecciones generales en Chile 1989", en *Estudios Internacionales*, año XXIII, No. 93, Santiago de Chile, enero-marzo de 1991, p. 81-105.

De otra parte, Pinochet se reservó la designación como senadores de dos ex ministros de la Corte Suprema, un ex Contralor General de la República, un ex Comandante en Jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas y del orden, un ex rector de la Universidad estatal, un ex Ministro de Estado además de los ex Presidentes. Esta designación a lo cual se suma la representación de la derecha en el Parlamento impide que prospere cualquier intento por parte de la Concertación para reformar la Constitución y garantiza una sobre-representación de la derecha, porque obliga al Gobierno a emprender difíciles negociaciones con los partidos opositores si desea introducir cambios en la legislación.

En diciembre de 1989 se celebró la elección presidencial, en la cual, el candidato de la oposición Patricio Aylwin triunfó con mayoría absoluta. En marzo de 1990 se posesionó el nuevo presidente e inauguró así una nueva fase en el proceso democratizador. Iniciado el gobierno democrático, los partidos de la Concertación señalaron como una de sus tareas prioritarias la defensa de los derechos humanos, promover la reconciliación nacional, la democratización de las instituciones, favorecer la justicia social, impulsar el crecimiento económico y reinsertar a Chile en la comunidad internacional. El tema de la democratización ha sido el común denominador de todos estos objetivos. En tal sentido los partidos de gobierno han intentado acabar con los "enclaves autoritarios" institucionales legados por el anterior sistema pero la labor desplegada ha encontrado una enconada oposición por parte de la derecha y de los militares.

Algunos factores han jugado a favor de la democratización. La existencia de sólidas instituciones democráticas en el pasado, la necesidad de superar las divisiones y odios de antaño, los enormes desequilibrios sociales como resultado de las reformas han hecho más imperiosa la necesidad de buscar mecanismos a través de los cuales se pueda alcanzar una representatividad política que recompense la desintegración producida por los procesos económicos y contraste las tendencias tecnocráticas en el proceso de decisión<sup>122</sup>.

Se ha alcanzado también un amplio consenso en torno al modelo económico. Los partidos que se encuentran en el gobierno y obviamente las organizaciones de derecha comparten la idea que la economía chilena debe estructurarse a partir del mercado y que el motor del crecimiento se ubica en el sector exportador. Solamente subsisten ciertas diferencias sobre aspectos puntuales, pero el marco global en que se desenvuelve la economía es reconocido y aceptado por todos estos actores. La importancia del continuismo económico que ha promovido el gobierno ha sido otorgarle una legitimidad política a los cambios estructurales introducidos por el régimen militar.

El consenso político se cimenta también en que la amplia mayoría de los actores políticos comparten una misma idea de la democracia, entendida como "organización política para el ejercicio de la libertad", lo cual abre cauces para consolidar el proceso institucional. Esto ha conducido a una flexibilización del

---

<sup>122</sup> N. Lechner, "Condiciones socio-culturales de la transición democrática: a la búsqueda de la comunidad perdida" en Estudios Internacionales No. 94, año XXIV, abril-junio de 1991, Santiago de Chile, p. 230.

sistema de partidos, donde la política ha vuelto a ser un espacio de competencia y de mercadeo.

Otra característica de la institucionalidad política es que buena parte de los actores son conscientes de los defectos del sistema vigente hasta 1973 y han abandonado los ideologismos y aspectos doctrinarios tanto en la organización como en la cultura política propuesta. De partidos doctrinarios han evolucionado para convertirse en actores relativizados que privilegian las alianzas que posibiliten la constitución de coaliciones mayoritarias y cimenten un mejor orden institucional.

Con la sola excepción de aquellos actores que siguen sosteniendo posiciones izquierdistas, como el Partido Comunista y el MIR que han perdido una buena dosis de lo que anteriormente les permitió convertirse en partidos históricos, los demás han ingresado en una etapa de renovación ideológica mediante la adhesión a la economía de mercado y a la democracia<sup>123</sup>.

Subsisten, sin embargo, situaciones difíciles que pueden comprometer el futuro político del país. La fortaleza de la coalición gobernante y las perspectivas que a corto plazo existen para su permanencia en el poder puede dar lugar a una entronización de estos partidos con el Estado. Ello puede debilitar la coalición y sobre todo reducir su capacidad de representación social.

Los límites que tiene el Gobierno para su actividad en razón del control que la derecha ejerce en el Legislativo, la autonomía que gozan las fuerzas armadas,

de los jueces y los empresarios, estimula la política de consensos como único medio para implementar el proyecto democratizador. Ello se ha traducido en un predominio de las preocupaciones administrativas sobre las políticas, fenómeno que aumenta la capacidad negociadora e impositiva de la oposición y genera una cierta apatía y desinterés de la población en torno a la política<sup>124</sup>.

Otra característica del momento actual es que se observa una mayor independencia de las organizaciones sociales respecto a los partidos políticos. Los partidos de los extremos -UDI y PC- carecen de la fortaleza y proyección para conquistar estos espacios y tomar la representación de los sectores sociales. Los partidos de gobierno -DC y PS- con amplia representación en diferentes sectores, no pueden asumir la representación de los intereses de estos grupos porque introducirían los conflictos sociales en el interior del Estado y debilitarían la coalición en el poder.

La politización de la vida pública sobre todo a raíz de la celebración de elecciones municipales en junio de 1992 y presidenciales en diciembre de 1993 han dado lugar a que los partidos comiencen a robustecer su propia identidad. Un aspecto saludable se observa con los partidos de gobierno que han fortalecido su independencia con respecto al Gobierno y han liberado parcialmente a éste de la tutela de los partidos.

De otra parte, mientras que el centro y la izquierda tuvieron que asimilar en su programa la economía de mercado, la democracia representativa y las nuevas coordenadas internacionales, la derecha

---

<sup>123</sup> Véase *Renovación ideológica en Chile. Los partidos y su nueva visión estratégica*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1993.

---

<sup>124</sup> *Situación Latinoamericana*, Año 1 No. 3, junio de 1991, CEDEAL, Madrid, pp. 114-115.

crea que su discurso e ideario ideológico han triunfado y no ha emprendido ninguna renovación. Esto lo ubica muy detrás de los otros actores en el desarrollo de programas propositivos de construcción democrática y de profundización del modelo económico. En el mediano plazo, esta carencia autoreflexiva de la derecha más tradicional - UDI- puede conducir a una reedición de su tradicional política defensiva en el terreno político o a expresar una nostalgia por el régimen militar. Cualquiera de estas dos posibilidades puede traducirse en un cerramiento del espectro político y una limitación de la democracia.

Pese a estos obstáculos, no puede ignorarse el hecho que el gran legado del pinochetismo fue precisamente la creación de las condiciones para el surgimiento de una poderosa derecha que abandonó sus antiguas posiciones defensivas porque cuenta con un gran respaldo (en conjunto un 44% de la votación total en las elecciones presidenciales de 1989 y 30.6% en 1993) y que está en condiciones de influir en el proceso político porque dispone además con la cuota de "senadores designados", una convergencia doctrinaria con las fuerzas armadas y se apoya en un poderoso y moderno empresariado.

Sin una modificación esencial del sistema electoral el proceso democratizador podrá entrar en barrena porque siempre habrá sectores políticamente subrepresentados, sobre todo en los extremos del espectro, los cuales debido a la estrechez del sistema podrán recurrir a medidas de violencia extralegal para convertirse en actores políticos, erosionando el sistema de partidos.

Por último, subsiste como problema las difíciles relaciones entre civiles y

militares sobre todo en lo que respecta al esclarecimiento de las acciones violentas desatadas por el régimen militar. En contra de las presiones de vastos sectores de la sociedad por el juicio que se debe emprender a algunos militares por la violación sistemática de los derechos humanos, las fuerzas armadas han reaccionado con pronunciamientos de fuerza, como ocurrió el 28 de mayo recién pasado. El gobierno se vio enfrentado a la necesidad de maniobrar buscando una solución alternativa como quedó consagrada en la llamada "doctrina Aylwin" que preveía la aceleración de la tramitación de los procesos para poner término a la incertidumbre sobre el destino de los desaparecidos en el menor tiempo posible y evitar que en su tramitación se produjeran situaciones vejatorias para militares o personas involucradas<sup>125</sup>.

Esta ley que alcanzó a ser presentada en el Congreso, tuvo que ser retirada a último momento, porque los sectores de izquierda de la Concertación manifestaron su oposición. Esta crisis, la primera que puso en juego el futuro de la Concertación, demostró que la ilusión en el anhelado futuro no es capaz de acabar con las diferencias y las tensiones. La construcción democrática, la convivencia y la tolerancia no sólo dependen de la firmeza con que se mire al futuro, sino también de la capacidad de interiorizar el pasado para evitar los errores que paralizaron la vida política. La solución ecuánime de las relaciones cívico-militares será la tarea más urgente del gobierno de Frei para profundizar la democracia.

## CONCLUSIÓN

---

<sup>125</sup> *El Mercurio*, edición internacional, semana del 29 de julio al 4 de agosto de 1993.

El régimen político implementado en Chile a lo largo de la vida republicana fue el resultado de factores históricos propios del país. Si por la evolución de la sociedad se facilitó la implementación de un régimen político estable, el carácter que asumió este proceso fue el producto de los actores y de la cultura política impresos en la realidad chilena. De la actividad de los agentes, de su capacidad para construir alianzas e identificarse con parte del mundo social depende la estabilidad del sistema. La gran lección aprendida por la clase política nacional ha sido la necesidad de poner término a la intolerancia y crear mecanismos flexibles de representación.

También de esta experiencia se puede deducir el alto costo social y político en que se incurre cuando los ideologismos y las rigideces doctrinarias prevalecen sobre el arte de las alianzas. Políticamente, el quiebre de la institucionalidad predictorial se pudo haber evitado si los diversos actores hubieran sabido estimular a tiempo la ingeniería de los compromisos.

Existe en la coyuntura presente una contradicción muy marcada entre el espíritu democrático que es muy fuerte y el marco legal e institucional que es completamente insatisfactorio. El régimen político debe ser reformado porque el sistema binominal de elecciones, que no concuerda con el carácter multipartidista del sistema de partidos, está desprestigiando gravemente la política y a la vez está entregando demasiado poder a los líderes de los partidos, relegando al pueblo a la mera condición de ratificar las decisiones de las directivas<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> *EL Mercurio*, 9 de mayo de 1993.

El momento actual por el que atraviesa el país nos llevan a pensar en la necesidad de adecuar el régimen político a la normatividad establecida por el sistema de partidos el cual es un producto de la cultura política del pueblo. El deseo de los partidarios del anterior régimen de modificar el universo político imponiendo rigideces legales, sólo puede conducir finalmente a un debilitamiento de la naturaleza y la cobertura de la democracia. Esta experiencia histórica demuestra que no existe un modelo de democracia que pueda universalizarse sino expresiones de la misma en cada caso concreto. Eso no quiere decir que se deba dejar de luchar por el perfeccionamiento democrático. Simplemente deseamos poner de manifiesto que la profundización de la democracia debe pensarse para cada caso concreto.

El caso chileno demuestra también que el sistema se fortalece y expande cuando la izquierda asume participar dentro de los marcos institucionales. La izquierda, desde los años treinta hasta la actualidad, ha sido un factor imprescindible en la expansión del régimen democrático. Pero tiene que ser un perfil político que sepa renovarse. Como acertadamente escribe E. Tironi, "los modelos ideológicos y las certezas teóricas de la izquierda no han sobrevivido al paso del tiempo; pero la izquierda no ha muerto. Lo que la mantiene viva no es ya una doctrina, ni siquiera una propuesta política; lo que mantiene viva y vigente a la izquierda chilena es una experiencia común en que se mezclan la pasión, el dolor y la renovación, y que se proyecta al futuro en una cultura política severa con los principios, transparente en los juicios, valiente en la crítica y porfiadamente innovadora".

## RECUPERAR EL ESTADO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA\*

Ana María Bejarano\*\*

Quizás resulte paradójico hablar de recuperación o de fortalecimiento del Estado en una época en que se ha hecho hegemónico el discurso del "Estado mínimo" y en la que abundan las tendencias que apuntan a superar el Estado-nación como unidad central de la política. Es posible que la observación y la vivencia del caso colombiano -donde el colapso del Estado condujo a la larga noche "hobbesiana" de los ochenta-, hayan inclinado excesivamente la balanza en este ensayo hacia la preocupación por reconstruir y fortalecer los rasgos básicos de un Estado moderno. Pese a ello, tal énfasis puede contribuir a corregir el desequilibrio del reciente debate, caracterizado por un fuerte tono anti-estatista. Seguramente, la posición más sabia está ubicada a medio camino entre estos dos sesgos.

### LA INEVITABLE NECESIDAD DEL ESTADO

La reflexión acerca de los procesos de cambio ocurridos durante la última década en América Latina se ha concentrado en la consideración de los efectos que ha producido sobre nuestras

---

\* Ponencia presentada en la conferencia "Inequality and New Forms of Popular Representation in Latin America", ILAIS, Columbia University, Nueva York, marzo 3-5 de 1994 y en el XVIII Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, Atlanta, mayo 10-12 de 1994, gracias al apoyo financiero de Colciencias.

\*\* Politóloga, profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes e investigadora del CINEP.

sociedades la implantación de un modelo de desarrollo orientado según el "paradigma neoliberal"<sup>127</sup>. Después de una primera reacción anti-neoliberal, la mayoría de los analistas sociales del continente han terminado por aceptar la inevitabilidad de los cambios económicos, debido sobre todo al reconocimiento de la imposibilidad y, quizás también la indeseabilidad, de retornar al viejo esquema descrito por Marcelo Cavarozzi bajo el nombre de "matriz estado-céntrica"<sup>128</sup>.

El debate ha pasado entonces, del rechazo visceral a cualquier reforma que implicase reducción o desmonte del Estado desarrollista, a la consideración de cuáles son las alternativas posibles y deseables en el marco de una nueva relación que necesariamente debe establecerse entre el Estado, la sociedad y el mercado en América Latina<sup>129</sup>. Del ataque o defensa a ultranza de un supuesto Estado benefactor -que en muchas ocasiones no resultó ser más que la copia corporativista y distorsionada de los Estados de bienestar europeos-, se ha pasado al reconocimiento de sus enormes

---

<sup>127</sup> Aunque persiste el debate sobre los alcances y los límites de tal modelo, es posible asumir cierto consenso respecto de la definición de los contenidos de la propuesta neoliberal, por lo menos en dos grandes líneas: La reducción del tamaño, el peso y las funciones del Estado, sobre todo en lo que concierne a su papel de intervención y regulación económicas, por un lado; y, por el otro, la expansión del alcance y de las funciones del mercado, tanto en la regulación de la economía, como en la provisión de algunos bienes públicos.

<sup>128</sup> Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74 (Nueva Época), Madrid, octubre-diciembre de 1991, pp. 85-111.

<sup>129</sup> Ver. Norbert Lechner, "El debate sobre estado y mercado", en *Revista Foro*, No. 18, Santafé de Bogotá, septiembre de 1992, pp. 65-75.

fallas y a la reconsideración del papel que el Estado puede y debe jugar en nuestro continente. Esta evolución del debate resulta a todas luces saludable ya que no sólo implica la superación de una fase de confrontación puramente ideológica, basada en los respectivos **slogans** pro-neoliberal **versus** anti-neoliberal, sino que también implica que la discusión haya pasado, gracias a la recuperación del tema del Estado, de los ámbitos cerrados de los especialistas en economía a ámbitos donde otras ciencias sociales también tienen mucho que decir y aportar.

Dicho esto vale la pena resaltar, como dato relevante dentro de este reciente debate, el reconocimiento -a desgano por parte de los defensores del Estado mínimo y entusiasta por parte de los defensores del Estado desarrollista- del papel protagónico que el Estado ha jugado y debe continuar desempeñando en el proceso de desarrollo de las sociedades latinoamericanas. Aunque la internacionalización de las economías y las crecientes interdependencias transnacionales en todos los ámbitos (el cultural o el tecnológico, por ejemplo), hayan llevado a muchos a revivir la utopía liberal del Estado mínimo e incluso la utopía marxista de la desaparición gradual del Estado y la aparición de la sociedad autorregulada, difícilmente pueden borrar de un solo trazo la historia de formación de las sociedades latinoamericanas donde el Estado ha ocupado un lugar preponderante.

Lo cual equivale a decir que hemos retornado, por otras vías quizás, al recurrente problema de la necesidad del Estado. Tal como afirma Michael Mann, "las únicas sociedades carentes de Estado han sido primitivas. No existe ninguna sociedad compleja, civilizada, donde no

exista un centro de autoridad encargado de crear normas de obligatorio cumplimiento"<sup>130</sup>.

Pese a las tendencias globales que parecerían estar conduciendo hacia la transnacionalización de las relaciones y los intercambios sociales y a la creciente incapacidad del Estado para regularlas, todavía no se vislumbra el tipo alternativo de organización política que pueda sustituir al Estado en el cumplimiento de las funciones básicas que constituyen su razón de ser y la razón de su permanencia. Para darle de nuevo la palabra a Mann,

sólo existen tres bases alternativas para el orden: la fuerza, el intercambio y la costumbre, y ninguna de ellas es suficiente en el largo plazo. [...] En el largo plazo, para aglutinar a extraños o semi-extraños son necesarias normas, generalmente dadas por supuestas, pero ejecutables. [...] ... La mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas normas, particularmente aquellas relevantes para la protección de la vida y de la propiedad, sean establecidas de forma monopólica, y ésta ha sido la competencia del Estado. [...] ...La necesidad es la madre del poder del Estado<sup>131</sup>.

Pese a que lo anterior pueda sonar a una nueva reedificación del Estado como instancia suprema, el presente ensayo no pretende revivir ningún Leviatán. Se trata, ni más ni menos, de replantear el debate, después de una fuerte oleada de

---

<sup>130</sup> Michael Mann, "The Autonomous Power of the State", en *Archives Européennes de Sociologie*, Tomo XXV, No. 2, 1984, pp. 185-213.

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 195-196.

antiestatismo y de redefinir el lugar que le corresponde al Estado dentro de un contexto modificado por las nuevas condiciones tanto internas como externas en América Latina.

Recordemos, por lo pronto, que la situación de dependencia estructural del Sur con respecto al Norte no ha dejado de existir como resultado de las múltiples interdependencias señaladas arriba, motivo por el cual queda intacta la conclusión de Faletto en cuanto a la influencia de la relación externa en el carácter del Estado latinoamericano. En sus propias palabras: "la propia condición dependiente de las economías latinoamericanas ha significado que el Estado haya tenido que asumir el objetivo del desarrollo"<sup>132</sup>.

Por otra parte, los cambios recientemente introducidos en el modelo de desarrollo, lejos de producir una mejor distribución de la riqueza, han acentuado, por lo menos en el corto plazo, los rasgos concentradores y excluyentes del crecimiento económico. Sin duda, como lo resaltan un reciente informe de **The Economist**<sup>133</sup>, así como las presiones de organizaciones internacionales (el Banco Mundial, por ejemplo) en el sentido de promover programas contra la pobreza, la gran amenaza que se cierne sobre el futuro de la región ya no es la recesión o la hiperinflación, sino la "cuestión social". De allí que el Estado latinoamericano no pueda renunciar del

todo a su papel de correctivo de los grandes desequilibrios sociales a través de su capacidad redistributiva.

Por último, las sociedades latinoamericanas lejos de hacerse más homogéneas tienden a hacerse cada vez más heterogéneas y complejas. Numerosos procesos de desarticulación y articulación se producen no sólo alrededor de conflictos redistributivos, sino alrededor de intereses y valores de diverso tipo (étnicos, religiosos, culturales). Frente a ello, y dada la débil constitución de sociedad civil en el continente, el Estado no puede, tampoco ahora, renunciar a su papel de regulador del conflicto y garante de la conformación de un orden social.

Por esas razones, y aceptando que en las actuales circunstancias deben redefinirse los espacios y las modalidades de acción del Estado en cada una de estas tres áreas—promoción del crecimiento, redistribución de sus beneficios y conformación de un orden social—, no cabe la menor duda de que los Estados latinoamericanos seguirán jugando un papel crucial en cada una de ellas, si bien sustancialmente diferente al que jugaron a lo largo del siglo XX.

### **Pero... ¿qué tipo de Estado es deseable construir y fortalecer?**

Luego del reconocimiento de la necesidad del Estado, debemos preguntarnos por el tipo de Estado que sería deseable construir y fortalecer. Es decir: ¿qué entendemos por Estado y por fortalecimiento del mismo? Con respecto a la definición de Estado, si bien se reconoce el aporte marxista en el sentido de haber desenmascarado la no-neutralidad del Estado capitalista y su carácter de dominación de clase,

---

<sup>132</sup> Enzo Faletto, "Especificidad del Estado en América Latina", CEPAL, Comisión Económica para América Latina, LC/R.677, 16 de agosto de 1988. Ver también, del mismo autor, «La función del Estado en América Latina», en *Revista Foro*, No. 23, abril de 1994, Santafé de Bogotá, pp. 5-16.

<sup>133</sup> "A survey of Latin America", *The Economist*, Volume 329, Number 7837, November 13th-19th 1993.

preferimos acoger para los fines de este ensayo una definición neoweberiana del mismo, según la cual el aspecto organizativo del Estado y su capacidad de control sobre el territorio y la población adquieren especial relevancia<sup>134</sup>. En consecuencia, concebimos al Estado como el conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas, burocráticas, legales, extractivas y coercitivas) enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado - al que generalmente se denomina sociedad-, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción<sup>135</sup>.

Nótese respecto de esta definición que, si bien realza el monopolio del uso de la fuerza como medio exclusivo del Estado y respaldo último de sus acciones, el elemento funcional predominante de la definición no es el ejercicio de la fuerza sino el monopolio de la creación de normas que comprometan al conjunto de la sociedad. Lo cual quiere decir que el Estado y las instituciones en que éste cristaliza, no adquieren centralidad dentro del territorio única o primordialmente

---

<sup>134</sup> Ver. Max Weber, **Economía y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; y H.H. and C. Wright Mills (eds.) **From Max Weber: Essays in Sociology**, New York, Oxford University Press, 1958.

<sup>135</sup> Esta definición, de clara estirpe weberiana, ha sido construida fundamentalmente sobre la base de la conceptualización que ofrecen: John A. Hall y G. John Ikenberry en su trabajo **El Estado**, Madrid, Alianza Editorial, 1993; y Michael Mann, *op. cit.*, p. 188. Recordemos que se trata de una definición conceptual en la forma de tipo-ideal y que, por lo tanto, buena parte de la investigación sobre el Estado consiste en identificar las aproximaciones o desviaciones de los estados empíricamente existentes con respecto al referente conceptual.

gracias al monopolio de la fuerza; éste es, ante todo, un instrumento para el cumplimiento de su finalidad esencial: el establecimiento de un cierto orden interno. Ese orden, tal como lo afirman O'Donnell y Mann, no es necesariamente igualitario, ni socialmente imparcial; por el contrario, sea cual sea su signo ideológico, generalmente respalda y ayuda a reproducir relaciones asimétricas de poder. "Pero, -argumenta O'Donnell-, es de todas formas un orden, en el sentido de que múltiples relaciones sociales son llevadas a cabo sobre la base de expectativas estables"<sup>136</sup>.

El proceso de fortalecimiento del Estado implicaría entonces, siguiendo la definición acuñada por Theda Skocpol<sup>137</sup>, un aumento simultáneo de la autonomía y de la capacidad de las organizaciones estatales. Por autonomía se entiende la formulación independiente de objetivos estatales que no reflejen automáticamente las demandas e intereses de ciertos grupos o clases sociales. Por capacidad entendemos la posibilidad real por parte del Estado de implementar tales objetivos, incluso, pero no necesariamente, en contra de poderosos grupos sociales o en medio de circunstancias económicas adversas. De estas dos dimensiones del fortalecimiento estatal, es quizás la segunda la que tiene aquí mayor relevancia. Tal como lo anotan Hall e Ikenberry, "la fortaleza del Estado depende en gran medida de su capacidad

---

<sup>136</sup> O'Donnell, Guillermo, "On the State, Various Crises and Problematic Democratizations", (Preliminary Draft), Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame and CEBRAP, March 1992, p. 2.

<sup>137</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 9.

para penetrar y organizar una sociedad"<sup>138</sup>.

Se trata, por supuesto, de un aumento en lo que Michael Mann denomina el "poder infraestructural" del Estado, es decir "la capacidad del Estado para penetrar efectivamente la sociedad civil y para implementar lógicamente las decisiones políticas a todo lo largo del territorio bajo su jurisdicción"<sup>139</sup>. Lo cual no equivale a asociar, como se hace frecuentemente, el fortalecimiento del Estado con un aumento de su capacidad de actuar arbitrariamente, por la fuerza, libre de constreñimientos constitucionales, lo que Mann denomina "poder despótico del Estado"<sup>140</sup>. De tal suerte que cuando nos referimos al fortalecimiento del Estado, esta expresión remite al aumento de la capacidad estatal para crear y sostener un orden social, y no debe interpretarse en el sentido autoritario de la imposición de un orden por la fuerza.

Otra noción de uso común, equivocadamente asociada a un Estado fuerte, es la de un Estado grande. La debilidad o fortaleza de un Estado no están asociadas con su tamaño, sino con las características que han sido especificadas arriba. Durante la vigencia de la matriz estado-céntrica (1930-1970 aproximadamente), por ejemplo, un buen número de Estados latinoamericanos llegaron a ser grandes, más no fuertes. La crisis de la década pasada en América Latina no fue solamente una crisis social y económica; también tuvo como componente una crisis del Estado, de los mecanismos que éste poseía para regular tanto el mercado como la sociedad. De tal suerte que plantear el tema de la reforma

del Estado como una mera reducción de su tamaño, resulta una simplicidad excesiva que no conduce a mayores avances, sino más bien al debilitamiento del Estado en momentos en que su fortalecimiento resulta crucial.

En su lugar, debe plantearse la necesidad de redefinir su papel en relación con el mercado (frente al cual debe retener o recuperar el control de algunos de los procesos económicos claves tales como la capacidad de redistribución), así como el fortalecimiento de su capacidad de regulación del conflicto político y social. El antónimo del Estado grande no es el Estado pequeño. Es, según la definición de O'Donnell, "un conjunto efectivo y menos pesado de organizaciones, capaz de crear sólidas raíces para las reglas del juego democrático, de resolver en forma progresiva las principales cuestiones de equidad social, y de generar condiciones para tasas de crecimiento económicas apropiadas con el fin de sostener los avances en las áreas tanto de la democracia como de la equidad social"<sup>141</sup>. El Estado deseable es, en suma, un Estado "liviano" pero eficaz.

Advirtamos, finalmente, que la reconstrucción y fortalecimiento del Estado es condición necesaria más no suficiente para la consolidación de las democracias en América Latina. Quizá resulte apropiado señalar aquí que, pese a que el énfasis de este ensayo está colocado en el análisis del fenómeno estatal, se parte siempre de la convicción de que la consolidación de un régimen democrático sólo es posible en una situación de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil, donde tanto el Estado como la sociedad civil se fortalezcan en

---

<sup>138</sup> Hall e Ickenberry, *op. cit.*, p. 31.

<sup>139</sup> Michael Mann, *op. cit.*, p. 189.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 188.

---

<sup>141</sup> O'Donnell, *op. cit.*, p. 6. (B l subrayado es mío).

forma paralela y permanezcan en una relación de control recíproco, pero también de cooperación mutua<sup>142</sup>. De aquí en adelante, siempre que se argumente a favor del fortalecimiento del Estado, debe entenderse que tal fortalecimiento sólo es deseable dado un fortalecimiento simultáneo de la sociedad civil que le permita a ésta ejercer un control permanente sobre aquel<sup>143</sup>.

## LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Diferentes caminos condujeron a la crisis de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta. Entre ellos se destacan por lo menos dos secuencias o patrones de crisis, los cuales a su vez determinan los énfasis y los resultados de los procesos de reforma del Estado. El primero de estos patrones tuvo sus orígenes más inmediatos en la crisis económica, detrás de la cual subyacía el agotamiento del modelo político-económico predominante en el continente desde los años treinta. Esta secuencia afectó principalmente a los grandes Estados desarrollistas, en particular a aquellos que comandaban las economías más grandes del continente (Brasil, México, Argentina, Venezuela y Chile). Tal secuencia o patrón, el más comentado en la literatura sobre el tema, ha obligado a una inaplazable reconsideración de las relaciones entre el Estado y el mercado.

---

<sup>142</sup> Ver. Ana María Bejarano, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", en *Análisis Político*, No. 15, Bogotá, enero a abril de 1992.

<sup>143</sup> Desafortunadamente, por razones de espacio y del énfasis temático que me he impuesto a lo largo de este ejercicio, apenas si será posible lanzar algunas hipótesis concernientes al deseable fortalecimiento de la sociedad civil.

El segundo patrón no tuvo como motor una crisis económica, sino más bien una crisis política: el "colapso parcial del Estado" en los casos colombiano y peruano<sup>144</sup> son ilustrativos al respecto. Aquí el énfasis es más político que económico, e implica como resultado una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, más urgente quizás que la reforma de sus relaciones con el mercado. Temas como el cambio institucional, la democratización del Estado y del régimen, y el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, claramente relacionados con esta secuencia de crisis, han sido en su mayoría descuidados por la literatura especializada sobre reforma estatal.

### Un debate sesgado

El predominio del primer patrón ha generado una tendencia a equiparar la reforma del Estado latinoamericano con los procesos de readecuación del aparato estatal tendientes a poner en marcha políticas de ajuste estructural de sus economías y a reubicarse en un cambiante sistema económico internacional. Por el contrario, la reforma política del Estado ha estado prácticamente ausente de la reflexión académica reciente. Poco a poco, algunos académicos han volcado su atención hacia la reforma del Estado en lo referente a su capacidad de regulación del conflicto redistributivo, en especial hacia las políticas diseñadas para "cerrar la brecha social". Por su carácter innovador, el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, en México, es quizás el programa de reformas de la política social más

---

<sup>144</sup> Perú, quizás el más dramático de los casos latinoamericanos, parece haber combinado los dos patrones de crisis en forma simultánea.

comentado en América Latina<sup>145</sup>. No obstante, lo ocurrido en el mismo México (Chiapas) a partir del 1.º de enero del presente año, deja en claro que la cuestión no se reduce a un simple problema de redistribución económica, sino que también implica el reto de redistribuir el poder social y político. Por eso creo necesaria una aproximación a la reforma del Estado en toda su complejidad, evitando desligar las reformas que tienden a la redefinición del papel económico del Estado, de su reforma política, como si éstas se sucedieran en planos paralelos, sin ningún punto de contacto aparente.

El énfasis en los aspectos económicos, fiscales o administrativos de la transformación de los estados latinoamericanos, ha conducido a que la mayor parte de los análisis sufran de una visión sesgada de la misma<sup>146</sup>. Esta lectura distorsionada del proceso de reforma del Estado se resume en la siguiente afirmación: "El nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser

políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente"<sup>147</sup>. Ciertamente es que el contexto dual o de doble transición hacia el mercado y hacia la democracia - en el que se inscribe el proceso de reformas al Estado, le imprime a éste últimas tensiones y contradicciones innegables. Pero también lo es que estos autores, al negarle cualquier virtud democratizadora al proceso de superación de la matriz estado-céntrica (en su doble dimensión económica y política), niegan de paso la posibilidad de establecer puentes de contacto entre los procesos de modernización económica-administrativa del Estado y la democratización de sus relaciones con la sociedad civil.

La reforma del Estado es un proceso que se construye a través del conflicto entre las élites estatales y las fuerzas políticas y sociales que están por fuera de él. Por ello, las fallas, los vacíos y las contradicciones que se advierten a su paso no pueden atribuirse únicamente a un proyecto modernizador y excluyente impuesto "desde arriba" o "desde fuera". También deben atribuirse a una sociedad civil débilmente constituida que no logra apropiarse de las reformas para darle realidad al contenido democratizador de las mismas.

La interpretación sesgada de la reforma del Estado también se evidencia en el hecho de que la mayor parte de esta literatura se haya concentrado casi que exclusivamente en una crítica de la reforma fiscal-administrativa del Estado. Crítica que, por lo demás, se contenta con señalar su carácter de imposición exógena, sin reconocer las necesidades endógenas que condujeron a ella, y su carácter excluyente, sin señalar las

---

<sup>145</sup> Ver: Kerianne Piester, "Inequality and the Welfare State in Latin America: the case of Mexico", ponencia presentada en la Conferencia "Inequality and New Forms of Popular Representation", Institute of Latin American and Iberian Studies, ILAIS, Columbia University, Nueva York, March 3-5, 1994.

<sup>146</sup> Para hacer esta afirmación me baso en numerosos trabajos acerca del tema, algunos de los cuales se encuentran compilados en Pedro Medellín Torres (compilador), **La Reforma del Estado en América Latina**, Bogotá, Fescol, 1989; y en el trabajo-síntesis de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario**, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Clacso, 1991, el cual contiene una síntesis de tres años de investigación en 20 países latinoamericanos, con la participación de 80 equipos de investigación pertenecientes a 95 centros miembros de Clacso.

---

<sup>147</sup> Calderón y Dos Santos, *Ibidem*, pp. 19-20.

potencialidades de inclusión y de expansión de la sociedad civil presentes en la misma. Paralelamente, se han descuidado otras áreas de reforma del Estado que contienen un potencial democratizados en la medida en que apuntan a la construcción de un Estado capaz de sostener y dar vía a la consolidación de un régimen democrático. Por razones que explicaré más adelante, este ensayo se concentra precisamente en el análisis y la evaluación de esas reformas, con el propósito no sólo de esclarecer el caso colombiano (en el que ellas han sido predominantes), sino con el fin de resaltar que para los demás países de América Latina la tarea también consiste en recrear y fortalecer un Estado más liviano, pero democrático y eficaz.

Finalmente, el carácter sesgado, marcadamente ideológico y catastrofista de la lectura que muchos científicos sociales latinoamericanos han hecho sobre la reforma del Estado, puede percibirse en la extrema polarización de los escenarios futuros elaborados por Calderón y Dos Santos, los cuales van desde el "caos societal", hasta la situación "ideal", caracterizada por "una modernización concertada y expansiva acompañada por un proceso de integración social simbólica y tendencialmente material"<sup>148</sup>. La realidad es que a excepción del Perú (el único caso que ejemplifica el escenario del caos) y de Chile (el único que se acerca al escenario ideal) todos los demás casos se ajustan, con algunos matices y diferencias, a los escenarios intermedios; lo cual pone en evidencia que el resultado del reajuste económico y de la reforma

del Estado depende del forcejeo entre las diversas fuerzas (estatales y no estatales) y que su impacto no está predeterminado de antemano.

### **Hacia el fortalecimiento político del Estado: mejor representación y mayor responsabilidad**

Si aceptamos que el Estado en América Latina debe adecuarse para asumir nuevos retos como promover la consolidación de la democracia, la equidad y la cohesión social, y el crecimiento económico, debemos también aceptar que estas tres tareas presuponen un fortalecimiento del Estado. Incluso el redimensionamiento de su capacidad de intervención y regulación de la economía requiere de un Estado fuerte. Toda asignación de nuevas funciones al Estado presupone que éste logre recuperar, gracias a la capacidad de crear y sostener un orden social respaldado por el uso legítimo de la fuerza, la centralidad característica de su condición estatal.

No hay que olvidar, sin embargo, que la tarea de reconstruir un Estado fuerte y eficaz se plantea, por lo menos en lo que a América Latina respecta, dentro de un contexto en el que además del predominio de un modelo de desarrollo neoliberal, predomina la idea y la exigencia real de la democratización, tanto de los regímenes políticos como de los Estados que los sustentan. Con respecto al Estado, la exigencia de la democratización abarca por lo menos dos dimensiones: la representatividad, es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal, así como la responsabilidad (**accountability**) de ese Estado frente a la sociedad. Aquí reconocemos un punto de acuerdo con Calderón y Dos Santos cuando afirman que:

---

<sup>148</sup> Ver las tesis 17, 18, 19 y 20 en Fernando Calderón y Mario Dos Santos, **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina...**, *Ibidem*, pp. 42-55.

El logro de un Estado con mayor capacidad de acción y de regulación societal requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas de representación política y social, orientado a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisiones y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales. De otra manera, rasgos seculares del Estado latinoamericano, tales como su patrimonialismo, clientelismo, corporativismo pueden acentuarse [...]. Se impone un doble proceso de recreación institucional y de eliminación de aquellos aparatos para funciones agotadas o imposibles de reproducir.

Hemos señalado que la crisis de los ochenta no fue solamente una crisis económica que exigió la redefinición de las relaciones Estado-economía, sino también una crisis política, una crisis de las formas establecidas de relación entre el Estado y los ciudadanos. Esta crisis afectó, ante todo, a la sociedad política. Esta ha sido definida, según Alfred Stepan, como el espacio o "arena dentro de la cual la comunidad política se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado"<sup>149</sup>, es decir, la instancia encargada de articular lo político y lo social, el terreno privilegiado de la representación.

---

<sup>149</sup> Stepan, Alfred, **Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone**, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 4. He traducido el término "polity" por "comunidad política", en ausencia de un mejor término que exprese cabalmente en español su significado original.

La crisis se evidenció no sólo en la deslegitimación de las reglas que fijaban el terreno común de la controversia pública, sino también en la desestructuración de los actores que lo ocupaban. Entraron en crisis las formas más autoritarias de control vertical del Estado sobre los ciudadanos, tal como lo atestiguan las crecientes demandas por la democratización de los regímenes políticos desde México hasta la Patagonia. Pero también entraron en crisis las formas "modernas" de representación democrática, es decir, los partidos políticos, tanto de izquierda como de centro y de derecha, a lo largo y ancho del continente. Finalmente, tampoco han logrado escapar de ella los llamados "nuevos movimientos sociales" los cuales, durante la década del setenta, se perfilaban como la alternativa popular y democrática a los supuestamente desuetos mecanismos partidistas. De tal manera que las sociedades latinoamericanas se ven abocadas a redefinir la naturaleza y el significado de esa que hemos llamado sociedad política, a encontrar nuevas formas de articular ese Estado reformado en su peso y sus funciones, con una sociedad civil cada vez más compleja, y quizás también más dispersa y desarticulada.

Ahora bien: ¿qué papel le toca al Estado y qué papel le atañe a la sociedad en la redefinición de esas formas de articulación? ¿Cómo evitar que la asignación de un papel protagónico al Estado en esta tarea conduzca a recrear formas -seguramente renovadas y más sofisticadas- de control vertical de tipo clientelista o corporativo? ¿Cómo evitar el peligro contrario, es decir, la posibilidad de que un Estado en retirada le deje el campo libre a la creciente fragmentación social y con ella a la creación de representaciones segmentadas

que sólo articulan a los sectores dominantes de la sociedad? ¿Cómo evitar caer en lo que O'Donnell ha caracterizado como una "democracia delegativa"<sup>150</sup>, en la cual se establece una relación neopopulista e inorgánica entre un líder y una sociedad civil desestructurada lo cual, pese a sus apariencias, es exactamente lo contrario de la democracia?

Al Estado le corresponde sin duda un papel principal en el establecimiento de las condiciones para la recreación de ese terreno común, de ese espacio público donde sea posible articular representaciones legítimas y democráticas. Esto no sólo implica crear o transformar instituciones representativas, sino también crear los mecanismos adecuados para que esa representación sea efectiva, bien sea mediante la participación en la toma de decisiones estatales, o mediante su control cuando se está por fuera de él. La representación sin mecanismos de control se convierte en mera delegación. Es cierto que la apropiación y utilización efectiva de tales canales y mecanismos depende, en última instancia, del fortalecimiento de la sociedad civil. Pero su creación por parte del Estado debe constituir un estímulo necesario para lograr tal fortalecimiento. De lo contrario, en ausencia de canales y de mecanismos que garanticen la visibilidad y la eficacia de la representación, ¿la organización y la representación para qué?

En un eventual juego de "suma positiva", la sociedad civil debe presionar por el desmonte de los mecanismos autoritarios de control por parte del Estado, pero a su vez debe crear mediante un impulso

---

<sup>150</sup> Guillermo O'Donnell, "¿Democracia Delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, 2a. serie, Año 17, No. 61, Montevideo, julio de 1992.

endógeno y autónomo organizaciones capaces de apropiarse de las nuevas instituciones democráticas en gestación. Es decir que la otra dimensión de la representación, en cuanto proceso activo y permanente de construcción de identidades sociales y políticas, le corresponde a la sociedad civil. De tal suerte que la crisis de la representación no debe atribuirse únicamente al agotamiento de los mecanismos institucionales que posibilitaban o impedían la transmisión mecánica de un mandato entre el representado y el representante. Se trata también de una crisis de las identidades que hasta hace unos años constituían los puntos de referencia de los individuos y los grupos sociales: los sindicatos, las agremiaciones profesionales, los partidos de izquierda, de centro y de derecha.

Tal como lo afirma Pierre Rosanvallon, parecería como si "la sociedad misma se hubiera vuelto más ilegible. [...] La crisis de la representación política no remite solamente al mal funcionamiento del sistema político. [...] El malestar en la representación está sobre todo ligado a esa dimensión de opacidad. La sociedad aparece más opaca, para aquel que es un actor y también para aquel que quiere intervenir sobre ella"<sup>151</sup>. No cabe duda que uno de los rasgos más significativos de la crisis de la política en América Latina es la erosión de las identidades colectivas. Reconstruirlas es tarea de los propios actores sociales. Dada la creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas, es posible que tales

---

<sup>151</sup> "Un entretien avec Pierre Rosanvallon", en *Le Monde*, Mardi 14 décembre, 1993, p. 2. Ver también, del mismo autor, "La Representación Difícil. Reflexiones sobre el caso francés", en Mario R. Dos Santos (Coordinador), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Clasco, 1992.

identidades se reconstruyan a partir de parámetros distintos a los utilizados hasta ahora, sobre bases más fluidas, informales y transitorias. Pero es claro que se necesita urgentemente una labor de construcción de identidades para llenar el vacío dejado por los antiguos productores y portadores de identidades políticas y sociales y para evitar que ese vacío sea llenado por el Estado, para prevenir que el Estado se repliegue sobre sí mismo y que se ahonde la distancia entre lo político y lo social y, finalmente, para impedir que ese vacío sea llenado por líderes neo-populistas de dudosas intenciones democráticas. De manera tal que si al Estado le corresponde crear los espacios (canales y mecanismos) para la representación, es a la sociedad a quien le corresponde llenar de contenido esos espacios, es decir, construir los actores.

Ahora bien, con respecto a la construcción de los actores, al Estado le cabe también una responsabilidad en tanto "promotor, ya no organizador directo, en la formación de interlocutores autónomos. En esto, le corresponden al menos dos funciones básicas: en primer lugar, debe garantizar las condiciones mínimas de seguridad y de respeto de los derechos y las libertades civiles fundamentales, que permitan la supervivencia física de los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía en tanto condición de igualdad política irrenunciable<sup>152</sup>. Se trata, en pocas

---

<sup>152</sup> Esta función básica, normalmente dada por supuesta, se olvida con frecuencia. Como veremos más adelante, en el caso colombiano resulta crucial que el Estado asuma como prioritario su cumplimiento. En otros países de América Latina, donde no sólo persisten altos niveles de violencia política (Perú, Centro América y quizás también México) sino crecientes niveles de violencia social (Brasil), resulta fundamental que el Estado asuma la protección de la vida y los derechos de los ciudadanos.

palabras, de la recuperación del Estado de derecho. Lo cual no es una tarea simple cuando se trata de restringir la acción de actores tanto estatales como extra-estatales que atentan contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, empezando por su vida. En segundo lugar, debe proveer las condiciones mínimas de vida que permitan la supervivencia individual y colectiva en condiciones de no-exclusión. Es decir, recuperar su capacidad redistributiva y dirigirla sobre todo a contrarrestar la lógica de exclusión que ha caracterizado los diversos modelos de desarrollo económico en la región, -no sólo el modelo neoliberal-, pero que puede verse acentuada al asignarle un mayor papel al mercado en la distribución de los beneficios del crecimiento.

## **LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO**

Si bien Colombia no escapa a las tendencias regionales de apertura e internacionalización de su economía y, por consiguiente, el Estado colombiano no puede evitar la necesaria readecuación de sus funciones frente a tales circunstancias, no por ello resulta menos cierto que esa dimensión de la reforma estatal ocupa en nuestro país un lugar secundario frente a las dimensiones más estrictamente políticas de la misma. Con esto no se pretende desconocer el impacto que, en el mediano o largo plazo, puede producir la adecuación del aparato institucional a las exigencias de un nuevo modelo de desarrollo económico. Como en muchos otros casos latinoamericanos, Colombia se ha embarcado en un proceso de reformas que apuntan a aumentar la eficiencia administrativa, a eliminar, disminuir o reformular los mecanismos de intervención y regulación estatal de la economía, a promover la competencia

tanto interna como externa, así como a ampliar la autonomía del mercado y por ende del sector privado<sup>153</sup>. Reformas que no son para nada desdeñables y sobre las cuales, de hecho, se ha producido una cantidad apreciable de reflexión académica<sup>154</sup>.

Pese a su relevancia, he optado por concentrar esta sección en las reformas de índole estrictamente política, es decir, en las reformas que apuntan a democratizar el Estado (a fortalecer tanto su capacidad de representación como su responsabilidad frente a la sociedad) y aquellas que tienden hacia un fortalecimiento de su capacidad de monopolizar tanto la justicia como su respaldo último, el uso legítimo de la fuerza. Dos razones principales me llevaron a concentrar la reflexión en estas dos áreas.

En primer lugar la constatación de que la introducción de un modelo neoliberal de desarrollo y los concomitantes cambios en el aparato del Estado, no han producido impactos tan drásticos en nuestro país como los observados en otros casos latinoamericanos, como México o Venezuela<sup>155</sup>. Varios argumentos

contribuyen a sustentar tal afirmación. Uno de ellos tiene que ver con el modelo "mixto" de desarrollo que prevaleció en Colombia durante las últimas décadas, el cual facilitó una transición menos traumática hacia el modelo de apertura. El otro está relacionado con la adopción tardía y moderada de las medidas de estabilización y ajuste estructural, modalidad que fue posible gracias a que Colombia logró evitar lo peor de la crisis económica de los ochenta. Pero sobre todo, tal conclusión se sustenta en el reconocimiento de que el Estado colombiano nunca logró constituirse en un Estado desarrollista o benefactor, al estilo de otros estados latinoamericanos. Nuestro Estado ha sido históricamente débil, pequeño y pobre<sup>156</sup>. Esta constatación nos obliga a relativizar, para el caso colombiano, el impacto de las

---

<sup>153</sup> Véase, en particular, el paquete de 62 decretos de Reforma Administrativa expedidos por el Gobierno Nacional en diciembre de 1992, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo Transitorio 20 de la Constitución.

<sup>154</sup> Al respecto ver: Consuelo Corredor, "La estrategia de modernización del Estado en Colombia", (inédito), Bogotá, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, CID, 1993; José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político* No. 17, septiembre a diciembre de 1992; y Luis Javier Orjuela, "Los cambios en las estructuras de formulación de políticas públicas", (inédito), Bogotá, Universidad de los Andes, 1993.

<sup>155</sup> Un desarrollo más amplio de este argumento puede encontrarse en Ana María Bejarano,

---

"Neoliberalismo y fragmentación política: desafíos al proceso de democratización en Colombia", en *Espacio Abierto*. Cuaderno Venezolano de Sociología, Año 2, No. 3, julio-diciembre 1993; Andrés López llega a conclusiones similares en su trabajo 'El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana', en *Análisis Político*, No. 21, enero a abril de 1994. Ver además: Salomón Kalmanovitz, 'El modelo económico colombiano', Bogotá, (mimeo), 1992; y Gabriel Misas, "De la industrialización sustitutiva a la apertura: el reflejo de profundas mutaciones en la economía colombiana", (mimeo), Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, CID, 1994.

<sup>156</sup> Al respecto, ver las cifras y el análisis que presenta Francisco Leal Buitrago en su trabajo, "El estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?", en Jorge Orlando Melo (coordinador), **Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI**, Bogotá, Siglo XXI Editores, decimocuarta edición, 1991. Véanse también las cifras comparativas presentadas en el artículo de Rubén Sánchez y Yolanda Marín, "Redefinición del Estado y privatización del sector público", en *Política Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República de Colombia, Volumen II Número 2, 1992, pp. 49-51.

políticas que a lo largo y ancho de la región latinoamericana han tendido hacia la disminución del tamaño, el peso y la capacidad de intervención estatales.

La segunda razón tiene que ver con el grado de debilitamiento, destrucción y decadencia del Estado colombiano, el cual fue mucho más dramático que en la mayoría de los países latinoamericanos, quizás con las excepciones del Perú y de casi toda Centroamérica. La magnitud de la crisis política por la que atravesó Colombia al finalizar la década de los ochenta, se expresó a través de la multiplicación de la violencia en sus diversas formas. Tal crisis tuvo por lo menos tres componentes: en primer lugar una disminución acelerada de la capacidad del Estado para imponer y sustentar un orden colectivo, lo que algunos han calificado como un "colapso parcial del Estado"<sup>157</sup>; en segundo lugar, un cuestionamiento generalizado de las reglas, procedimientos e instituciones que regían el juego político desde el Frente Nacional, lo que muchos han llamado una crisis de legitimidad del régimen de "democracia restringida"<sup>158</sup>; y, finalmente, un profundo debilitamiento de la sociedad civil, ocasionado por múltiples factores y catalizado sin duda por los índices de violencia observados a lo largo de la década. Por ello, tanto el fortalecimiento político del Estado, como la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es decir la reforma del régimen, se impusieron como prioridad central en la agenda de reforma estatal en Colombia.

---

<sup>157</sup> Para retomar la expresión utilizada por Paul Oquist en su libro, **Violence, Conflict and Politics in Colombia**, New York, Academic Press, 1980.

<sup>158</sup> Ver Francisco Leal Buitrago y León Zamora (editores), **Al Filo del Caos. Crisis política en la Colombia de los años 80**, Bogotá, Tercer Mundo Editores - IEPRI, 1990.

## Una breve historia de la reforma

Desde finales de los años setenta, los gobiernos liberales de López Michelsen (1974-78) y Turbay Ayala (1978-82) propiciaron tímidos intentos de reforma constitucional que fracasaron sucesivamente<sup>159</sup>. Pese a su contenido claramente bipartidista y excluyente, resulta importante señalar que desde entonces se advertía en el exceso de centralismo, la debilidad del aparato de justicia y la escasa representatividad y operatividad del Congreso, algunas de las principales fallas del Estado colombiano<sup>160</sup>. De hecho, es fácil constatar cómo, a partir del Frente Nacional, mientras se fortalecieron algunos aparatos del Estado (notablemente el aparato militar y el aparato tecnocrático de formulación de política económica), tanto el aparato de justicia como los órganos representativos (el Congreso, las Asambleas y los Concejos) perdieron facultades, autonomía y capacidad de acción.

En la década de los ochenta, la agudización del enfrentamiento con las guerrillas y el fracaso de una estrategia basada primordialmente en la represión, promovida durante el gobierno Turbay, produjeron un giro en la concepción de las élites estatales con respecto al

---

<sup>159</sup> Me refiero explícitamente a los proyectos de reforma constitucional de la Administración López Michelsen en 1977 y de la administración Turbay Ayala en 1979.

<sup>160</sup> Ambos proyectos de reforma constitucional incluían la administración de justicia. Adicionalmente, el de López incluía la necesidad de reformar el ordenamiento territorial, y el de Turbay incluía la reforma del Congreso. Ver: John Dugas, **La Constitución Política de 1991: ¿un pacto político viable?**, en John Dugas (compilador), **La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?**, Bogotá, Universidad de los Andes - Fondo Editorial CEREC, 1993, p. 19.

conflicto armado y a las modalidades de su solución. La estrategia inaugurada por la administración Betancur (1982-86), fundada en el reconocimiento oficial del carácter interno y político del conflicto armado, puso de nuevo en el tapete la necesidad de una reforma política. Este gobierno puso su acento en la apertura y democratización del régimen, como corolario de las negociaciones emprendidas con los grupos guerrilleros. Las principales reformas en este sentido se lograron en torno a la elección popular de alcaldes, la descentralización administrativa y fiscal, y el fortalecimiento del nivel municipal de la administración pública<sup>161</sup>.

Sin embargo, al cuestionar la ya tradicional autonomía de los militares en cuanto al manejo del orden público y pretender su subordinación al poder civil, la política gubernamental produjo fisuras en el aparato militar, dando lugar a que un sector del mismo decidiera renunciar abiertamente al monopolio del uso de la fuerza mediante la creación de grupos paramilitares y escuadrones de la muerte. De hecho, ese monopolio ya venía siendo disputado por la guerrilla y ejercido por fuera de los límites legales, en parte gracias al Estado de Sitio permanente, particularmente bajo el Estatuto de Seguridad promulgado por el gobierno Turbay.

Aquí comienza una etapa de debilitamiento del aparato coercitivo del Estado que se vería acelerada por la intrusión del narcotráfico en la escena política. La irrupción del narcotráfico no

sólo dividió al Estado alrededor de la estrategia a seguir para combatirlo, sino que además lo debilitó mediante la corrupción, el amedrentamiento y el asesinato sistemático de sus funcionarios. En lo referente al aparato militar, el narcotráfico contribuyó a su corrupción, así como a acelerar la pérdida del monopolio de la fuerza, además de acentuar las tendencias a actuar por fuera de los límites legales. En cuanto al aparato de justicia, la corrupción, la amenaza y el asesinato de jueces y magistrados se sumaron a su histórica debilidad y desbordamiento, para producir un derrumbe casi total. Por otra parte, el narcotráfico logró penetrar también los órganos representativos del Estado: Congreso, Asambleas y Concejos. En suma, la década de los ochenta constituyó un período de creciente deterioro y debilitamiento de la autonomía y la capacidad estatales, el cual culminó en la escalada terrorista de 1989-90 momento en el cual puede hablarse de un "colapso parcial" del Estado en Colombia.

El gobierno Barco llevó a cabo tres intentos por introducir una reforma constitucional de fondo. La primera iniciativa fue la más heterodoxa y consistió en la posibilidad de convocar un plebiscito para derogar el artículo 13 del Plebiscito de 1957, el cual prohibía la reforma de la Constitución por una vía distinta a la legislativa. La segunda fue un intento de revivir el Frente Nacional mediante un acuerdo entre las cúpulas de los dos partidos tradicionales, llamado "Acuerdo de la Casa de Nariño", el cual fue suspendido por decisión del Consejo de Estado. La tercera y última iniciativa consistió en retornar a las vías constitucionales que fijaban como única posibilidad de reforma su trámite en el Congreso a lo largo de dos vueltas

---

<sup>161</sup> Ver: Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, **Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia**, Bogotá, IEPRI - Tercer Mundo Editores, 1992.

legislativas<sup>162</sup>. Las tres iniciativas fracasaron, pero dejaron en el ambiente la convicción de que una solución definitiva a la crisis política nacional debía necesariamente pasar por una profunda reforma de la "vieja"<sup>163</sup> Constitución de 1886.

### **La Asamblea Nacional Constituyente: un buen comienzo**

El primer aspecto a resaltar con respecto al proceso constituyente de 1991 es el procedimiento en extremo heterodoxo utilizado para ponerlo en marcha. Agotados los procedimientos "normales", incluyendo los tradicionales acuerdos "por arriba" entre las élites bipartidistas, la convocatoria y conformación de la Constituyente pasaron a convertirse en asunto de debate nacional. Fue un movimiento estudiantil, liderado por universitarios de clases medias y altas, el que "a pesar de su desarticulación,

promovió con éxito la idea de introducir profundas reformas a la carta política por la vía extraordinaria de una asamblea nacional constituyente"<sup>164</sup>. Su esfuerzo se concretó en la inclusión de la "séptima papeleta" en las elecciones legislativas de marzo de 1990. En las elecciones presidenciales de mayo la iniciativa se hizo "oficial", mediante la inclusión de una especie de plebiscito a favor de la Asamblea, el cual rindió un resultado a favor del 86.6% de los votantes<sup>165</sup>.

Con base en tal resultado, el presidente electo Cesar Gaviria recurrió de nuevo al pacto político entre los partidos para acordar la convocatoria, conformación y temario de la asamblea. Este compromiso tuvo una novedad con respecto a los anteriores: en él, además de los dos partidos tradicionales, se incluyeron dos movimientos representativos, aunque débiles y desorganizados, de dos corrientes políticas diferentes al bipartidismo tradicional: la izquierda, representada por la naciente Alianza Democrática M-19 (AD M-19) y la derecha, representada por el Movimiento de Salvación Nacional (MSN)<sup>166</sup>. El pacto adquirió fuerza de ley mediante la promulgación de un decreto de Estado de

---

<sup>162</sup> Sobre las vicisitudes de los intentos de reforma durante la Administración Barco ver: Hernando Valencia Villa, "De las guerras constitucionales en Colombia, capítulo LXVIII: un informe sobre la reforma Barco", en *Análisis Político*, No. 6, enero a abril de 1989.

<sup>163</sup> La que, a juicio de muchos, no era tan "vieja", pues a lo largo del siglo había sufrido más de 100 reformas (Jean Michel Blanquer). La inadecuación de la Constitución de 1886 quizás no radique en su "vejez", sino en la rigidez introducida por los límites fijados en cuanto a los mecanismos utilizables para su reforma y adaptación, los cuales le otorgaban un papel preponderante al Congreso, organismo poco propenso a modificar unas reglas del juego institucional que beneficiaban abiertamente a sus integrantes. A juicio de otros (Daniel Pécaut), la "vejez" de la Constitución del 86 radicaba sobre todo en su "atraso" cultural, es decir, en su incapacidad de ir al ritmo de la modernización cultural de la sociedad colombiana. Ver: Taller conferencia "Colombia dos años después de la Constitución", organizado por el Institute des Hautes Etudes de l'Ame rique Latine, París, 17 de diciembre de 1993.

---

<sup>164</sup> John Dugas, "La Constitución Política de 1991...", *op. cit.*, p. 23. Pese a su papel de catalizador, debe quedar claro que el movimiento estudiantil no fue el primero, ni el único, en lanzar la iniciativa constituyente.

<sup>165</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, **Estadísticas Electorales 1990**, Tomo I, p. 16, citado en *Ibidem*, p. 23.

<sup>166</sup> La Alianza Democrática M-19 surgió en marzo de 1990 luego de la reincorporación del movimiento guerrillero M-19 a la vida civil, en alianza con otras corrientes dispersas de izquierda. El Movimiento de Salvación Nacional, aunque liderado por un reconocido líder del Partido Conservador (Álvaro Gómez), representó un intento por aglutinar a sectores de derecha, provenientes de ambos partidos tradicionales, en un movimiento político independiente.

Sitio (Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990). Pese a su carácter incluyente, este acuerdo partidista se ceñía en lo fundamental a las reglas históricas del quehacer político en Colombia: se trataba de un pacto "por lo alto", que hacía uso de mecanismos autoritarios (un decreto de Estado de Sitio) con el fin de abrir las compuertas de la democratización pero en forma controlada desde arriba. En efecto, el acuerdo incluía la fijación de límites no sólo en cuanto a la integración de la Asamblea, sino particularmente en cuanto al temario de discusión susceptible de ser tratado por la misma.

En un acto de independencia de la rama judicial frente al Ejecutivo, que a su vez respondió a las presiones ejercidas por parte de múltiples sectores de la sociedad civil, la Corte Suprema de Justicia - encargada de la revisión de constitucionalidad del decreto-, profirió un sorprendente fallo<sup>167</sup> mediante el cual declaró constitucional la convocatoria de la Asamblea y simultáneamente derogó aquellas partes del decreto que le imponían límites. Este fallo, abiertamente político y contrario a la norma constitucional, le abrió definitivamente las puertas a una reforma amplia de la carta política por vías democráticas.

En las elecciones del 9 de diciembre de 1990 se integró la primera Asamblea Constituyente elegida mediante voto popular en la historia de Colombia. Tanto el mecanismo de la circunscripción nacional, como la abstención producida por la escasa movilización de las maquinarias clientelistas, le otorgaron un alto margen de incidencia al voto de opinión. De tal suerte, la Asamblea resultó ser un cuerpo integrado por una multitud de minorías donde ninguna

fuerza, por numerosa que pareciera, logró imponer un proyecto político unilateral y excluyente<sup>168</sup>.

Si bien el Partido Liberal contó con una alta proporción de delegatarios (24), el porcentaje del voto que ellos significaban (33.3%) aunado a la tradicional atomización y dispersión de sus miembros, significó una disminución de su poder relativo en la Asamblea<sup>169</sup>. Por su parte el Partido Social Conservador sólo alcanzó a elegir cinco delegatarios a la Asamblea, es decir un 7% de sus integrantes. Adicionalmente, dos listas de conservadores independientes lograron elegir cuatro miembros de la Asamblea (5.5%), evidenciando una vez más la enorme fragmentación de los partidos tradicionales. Por el contrario, el Movimiento de Salvación Nacional logró llevar once representantes a la misma (15.3%), con lo cual pareció confirmar la constitución de un movimiento de derecha independiente frente a los partidos tradicionales.

La mayor sorpresa, sin embargo, la dio la Alianza Democrática M-19. Conformada pocos meses antes, la AD M-19 obtuvo un 26.4% de los delegatarios (19), cifra hasta entonces impensable para un tercer partido en Colombia, mucho menos para un movimiento que se reclama de

---

<sup>167</sup> El 9 de octubre de 1990.

---

<sup>168</sup> Esta opinión es compartida por el análisis tanto de un observador externo al proceso (Dugas), como del Consejero Presidencial para el Desarrollo Constitucional (Cepeda) quien estuvo al lado del Presidente en su intento por influir en el debate de la Asamblea. Ver: John Dugas, "El Desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente", en John Dugas (Compilador), **La Constitución de 1991...**, *op. cit.*; Manuel José Cepeda, **La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades**, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, 1993.

<sup>169</sup> Puesto que la Asamblea estaba conformada por 72 delegatarios, la votación por mayoría absoluta requería de un mínimo de 37 votos.

izquierda. La izquierda tradicional (el Partido Comunista y la Unión Patriótica) mantuvo sus bajos niveles históricos de votación (2.7%) y llevó 2 delegatarios a la Asamblea.

La segunda gran sorpresa fue el acceso de las minorías étnicas y religiosas a esta trascendental asamblea. El movimiento indígena obtuvo dos curules (2.7%) por votación y otra con voz pero sin voto como consecuencia de la reincorporación del grupo guerrillero indígena, Quintín Lame. La Unión Cristiana, conformada por grupos de cristianos no católicos, logró también elegir dos representantes a la Asamblea (2.7%). Por su parte, el movimiento estudiantil eligió a un representante, es decir que contaba con el 1.4% del voto. Finalmente, los grupos guerrilleros que acababan de culminar un proceso de negociación y reincorporación con el gobierno Gaviria (el Ejército Popular de Liberación y el Partido Revolucionario de los Trabajadores) obtuvieron tres puestos en la Asamblea (dos para el EPL y uno para el PRT), con voz pero sin voto.

La composición misma de la Asamblea Nacional Constituyente significó un viraje histórico en cuanto a la representación política en Colombia. Por vez primera, no fueron los partidos tradicionales los que monopolizaron la capacidad de decisión respecto del futuro político de los colombianos. En general, la coalición histórica bipartidista no operó en la Asamblea Constituyente. Por vez primera también, tuvieron acceso a un órgano decisorio de primerísima importancia, tanto los movimientos de izquierda, como algunas minorías sociales secularmente excluidas del debate nacional. Finalmente, el hecho de que ninguna fuerza política lograra el control absoluto sobre esta Asamblea, dio lugar a

que se generalizara entre los movimientos y partidos allí presentes una dinámica de negociación, alianzas y coaliciones cambiantes, poco usual entre quienes se consideraban hasta entonces enemigos irreconciliables.

Al respecto fueron notables los siguientes tres hechos: en primer lugar, la presidencia colegiada de la Asamblea fue compartida por el Partido Liberal, el MSN y la AD M-19; en segundo lugar, el MSN y la AD M-19, adversarios ideológicos, constituyeron una alianza transitoria para fijar los procedimientos internos y el reparto del poder dentro de la Asamblea, lo cual les otorgó un alto margen de maniobra. Finalmente, el Partido Liberal, el MSN y la AD M-19 participaron en el acuerdo que facilitó una de las decisiones más trascendentales de la Asamblea: la revocatoria del mandato del Congreso elegido en 1990 y la convocatoria a nuevas elecciones legislativas en octubre de 1991. Esto en cuanto a las heterodoxas alianzas que le dieron visibilidad a los tres bloques más importantes de la Asamblea. Pero también se evidenció una gran capacidad de negociación y de alianzas por parte de los grupos religiosos y étnicos quienes, pese a estar en franca minoría, lograron la aprobación de cambios sustanciales en lo que a sus intereses más inmediatos se refiere<sup>170</sup>.

El debate de la Asamblea Nacional Constituyente, concentró la atención

---

<sup>170</sup> Notables, a este respecto, resultan la eliminación de la tutela de la Iglesia católica, presente en el anterior preámbulo de la Constitución y las normas tendientes a promover y respetar la autonomía de la población indígena. Con respecto a la multiplicidad y movilidad de alianzas y coaliciones originadas en torno a temas específicos, ver: John Dugas, "El desarrollo de la Asamblea...", *op. cit.* y Manuel José Cepeda, **La Constituyente por dentro...**, *op. cit.*

nacional durante los cinco meses de sesiones dándole una lección civilizadora a los enemigos de la tolerancia, el pluralismo y la democracia. No obstante, la Asamblea Nacional Constituyente y su resultado, la nueva carta política de 1991, no constituyeron el gran "pacto de paz", el "armisticio", o el gran "pacto social" entre los colombianos. En cuanto a lo primero, no hay que olvidar que muchas de las fuerzas trabadas en conflicto durante la década de los ochenta (como las FARC, el ELN y los grupos paramilitares), inmersas en la confrontación armada, no podían, ni deseaban, tener presencia en la Asamblea. Por otra parte, es cierto que la penetración del narcotráfico a través de numerosos grupos políticos y su capacidad de intimidación armada influyeron en la declaración de la inconstitucionalidad de la extradición de colombianos. Sin embargo, los grupos de traficantes organizados, pese a su enorme importancia como actores del drama político nacional, debieron permanecer por fuera del acuerdo dada su condición ilegal. Por fuera también quedaron los militares, en servicio activo y en retiro, y la Asamblea evitó modificar sustancialmente su papel en la política colombiana.

En ausencia de un armisticio previo entre los actores armados, resulta demasiado optimista calificar a la Constitución de 1991 como un "pacto de paz" entre los colombianos; es preferible aceptarla como lo que es: un pacto político, entre algunos partidos y movimientos, tendiente a promover una salida del impasse en el que había caído la política colombiana durante la década anterior. Por eso no debe sorprendernos que, a pesar de su promulgación y su progresiva implementación, el conflicto armado continúe vigente. En opinión de Marco

Palacios, la mayor diferencia entre esta nueva constitución y las que la precedieron reside en que, mientras las anteriores fueron el resultado de guerras civiles --donde el vencedor imponía su proyecto a los vencidos--, la Constitución del 91 fue más bien el fruto de una improvisación, de la necesidad de salirle al paso a las circunstancias y de una coalición poco ortodoxa y muy inestable<sup>171</sup>. Quizá en eso residan sus grandes virtudes, pero también su mayor debilidad.

Tampoco puede calificarse a la Constitución del 91 como un "gran pacto social". No sólo quedaron excluidos de ella significativos sectores sociales carentes de representación (como el campesinado, los marginales urbanos o las minorías negras), sino que los movimientos y partidos allí presentes no poseen una verdadera capacidad de representación más allá de la puramente electoral. Ni los partidos tradicionales, bien es sabido, ni las nuevas fuerzas políticas allí presentes, -a excepción de los representantes indígenas-, tienen vínculos orgánicos y permanentes con organizaciones significativas de la sociedad civil. Ni siquiera la AD M-19, pese a caracterizarse como la nueva izquierda colombiana, ha logrado convertirse en la expresión política de diversos movimientos sociales. Quizá la precariedad misma del movimiento social haya impedido la constitución de un partido o movimiento de izquierda popular y representativo. Pero también debe quedar claro que dentro de la AD M-19 se impuso, desde muy temprano, un modelo elitista y caudillista de

---

<sup>171</sup> Intervención del profesor Marco Palacios en el taller-conferencia "Colombia dos años después de la Constitución", IHEAL, París, 17 de diciembre de 1991.

conducción política "desde arriba", que optó por imitar lo peor de los partidos tradicionales sin esforzarse por construir vínculos orgánicos con la base social. De allí, otra de las grandes debilidades de la nueva Constitución: la ausencia de una fuerza organizada en la sociedad civil capaz de impulsar la reglamentación democrática de la nueva carta y de controlar las amenazas de contrarreforma agenciadas desde la clase política tradicional.

De todos modos, y pese a sus limitaciones, la Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto "pacto político" entre fuerzas heterodoxas e inestables, logró su cometido principal: la eliminación de los obstáculos más visibles para una democratización del régimen, la profundización de los rasgos de democracia representativa previamente existentes y la creación de nuevas instituciones democráticas. Y éste, como lo afirma Gold-Biss, no es un logro de poca monta, dadas las limitaciones reales de la política colombiana: "la renuencia continua de las élites a ceder el poder político formal; la incapacidad de la oposición, tanto de las guerrillas como de aquellos que trataron de funcionar dentro del sistema como catalizadores del cambio, para producir un proyecto político alternativo; la violencia endémica, casi agónica, de la criminalidad menor y común; y la brutalidad organizada de las organizaciones paramilitares y de los escuadrones de la muerte [...] relacionados con y financiados por la droga"<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Michael Gold-Biss, "Colombia: Understanding Recent Democratic Transformations in a Violent Polity", en *Latin American Research Review*, Volume 28, Number 1, 1993, p. 218.

### **La Constitución de 1991: hacia un Estado más representativo y más responsable**

Los controles e impedimentos a la participación y la representación popular en Colombia han sido múltiples: por parte del Estado y de los partidos tradicionales que han monopolizado su control, se ha hecho uso sistemático de la represión, de la cooptación de la dirigencia social y del clientelismo, el cual, a diferencia de la solución corporativista, no crea sujetos sociales sino que los atomiza. Por su parte, la izquierda no ha sido inocente. Repitiendo vicios conocidos en todo el continente, la izquierda legal ha tendido a "constituir o a crear los supuestos intereses sociales, antes que escuchar a quienes debían formularlos"<sup>173</sup>. Más grave aún: el proyecto de izquierda en Colombia se militarizó desde muy temprano. Los grupos guerrilleros opacaron rápidamente los intentos de constitución de una izquierda legal y civilista. Con esto contribuyeron a cerrar los espacios de representación política de los sectores populares. Pero además subordinaron al movimiento social, lo involucraron en la lógica de la confrontación armada y terminaron por sacrificar las posibilidades de construcción de espacios de representación social.

La Asamblea Constituyente procuró desmontar algunos de los mecanismos que posibilitaban la manipulación de la representación por parte de los partidos tradicionales, así como crear mecanismos que dieran lugar a la construcción de una representación más transparente. Por otra

---

<sup>173</sup> Romeo Grompone, "La representación política en la transición democrática peruana", en Mario Dos Santos (coord.), **¿Qué queda de la representación...**, *op. cit.*, p. 89.

parte, la presencia en la Asamblea de un número importante de exguerrilleros reincorporados, dejaba en claro el rechazo de los delegatarios a la vía armada, así como su voluntad de recuperar espacios para la construcción de nuevas formas de representación sin la intermediación de las armas.

El desmonte definitivo del régimen frentenacionalista constituye, sin lugar a dudas, uno de los logros más significativos de la nueva Constitución. La heterogeneidad de las fuerzas presentes en la Constituyente y la ausencia de un control mayoritario por parte de los partidos tradicionales sobre ella, produjo el resultado largamente buscado de eliminar los mecanismos formales mediante los cuales los partidos Liberal y Conservador mantenían el monopolio de la representación política en Colombia. Así, por ejemplo, se eliminó el parágrafo del artículo 120 que otorgaba participación "adecuada y equitativa" al segundo partido en la repartición de los ministerios, las gobernaciones, las alcaldías y los demás cargos de la administración. También se eliminaron las disposiciones que garantizaban la paridad de los partidos Liberal y Conservador en los altos tribunales de justicia y en otros organismos de control como el Consejo Nacional Electoral. Igualmente significativo, en el plano simbólico, es el hecho de que se haya eliminado la mención a los partidos tradicionales en el preámbulo de la Constitución. Pero más importantes aún que la eliminación de estos mecanismos formales de control, resulta la creación y modificación de instituciones con el fin de posibilitar una más "adecuada y equitativa" representación de los colombianos en el aparato del Estado.

### **Ampliación y reestructuración del terreno de la representación<sup>174</sup>**

En el nivel de la representación territorial, y culminando el proceso de descentralización iniciado durante la administración Betancur<sup>175</sup>, se aprobó la elección directa de los gobernadores y se les asignaron nuevas funciones<sup>176</sup>. En el nivel local no sólo se ratificó la elección popular de los alcaldes, sino que se dio paso a una ampliación de los espacios de representación mediante la consagración constitucional de las Juntas Administradoras Locales, la ampliación de sus funciones y la obligación de elegir a todos sus miembros mediante votación popular<sup>177</sup>.

Cabe además resaltar las disposiciones mediante las cuales se consagran nuevas formas de participación en los distintos niveles territoriales. Los habitantes de las diversas entidades territoriales podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o resolución, decidir sobre asuntos de interés de la comunidad a través de referendos y consultas populares, y elegir representantes en las juntas de las

---

<sup>174</sup> Las siguientes reflexiones se apoyan en el documento preparado por Pilar Gaitán y Ana María Bejarano, "Posibilidades y límites de la Participación Política en Colombia", (inérito), presentado a la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, junio de 1994.

<sup>175</sup> El proceso de descentralización es multidimensional y no se reduce, por supuesto, a la elección directa de los mandatarios departamentales y municipales. Su importancia como componente central de la reforma del Estado colombiano y los múltiples efectos que ha desencadenado en las diversas dimensiones ha sido tratado a profundidad por varios autores. Entre ellos vale la pena destacar el trabajo de Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, **Poder local. Realidad y utopía de la descentralización...**, *op. cit.*

<sup>176</sup> Artículos 303 y 305 de la CN.

<sup>177</sup> Artículos 314 y 318 de la CN.

empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva<sup>178</sup>. Todos estos mecanismos, pero sobre todo, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, deberán ejercer un impacto considerable sobre la revitalización de lo local y lo regional como espacios privilegiados de la participación y la representación.

También se produjo una significativa reforma de las bases de representación territorial al otorgarle a los antiguos territorios nacionales (intendencias y comisarías) la calidad de departamentos en igualdad de condiciones. Esto no sólo les concede la autonomía y las facultades propias de los departamentos, sino que les otorga el estatus de circunscripción territorial para elegir gobernadores, así como dos representantes por derecho propio en la Cámara baja<sup>179</sup>. Finalmente, se dio paso a un proceso de reordenamiento territorial (todavía en curso) gracias al cual la profundización de la descentralización político-administrativa llega hasta el nivel de considerar la creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas, con un alto grado de autonomía<sup>180</sup>.

En lo relativo a la representación a nivel nacional, deben resaltarse dos cambios sustanciales en la conformación del principal órgano representativo del Estado colombiano: en primer lugar, se aprobó la elección por circunscripción nacional para el Senado<sup>181</sup>, la cual puede favorecer la representación de las minorías políticas y de los nuevos

movimientos que emergen en el nivel regional, en detrimento del predominio territorial de los caciques bipartidistas tradicionales. Durante las elecciones para el primer Congreso post-constituyente, llevadas a cabo en octubre de 1991, se pusieron en evidencia los efectos positivos de la norma en ese sentido: el 18 por ciento de las curules del Senado fueron ocupadas por representantes de movimientos externos a los partidos tradicionales, lo cual no es nada despreciable dada la historia de control bipartidista sobre el parlamento colombiano<sup>182</sup>. Lo sucedido en las elecciones legislativas de marzo de 1994, en las cuales se restableció el predominio bipartidista en el Congreso, no desvirtúa el carácter amplio y democrático de la figura de la circunscripción nacional. Simplemente confirma la enorme capacidad de movilización electoral que conservan los partidos tradicionales a pesar de su enorme fragmentación interna y la incapacidad demostrada por las terceras fuerzas, en este caso la AD M-19, para convertirse en una alternativa real al bipartidismo colombiano.

En segundo lugar debe notarse la creación de las circunscripciones especiales en Senado y Cámara como nuevos espacios políticos para garantizar la representación de las minorías. En el Senado se creó la "circunscripción nacional especial" para elegir un número adicional de dos senadores para representar a las comunidades indígenas<sup>183</sup>. En la Cámara de Representantes, pese a que se mantuvieron las circunscripciones territoriales, la norma constitucional dejó

---

<sup>178</sup> Artículos 105, 106, 297, 307, 319, 321, y 326 de la CN.

<sup>179</sup> Artículos 176, 309, 322 y 327 de la CN.

<sup>180</sup> Artículo 287 de la CN.

<sup>181</sup> Artículo 171 de la CN.

---

<sup>182</sup> Ver. Luis Alberto Restrepo (Director), **Síntesis'93. Anuario social, político y económico de Colombia**, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos UN, 1993, página 223.

<sup>183</sup> Artículo 171 de la CN.

las puertas abiertas para que el Congreso creara una "circunscripción especial para asegurar la participación [...] de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior"<sup>184</sup>. La Ley 70 de 1993 reglamentó la circunscripción electoral especial para las comunidades negras, quienes tendrán derecho a dos escaños en la Cámara a partir de 1994<sup>185</sup>. El Constituyente previó además, mediante el artículo transitorio 12, mecanismos para facilitar el acceso a los órganos representativos del Estado, de representantes de los movimientos guerrilleros que se encuentren en proceso de negociación con el gobierno. En suma, las nuevas circunscripciones electorales, en particular las especiales, amplían considerablemente el espacio de la representación, al permitir el acceso a los órganos representativos de nuevos actores políticos y sociales previamente excluidos de la arena política legal.

En cuanto a la posibilidad de influir en el debate legislativo, la Constitución otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de acto legislativo, con lo cual no sólo se devuelve el poder de crear normas al constituyente primario, sino que además se contribuye a revitalizar la dinámica parlamentaria<sup>186</sup>. También se devuelve a los ciudadanos la posibilidad de convocar

un referendo para derogar las leyes aprobadas por el Congreso, así como la de solicitar que se sometan a referendo las reformas constitucionales que se refieran a los derechos fundamentales y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al funcionamiento del Congreso<sup>187</sup>.

Reformas adicionales al Congreso hacen esperar que ese órgano, además de hacerse más representativo, pueda ocupar un lugar más significativo dentro del aparato del Estado. La Asamblea Constituyente se preocupó por corregir el desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, de manera que, sin eliminar del todo el presidencialismo característico del régimen político colombiano, se le restituyeran al segundo mayores capacidades de decisión y de control sobre el primero. En otras palabras, se hicieron esfuerzos por revertir la tendencia hacia la acción autónoma del Ejecutivo en desmedro de los órganos de representación política. En este sentido son notables las normas que limitan el papel legislador del Ejecutivo mediante facultades extraordinarias, la prohibición al mismo de expedir códigos y el otorgamiento al Congreso de la capacidad de modificar los decretos-leyes expedidos por el Gobierno. La nueva Carta afirma como competencia exclusiva del Congreso la creación de las leyes Estatutarias y Orgánicas, ejes del desarrollo de la nueva constitución, y prohíbe su expedición por parte del Presidente bajo facultades extraordinarias<sup>188</sup>. Además se le restituyen al Congreso algunos poderes en materia presupuestal<sup>189</sup>, así como de intervención frente al Ejecutivo durante

---

<sup>184</sup> Artículo 176 de la CN.

<sup>185</sup> Cabe destacar aquí que, pese a no estar representados ni en la Asamblea Nacional Constituyente ni en el Congreso, algunas organizaciones de las minorías negras realizaron un intensa labor de "lobbying", esfuerzo en el que fueron respaldados por los representantes de las minorías indígenas.

<sup>186</sup> Artículos 40, 103, 154 y 155 de la CN. Gracias a este mecanismo, la Fundación País Libre, con el apoyo de un millón de firmas, presentó y logró la aprobación en el Congreso de una ley contra el delito del secuestro.

---

<sup>187</sup> Artículos 170 y 377 de la CN.

<sup>188</sup> Artículo 150 de la CN.

<sup>189</sup> Artículos 345-354 de la CN.

los estados de excepción<sup>190</sup>. Finalmente, la mayor innovación en cuanto al control político que el Congreso puede ejercer sobre el Ejecutivo, está contenida en el mecanismo de la moción de censura contra los ministros del gabinete<sup>191</sup>.

En síntesis, una serie de medidas tendientes a restituirle un papel central al Congreso en la vida política, forman parte del objetivo de hacer efectiva la representación de la sociedad en el Estado. Sin un Congreso verdaderamente deliberativo, con capacidad real de legislar autónomamente y de controlar al Ejecutivo, no valdría la pena la ampliación y mejoramiento de los canales de representación que garanticen una más adecuada conformación del mismo. Pero la superación de la crisis del órgano legislativo no era viable a partir únicamente de las anteriores modificaciones. Para "limpiar" la imagen de un Congreso en decadencia, era además necesario instituir estrictos mecanismos de control que evitaran la reproducción de los vicios más protuberantes del Congreso: la corrupción y el clientelismo.

Como acto simbólico que pretendía borrar de un trazo las viejas prácticas y conformar un poder Legislativo totalmente nuevo, la Asamblea Nacional Constituyente decidió cerrar el Congreso, revocar el mandato de los congresistas elegidos en 1990 y convocar a nuevas elecciones para fines de 1991. El nuevo Congreso elegido en 1991 no llegó a colmar las optimistas expectativas de una "renovación total". Pero tampoco es cierto que en su nueva conformación hayan estado presentes, en la misma magnitud, todos los personajes y todos

los vicios que lo caracterizaban anteriormente. Por un lado, se produjo un margen relativo de renovación, el cual fue señalado arriba<sup>192</sup>. Este se tradujo en resultados tangibles, como la revitalización del debate acerca de las políticas implementadas por el Ejecutivo. En cuanto a la labor legislativa, se aceleró la aprobación de normas que afectan directamente a las minorías (v. gr. la Ley de Negritudes o Ley 70 de 1993, y la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos), y se aprobaron leyes fundamentales para el desarrollo de la nueva carta política. Además de la ley estatutaria que reglamenta la libertad religiosa, fueron aprobadas otras cinco leyes estatutarias de gran relevancia para el desarrollo constitucional: la ley de estados de excepción; la ley de mecanismos de participación ciudadana; la ley de partidos y movimientos políticos, la cual contempla además el estatuto de la oposición; la ley de voto programático; y la ley electoral<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Pese a que el porcentaje de renovación de los Representantes a la Cámara fue menor con respecto al del Senado, allí también se puede percibir una cierta oxigenación de la representación política. Un total de 19 representantes, es decir el 12% de la Cámara, estuvo conformada por fuerzas totalmente externas al bipartidismo. Ver: Luis Alberto Restrepo (director), *Síntesis'93...*, *op. cit.*

<sup>193</sup> Aunque está aún pendiente un estudio a fondo del primer Congreso post-constituyente, considero apresurados los juicios que aseguran que éste se comportó en forma idéntica a los anteriores. Como resultado final, pasados dos años y medio desde su elección, el Congreso aprobó 3 actos legislativos y 138 leyes entre las cuales, además de las anotadas arriba, se destacan: la que estableció la organización de la Defensoría del Pueblo; la ley de orden público; la Ley 100 de 1993 o de Seguridad Social; los estatutos de Contratación Administrativa y de servicios públicos domiciliarios; las leyes general de educación y de educación superior; la ley eléctrica; la ley de regalías; la ley agraria; las modificaciones al Código Penal y al Código de

---

<sup>190</sup> Artículos 212-215 de la CN.

<sup>191</sup> Artículo 135 de la CN.

Por otra parte, la imposición de ciertas restricciones, cuyo objetivo de largo plazo consiste en modificar los comportamientos parlamentarios, ha empezado a producir ya algunos efectos. En primer lugar, las suplencias en los cargos de elección popular en corporaciones públicas quedaron eliminadas, con lo cual los congresistas perdieron un instrumento para "pactar componendas electorales, eludir responsabilidades y compartir las prebendas resultantes de ocupar una curul en el Congreso"<sup>194</sup>. Adicionalmente, se eliminaron los "auxilios parlamentarios" símbolo por excelencia del clientelismo practicado mediante la privatización de los recursos del Estado y se restringieron los recursos dedicados al "turismo parlamentario". Pero quizás el mejor instrumento para reformar el quehacer político de los congresistas sea el nuevo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses<sup>195</sup> cuya aplicación condujo a la pérdida de la investidura de ocho congresistas elegidos en 1991. Con estas y otras medidas, como la separación del calendario electoral<sup>196</sup>, la Asamblea Constituyente pretendió debilitar las prácticas corruptas de la clase política tradicional y desanudar las redes clientelistas que se tejen desde el plano local hasta el nacional. Sin embargo, medidas como la creación de un verdadero "servicio civil", el mejor antídoto contra la clientelización del Estado, no fueron aprobadas, de tal suerte que el

---

Procedimiento Penal; el Estatuto Carcelario y Penitenciario; la aprobación de la Convención de Viena sobre narcotráfico; y la ley de Reforma a la Policía o Ley 62 de 1993.

<sup>194</sup> Artículo 261 de la CN. La cita es de Elizabeth Ungar, "La Reforma al Congreso: ¿Realidad o Utopía?", en John Dugas (compilador), **La Constituyente de 1991...**, *op. cit.*, p. 183.

<sup>195</sup> Artículos 179 a 187 de la CN.

<sup>196</sup> Artículo 262 de la CN.

Estado colombiano permanece en gran medida "privatizado".

En lo que concierne a los partidos políticos, la nueva Constitución no sólo eliminó las restricciones que otorgaban el monopolio de la representación a los partidos tradicionales, sino que reconoció expresamente el derecho que todo ciudadano tiene de "constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas"<sup>197</sup>. Si bien la balanza de los recursos sigue inclinándose en forma preponderante hacia los partidos tradicionales, la introducción de la financiación estatal de las campañas políticas y el acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado para los partidos y movimientos con personería jurídica<sup>198</sup>, atestiguan un intento por democratizar los medios para acceder al poder.

El vacío más protuberante que se advierte en la carta con respecto a los partidos, es el hecho de que la Asamblea se haya abstenido de exigir el sometimiento de su estructura interna a principios democráticos, exigencia que sí se incluye en la Constitución para otras organizaciones sociales tales como los gremios, los sindicatos, los colegios profesionales, las organizaciones deportivas y las de consumidores y usuarios<sup>199</sup>. Es cierto que tal democratización, lejos de imponerse por fuerza constitucional, constituye parte del cambio que debe darse, gradualmente,

---

<sup>197</sup> Artículos 40 (numeral 3) y 170 de la CN.

<sup>198</sup> Artículos 109 y 111 de la CN.

<sup>199</sup> La prohibición de exigirle cualquier tipo de organización interna a los partidos y movimientos políticos está contenida en el artículo 108. Las exigencias planteadas con respecto a otras organizaciones sociales están contenidas en los artículos 39, 26, 52 y 78 de la CN.

en las formas de hacer política en Colombia. Nótese por ejemplo que, en ausencia de una norma constitucional en tal sentido, el Partido Liberal ha adoptado la consulta popular para elegir candidato presidencial como una forma de resolver sus controversias internas. Sin embargo, la ausencia de una disposición tendiente a la democratización interna de los partidos es, por lo menos, incongruente con los principios que inspiran la nueva carta constitucional.

Por último, debe señalarse el reconocimiento constitucional de la existencia y legitimidad de la oposición, así como la inclusión de una serie de derechos que deben garantizar el ejercicio de la misma<sup>200</sup>. Por supuesto que no podemos caer en un ingenuo "fetichismo legal", es decir en la práctica de creer en los efectos automáticos de la ley. Un camino largo resta por recorrer antes de modificar sustancialmente el sistema bipartidista que ha dominado en Colombia a lo largo de siglo y medio, o de transformar sustancialmente sus prácticas políticas. Creemos, sin embargo, que en comparación con las normas anteriores y, en la medida en que la norma constitucional posea alguna capacidad de modificar y moldear la práctica política real, las puertas han quedado abiertas para la inclusión de nuevos actores y nuevas prácticas en el sistema político colombiano.

En cuanto a la representación social, la nueva Constitución garantiza los derechos de libre expresión, reunión, manifestación y asociación de los ciudadanos, los cuales constituyen precondiciones básicas para una participación libre, pluralista, organizada y democrática<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Artículo 112 de la CN.

<sup>201</sup> Artículos 20, 37, 38 y 107 de la CN.

Adicionalmente, el artículo 103 hace mención explícita de la obligación del Estado de promover la existencia de organizaciones sociales capaces de constituirse en espacios institucionalizados de mediación y representación. Pese a ello, no se observan a lo largo de la Constitución, ni en los desarrollos legislativos posteriores, esfuerzos tendientes a plasmar en reglamentaciones realistas y viables las mencionadas intenciones.

Especial mención merece el reconocimiento constitucional de los grupos étnicos (comunidades indígenas y negras) como actores capaces de asumir su propia representación, tanto en lo social, como en lo político<sup>202</sup>. La Constitución consagra el respeto a la diversidad étnica, lingüística y cultural, así como la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio<sup>203</sup>. El reconocimiento a las comunidades étnicas no se limita, sin embargo, únicamente a los ámbitos de lo cultural, lingüístico o territorial, sino que además incluye la dimensión de lo político. Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos. A nivel nacional, como se señaló arriba, las comunidades indígenas y negras contarán con una representación permanente en el Senado y la Cámara<sup>204</sup>. Por otra parte, el artículo transitorio 55, desarrollado mediante la Ley 70 de 1993, le reconoció

---

<sup>202</sup> Ver en particular los artículos 63, 68, 171, 176, 246, 286, 329, 310 y 330, así como el artículo transitorio 55 de la CN.

<sup>203</sup> Artículos 7, 10, 68 y 70 de la CN.

<sup>204</sup> Artículos 171, 246 y 330 de la CN.

a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva, y creó mecanismos para la protección de su identidad cultural y sus derechos.

En lo que tiene que ver con las minorías religiosas, a más de consagrar el derecho a la libre expresión, la Constitución garantiza la libertad de conciencia<sup>205</sup> y el artículo 19 garantiza explícitamente la libertad de cultos.

Aparte de una eficaz labor de negociación y alianzas por parte de los representantes de las minorías en la Asamblea Constituyente, los logros en este sentido, en especial los que tienen que ver con la comunidad indígena, deben entenderse también como el resultado de décadas de lucha de una población indígena que pese a ser minoritaria, logró resistir tanto los ataques de la represión como las tentaciones de la cooptación y del clientelismo, y terminó por perfilarse como el más auténtico y duradero de los "nuevos" movimientos sociales en Colombia<sup>206</sup>. La experiencia de la representación indígena en la Asamblea Constituyente merece resaltarse por varias razones: en primer lugar, porque demuestra que la representación (social y/o política) no es una concesión que se otorga desde las altas esferas del Estado, sino que se gana partiendo desde las bases de la sociedad civil. En segundo lugar, por que desmitificó las interpretaciones comunes según las cuales la exclusión, la pobreza, la marginalidad o la represión sistemática son obstáculos insalvables para lograr conformar nuevas formas de representación popular. Los indígenas

constituyen una minoría excluida, marginada y sistemáticamente reprimida. Ello no obstó, sin embargo, para que conformaran uno de los movimientos sociales más activos, coherentes y duraderos de las últimas décadas en el país. Por el contrario, muchas de sus carencias, en especial la carencia de tierra, sumadas al proceso de recuperación de una identidad perdida, actuaron como motores en la construcción del movimiento. En tercer lugar, el movimiento indígena ha mostrado cómo, a pesar de que existen algunas tensiones innegables, las funciones de representación social y de representación política no son necesariamente excluyentes. Por el contrario, sólo una representación social construida sobre bases sólidas puede constituirse en la plataforma de lanzamiento y el sustento de una representación política eficaz.

Además, cabe destacar la lección que tanto los indígenas como los cristianos (no católicos) le dieron a la sociedad colombiana: en su lucha por el "derecho a la diferencia", han contribuido simbólicamente y efectivamente a la construcción de una sociedad culturalmente más abierta, más pluralista y tolerante. En buena parte gracias a su aporte, la Constitución de 1991 "al consagrar el respeto a la diversidad étnica, religiosa, lingüística y cultural, y la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio [...], le resta espacio a las tradicionales actitudes de intolerancia basadas en las visiones homogeneizantes de la sociedad, y estimula el reconocimiento de la pluralidad constitutiva de la Colombia contemporánea"<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Artículo 18 de la CN.

<sup>206</sup> Para una historia del movimiento indígena colombiano ver: Christian Gros, **Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social**, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1991.

---

<sup>207</sup> Fabio López de la Roche, "Tradiciones de cultura política en el siglo XX", en Miguel Eduardo Cárdenas (compilador), *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Bogotá, FESCOL

Para terminar esta sección, es preciso resaltar como uno de los grandes avances de la Constitución, la ampliación de las formas de participación política más allá del ámbito de lo puramente electoral. La Constitución amplía los derechos de los ciudadanos a participar en la "conformación, ejercicio y control del poder político"<sup>208</sup>. Esta disposición se cristaliza en una amplia gama de novedosos mecanismos de participación como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abiertos<sup>209</sup>. La novedad consiste no solamente en la ampliación del repertorio de oportunidades para participar, sino en el hecho de que buena parte de ellas constituyen mecanismos de participación directa en el proceso de toma de decisiones y en el control y fiscalización de la gestión pública.

### **La institucionalización del control ciudadano sobre el Estado**

La democratización del Estado no se agota en la ampliación de la participación o el perfeccionamiento de los mecanismos que permiten una representación más transparente. También es necesario crear y fortalecer los mecanismos de control sobre el aparato del Estado, de manera que la representación no se convierta en simple delegación sin nexos de responsabilidad por parte de los elegidos.

Con este propósito, la Constitución fortaleció los mecanismos internos (horizontales) de control del Estado, mediante la asignación de nuevas y más

precisas funciones a la Procuraduría y la Contraloría, la creación de la figura del Defensor de Pueblo y la creación transitoria de la polémica figura del Veedor del Tesoro. En lo que concierne al Consejo Nacional Electoral, la nueva normatividad reitera su autonomía, además de ampliar y dinamizar sus funciones.

Más importante aún, en este sentido, resulta la creación de mecanismos de control "de abajo hacia arriba", los cuales contribuyen a valorizar el control público, societal sobre el Estado. De ahora en adelante los representantes deberán actuar bajo la premisa de que sus representados son capaces de seguir su gestión, evaluarla, introducir nuevos elementos y modificar otros. En esta perspectiva, es preciso resaltar el artículo 133, el cual establece que "el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las funciones propias de su investidura", creando un nexo de responsabilidad hasta ahora ausente entre el elegido y sus electores. Ese nexo se hace efectivo a través de novedosos mecanismos de control como el voto programático y la revocatoria del mandato. Este último sólo fue aprobado para los gobernadores y alcaldes, lo cual dejó a las corporaciones de elección popular por fuera del control ciudadano. Sin embargo, el artículo 184 deja abierta la posibilidad de que cualquier ciudadano solicite ante el Consejo de Estado la pérdida de la investidura para los congresistas. En cuanto al ejercicio de la función administrativa y su necesaria fiscalización, el artículo 270 obliga al legislador a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados.

---

- Ediciones Foro Nacional por Colombia -IEPRI, 1993, p. 159.

<sup>208</sup> Artículo 40 de la CN.

<sup>209</sup> Artículos 103, 104, 105 y 108 de la CN. Su reglamentación se concretó en la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.

Por último, resulta crucial señalar los mecanismos consagrados constitucionalmente para asegurar la protección y aplicación de los derechos individuales y colectivos<sup>210</sup>. El hecho de que existan mecanismos eficaces de protección y aplicación de los derechos, tanto individuales (tutela) como colectivos (acciones populares), no sólo apunta a redistribuir el poder político en favor de la población, sino que constituye una salvaguardia en contra de eventuales abusos por parte del Estado.

La eficacia real de esos mecanismos depende, en verdad, de la capacidad que tenga la sociedad civil de apropiárselos y actuar con base en ellos. Esto requiere, por supuesto, que las organizaciones de la sociedad civil superen el carácter disperso y episódico que las ha caracterizado recientemente y se constituyan en agentes permanentes de control sobre la gestión del Estado para garantizar la responsabilidad de la representación. De nuevo, la creación de mecanismos mediante la norma constitucional es condición necesaria pero no suficiente para la democratización del Estado. Se requiere igualmente, el fortalecimiento y la autonomía de la sociedad civil.

En síntesis, la Constitución de 1991 constituyó, sin duda, un esfuerzo serio de democratización del régimen y del Estado colombianos, al ampliar y reestructurar los canales de acceso ciudadano al proceso de toma de decisiones estatales, pero sobre todo, al crear mecanismos que permitan una labor permanente de control y fiscalización de la sociedad sobre el Estado, condición sine qua non de la democracia. Después de su promulgación quedó definitivamente enterrado el argumento, esgrimido por muchos, que

estigmatizaba al régimen político por su carácter "restringido" o "limitado". De esta manera, el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente dio paso a la solución de la crisis política por lo menos en una de sus dimensiones: la que exigía la democratización del régimen político. Sin embargo, luego del replanteamiento de las reglas del juego político, quedó al descubierto un problema más hondo y quizás más difícil de resolver: la profunda debilidad de la sociedad civil y el enorme déficit en cuanto a la capacidad del Estado para respaldar y poner en marcha las reformas constitucionales.

### **La recuperación del monopolio de la justicia y del uso legítimo de la fuerza: pilares del fortalecimiento del Estado**

Pese a que pueda parecer lejana la relación entre las posibilidades de democratización y el fortalecimiento del Estado (en el sentido de recuperar el monopolio de la justicia y del uso de la fuerza), la conexión entre los dos temas resulta obvia si se tiene en cuenta que la ciudadanía, la participación y la representación dependen no sólo de la "efectividad de una compleja red de relaciones legales", sino también de "organizaciones estatales dispuestas a y capaces de hacer valer los derechos afirmados en las leyes pertinentes"<sup>211</sup>.

El Estado colombiano, al comenzar la administración Gaviria, se encontraba lejos de poder desplegar tal capacidad. No en vano Colombia ha merecido ser calificado como el país más violento de América Latina. Algunos datos sirven para sustentar tal calificación. Entre 1978 y 1992 la cifra de muertes violentas en el

---

<sup>210</sup> Artículos 86, 87 y 88 de la CN.

---

<sup>211</sup> O'Donnell, "On the State, Varous Crises...", *op. cit.*, p. 13.

país se multiplicó por cuatro. En 1978, partimos de una base de 7.000 homicidios anuales, cifra que aumentó progresivamente hasta llegar a 28.237 homicidios durante 1992, es decir, nueve veces la tasa de homicidios en los Estados Unidos<sup>212</sup>. Actualmente -dice un informe gubernamental-, 'la principal causa de muerte en Colombia corresponde al ataque con armas de fuego'<sup>213</sup>. Según cifras reveladas por el Ministerio de Defensa, en Colombia circulan 3,5 millones de armas, de las cuales más de dos millones son ilegales<sup>214</sup> y permanecen en manos de una multiplicidad de actores armados, colectivos e individuales. Ante semejante situación, difícilmente podría argumentarse que el Estado colombiano esté cerca siquiera de reclamar para sí, con algún grado de eficacia, el monopolio del uso de los medios de coerción.

Varios estudios recientes argumentan que esta "inflación" de violencia no puede atribuirse, ni siquiera en un alto porcentaje (alrededor de un 15%), a

<sup>212</sup> La siguiente comparación puede ser ilustrativa al respecto: En 1991 hubo 25.000 asesinatos en Estados Unidos, país con una población aproximada de 250 millones de habitantes; en Colombia, un país de aproximadamente 30 millones de habitantes, durante el mismo año, hubo 26.000 asesinatos. Las cifras han sido extraídas de un informe del DANE y Policía Nacional citado por Darío Restrepo Vélez, 'Delincuencia al por mayor', en *Cambio 16 Colombia*, No. 22, 8 de noviembre de 1993 y del informe "A Survey of Latin America", aparecido en *The Economist*, Volume 329, Number 7837, November 13th-19th, 1993.

<sup>213</sup> Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente. Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia», Bogotá, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, octubre de 1993, p. 16.

<sup>214</sup> Citado en Darío Restrepo Vélez, "Cartucheras abajo", en *Cambio 16 Colombia*, N° 30, enero 3-10 de 1994.

causas estrictamente políticas<sup>215</sup>. No obstante, cualquiera que sean sus motivaciones, los 140,000 homicidios producidos durante la última década en el país dejan al descubierto la innegable incapacidad del Estado colombiano para cumplir con la primera y más básica de las funciones atribuidas a cualquier Estado moderno: la protección de sus ciudadanos y la garantía de un orden social que permita la convivencia pacífica entre ellos. Si el Estado colombiano no puede garantizarle a los ciudadanos el derecho esencial a la vida, difícilmente podría esperarse de él que cumpla funciones como las de garantizar otros derechos, o promover las condiciones para la participación o representación de sus ciudadanos.

Por estas razones, coincidimos plenamente con Iván Orozco cuando afirma que "el Estado colombiano debe enfrentar, en la hora presente, problemas funcionales de construcción de aparato de Estado, propios del siglo XVII, en un contexto de legitimidad liberal-humanitaria y democrático-participativa, propio de las postrimerías del siglo XX"<sup>216</sup>. Allí reside justamente el dilema particular de la reforma del Estado en Colombia, dilema que comparte con

---

<sup>215</sup> Según la Comisión Andina de Juristas (Seccional Colombiana) el promedio diario asciende a 10 personas muertas en actos de violencia de carácter político. Las cifras presentadas por las organizaciones no gubernamentales coinciden con las del Consejo Presidencial para los Derechos Humanos en atribuirle un porcentaje cercano al 15% a este tipo de violencia. Ver, *Amnistía Internacional, Violencia Política en Colombia: mito y realidad*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, EDAI, marzo de 1994.

<sup>216</sup> Iván Orozco Abad, "La política de seguridad y la política criminal durante la administración Gaviria", (inédito), Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993, p. 1.

algunos países de la región - particularmente con el Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y quizás ahora, después de Chiapas, con México. El dilema, de cómo monopolizarla justicia y los medios de coerción, respetando y promoviendo simultáneamente los derechos ciudadanos en su más amplia acepción, se puede sintetizar en pocas palabras: de cómo responder a la doble exigencia de construir un Estado fuerte y moderno, pero a la vez democrático.

### **La estrategia del gobierno Gaviria**

La administración Gaviria (1990-94) se distingue de las inmediatamente anteriores en el propósito de diseñar en forma explícita una política de seguridad<sup>217</sup>, la cual ha tendido hacia la construcción del aparato de Estado como monopolio legítimo y eficaz de la justicia y del uso de la fuerza. Que este gobierno se haya propuesto diseñar una política explícita en tal sentido no es mera coincidencia. Tal propósito surge como resultado del "colapso parcial del Estado" sufrido entre mediados de 1989 y 1990, luego del cual las élites estatales comprendieron que la salida a la crisis nacional no se reducía a una serie de reformas parciales y que la consolidación del régimen implicaba un serio fortalecimiento del Estado.

Según Orozco, el proyecto gubernamental de Gaviria ha querido situarse como un modelo de equilibrio entre eficiencia y legitimidad, en un punto intermedio "entre el modelo autoritario de construcción de la nación desde el Estado y el modelo libertario de construcción -

democrático-participativa- del Estado desde la nación"<sup>218</sup>. De hecho, aunque la estrategia resulta novedosa en cuanto amplía la noción de seguridad, para incluir en ella no sólo la seguridad del Estado sino también la de los ciudadanos, e insiste en el fortalecimiento de la justicia como pilar fundamental, subsisten en ella algunos elementos de la confusión entre guerra y política que ha caracterizado los modelos de seguridad del Estado colombiano. Tales elementos, aparte de señalar el peso que todavía tienen algunos de los sectores más autoritarios del Estado en el diseño de las políticas de orden público, evidencian las dificultades de emprender un esfuerzo de construcción de Estado en medio de un contexto marcado por el conflicto armado.

A continuación se reseñan las cuatro principales vertientes alrededor de las cuales ha girado la política de fortalecimiento del Estado colombiano. La mayoría de las medidas tomadas en este sentido han sido el producto de la acción del Ejecutivo, más que desarrollos del texto constitucional, el cual resultó extremadamente limitado en lo que a estos asuntos se refiere. Admitiendo que persisten enormes vacíos en muchos campos, así como disposiciones autoritarias que en ocasiones contradicen el propósito democratizador de la Constitución, debe tenerse en cuenta que los efectos de estas políticas, en tanto tienden hacia la construcción del Estado, sólo pueden esperarse en el mediano o largo plazo.

### **El fortalecimiento del aparato de Justicia**

---

<sup>217</sup> Ver: Presidencia de la República, "Estrategia Nacional contra la Violencia", mayo de 1991; y Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente...", *op. cit.*

---

<sup>218</sup> Orozco, "La política de seguridad...", *op. cit.*, pp. 2 y 3.

A decir verdad, antes que fortalecerlo, al aparato de Justicia colombiano había que reconstruirlo de nuevo. Al acumulado histórico de procesos sin resolución, producto del secular abandono de la administración de justicia, vino a sumarse el aumento dramático de las tasas de criminalidad causado en parte por el impacto del narcotráfico, para conducir finalmente al colapso del aparato judicial, especialmente de la rama penal. Algunas cifras pueden resultar ilustrativas al respecto: un inventario reciente de expedientes en los despachos judiciales del país registró un total de 1.397.800 casos pendientes en junio de 1982<sup>219</sup>. En relación con los delitos de lesiones personales intencionales y culposas, el mismo estudio encontró que, del total de denuncias, sólo el 4.2% fueron calificadas y sólo fueron llamados a juicio el 2.9%. El porcentaje de sentencias, con relación a la totalidad de las denuncias presentadas, fue tan sólo del 1.4%<sup>220</sup>. El hecho de que un país con los índices de violencia anotados arriba, no pueda sentenciar ni siquiera al 2% de los culpables de tales delitos, es un indicador del nivel de incapacidad demostrado por el Estado para regular el conflicto en la sociedad. Ante su incapacidad, no debe sorprendernos que en los últimos años se haya expandido en forma dramática la esfera de la justicia privada en Colombia, la cual va desde la contratación de "sicarios" adolescentes, hasta la conformación de verdaderos ejércitos paramilitares.

La Asamblea Constituyente produjo importantes reformas dirigidas a

---

<sup>219</sup> Instituto SER de Investigación, Justicia Penal, Juicio y Reforma, Bogotá, FESCOL, 1983; citado en Jaime Giraldo Ángel, "La Reforma Constitucional de la Justicia", en John Dugas (comp.), *La Constitución de 1991...*, *op. cit.*, p.104.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 106.

restituirle un papel estratégico al poder judicial en Colombia. Entre ellas cabe destacar la creación de las siguientes instituciones: en primer lugar está el Consejo Superior de la Judicatura, el cual dota al poder judicial de la autonomía administrativa y presupuestal necesarias para garantizar su independencia y la eficiencia de su gestión. En segundo lugar, quizás el cambio más significativo en materia penal se produjo al sustituir el antiguo sistema inquisitivo por el acusatorio, cuyo corolario fue la creación de la Fiscalía General de la Nación. Esta nueva institución se encarga ahora de los procesos de investigación e instrucción de los delitos, lo cual ha implicado la centralización y subordinación, bajo su mando, de todos los organismos que antes cumplían funciones de policía judicial. Esta necesaria centralización, sin embargo, debería ir acompañada por un esfuerzo de tecnificación del equipo de policía judicial, y sobre todo, de su separación e independencia definitiva frente a los organismos de seguridad. Pese a algunas fallas que se han hecho notorias en los dos años de funcionamiento de la Fiscalía General, esta institución ha tenido un impacto considerable, no sólo en la agilización de los procesos judiciales, sino sobre todo en términos simbólicos: la eficacia de su labor ha llevado a los incrédulos colombianos a volver a confiar en la aplicación de la ley.

También fue creada la Corte Constitucional encargada del control y la interpretación constitucional. Esta nueva Corte debe producir un cambio sustancial al flexibilizar la interpretación de la Carta, para hacerla más adaptable al contexto cambiante de la sociedad colombiana. Pero más allá de esa eventual flexibilidad, su importancia política reside en el control que ella puede ejercer sobre

el Ejecutivo, sobre todo en lo que atañe a los decretos expedidos bajo "conmoción interior"<sup>221</sup>. La Corte también puede jugar un papel significativo de control sobre la labor legislativa, como de hecho lo ha demostrado a través de la revisión constitucional de las leyes estatutarias aprobadas hasta ahora. Finalmente, la Corte Constitucional ha cumplido un papel crucial en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos mediante la revisión y el desarrollo de la nueva figura de la "tutela". La acción de tutela, junto con la creación de la Defensoría del Pueblo, constituyen dos de las figuras más sobresalientes creadas con el objeto de defender los derechos constitucionales de los colombianos. Adicionalmente, se ha procurado acercar la justicia a la comunidad mediante la creación de espacios extra-judiciales de resolución de conflictos entre los ciudadanos.

Estos cambios normativos han ido acompañados de un esfuerzo por fortalecer logísticamente a la Justicia mediante la asignación de un mayor presupuesto para su funcionamiento, el aumento de los salarios de los jueces, la mejora de sus condiciones de seguridad y la tecnificación del aparato. Como consecuencia, entre 1990 y 1993, los recursos públicos asignados al sector de la justicia han sido incrementados en un 105 por ciento en términos reales<sup>222</sup>. Adicionalmente, los decretos expedidos por el gobierno en diciembre de 1992, dentro del paquete bautizado con el nombre de "Modernización del Estado", demuestran que el Ejecutivo ha insistido en su estrategia de fortalecer la justicia. Uno de

los pocos ministerios que resultó fortalecido durante esta reforma fue el de Justicia. En particular, se fortalecieron las funciones de investigación socio-jurídica, planeación, cooperación internacional, el sistema de prisiones y los mecanismos de prevención criminal y de arreglo prejudicial de conflictos<sup>223</sup>.

Adicionalmente, cabe anotar que se le ha asignado un papel creciente a la justicia en el campo de la erradicación de las organizaciones armadas que combaten al Estado y afectan a la población civil. La Fiscalía General de la Nación ha jugado un papel primordial en la "política de sometimiento a la justicia" diseñada por el gobierno Gaviria con el fin de obtener la rendición y confesión de personas vinculadas al tráfico de drogas. Esta política, pese a haber sido seriamente cuestionada tanto nacional como internacionalmente, ha rendido algunos frutos por lo menos en lo concerniente a desvertebrar las redes terroristas del narcotráfico. Igualmente, la Fiscalía debe encargarse de investigar e instruir los procesos contra los guerrilleros detenidos desde 1991. En un país acostumbrado a la tortura, las desapariciones, las masacres y las ejecuciones extra-judicio, el hecho de que el aparato de Justicia asuma un papel predominante, por encima del aparato militar, no deja de ser un signo saludable.

Pese a estos avances, deben señalarse varios problemas persistentes, relacionados con la administración de justicia: por un lado, pese a los esfuerzos tendientes a su fortalecimiento, el desbordamiento del aparato de justicia por las altas tasas de criminalidad sigue siendo evidente. Si bien es cierto que se ha reforzado la capacidad del Estado

---

<sup>221</sup> Figura que reemplazó al antiguo Estado de Sitio. Cf. Artículo 213 de la CN.

<sup>222</sup> Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente...", *op. cit.*, p. 43.

---

<sup>223</sup> Ver decretos 2157, 2158, 2159, 2160 y 2161 de 1992.

frente al crimen organizado, sobre todo frente al narcotráfico, la justicia ordinaria continua en un estado grave de abandono y desprestigio. Con el agravante de que la justicia secreta o de orden público introduce serios limitantes para la aplicación y protección de los derechos humanos. A los altos niveles de criminalidad deben sumarse los altísimos niveles de impunidad que persisten, sobre todo cuando se trata del juzgamiento de agentes del Estado que han cometido delitos dentro y fuera del servicio. La persistencia del fuero militar, que también cubre a la policía, y de los mecanismos de juzgamiento utilizados por los tribunales militares, contribuyen en un alto grado a mantener la impunidad. Y como bien lo dice el reciente informe de Amnistía Internacional, "cuando prevalece la impunidad, se desmorona el imperio de la ley en la sociedad"<sup>224</sup>.

### **La recuperación del monopolio del uso legítimo de la fuerza**

Recuperar el monopolio de los medios de coerción en Colombia es un objetivo de largo plazo, que implica diversas tareas complementarias. En primer lugar, implica la desarticulación, la neutralización y, en lo posible, la erradicación de las organizaciones armadas que le disputan al Estado ese monopolio. Se trata, por supuesto, de la guerrilla y de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, pero también de las organizaciones paramilitares y escuadrones de la muerte. En segundo lugar, se trata de obtener un control sobre los 3.5 millones de armas que se encuentran en manos de los civiles y que contribuyen a engrosar los altos niveles de homicidios en el país.

---

<sup>224</sup> Amnistía Internacional, **Violencia política en Colombia...**, *op. cit.*, p. 11.

Frente a los actores armados organizados, dada su variada naturaleza, el Estado ha debido diseñar diversas estrategias paralelas. Con respecto a la guerrilla, dado su carácter fundamentalmente político, las últimas tres administraciones (1982-1994) han propiciado un proceso de negociación y reincorporación que ha producido frutos evidentes con la reincorporación de cinco organizaciones guerrilleras a lo largo de los últimos cuatro años.

Sin embargo, las conversaciones de paz que se llevaban a cabo con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (conformada hoy por las FARO, el ELN y un grupo disidente del EPL) fracasaron a mediados de 1992. Frente a ellas, el gobierno ha diseñado una política llamada de "guerra integral", la cual ha implicado un fortalecimiento creciente de las fuerzas militares, tanto en pie de fuerza, como en equipo para el combate. Se han creado brigadas móviles mediante la incorporación de 23,000 soldados profesionales y se ha fortalecido su capacidad operativa mediante la compra de helicópteros y medios de patrullaje marítimo y fluvial. Como consecuencia, según informe del gobierno, entre 1990 y 1993 los recursos públicos asignados al sector defensa han debido incrementarse en un 60%. Para sostener la estrategia, el gasto en fuerza pública deberá pasar del 2.8% del PIB en 1993, al 4% en los próximos diez años<sup>225</sup>.

Los mayores compromisos del Estado en materia de seguridad y de defensa van claramente en contravía de otras áreas de acción estatal, en particular del gasto social. Sin embargo, dada la prioridad asignada a la recuperación del monopolio

---

<sup>225</sup> Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente...", *op. cit.*, pp. 30 y 44.

de la fuerza, sería ingenuo creer que tal objetivo pueda llevarse a cabo sin incrementar el gasto militar, sobre todo tratándose de una situación en la cual numerosos actores, no sólo la guerrilla, le disputan al Estado el control de los medios de coerción. Por otra parte, no puede olvidarse el hecho de que los actores que desafían al Estado también han fortalecido su capacidad militar y de financiamiento en los últimos años. Con respecto al narcotráfico, no cabe duda acerca de su infinita capacidad de financiación. Con respecto a la guerrilla, el aumento de las actividades extorsivas, del secuestro y la creciente vinculación de algunos frentes con la producción y el tráfico de drogas, inducen a pensar que allí también se ha producido un crecimiento significativo de los medios para financiar la guerra.

En relación con el narcotráfico, el Estado también ha combinado la "mano tendida" y el "pulso firme". La estrategia de la mano tendida se expresó en la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente de prohibir, por mandato constitucional, la extradición de colombianos. Adicionalmente, el gobierno Gaviria diseñó y puso en marcha, desde 1990, la "política de sometimiento a la justicia", la cual otorga garantías judiciales para aquellos narcotraficantes que decidan entregarse a la justicia y confesar sus delitos. Sin duda este ha sido un esfuerzo acertado en procura de desmilitarizar el problema de las drogas y de fortalecer la capacidad judicial para combatirlo.

Sin embargo, aquí también el Estado colombiano ha enfrentado actores que se niegan a aceptar las vías pacíficas de reincorporación a la vida civil. Después de su fuga de "La Catedral", la lucha contra Pablo Escobar se convirtió en objetivo prioritario del Estado. Escobar

no sólo era el jefe del cartel de Medellín, un hombre que por su capacidad de corrupción e intimidación fue capaz de burlar el cerco del Estado colombiano durante año y medio. Por sobre todo, Pablo Escobar era el símbolo de la enorme ineptitud del Estado colombiano, de la impotencia del Estado frente al crimen organizado. Por eso, la muerte de Pablo Escobar en enfrentamiento con el Bloque de Búsqueda constituyó un triunfo simbólico para el Estado colombiano. Nadie es tan optimista como para creer que con la muerte de Escobar vayan a desaparecer las redes colombianas de tráfico de drogas. Pero su muerte contribuye a afirmar la convicción de que el Estado puede más que el más poderoso de los criminales.

Frente a otras organizaciones armadas se han producido algunos logros, en especial en lo relacionado con la desmovilización de las milicias populares de Medellín, labor en la cual tuvo papel importante la Consejería Presidencial para Medellín creada durante el gobierno Gaviria. Por el contrario, los avances han sido escasos en lo concerniente a los grupos paramilitares: éstos no sólo siguen actuando en múltiples regiones del país, sino que lo hacen, en muchos casos, bajo el manto de impunidad que les otorga la protección de las fuerzas armadas estatales.

Finalmente, con respecto al control de la enorme cantidad de armas que circulan por el territorio nacional, el gobierno con base en facultadas otorgadas por el Congreso<sup>226</sup>, ha puesto en marcha una serie de medidas que combinan el

---

<sup>226</sup> Ver. Ley 61 de agosto 12 de 1993, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas".

decomiso y la legalización, con la entrega voluntaria de armas. Además expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada mediante Decreto No. 356 del 11 de febrero de 1994. Estas disposiciones no detendrán, como por "arte de magia", los crecientes niveles de violencia. Sin embargo, es importante señalar el hecho de que el Estado haya asumido como propia la tarea de controlar la circulación de armas en el país.

### **La subordinación de los militares al poder civil**

Un fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado, sin un fortalecimiento paralelo de la capacidad de subordinar lo militar a lo civil, estaría lejos de constituirse en un soporte de la democracia. El Estado colombiano ha avanzado en este aspecto, sobre todo en los últimos tres años. Resulta importante señalar que la iniciativa en esta materia la ha tenido el Ejecutivo, y que la mayor parte de las reformas llevadas a cabo en este sentido, se hicieron fuera del ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente.

El hecho más importante a este respecto es, sin duda, el nombramiento, por vez primera en casi cuarenta años, de un Ministro de Defensa civil. El hecho de que un civil se haya encargado de los asuntos de defensa derrumba un mito largamente sostenido en Colombia, según el cual sólo los militares podían ocuparse de los asuntos de seguridad y defensa. Se derrumbó sobre todo el dique que mantenía aislados a los civiles del debate y la injerencia en los asuntos militares, dique que a su vez posibilitaba la autonomía militar en el manejo del orden público. Finalmente, el hecho de que los militares hayan aceptado el nombramiento de Rafael Pardo como Ministro de Defensa constituyó otro

enorme gran triunfo real y simbólico para el gobierno civil. Por otra parte, se nombró a un civil en la dirección del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, con lo cual se comenzó a revertir la tendencia a la militarización de los aparatos de seguridad y se fortaleció la dirección civil en asuntos de defensa y seguridad.

El Ejecutivo ha buscado consolidar la formación de un aparato civil de conducción de los asuntos militares y de seguridad, con el fin de ejercer un verdadero liderazgo en estas materias. En primer lugar, se creó la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, un aparato civil para-ministerial, que cumple con el objetivo de asesorar al Presidente en materias como el diseño de la Estrategia Nacional contra la Violencia. El Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional sirve a su vez como Secretario del recién creado Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, el cual centraliza las funciones que anteriormente cumplían dos consejos diferentes (el Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Superior de Defensa Nacional). La composición de este nuevo y único Consejo, revela un predominio claro de los funcionarios civiles sobre los militares.

Adicionalmente, se creó la Unidad de Seguridad y Justicia en el Departamento Nacional de Planeación. Esta nueva unidad, además de someter el gasto militar al escrutinio de los civiles, debe contribuir a consolidar en el país una práctica de planeamiento de la seguridad, que permita diseñar políticas estatales de largo plazo, y no sólo cortoplacistas medidas de emergencia. Allí también se están formando, paulatinamente, civiles capaces de asumir en el futuro la

conducción política de las tareas militares. En un país acostumbrado a la ignorancia de los civiles sobre todo aquello que tuviera que ver con lo militar, la capacitación de los civiles en estas materias constituye un paso fundamental hacia la "civilización" de los militares, y la "desmilitarización" de la política.

Algunas nuevas instituciones tales como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, así como el fortalecimiento de los poderes de la Procuraduría en materia de investigación y sanción, han apuntado hacia la contención de las violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales. Sin embargo, es preciso reconocer que ésta es una de las áreas en la que menos avances se han logrado. Pese a la retórica oficial, las fuerzas de seguridad del Estado siguen atentando en forma alarmante contra los derechos fundamentales de los colombianos, tanto en el campo como en las ciudades<sup>227</sup>. Pese a las acusaciones provenientes de organismos del mismo Estado, como la Procuraduría, el fuero militar y los mecanismos de juzgamiento de las fuerzas armadas siguen garantizando un alto nivel de impunidad. Ante la ausencia de un reconocimiento oficial de esta situación y mientras persista la falta de voluntad política para ponerle fin, la recuperación del monopolio legítimo de la fuerza seguirá estando en entredicho.

---

<sup>227</sup> Ver. Americas Watch, La violencia continúa. Asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores- CEI - IEPRI, 1993; Amnistía Internacional, **Violencia política en Colombia...**, *op. cit.*; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos Humanos en Colombia. Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Bogotá, Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana, abril de 1994.

## **La eliminación de la confusión entre militares y policía**

Otro de los rasgos característicos de la situación colombiana ha sido la tendencia a confundir entre el "adentro" y el "afuera" de las funciones coercitivas del Estado, es decir entre las funciones policiales de prevención y regulación del orden interno, y las funciones militares de defensa del territorio contra la agresión externa. Tal confusión se expresa en el tratamiento militar de temas policivos, en el uso de la policía para la ejecución de funciones militares y, ante todo, en la subordinación de la policía nacional al Ministerio de Defensa. El crecimiento de la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico, ha influido notoriamente en la creciente militarización de la policía. Por otra parte, la persistencia del conflicto armado con la guerrilla ha distorsionado notablemente las funciones militares que deberían cumplir las fuerzas armadas, en particular el Ejército.

La nueva carta política avanzó tímidamente en este aspecto al diferenciar las funciones de una y otra fuerza. El artículo 217, referente a las Fuerzas Militares dice así: "La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional". Esta última función (defender el orden constitucional), sin embargo, deja abiertas las puertas para la recreación de la ambigüedad. Con respecto a la Policía, el artículo 218 resulta más claro: "La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones

necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz".

Difícilmente podía esperarse que esta modificación constitucional promoviera cambios sustanciales al respecto. Fue más bien el desprestigio creciente de las Fuerzas Armadas, en una coyuntura que puso el acento sobre la violación de los derechos humanos, lo que obligó al gobierno a iniciar una reestructuración de las mismas. El gobierno decidió reestructurar únicamente la Policía Nacional, quizá por ser la institución más duramente criticada por la ciudadanía, pero sobre todo por que en momentos en que se adelanta una "guerra integral" contra la guerrilla, la reestructuración de las Fuerzas Militares dificultaría la relación entre éstas y el gobierno civil. El gobierno conformó dos comisiones consultivas, una interna y otra externa, para discutir la reforma de la Policía. En la interna tuvieron presencia los altos mandos de la institución, oficiales, suboficiales, agentes y funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional. La segunda fue quizás la más novedosa, no sólo por su composición (allí estuvieron presentes parlamentarios, dirigentes gremiales, dirigentes sindicales y campesinos, e incluso un sociólogo, profesor universitario), sino sobre todo porque constituyó el primer precedente de consulta abierta por parte del Estado, a diversas fuerzas de la sociedad, sobre asuntos de seguridad. Con base en los informes presentados por ambas comisiones, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley para la reforma de la policía, el cual fue aprobado a mediados de 1993<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> Ley 62 de agosto 12 de 1993. Sobre los alcances y limitaciones de la respectiva reforma,

La reforma de la policía, tal como quedó plasmada en la Ley, confirma la decisión de hacer de la policía un cuerpo de naturaleza civil, con fines preventivos, a diferencia de las Fuerzas Militares. Por otra parte, apunta a fortalecer la institución mediante el aumento del personal, sobre todo en los niveles de mando; la calificación de las exigencias tanto para el reclutamiento como para la formación de sus miembros; y finalmente, mediante el aumento de las remuneraciones salariales y los programas de bienestar para los agentes y sus familias. Además tiende a una especialización funcional del cuerpo de policía que deberá redundar en el mejoramiento de su capacidad operativa. La parte más relevante de la reforma está dirigida a fortalecer los mecanismos de control externo e interno sobre el funcionamiento de la actividad policial. La mayor innovación en este sentido consiste en la Creación del Sistema de Participación Ciudadana en asuntos de Policía y en la creación de un Comisionado Civil para la Policía Nacional, encargado de vigilar que la institución se ciña estrictamente al mandato constitucional.

Pese a estos logros, persiste todavía cierta confusión, puesto que la Policía permaneció subordinada al Ministerio de Defensa, subordinación que el Gobierno defendió argumentando que era preciso mantener la unidad de mando. Adicionalmente, la confusión persiste porque gracias a la reestructuración interna se creó un cuerpo especial de carabineros o policía rural, que debe

---

ver: Álvaro Camacho Guizado, "La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos", en *Análisis Político*, No. 19, mayo a agosto de 1993. El artículo tiene el valor de documento testimonial ya que su autor participó en la Comisión externa consultiva para la reforma.

recibir entrenamiento militar y que tendrá como función la protección de comunidades rurales asediadas por la guerrilla y otros actores armados. Además, se mantuvo la inclusión de la policía bajo el fuero militar y el juzgamiento de delitos cometidos por sus agentes en manos de los tribunales militares. Frente al mantenimiento de tales ambigüedades, cabe plantearse la hipótesis de que ellas responden a un proyecto autoritario de fortalecimiento del Estado. Pero también cabe reconocer la realidad, sobre la que hemos insistido, de que en un contexto de conflicto armado interno, los esfuerzos conducentes a la "civilización de la política", y el retorno de las Fuerzas Militares a sus funciones constitucionales, se ven severamente distorsionados.

Con respecto al Ejército no ha habido una iniciativa gubernamental que se compare con las reformas iniciadas en la Policía. Lo cual constituye un reconocimiento tácito de las dificultades para reestructurar, en un sentido democrático, el aparato militar de un Estado que no ha superado la posibilidad de la guerra interna. Es probable que transcurran varios años antes de que en Colombia desaparezcan, bien sea a través de la negociación o de la derrota militar, los actores que mantienen vigente el conflicto armado. Mientras tanto, y pese a los avances reseñados hasta aquí, es difícil imaginar una resolución democrática de la cuestión militar.

### **Un largo camino por andar...**

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, en el caso colombiano no resulta tan claro que un proceso de agotamiento y crisis del modelo desarrollista hubiera sido motor principal de la reforma del Estado. Aunque la

economía comenzaba a mostrar signos recesivos, la crisis de los ochenta nunca fue tan profunda como en el resto de la región y no alcanzó una gravedad tal como para propiciar drásticos cambios desde dentro. Más bien, al finalizar la década, se dio un tránsito gradual hacia una economía más abierta y por consiguiente se inició la adecuación del aparato institucional que la regula, siguiendo los lineamientos de las transformaciones en el sistema internacional. Así, los cambios que buscan adecuar la estructura del Estado a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo constituyen el aspecto más tardío y menos dramático de la reforma.

Por el contrario, la reforma política del Estado no sólo fue anterior, sino que ha resultado mucho más profunda. Para comienzos de la década de los ochenta, los niveles de conflicto alcanzados en Colombia reflejaban la crisis de legitimidad del régimen y la creciente debilidad del Estado. De tal suerte que las reformas tendientes al fortalecimiento del Estado y a la democratización de sus relaciones con los ciudadanos asumieron un carácter prioritario en Colombia como parte del esfuerzo por darle una salida democrática a la crisis política nacional. Las reformas tendientes a ampliar la participación, la representación y los controles democráticos sobre el Estado, tuvieron su punto culminante en la Asamblea Constituyente reunida en 1991. La nueva Constitución contribuyó a la creación de nuevos mecanismos de acceso a los aparatos del Estado, mecanismos de refrendación y control de las decisiones estatales, mecanismos de control sobre la gestión de funcionarios elegidos, así como novedosas formas para defender los derechos fundamentales de la ciudadanía. En síntesis, puede afirmarse que en 1991, se dio paso a una

democratización del régimen político y del Estado colombianos.

Sin embargo, la solución a la crisis no sólo radica en la democratización del aparato estatal y del régimen, sino que también depende del fortalecimiento de un Estado precario y débil, incapaz de cumplir con sus funciones más elementales. La construcción de un Estado fuerte es condición sine qua non de la estabilidad de un régimen democrático como el que se esboza en la Constitución de 1991, y quizás la única alternativa para superar el conflicto armado interno. Varias reformas del Estado colombiano apuntan en este sentido: el fortalecimiento de la justicia, la recuperación del monopolio de la fuerza, la subordinación de los militares a los civiles, y la diferenciación entre las funciones policiales y militares. Se trata indudablemente de reformas de largo plazo. Pero además, es preciso resaltar que todavía no se emprenden esfuerzos decididos contra la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas estatales. Sin esta condición, difícilmente puede afirmarse que el fortalecimiento del Estado pueda redundar en el fortalecimiento de la democracia.

Otro vacío protuberante en cuanto a la reforma del Estado colombiano, es el notable rezago en el cual se encuentra respecto de la "cuestión social". Nuestro Estado nunca ha detentado, como el mexicano o el uruguayo, amplios poderes de intervención para paliar los efectos de la desigualdad social. Tampoco ahora se ha dado un esfuerzo explícito por parte de las élites estatales para rediseñar nuevas funciones y fortalecer la capacidad redistributiva y de regulación social del

Estado. Pese a la retórica oficial<sup>229</sup> y a algunos esfuerzos novedosos en este sentido<sup>230</sup>, el rediseño y fortalecimiento de la política social continúan ocupando una baja prioridad en la agenda del Estado colombiano. Sin desdeñar los avances políticos reseñados arriba, no podemos olvidar que una enorme carga de pobreza y de miseria, es decir, de exclusión social, se cierne sobre las posibilidades de participación y representación de los colombianos. Tampoco debemos olvidar que al Estado colombiano le corresponde, tanto como a sus pares latinoamericanos, un papel protagónico en la regulación de los desequilibrios sociales vía su función redistributiva. Por lo tanto, no quisiera argumentar en favor de una prioridad (secuencia) en cuanto a las obligaciones estatales, ni dar por entendido que el Estado puede proteger a los ciudadanos (mediante el ejercicio eficaz de la prevención o de la represión) haciendo caso omiso de las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio real de la ciudadanía.

He querido reiterar, sin embargo, que a diferencia de otros países, la reforma del Estado en Colombia ha representado un

---

<sup>229</sup> Véase por ejemplo el Plan de Desarrollo Nacional presentado por el Gobierno Gaviria bajo el sugestivo título de **La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990~1994**, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1991

<sup>230</sup> Me refiero específicamente al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)-creado durante la administración Betancur (1982-86), fortalecido durante el gobierno Barco (1986-90) y posteriormente debilitado durante la administración Gaviria (1990-94)- el cual combinaba objetivos de seguridad (fortalecimiento de la presencia estatal) con objetivos dirigidos a mejorar la calidad de vida y la participación ciudadana en regiones azotadas por la violencia.

triple desafío: puesto que incluye no solamente la exigencia de democratizar el Estado y de adecuarlo a las condiciones tanto internas como externas de un nuevo modelo de desarrollo, sino además la recuperación de la capacidad del Estado para crear y sostener un orden social donde sea posible la supervivencia y la convivencia pacífica de los ciudadanos. La prioridad asignada dentro del proceso de reforma del Estado colombiano a la recuperación del monopolio de la justicia y de la fuerza, quizá sea el resultado de una necesidad histórica: primero hay que tener Estado para luego poder reformarlo.

## **ELECCIONES, PARTIDOS Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: ¿EN QUÉ ESTAMOS?**

**Eduardo Pizarro Leongómez\***

El proceso de reforma gradual del régimen político colombiano, de un régimen semicompetitivo a un régimen más abierto, representativo e incluyente, tuvo su punto culminante durante la Asamblea Nacional Constituyente. Hoy, tres años después de expedida la Constitución de 1991, podemos intentar un primer balance de lo sucedido. Quizás las elecciones parlamentarias y presidenciales nos sirvan como punto de referencia para evaluar los cambios en el sistema institucional dada la enorme importancia del proceso electoral en Colombia. Como decía en tono quejumbroso el líder sindical Ignacio Torres Giraldo "el nuestro es un país que ha vivido en razón electoral"<sup>231</sup>.

Colombia vive, al igual que muchos otros países del continente, un año electoral. Hasta el año 2006, no se repetirá en el país una concentración similar de eventos electorales: en el mes de marzo se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y la consulta popular para escoger al candidato único del Partido Liberal; el 29 de mayo se realizó la primera vuelta presidencial y, tres semanas más tarde, el 19 de junio, la segunda vuelta; finalmente, en el mes de octubre se llevarán a cabo las elecciones para renovar concejos municipales y asambleas departamentales, así como para escoger alcaldes, gobernadores y ediles para las juntas administradoras locales.

---

\* Politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

<sup>231</sup> Cf., Eduardo Posada Carbó, "Elecciones sin historia", en *El Tiempo*, 17 de junio de 1994.

En este trabajo quisiéramos, pues, auscultar la nueva Constitución y el nuevo marco político-democrático del país, tomando las elecciones como uno de los parámetros posibles para este ensayo de evaluación. Privilegiar las elecciones como instrumento heurístico para evaluar el proceso democratizador, no implica subvalorar otras dimensiones (tales como, por ejemplo, la acción de tutela), ni perder de vista el carácter limitado del área de observación. Los interrogantes que han guiado nuestra reflexión son los siguientes: ¿Han mejorado los niveles de participación ciudadana y el grado de representatividad del régimen político? ¿Se han consolidado las "terceras fuerzas" o, por el contrario, el sistema bipartidista continúa incólume? ¿Qué ocurre con las nuevas o viejas "identidades colectivas" fundadas en factores étnicos y religiosos, y proyectadas al terreno de la disputa político-electoral?

## **LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS: UN MAR DE CONFUSIONES**

El 20 de enero de este año electoral, tras una jornada agotadora, culminó en la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción de listas para el Senado y la Cámara de Representantes. Nunca había presenciado el país una avalancha de listas tan copiosa como la registrada en esta ocasión. En los partidos liberal y conservador, en la AD M-19, en los movimientos cristianos e indígenas, el número de aspirantes aumentó significativamente. En total se presentaron 254 listas para el Senado y 674 para la cámara (incluyendo 12 planchas de las comunidades negras para su circunscripción especial), para un gran total de 928 listas.

El desbordamiento del número de listas se constata, como puede observarse en el Cuadro No. 1, tanto si se hace una comparación con el número de listas registradas en 1991 para el Congreso de

la República: 143 listas para el Senado y 478 para la Cámara, como con respecto al número de escaños disponibles en una y otra Cámara: 102 escaños en el Senado y 163 en la Cámara.

<b>CUADRO No. 1</b>			
<b>NUMERO DE LISTAS INSCRITAS EN 1991 Y 1992</b>			
<b>Y NUMERO DE ESCAÑOS EN DISPUTA</b>			
	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>Escaños</b>
<b>Senado</b>	<b>143</b>	<b>254</b>	<b>102</b>
<b>Cámara</b>	<b>487</b>	<b>674</b>	<b>163</b>
<b>Total</b>	<b>630</b>	<b>928</b>	<b>265</b>

Este desbordamiento en el número de listas se percibió también con respecto a los partidos políticos, cuyo fraccionamiento fue total. Si en las elecciones para la Asamblea Constituyente el Partido Liberal tuvo que impulsar una "operación avispa" para evitar un desastre electoral, en las elecciones de marzo la casi totalidad de las organizaciones políticas se vieron obligadas a impulsar una táctica similar ante la ausencia de disciplina y cohesión partidistas.

La Ley Electoral establecía que los nuevos aspirantes al Congreso, es decir, quienes no buscaban ser reelegidos, debían adquirir una caución o póliza por más de 14 millones de pesos o, en su defecto, presentar el aval de un partido o movimiento con personería jurídica. La inmensa mayoría de los candidatos se presentaron con un aval de este tipo, los cuales fueron distribuidos con gran generosidad: el Partido Liberal otorgó 444 avales en todo el país y el Partido Conservador 155 avales.

En cuanto hace a la AD M-19, mientras que en 1991 agrupó a todos sus candidatos al Senado en una sola lista encabezada por Vera Grave, en esta

ocasión inscribió 13 listas. En el seno del movimiento indígena no sólo se presentaron tres listas para la circunscripción especial y cinco para la circunscripción nacional, sino que las fisuras ya se abrieron paso: Lorenzo Muelas del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia debió enfrentar la disidencia de Floro Tunubalá; por su parte, Francisco Rojas Birry de la Alianza Social Indígena debió disputar los votos con Jesús Enrique Piñacué del mismo movimiento. Los movimientos cristianos se dividieron en tres corrientes y en el seno de las negritudes se confrontaron doce listas.

### **LA "ESQUIZOFRENIA POLÍTICA"**

En el sistema político colombiano existe hoy una suerte de "esquizofrenia política". Mientras que los principales partidos tendieron a aglutinarse en torno a un sólo candidato presidencial (Samper, Pastrana, Navarro), simultáneamente se volatizaba la representación parlamentaria<sup>232</sup>. Cada parlamentario,

<sup>232</sup> Esta fragmentación por abajo y aglutinamiento por arriba nos obliga a ser muy cautelosos cuando hablamos de una supuesta "crisis del bipartidismo", que ya el MRL denunciaba en los inicios de los sesenta. O al menos nos obliga de definir sus contornos actuales con mucha

ante unos directorios políticos que sólo existían en el papel, debió impulsar su propia estrategia electoral, conformar sus equipos, adquirir sus recursos. El apoyo de su partido se redujo a un aval y luego, "sálvese quien pueda".

¿Cómo afecta esta aglutinación partidista por arriba y volatilización por abajo al sistema de representación democrática? Podríamos considerar, siguiendo a María D'Alva Gil Kinzo, que son tres los requisitos básicos para la existencia de un sistema de representación democrática: en primer término, la incertidumbre, o sea, que el proceso electoral se realice de modo que los resultados sean imprevisibles (lo que no ocurre, por ejemplo, en México). En segundo término, la inteligibilidad, o sea, que el resultado de la competencia electoral proporcione indicaciones de que los electores han escogido una entre diferentes alternativas programáticas ofrecidas por los distintos partidos y candidatos; lo cual supone que estos partidos y candidatos tienen definidas sus plataformas en forma clara y consistente. Y, por último, que todos los ciudadanos que quieran participar en el proceso electoral, puedan hacerlo sin limitaciones<sup>233</sup>.

El primero y el tercero de los requisitos básicos, con mayores o menores limitaciones, se encuentran hoy en día materializados en el sistema político colombiano. En efecto, con respecto al

---

precisión; en nuestro caso, creemos que la vieja tendencia hacia la dispersión de la representación parlamentaria tocó fondo en 1994 y es, ante todo, a este nivel en que nosotros ubicamos fundamentalmente las vicisitudes actuales de los dos partidos mayoritarios.

<sup>233</sup> Cf., María D'Alva Gil Kinzo, "La cuestión partidaria en Brasil", en Grupo de Trabajo de Partidos Políticos -CLACSO-, *Los partidos políticos en el inicio de los noventa. Seis casos latinoamericanos*, Santiago de Chile, Ediciones FLACSO, 1992, pág. 9.

primer requisito, la escasa diferencia entre Ernesto Samper y Andrés Pastrana en las recientes elecciones presidenciales, sin que el partido liberal estuviese dividido, como ocurrió en las elecciones de 1982 facilitando el triunfo del candidato conservador, muestra que Colombia está lejos tanto de un sistema de partido hegemónico (México), como de un sistema de partido dominante (Japón, India o Italia hasta años recientes)<sup>234</sup>. Y con relación al tercer requisito es indudable que los hondos avances en la transparencia del sistema electoral, gracias a los esfuerzos de modernización emprendidos por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, han disminuido las posibilidades de fraude electoral. Igualmente, el control de los recursos estatales para evitar su desviación hacia fines políticos por parte del Veedor del Tesoro, así como la liquidación de los auxilios parlamentarios han disminuido la manipulación de los electores.

Incluso, con respecto al segundo requisito se podría argumentar, no sin dificultades como veremos más adelante, que entre los dos candidatos más opcionados existían diferencias programáticas claras y delimitables. Pero, en las elecciones

---

<sup>234</sup> Es importante recordar que la alternación política no es en sí misma la que determina la existencia de un sistema democrático, sino el hecho de que existan garantías reales para que las fuerzas minoritarias puedan eventualmente acceder al poder. Italia, Japón y la India contaron desde la segunda postguerra con el predominio de un mismo partido por varias décadas, sin que por ello podamos cuestionar la vigencia de sus instituciones democráticas. Un caso contrario es (¿era?) el de México en el cual el destape del "gallo tapado" mediante el "dedazo" presidencial, definía al nuevo presidente, siendo las elecciones simplemente un mecanismo de legitimación formal de una decisión ya tomada a otro nivel.

parlamentarias la confusión era total. ¿Es positivo para un sistema democrático un alud de listas electorales sin pies ni cabeza? En este punto, discrepamos del Registrador Nacional, Camilo Osorio, quien calificó la alta inscripción de listas como un hecho "positivo y de amplia participación democrática".

El alud de listas es negativo por diferentes motivos. En primer término, no se presentan ante el electorado verdaderas alternativas programáticas, con el respaldo de un partido o de un movimiento cohesionados, sino una avalancha de propuestas difícilmente digeribles; este hecho sólo sirve para generar confusión en el electorado. En segundo término, el hecho de que cualquier persona pueda inscribirse, sin respaldo de nadie y muchas veces con el sólo objeto de satisfacer su ego, desdibuja el quehacer político. El ya preocupante desapego ciudadano con respecto a la política, se ahonda con esta imagen circense de las elecciones, que lejos de reforzar la adhesión de los colombianos a la democracia, los aleja y los confunde.

Es necesario redefinir en un futuro las condiciones para la inscripción de listas, que debe responder a criterios serios y rigurosos.

La representación política no sólo requiere de unos espacios institucionales definidos, sino también de actores que sean capaces de apropiárselos y ponerlos en marcha. Lo que se puso en evidencia durante las elecciones de marzo fue la debilidad del sistema de partidos y de los movimientos sociales, quienes estuvieron lejos de constituir actores coherentes y con capacidad de asumir sin fisuras la representación de intereses de los ciudadanos. La extrema fragmentación de todos los partidos sin excepción, e incluso

de los movimientos sociales que habían logrado en el pasado reciente una exitosa representación política (como los indígenas), es prueba de ello. Nadie puede desconocer los avances que significa una ampliación de la gama de canales de representación; pero, al mismo tiempo, sería un autoengaño desconocer la enorme precariedad que subsiste en este plano.

Por otra parte, un sistema político no sólo debe aspirar a ser democrático, sino también eficaz. Es decir, que además de su capacidad de representación de la sociedad, en su compleja diversidad, debe ser capaz de tomar e implementar decisiones. Para ello se requieren partidos fuertes, cohesionados en torno a proyectos nacionales y con disciplina parlamentaria. En muchos países democráticos se introducen mecanismos para evitar el fraccionamiento extremo del sistema partidista; por ejemplo, en Alemania, los partidos que no obtengan un mínimo del 5 por ciento de la votación parlamentaria, no pueden aspirar a ninguna curul, con lo cual se obliga a cohesionar a los partidos o, en su defecto, a conformar coaliciones.

En Colombia, por el contrario, la total autonomía del parlamentario electo, ya que su éxito no depende de un partido, sino de su propia capacidad para alcanzar un respaldo electoral, produce consecuencias negativas para el funcionamiento de la democracia. Por un lado, esa autonomía es una de las principales raíces de la ausencia ya histórica de "partidos de gobierno" en Colombia. Incluso un presidente de la misma filiación que la mayoría parlamentaria debe impulsar "transacciones viciadas" con el Congreso para poder agilizar su labor. Por ejemplo, como ocurrió bajo la administración

Gaviria, intercambiar una reforma tributaria por un aumento salarial.

Por otra parte, la ausencia de partidos cohesionados tampoco permite que se constituyan partidos de oposición sólidos; el presidente electo goza de una enorme autonomía política, en cuanto hace a las funciones ejecutivas, ya que la dispersión parlamentaria reduce el juego de "balances y contrapesos". La labor de crítica y fiscalización que debe ejercer el Congreso frente al gobierno, de acuerdo con la nueva Constitución, puede convertirse en "letra muerta". Más aún si se considera la virtual desaparición, durante las pasadas elecciones, de la Alianza Democrática M-19, como una fuerza opositora en el Parlamento.

La experiencia de las elecciones del 13 de marzo, en ese mar de confusiones en que se hallaba el país frente a 254 listas para el Senado y 674 para la Cámara, cada una provista de su propio proyecto de gestión parlamentaria, fue una verdadera campanada de alerta frente al futuro de la democracia colombiana. Los ganadores más contundentes fueron, en aquella ocasión, la abstención electoral y el aumento de la apatía ciudadana.

Hacia el futuro, la elección de un Congreso totalmente atomizado no sólo dificultará la labor de cualquier gobierno, sino que continuará debilitando la ya precaria legitimidad del órgano representativo por excelencia del Estado colombiano. Ante esta situación, podemos concluir en este punto que, aunque la Constitución de 1991 haya dejado sentadas las bases para la renovación de un espacio institucional representativo para el debate y la controversia política a nivel nacional, la desestructuración de los actores políticos limita las potencialidades democráticas de

la reforma, en la medida en que el escenario ha quedado ocupado más por individuos, que por organizaciones capaces de atribuirse una verdadera representación.

La respuesta no es, sin embargo, como insinúa Hernando Gómez Buendía<sup>235</sup>, acabar con la circunscripción nacional para el Senado, la cual ha permitido una importante representación política a las minorías, sino repensar la crisis que afecta a los partidos y proponer fórmulas para conformar un sólido sistema partidista como prerequisite para una democracia representativa real y eficaz. Los vacíos de la Constitución de 1991, que se reflejan en la Ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, no han contribuido al menos en el plano normativo a subsanar en algo estas insuficiencias. El artículo 108 de la nueva Carta estableció que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos". La propia Constitución dispuso que los movimientos sociales, los gremios, los sindicatos e incluso las organizaciones de consumidores y usuarios (artículos 39 y 78) debían someterse a principios democráticos. Pero en contraste con las cartas constitucionales de países como Alemania, Italia, Francia, España e incluso Turquía<sup>236</sup>, en Colombia se exceptuó precisamente a los partidos. Entonces permanece la pregunta: ¿cómo crear una sociedad democrática sin

---

<sup>235</sup> Hernando Gómez Buendía, "La operación avispa. En Colombia no hay proyectos nacionales", en *El Tiempo*, 7 de marzo de 1993.

<sup>236</sup> Cf., Víctor Guerrero, "Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos". ¿Democracia de partidos o de movimientos?, en *Revista Foro*, No. 21, Bogotá, septiembre de 1993.

partidos organizados en forma democrática?

## **ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL**

¿Aumentó la participación electoral en las elecciones parlamentarias, es decir, el nuevo orden político en construcción desde 1991 ha incentivado la participación político-electoral? La respuesta es negativa si nos atenemos a las elecciones de marzo. Los niveles de abstención electoral en las dos elecciones para Congreso que se han celebrado en los últimos cuatro años, han constituido los guarismos más altos registrados en Colombia desde 1930, si se comparan con eventos similares, es decir, elecciones para Cámara o Senado. En efecto, en 1991 sólo participó un 28 por ciento de la "población en edad de votar" y en 1994 un 27 por ciento. Incluso, si nos atenemos a los resultados del reciente censo de población, el cual arrojó la sorprendente cifra de 35'886.280 habitantes, las cifras de abstención pueden incluso ser mayores y más preocupantes.

Aunque los partidos tradicionales hayan logrado recuperar un control ampliamente mayoritario tanto en la Cámara como en el Senado, la dispersión de sus candidatos y la notoria ausencia de propuestas programáticas de partido identificables, reiteró su existencia como meras maquinarias sin ninguna capacidad de representación más allá de la puramente electoral. El alud de listas y la ausencia de verdaderas alternativas programáticas con el respaldo de partidos o de movimientos cohesionados, pudieron contribuir a aumentar la abstención electoral, la cual alcanzó un nivel crítico del 70 por ciento. Por el contrario, como veremos más adelante, al menos en la segunda vuelta presidencial, cuando los electores tuvie-

ron la sensación de que su voto contaba para definirle un rumbo futuro al país, la participación aumentó en forma notable. Este hecho conduce a pensar en una cierta desvalorización del poder legislativo en la opinión pública, acompañada de una visión menos depreciada de las virtudes y potencialidades del poder ejecutivo, hecho al parecer común en todos los sistemas presidencialistas en América Latina.

En un estudio reciente, Rodrigo Lozada subrayó que la alta abstención en los últimos comicios parlamentarios tuvo su origen en una disminución de los estímulos tradicionales para participar en este tipo de elecciones<sup>237</sup>. Lozada planteó como hipótesis, con base en distintas experiencias internacionales, que una disminución de determinados estímulos que jugaban un papel significativo en el comportamiento electoral, contribuyó a desestimular la participación.

En primer término, sostiene Lozada, la separación de las elecciones parlamentarias del resto (asambleas, concejos, alcaldes, gobernadores, presidente), incidió en la abstención al quebrar el mutuo reforzamiento de una y otra elección. Por una parte, se quebró la red que se tejía de abajo hacia arriba para captar votos desde lo local hasta lo nacional. Por otra parte, como ha mostrado Dieter Nohlen en sus estudios comparativos sobre América Latina, en los sistemas presidencialistas se produce el denominado "voto de arrastre" debido al alto significado de la figura presidencial y en tanto haya simultaneidad en las fechas electorales para elegir presidente y corporaciones. Es decir que la decisión que toma el elector a

---

<sup>237</sup> Rodrigo Lozada en *Colombia elige*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994.

favor de un candidato a la presidencia, determina su voto para otras instancias del Estado. Sin embargo, la separación del calendario electoral rompe la lógica que anima el "voto de arrastre", debilita la participación de los congresistas ya electos y le otorga una gran autonomía a la elección presidencial<sup>238</sup>.

Otro cambio que pudo haber afectado los niveles de participación fue la creación de una circunscripción nacional para el Senado. Aun cuando Lozada no desarrolla sus tesis, creemos que la circunscripción nacional ha contribuido a desvertebrar el sistema tradicional del caciquismo regional. Una de las variables claves para comprender la dinámica de los procesos electorales es el tamaño de los distritos electorales, que al abarcar el país entero liquida la capacidad de control de un jefe regional: la masa electoral, que antes dominaba, le empieza a ser disputada desde el resto del país. De hecho, hoy en Colombia el mayor elector individual, el senador Fuad Char del departamento del Atlántico sólo reúne 84.322 votos, lo cual lo coloca muy lejos de los viejos caciques regionales que llegaban a capitalizar dos o tres veces más votos en el pasado.

Finalmente, Lozada subraya que la eliminación de los auxilios parlamentarios debilitó una larga tradición de participación electoral encuadrada. El debilitamiento de la contraprestación clientelista indudablemente ha influido en las tasas de participación electoral, dado que constituía uno de sus principales estímulos. En síntesis, los tres factores mencionados se interrelacionan y se

refuerzan mutuamente: un distrito nacional no controlable que debilita a los jefes regionales, quienes debido a la separación del calendario electoral no pueden tender una red de abajo hacia arriba para captar votos ni utilizar la figura presidencial para reforzar sus objetivos y finalmente, la desaparición de los auxilios parlamentarios que ahonda aún más este clima desfavorable para las formas tradicionales de la acción política.

Si uno de los principales objetivos de la Constitución de 1991 fue el de buscar una "relegitimación" del sistema político, es decir, disminuir la distancia entre los ciudadanos y el Estado, este divorcio, al menos en el plano electoral y con respecto a las elecciones parlamentarias, no logró ser superado. Las tasas de abstención siguieron siendo hondamente insatisfactorias. Probablemente quede como alivio pensar que la votación ha disminuido, pero la calidad del voto ha aumentado, en la medida en que el "voto amarrado" tiende a debilitarse y el voto más autónomo y consciente aumenta. Es posible, pero hasta el momento es sólo una hipótesis.

## ¿HACIA UN SISTEMA MULTIPARTIDISTA?

Otra de las transformaciones que quedaron sobre el tapete, ante todo si se piensa en la amplia representación no bipartidista en la Asamblea Nacional Constituyente y en el Congreso elegido en 1991, fue la posibilidad de transitar, en el corto plazo, de un sistema bipartidista a uno multipartidista.

El acceso de las minorías pero, sobre todo, la fuerte presencia de la AD M-19 en las mencionadas elecciones, parecían dar sustento a tal posibilidad. Con las elecciones de 1994 tal posibilidad quedó descartada, por lo menos en el corto

---

<sup>238</sup> Dieter Nohlen, *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1987.

plazo. Los comicios recientes no hicieron más que confirmar el predominio mayoritario de las dos colectividades tradicionales, la liberal y la conservadora,

aún cuando el porcentaje histórico de esta supremacía tiende a reducirse (cf. Cuadros No. 2 y 3).

<b>CUADRO No. 2</b>				
<b>DISTRIBUCIÓN PARTIDISTA DEL VOTO: 1991-1994</b>				
<b>Y VARIACIONES EN PUNTOS Y PORCENTAJES ELECCIONES SENATORIALES</b>				
<b>Partido</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>Variación</b>	<b>Variación</b>
<b>Partido Liberal</b>	<b>47.5</b>	<b>52.3</b>	<b>+4.8</b>	<b>+10.1</b>
<b>Partido Conservador</b>	<b>9.7</b>	<b>21.0</b>	<b>+11.3</b>	<b>+116.5</b>
<b>Nueva Fuerza Democrática</b>	<b>8.3</b>	<b>4.1</b>	<b>-4.2</b>	<b>-50.6</b>
<b>ADM -19</b>	<b>8.7</b>	<b>2.8</b>	<b>-5.9</b>	<b>-67.8</b>
<b>Movimiento de Salvación Nacional</b>	<b>4.5</b>	<b>2.0</b>	<b>-2.5</b>	<b>-55.6</b>
<b>Movimiento Unión Cristiana</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>-7.7</b>
<b>Movimiento Cívico Cristiano</b>	<b>--</b>	<b>1.1</b>	<b>--</b>	<b>-</b>
<b>Laicos por Colombia</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>	<b>+0.2</b>	<b>+22.2</b>
<b>Alianza Nacional Popular</b>	<b>--</b>	<b>1.1</b>	<b>--</b>	<b>=</b>
<b>Otros</b>	<b>19.1</b>	<b>13.3</b>	<b>-5.8</b>	<b>-30.4</b>

**Fuente: Humberto Uribe, «La distribución partidista del voto», en Colombia Elige, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994, p. 19.**

Pero, ¿qué entendemos por un sistema bipartidista? Responder esta pregunta es fundamental si queremos determinar con claridad en qué situación se encuentra actualmente nuestro sistema de partidos. Hagamos una amalgama de los criterios que utilizan autores como Leslie Lipson, Giovanni Sartori y Nohlen Dieter, para definir un sistema bipartidista. En primer término, dos y sólo dos partidos están en capacidad real de acceder al poder; en segundo término, existe una posibilidad real de alternancia entre los dos partidos; en tercer término, los dos partidos mayoritarios obtienen alrededor del 90% del total de los sufragios y, finalmente, uno de los dos partidos puede alcanzar por sí solo la mayoría parlamentaria. Incluso si aceptamos estos criterios tan estrictos para definir un auténtico sistema bipartidista es indudable que nuestro sistema dual de partidos, que pareció

tambalearse en las elecciones para la Constituyente y el Congreso en 1991, ha recuperado al menos parcialmente sus niveles del pasado.

Sin embargo, es indudable que el sistema bipartidista, excluyente y semi-cerrado del pasado, ha sufrido algunas fisuras. Si definimos un sistema de partidos como la forma en que se estructuran los partidos en un Estado, es indispensable analizar el número de partidos existentes, su tamaño, la distancia ideológica entre éstos, sus patrones de interacción, la relación de los partidos con la sociedad y los grupos sociales y, finalmente, su actitud frente al régimen político. Esquemáticamente podríamos decir que el sistema de partidos colombiano, en un pasado reciente, consistía en lo fundamental en un polo bipartidista integrado a las reglas del juego constitucional, y un polo

insurgente al margen de la legalidad. Hoy, con el proceso de paz y la nueva Constitución se ha complejizado el sistema de partidos y movimientos políticos. A pesar de las precariedades que subsisten en su seno y aun cuando continúa sobreviviendo un empobrecido polo insurgente, el número de partidos que actúa en la vida legal se ha acrecentado, al igual que su representatividad e interrelación con la

sociedad civil, su adhesión a los valores democráticos, su predisposición a conformar coaliciones e impulsar consensos de gestión democrática. En pocas palabras, estamos transitando de un sistema de partidos escindido entre partidos legales y movimientos insurgentes, a un sistema de partidos con predominio bipartidista pero con una ampliación enriquecida de las opciones en juego.

**CUADRO No. 3  
DISTRIBUCIÓN PARTIDISTA DE LAS CURULES 1991-1994 Y VARIACIONES EN CURULES Y PORCENTAJES ELECCIONES SENATORIALES**

Partido	1991 Curules	1994 Curules	Variación Curules	Variación
Partido Liberal	56	56	0	0.0
Partido Conservador	9	22	+13	-44.4
Nueva Fuerza Democrática	8	5	-3	-37.5
Alianza Democrática M-19	9	0	-9	-100.0
Movimiento de Salvación Nacional	5	2	-3	-60.0
Movimiento Unión Cristiana	1	1	0	0.0
Movimiento Cívico Cristiano	--	1	--	--
Laicos por Colombia	1	--	0	0.0
Alianza Nacional Popular	--	1	--	--
Otros	11	11	0	0.0

**Fuente: Humberto Uribe, "La distribución partidista del voto", en Colombia elige, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1994, p. 21.**

Este cambio es positivo si partimos de la base de que la estabilidad de un sistema de partidos no está determinada por su número. Así como existen sistemas bipartidistas estables (Inglaterra, Estados Unidos), existen bipartidismos inestables (Uruguay, 1973, Colombia 1946). Igualmente, existen sistemas multipartidistas estables (Holanda, Suiza) y multipartidismos inestables (Italia, Brasil). Dos variables son de mayor significación: la distancia ideológica y el grado de representatividad. Una brecha ideológica abismal o un sistema de partidos poco representativo son, uno y otro, fuente de gran inestabilidad. De ahí

nuestra insistencia en la necesidad de mejorar la representatividad del sistema de partidos y, al mismo tiempo, desarrollar unas reglas de juego consensuales para el conjunto de los actores políticos. Evidentemente no se trata de estimular un pluralismo atomizado el cual, como en Ecuador, Brasil o Perú actualmente, hace muy precaria la gobernabilidad democrática. Se trata de propender por un multipartidismo limitado que a la vez que mejora la representatividad del sistema de partidos,

no afecta la capacidad de configurar gobiernos sólidos<sup>239</sup>.

Quizás todavía el andamiaje institucional siga incidiendo en los resultados a favor del bipartidismo, por lo cual habría que pensar en qué medidas de "ingeniería institucional" sería conveniente introducir si se considera conveniente, como parece ser el consenso, tender hacia un sistema multipartidista no atomizado. Sin embargo, en esta ocasión, el fracaso de las terceras fuerzas debe atribuirse a razones que incumben más directamente a los actores involucrados en el proceso político, que a las normas procedimentales que regulan el mismo.

De hecho, la introducción de algunas innovaciones institucionales dentro de la Constitución de 1991, como la circunscripción nacional para el Senado y las circunscripciones especiales para el Senado y la Cámara<sup>240</sup>, han permitido ya el acceso y la representación política a minorías secularmente excluidas del paisaje político colombiano como los movimientos indígenas, las poblaciones negras o las minorías religiosas. Sin duda, el dato más novedoso del panorama electoral en la Colombia actual es la presencia política de nuevas y viejas

<sup>239</sup> Cf., Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 160 y ss.

<sup>240</sup> A las cuales habría que añadir la "favorabilidad política" para los grupos guerrilleros reincorporados a la vida civil. Gracias a la circunscripción electoral indígena para el Senado, éstos designaron a Lorenzo Muelas Hurtado del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia y a Gabriel Muyuy Jacanamejoy del movimiento Comunidades Indígenas de Colombia. Y con base en la circunscripción electoral de negritudes para la Cámara, éstos escogieron a Zulia María Mena y a Agustín Valencia Mosquera. Cf., César Augusto Marulanda, "Las elecciones de la circunscripción especial, ¿apoyo a las minorías?", en *Cien Días vistos por el CINEP*, No. 25, enero-marzo de 1994.

"identidades colectivas", fundadas no directamente en plataformas partidistas, sino en factores tales como etnia y religión (cL, Cuadros Nos. 3 y 4). Y esto constituye un dato positivo en la medida en que no solamente permite la ampliación de la representación, sino que es un indicio del avance hacia una cultura política más abierta, tolerante de la diversidad y de la diferencia.

A pesar de reconocer la importancia que reviste el reconocimiento de la identidades étnicas, con objeto de abrir nuevos espacios y canales de representación de intereses, produce curiosidad observar la débil votación para la circunscripción especial de las negritudes, en comparación con su tamaño probable o en relación con la votación para las comunidades indígenas. Al parecer estas últimas están compuestas por un 1.14 por ciento de la población colombiana, es decir, unos 400 mil individuos.

Pero, ¿cuántas personas conforman la población "negra"? Con todas las precauciones que se deben tomar cuando se habla de raza y de etnia, de fenotipos y de genotipos, Jaime Arocha calcula que la población "negra" se acerca al 21 por ciento de la población colombiana, pudiendo aumentar, si se añaden los sambos y los mulatos, a un 30 por ciento<sup>241</sup>. Si consideramos únicamente la primera cifra, la masa poblacional potencialmente beneficiada con las normas sobre negritudes puede abarcar aproximadamente 7 millones de habitantes. Sin embargo, la votación para las negritudes sólo llegó a 131,207 votos, mientras que las comunidades indígenas alcanzaron 108, 119. Un poco más de 20

---

<sup>241</sup> Entrevista personal.

mil votos de diferencia como se puede observar en los Cuadros Nos. 4 y 5.

<b>CUADRO No. 4</b>	
<b>VOTACIÓN OBTENIDA POR LOS CANDIDATOS</b>	
<b>DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS</b>	
<b>Circunscripción Especial</b>	
Lorenzo Muelas Hurtado	28.366
Gabriel Mujuy Jacanamejoy	14.245
Remedios Fajardo	7.222
<b>Circunscripción Nacional</b>	
Francisco Rojas Birry	20.453
Jesús Enrique Piñacué	16.173
Floro Alberto Tunubalá	12.413
Bonifacio Chicunque	5.779
Andrés Agreda Chicunque	3.468
<b>TOTAL</b>	<b>108.119</b>
<b>Fuente:</b> Registraduría Nacional del Estado Civil.	

<b>CUADRO No. 5</b>	
<b>VOTACIÓN OBTENIDA POR LOS CANDIDATOS</b>	
<b>DE LAS COMUNIDADES NEGRAS</b>	
Zulia Mena García	39.109
Agustín Valencia Mosquera	13.935
Edgar Roberto Carabalí	13.448
Justiniano Quiñónez Anulo	11.112
Sevedeo Carabalí García	9.191
Arturo Grueso Bonilla	8.304
Rudesindo Castro Inestroza	8.116
Ventura Díaz Ceballos	6.323
Orlando Palacio Mosquera	6.250
Jesús María Lucumí Paz	5.737
Yair Valencia Mena	5.244
Víctor Manuel Leguizamón	4.398
<b>TOTAL</b>	<b>131.207</b>
<b>Fuente:</b> Registraduría Nacional del Estado Civil.	

La importante votación de las comunidades indígenas en contraste con la débil votación de las comunidades negras puede reflejar varias cosas: una tradición de organización y lucha más significativa entre los indígenas, lo cual les ha permitido una actividad política autónoma de los partidos tradicionales más acelerada. Por el contrario, las poblaciones negras han estado, en las últimas décadas más subordinadas a los partidos, en especial al Partido Liberal (varios de los candidatos de las negritudes pertenecían a este partido) y han tenido niveles de organización y lucha más precarios. En todo caso, es importante subrayar que la votación mayoritaria correspondió a Zulía Mena García representante de dos movimientos cívicos regionales, OBAPO (Organización de Barrios Populares) y ACIA (Asociación Campesina Integral del Atrato). Por otro lado, es preciso tener en cuenta que se trata de una experiencia política novedosa para estas comunidades, que los aspirantes a ocupar la representación de las negritudes contaban con muy escasos recursos y, finalmente, que la mayor parte de las comunidades negras de la Costa Pacífica viven en zonas muy aisladas, sólo con vías fluviales de transporte y comunicación, lo cual pudo incidir en los bajos índices de votación.

En la escasa votación para los candidatos de las negritudes también pudo influir el escaso número de personas que se autoreconocen en Colombia como miembros de una etnia. De acuerdo con los resultados del reciente censo de población, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas reveló que solamente un 2.73 por ciento de los habitantes del país (es decir, unos 950.000 individuos), se definieron como miembros de una etnia, sea indígena o

negra<sup>242</sup>. Si partimos de la hipótesis de una más honda conciencia de etnicidad en las minoritarias comunidades indígenas, es claro que las negritudes no han desarrollado todavía a plenitud esta construcción de identidad.

Pese a este notable avance, sin embargo, resulta ilusorio pensar que Colombia ha hecho el tránsito hacia un sistema multipartidista. Quizás sería más apropiado calificar a Colombia como un "bipartidismo imperfecto". Las minorías étnicas y religiosas pueden interpretar y representar diversos intereses de comunidades minoritarias dispersas en la geografía nacional, pero están lejos de constituir una fuerza coherente, con un proyecto nacional alternativo. El "particularismo" propio de sus modalidades de adhesión (por factor religioso o étnico), limita en sí mismo el ámbito nacional de sus reivindicaciones, así sus proyectos respondan a un interés nacional. Por ejemplo, el proyecto sobre libertad religiosa y de cultos que tan bien sustentó e hizo aprobar la representante cristiana, Viviane Morales, o las reformas constitucionales tendientes a reconocer el carácter pluriétnico, multicultural y multilingüístico del Estado colombiano como reza en la Constitución de 1991. La única posibilidad que se vislumbraba, ya no de un movimiento "particularista" sino de un partido con un ámbito nacional en sus intereses y proyecciones, la de AD M-19, fracasó estrepitosamente durante las elecciones parlamentarias y no sólo debido a una errada estrategia electoral.

Los errores de la Alianza Democrática se acumularon a lo largo de los tres años precedentes, y la derrota electoral sólo

---

<sup>242</sup> El Tiempo, 1 de julio de 1994.

vino a enterrar (¿provisionalmente?) lo que en su momento pareció perfilarse como la opción más viable de construcción de un movimiento alternativo en Colombia. A la historia previa del M-19, vino a sumarse la coyuntura de su reinserción, para propiciar la proyección automática del movimiento a la esfera nacional. A diferencia del Partido de los Trabajadores (PT) brasileño o de Causa Radical en Venezuela, la Alianza optó por una construcción elitista del movimiento "desde arriba", descuidando por completo la lenta y difícil construcción de bases locales y regionales. Una vez proyectada a la arena de lo nacional, la Alianza no fue capaz de desarrollar una propuesta opositora coherente y creíble. Luego de haber participado en el gabinete de Gaviria, la Alianza se retiró del gobierno, pero desde fuera tampoco fue capaz de articular propuestas alternativas en lo político, lo económico o lo social. Finalmente, la dirección del movimiento se centralizó y se concentró en un líder de tipo caudillista que en lugar de emprender la construcción de un movimiento, se la jugó toda por su predominio personal.

La experiencia de la Alianza Democrática demostró que no sólo las restricciones del sistema o la represión obstaculizan la formación de terceras fuerzas en el país; en este caso, contando con el escenario más propicio de las últimas décadas en Colombia, el propio movimiento optó por el "hara-kiri" político y se evaporó casi totalmente su representación parlamentaria, que quedó reducida a un sólo representante a la Cámara. Incluso desapareció la posibilidad de que en las elecciones presidenciales, con la novedad de la segunda vuelta incluida, pudiera

jugar el papel de "fiel de la balanza"<sup>243</sup>. El fracaso de la AD M-19 no sólo es negativa para el movimiento sino para el país entero, puesto que permite la continuidad del bipartidismo sin mayores alteraciones ni obstáculos, y deja desprovisto al electorado de una oposición seria y significativa. Oposición que hubiese podido rescatar el significado de la política para un vasto segmento de la población.

Ante el resultado de las elecciones parlamentarias, la posibilidad futura de acceso de las fuerzas diferentes al bipartidismo deberá ubicarse en lo fundamental en los niveles regional y local durante las elecciones de octubre. Probablemente sea en ese terreno, abonado por la experiencia de la descentralización y por la elección popular de alcaldes y gobernadores, donde puedan florecer poco a poco las nuevas fuerzas distintas al bipartidismo.

## LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

En relación con estas elecciones, se han producido en los últimos años cuatro cambios de significación: uno de orden intrapartidista, la consulta popular para la designación del candidato presidencial del Partido Liberal; y tres de orden constitucional: la no reelección presidencial, la doble vuelta para las elecciones presidenciales y por último, la designación de un vicepresidente mediante el voto popular. Todas estas innovaciones han comenzado ya a producir importantes modificaciones en las

---

<sup>243</sup> El papel de "fiel de la balanza" le puede dar un enorme poder de decisión e influencia a un tercer partido minoritario, como ocurría en la Alemania Federal con el Partido Liberal, que jugaba esta función definiendo mayorías en ocasiones a favor de la Democracia Cristiana o en otras de la socialdemocracia.

formas tradicionales de hacer política en el país.

### **LA CONSULTA LIBERAL**

La consulta popular, que ya había sido utilizada por primera vez en los comicios de 1990, fue nuevamente el medio escogido por el Partido Liberal para la designación de su candidato presidencial. La consulta se llevó a cabo el 13 de marzo de 1994, el mismo día en que se celebraron las elecciones parlamentarias. Consideramos interesante exponer sobre las reglas de juego definidas en el seno del Partido Liberal, por cuanto constituyen una interesante radiografía de uno de los cambios positivos que se están registrando en la vida política colombiana.

En el pasado, la escogencia del candidato se llevaba a cabo 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. La Convención era el reflejo del predominio de los jefes políticos en el seno del Partido, siendo éste considerado por los analistas como una confederación de "caciques" regionales. Sin duda, la consulta popular constituye un avance democrático y es importante considerar la inclusión obligatoria de esta modalidad de elección de los candidatos a la presidencia, para un futuro estatuto de los partidos<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Georges Couffignal, director del Instituto de Altos Estudios de América Latina (Universidad de París III), cuestionó en un seminario recientemente celebrado en París en donde se expuso este trabajo, el carácter positivo de la consulta popular. Su argumento es que, en determinadas circunstancias, una consulta abierta, en la cual intervienen no sólo los miembros de un determinado partido sino la totalidad de los electores, no sólo puede distorsionar la voluntad

Las reglas seguidas para la consulta liberal fueron las siguientes: en primer término, el ganador de la consulta sería aquel que obtuviese la mayoría simple de los votos, sin importar el porcentaje de votos que hubiese alcanzado. Debido a la ausencia de carnetización de sus miembros, al igual que en el resto de los partidos políticos del país, 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 segundo término, la elección que se celebró el mismo día de las elecciones parlamentarias, contó con una urna separada y mediante la utilización de un tarjetón. El ganador obtuvo de inmediato el aval de la Dirección Nacional Liberal como candidato único a la Presidencia, y tuvo la facultad de escoger a un candidato para la vicepresidencia, con la sola restricción de que debía pertenecer al propio Partido Liberal por acuerdo interno.

Tanto el candidato como el precandidato debían ser, finalmente, ratificados por la Convención Nacional del Partido Liberal, que se reunió el 25 de marzo de 1993. Ambos debían acoger los resultados de la Convención Ideológica del partido, que se reunió algunas semanas más tarde, como programa de gobierno. La posibilidad de impulsar una "candidatura programática"

---

de los miembros de ese partido, sino que, además puede conducir a la eventual designación de un demagogo poco capacitado para ejercer el poder. A pesar de que ningún sistema democrático escapa a esta segunda eventualidad, cualesquiera sea la modalidad para designar a sus candidatos a la presidencia, es importante retener estas reflexiones del profesor Couffignal.

se vio, sin embargo, frustrada debido a la presencia de tres corrientes en la convención ideológica: 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 un consejo para la vigilancia de la neutralidad en el proceso de escogencia del candidato único.

Estas reglas del juego para la consulta popular fue acogida, finalmente, 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 se marginó de este proceso, Enrique Parejo, alegando que la simultaneidad de la fecha de la consulta con las elecciones parlamentarias, favorecía a los candidatos que contaban con una base de apoyo en el Congreso. Es decir, se producía el llamado "voto de arrastre", al cual ya hemos hecho referencia.

## **LA NO REELECCIÓN PRESIDENCIAL**

Con muy raras excepciones (Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), en América Latina se había impuesto en las

últimas décadas el sistema de la no reelección del Presidente de la República, salvo en algunas naciones tras un período presidencial. Recientemente en Perú y Argentina, Fujimori y Ménem, impusieron en sendas asambleas constituyentes una reforma constitucional para facilitar su reelección inmediata a la presidencia de la República. En Colombia, por el contrario, se aprobó en la Constitución de 1991 la no reelección absoluta del presidente, lo cual ha comenzado ya a incidir en la estructura del liderazgo político y, por tanto, en los partidos, en el sistema electoral y en el régimen político.

Una de las instituciones más influyentes del pasado, el "club de expresidentes", ha sido la más afectada, dado que el poder de cualquier expresidente provenía fundamentalmente de la posibilidad de su reelección futura. La eliminación de este "recurso político" reduce el ámbito de influencia de los expresidentes, quienes sólo conservan un poder simbólico cuyo impacto abarca áreas e instancias más reducidas que en el pasado, tales como la "Comisión Asesora de Relaciones Exteriores" y, en ocasiones, prestar el servicio de árbitros para dirimir conflictos ínter o intra partidistas.

Esta devaluación del poder de los expresidentes ha contribuido a acelerar una reciente pero significativa tendencia hacia la renovación del personal político, un recambio generacional.

Este hecho, cuya incidencia escapa a los objetivos de este artículo, resulta fundamental, dada la necesidad de producir en el país un nuevo liderazgo político, que sea más acorde con los valores y principios que animan el nuevo orden político que se vislumbra tímidamente desde 1991.

## LA FIGURA DEL VICEPRESIDENTE

El artículo 202 de la Carta afirma que éste "será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera". Dos acotaciones amerita esta reforma constitucional. Por un lado, en la Carta no se requería que el vicepresidente fuese de la misma filiación política del presidente, con lo cual quedó abierta la posibilidad para gobiernos de coalición en la propia cúpula del poder ejecutivo. Si esto no se produjo fue, entre otras razones, a consecuencia de acuerdos políticos celebrados en el seno de los partidos tradicionales. Por otro lado, de acuerdo con la nueva Carta, la fórmula presidencial debía ser definida con antelación a la primera vuelta, es decir, que quedaba excluida la posibilidad de que uno de los precandidatos perdedores brindara su apoyo para la segunda vuelta a uno de los dos ganadores, a cambio de la vicepresidencia.

Con respecto a la figura del vicepresidente se han esgrimido distintos argumentos tanto a favor como en contra. En contra se han presentado argumentos de distinta índole. Algunos son de orden histórico. Siempre se recuerda el golpe palaciego del vicepresidente Marroquín en contra del presidente Sanclemente, que condujo a liquidar mediante una reforma constitucional esta institución que había ya producido otros oscuros episodios en el siglo XIX, a favor de un designado a la presidencia elegido por el Congreso.

Maurice Duverger, en sus memorias<sup>245</sup>, recuerda que su propuesta formulada en 1956 para elegir al presidente de la República mediante el voto popular, encontró una feroz resistencia en el círculo de historiadores, debido al recuerdo de Luis Napoleón Bonaparte y los acontecimientos del 2 de diciembre que Marx analizó genialmente en **El 18 Brumario de Luis Bonaparte**. Pero, inquiere, Duverger, ¿una institución que fracasó en determinadas circunstancias, debe necesariamente ser negativa en un contexto histórico diferente? La presidencia electa francesa, bajo la V República, ha sido una fuente permanente de estabilidad política.

Otro argumento en contra, muy común, ha sido mostrar las experiencias negativas que han sufrido países como Brasil, Nicaragua, Ecuador y Panamá. Los cuatro países vivieron recientemente experiencias traumáticas, debido a que los vicepresidentes electos se separaron del gobierno e iniciaron una oposición abierta o larvada contra el mandatario, afectando el ejercicio del poder ejecutivo. Sin embargo, es importante subrayar que en los cuatro casos mencionados, el vicepresidente pertenecía a una formación partidista distinta a la del presidente, en sistemas políticos caracterizados por un multipartidismo disperso y generador de coaliciones muy inestables.

Finalmente, se han expuesto argumentos de orden institucional para oponerse a la vicepresidencia: en especial la indefinición de su función y por tanto, el conflicto latente de órbitas de decisión con el presidente electo, lo cual puede conducir a una ruptura en la unidad del Estado que simboliza el primer mandatario en un régimen

---

<sup>245</sup> Maurice Duverger, *L'autre côté des choses*, París, Albin Michel, 1977, p. 194.

presidencialista. Horacio Godoy, quien sostiene esta última tesis, recuerda que el historiador Arthur Schlesinger decía que "la única tarea del vicepresidente es ir todas las mañanas al palacio presidencial para preguntar por el estado de salud del Presidente" e, igualmente, Lyndon Johnson, quien primero fue vicepresidente y luego presidente, decía que el primero "es como un cuervo encima del Presidente, recordándole siempre su propia mortalidad"<sup>246</sup> No obstante estos argumentos, la reciente experiencia norteamericana de Bill Clinton y Al Gore podría ser un argumento a favor de la figura del vicepresidente. Sin duda, la inteligencia y la moderación de Gore han sido factores fundamentales que le permitieron a Clinton sobrevivir a diversas tempestades que amenazaron el primer año de su administración<sup>247</sup>.

Todavía es demasiado pronto para evaluar los efectos, positivos o negativos, de la figura del vicepresidente. En todo caso, es indudable que la escogencia de los compañeros de fórmula, Humberto de la Calle y Luis Fernando Ramírez, fue percibida como un factor esencial para el éxito o el fracaso de una y otra de las recientes candidaturas en el proceso electoral.

## LA DOBLE VUELTA PRESIDENCIAL

Todas las constituciones latinoamericanas aprobadas en los últimos veinte años, con excepción de la del Paraguay, contemplan la segunda vuelta con objeto de proporcionarle una base más sólida de

legitimidad al mandatario electo. Es el caso de las constituciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil. Con excepción de la Constitución de Costa Rica que sólo exige una mayoría del 40% para alcanzar la presidencia en la primera vuelta, el resto exige la mayoría absoluta. En cuanto hace a Bolivia y a Argentina, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga una determinada votación, la elección debe perfeccionarse en el Congreso. En Argentina, por ejemplo, el Congreso escoge entre los tres candidatos mayoritarios.

Antes de que se extendiera la "segunda vuelta" en América Latina, la institución del ballottage sólo era practicada en Francia. Según Giovanni Sartori, el sistema de las dos vueltas presenta enormes ventajas para la estabilidad de un sistema político. Por una parte, esta modalidad electoral establece una estructura de incentivos que obliga a los partidos a formar coaliciones; por otro lado, la doble vuelta contribuye a restarle temperatura a las contiendas, pues, no se puede criminalizar a uno de los adversarios hoy, para convocarlo quince o veinte días más tarde a conformar una alianza; y finalmente, se trata de un sistema muy flexible que no destruye el multipartidismo, pero sí reduce la eficacia de los partidos "extremos", que al estar muy distanciados ideológicamente de los demás partidos, difícilmente pueden transferir sus votos y por tanto, son marginados del juego político. Horacio Godoy contrasta, sin embargo, la exitosa experiencia francesa con las recientes experiencias en América Latina y muestra no sólo sus virtudes sino sus problemas

---

<sup>246</sup> Horacio Godoy, "Vicepresidente en Colombia. Estreno conflictivo", en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, 8 de mayo de 1994.

<sup>247</sup> Cf., Richard Berke, "Gore ¿rival de Clinton?", en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, 8 de mayo de 1994.

potenciales<sup>248</sup>. Basta mencionar el sorpresivo triunfo en la segunda vuelta de Alberto Fujimori sobre Mario Vargas Llosa en las últimas elecciones peruanas.

El artículo que instituyó el sistema electoral de mayoría a doble vuelta a nivel presidencial<sup>249</sup> en la Asamblea Constituyente tuvo dos motivaciones principales. En primer término, se consideró necesario superar una situación que se venía presentando en el país desde el desmonte del Frente Nacional: el precario respaldo electoral de la mayoría de los presidentes electos, lo cual reducía la legitimidad de su mandato. Por otra parte, era un reconocimiento de la fragmentación que venía sufriendo el sistema bipartidista, así como de la creciente complejidad del sistema de partidos. No sólo era indispensable pensar en un mecanismo para garantizar un serio respaldo electoral al mandatario electo, sino un sistema que ante las nuevas realidades sirviera de marco para la conformación de coaliciones de gobierno. De esta manera, se pensaba que salvo que se presentara un triunfo de uno de los candidatos en la primera vuelta, la segunda podía constituir el escenario para sumar fuerzas y alcanzar mayorías electorales sólidas.

Uno de los efectos benéficos de la doble vuelta presidencial consistió en que

---

<sup>248</sup> Horacio Godoy, "Estreno de la 2a. vuelta presidencial. A ver que pasa", en Lecturas Dominicales, *El Tiempo*, 13 de febrero de 1994.

<sup>249</sup> Para ahondar en las implicaciones que poseen los diversos sistemas electorales, tanto en el sistema de partidos como en el régimen político, cf., **Francesc de Carreras y Josep M. Vallés, Las elecciones, Barcelona, Editorial Blume, 1977.** Igualmente, el conocido debate entre Maurice Duverger, "La ley de Duverger. cuarenta años después", y Giovanni Sartori, 'La influencia de los sistemas electorales', publicados en *los Cuadernos de CAPEL*, No. 27, San José de Costa Rica, 1988.

obligó a los partidos a cerrar filas en torno a un sólo candidato. En efecto, debido al peso de Navarro Wolf en las encuestas iniciales (alrededor del 15 por ciento), era un suicidio en tales condiciones para liberales o conservadores ir divididos a la primera vuelta, debido al riesgo de dejar al AD M-19 como una de las dos opciones para la segunda vuelta. De esta manera, la grave fragmentación partidista por "abajo", a nivel parlamentario, se hizo menos crítica gracias a las centralización por arriba.

Como se puede observar en el Cuadro No. 6, en la primera vuelta presidencial se presentó un auténtico "empate técnico" entre los dos candidatos mayoritarios, debido a la ínfima diferencia a favor del candidato liberal. El resto de los candidatos se situaron muy por debajo de las expectativas, lo cual va a incidir en el precario papel que jugaron a continuación, durante las tres semanas que separó la primera de la segunda vuelta. La baja votación de Antonio Navarro, que las encuestas iniciales ubicaban por encima del 10 por ciento, le restó toda posibilidad de convertirse en el "fiel de la balanza" y jugar un rol estratégico en la elección del nuevo presidente. Por otra parte, las divisiones en el seno de la AD M-19, en donde se presentaron cuatro posturas para la segunda vuelta (abstención, voto en blanco, libertad de voto y apoyo programático a uno de los dos candidatos mayoritarios) le imposibilitó a Navarro proyectar una línea de conducta unitaria, haciendo de la AD M-19 la gran ausente de los comicios presidenciales en su etapa decisiva.

En esta primera vuelta presidencial es importante señalar el colapso total del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, confirmando una tendencia previamente observada en las elecciones

parlamentarias, en las cuales su representación se redujo a un senador. De esta manera, tanto la AD M-19 como la

UP, terminaron jugando un rol en extremo marginal y precario en el proceso electoral.

CUADRO No. 6 PRIMERA VUELTA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES		
Candidato	No. de votos	Porcentaje
Ernesto Samper	2.581.193	45.2
Andrés Pastrana	2.562.481	44.9
Antonio Navarro	217.067	3.8
Regina Betancourt	64.871	1.1
Miguel A. Maza	54.919	0.9
Otros	194.496	3.0
TOTAL	5.738.838	100.0

En la segunda vuelta presidencial se presentaron tres hechos que quisiéramos brevemente resaltar. En primer término, la reducción sensible de la abstención electoral; en segundo término, la conformación de coaliciones electorales y, por último, el paso de unas elecciones basadas más en la imagen y en los símbolos político-publicitarios a una campaña en donde el factor ideológico-programático ganó presencia.

La reducción de la abstención electoral fue, sin duda, uno de los hechos más notables de la segunda vuelta. Cada uno de los dos candidatos incrementó su votación en casi un millón de nuevos

electores y la abstención pasó de un 67 por ciento a un 55 por ciento de la población registrada en el censo electoral. Frente a los altísimos niveles de abstención registrados tanto en las elecciones parlamentarias como en las elecciones presidenciales en su primera vuelta, esta votación nos regresó a los niveles históricos promedios de las últimas dos décadas. El aporte más importante provino, sin embargo, del Partido Conservador que alcanzó la votación más copiosa en los últimos veinte años, superando por más de 300 mil votos los resultados "históricos" de Belisario Betancur en 1982 (Cuadro # 7).

<b>CUADRO No. 7</b>								
<b>ELECCIONES PRESIDENCIALES (1974-1994)</b>								
Año	Liberal	Votos	%	Conservador	Votos	%	Votación total	Abstención
1974	A. López	2.929.719	56%	A. Gómez	1.634.879	31%	5.212.133	42%
1978	J. C. Turbay	2.503.681	49%	B. Betancur	2.356.620	46%	2.356.620	55%
1982	A. López	2.797.627	41%	B. Betancur	3.189.278	47%	6.840.392	50%
1986	V Barco	4.214.510	58%	A. Gómez	2.578.667	36%	5.212.133	42%
1990	C. Gaviria	2.891.808	48%	A. Gómez	1.433.913	24%	6.035.039	56%
1992	E. Samper	3.679.632	50%	A. Pastrana	3.553.146	48%	7.352.846	55%

El aumento de la participación electoral se ha explicado por diversos motivos, entre los cuales quisiéramos resaltar los siguientes que consideramos, hipotéticamente, los de mayor incidencia. En primer término, aún cuando ninguna de las dos corrientes que se disputaron la segunda vuelta conformaron alianzas partidistas propiamente dichas, sí lograron formar lo que podríamos denominar "coaliciones electorales"<sup>250</sup>, que lograron movilizar para uno y otro candidato fuerzas que iban más allá de sus propios correligionarios. En el seno del movimiento samperista se impulsó la llamada "Alianza por Colombia", conformada con base en sectores del Partido Conservador y de la AD M-19, la Alianza Nacional Popular, la Unión Cristiana, el Poder Democrático, el Movimiento Nacional de Comunidades Indígenas, el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) y otros. En el seno del pastranismo, además de articular las distintas fracciones conservadoras (el propio Partido Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y la Nueva Fuerza Democrática), se lograron algunas adhesiones liberales y en especial, se consiguió un apoyo de sectores importantes de la Iglesia Católica que movilizaron a sus feligreses desde la primera vuelta. Sin duda, la reciente experiencia electoral muestra que, así sea en forma todavía tímida y precaria, se

---

<sup>250</sup> Hacemos la diferenciación entre coaliciones partidistas y coaliciones electorales, debido a la naturaleza distinta de una y otra: mientras que la primera implica un acuerdo negociado sobre la composición del futuro gobierno (por ejemplo, definiendo previamente el grado de representación de los miembros del pacto) y sobre la orientación de la política gubernamental en distintas áreas (manejo de la economía, política exterior, etc.), la segunda es simplemente un apoyo electoral, en donde el partido mayoritario se reserva autónomamente el grado de participación e influencia de las minorías.

abre paso en Colombia una cultura de la coalición electoral más allá del bipartidismo.

Por otra parte, incidió en la disminución de la abstención los cambios que se presentaron en las líneas divisorias de la propia confrontación electoral. En esto incidieron tanto factores coyunturales como factores histórico-estructurales relacionados con los propios actores políticos en juego. Unos y otros factores se reforzaron mutuamente. Los factores coyunturales fueron el "empate técnico" y las declaraciones de Monseñor Castrillón. Los factores histórico-estructurales fueron el inesperado y tenso equilibrio liberal-conservador y la emergencia de una polarización entre ambos sectores en torno a temas que tenían calado en la memoria colectiva, pero que no habían salido a la luz hasta este momento.

El empate técnico en la primera vuelta presidencial, es decir, la módica diferencia de 18 mil votos entre uno y otro de los candidatos mayoritarios, generó una sensación de que cada voto valía, y que era decisivo. Pero, probablemente este hecho no hubiera jugado un rol significativo si no se relaciona con el despertar de viejas adhesiones partidistas, de viejos temores revividos, del sentimiento de que Samper y Pastrana no eran finalmente idénticos y que cada uno correspondía a un modelo de sociedad con algunas diferencias importantes.

La "guerra religiosa", como fueron denominadas por la prensa las declaraciones de Monseñor Castrillón, tuvo una virtud inesperada: si hasta ese momento Colombia parecía inmersa en un sistema de alternancia pragmática, como denominan La Palombara y Weiner los sistemas bipartidistas en los cuales la distancia ideológica entre los partidos es

nula, o sea, que el grado de polarización es igual a cero, de la noche a la mañana pasamos, al menos coyunturalmente, a la perspectiva de una posible alternancia ideológica. Los liberales aparecieron como los portavoces de la secularización, del respeto a las minorías y al pluralismo, y los conservadores como los adalides del confesionalismo y de la intolerancia. En efecto, hasta esa desafortunada declaración del obispo de Bucaramanga, que sólo sirvió para poner al descubierto negociaciones secretas entre el candidato conservador y un sector de la Iglesia anteriores a la primera vuelta presidencial, había en la opinión la idea de que sólo la imagen del candidato y los símbolos de la campaña servían para diferenciar a Pastrana de Samper. Más allá del carácter superficial de esta percepción, dado que la diferenciación entre uno y otro era muy significativa en diversos temas de interés nacional (celeridad de la apertura, política de paz, gasto social, etc.), lo cierto es que a partir de ese momento la movilización electoral adquirió otra dimensión. Tomó un carácter de definición política entre dos candidatos con una distancia ideológica significativa. No se trató sólo de un despertar de las viejas adhesiones partidistas liberales y conservadoras, sino de una movilización de sectores partidarios de un orden jerárquico a favor de Pastrana y de una movilización de sectores partidarios de un orden pluralista a favor de Samper.

Podríamos concluir este breve ensayo con dos reflexiones últimas. Por un lado, es importante constatar que con la segunda vuelta presidencial la política-política superó a la política-espectáculo, y el juego electoral retomó su significado e importancia como mecanismo para escoger entre opciones políticas diferentes y diferenciables. Pero, por otra

parte, la fragmentación, partidista y social "por abajo", que habíamos observado anteriormente, acompañada de una centralización "por arriba", muestra el papel determinante que juega en el actual orden político colombiano la figura presidencial. ¿Es hoy Colombia una democracia sin actores colectivos, una "democracia sin pueblo", como diría Maurice Duverger? En tales circunstancias es legítimo indagar si el país va a continuar, como viene ocurriendo al menos desde 1990, dependiendo del liderazgo del poder ejecutivo y en forma creciente de la iniciativa de las altas instancias de la rama jurisdiccional, quienes vienen desarrollando el mapa institucional y político del país.

Parafraseando a Barrington Moore, quien hablaba de las "revoluciones por lo alto" para referirse a la Restauración Meiji en Japón o a la reforma prusiana en Alemania, ¿podríamos hablar en la Colombia actual de una cierta "democratización por lo alto"? Todavía es demasiado prematuro para responder. Sin embargo, es evidente que el presidencialismo ha salido fortalecido y si bien no corremos riesgos inminentes de derivar hacia una "democracia delegativa" a la peruana, es evidente que el sistema de partidos colombianos está lejos de ser satisfactorio, y por tanto la democracia a la cual sirven de soporte y de canal de representación. La Constitución de 1991 todavía no encuentra a los actores necesarios para su desarrollo a plenitud.

## **OBREROS Y COMUNISTAS EN EL SOCIALISMO REAL: ITINERARIO DE UN DESENCUENTRO**

**Francisco Gutiérrez S.\***

Una de las fechas con la que los profesores de historia del siglo XXI probablemente martirizarán a sus alumnos de bachillerato es el 4 de junio de 1989. Ese día, los comunistas polacos fueron destrozados en las primeras y únicas elecciones pluralistas que organizaron. Fue el comienzo del fin del socialismo real europeo. El 4 de junio de 1994 conmemoramos cinco años de aquel acontecimiento, lo que nos da un pretexto tan banal pero tan aceptable como cualquier otro para pensar la experiencia del socialismo. Se trata de una reflexión vital para las ciencias sociales latinoamericanas, pero que desgraciadamente ha quedado trunca y malograda entre nosotros.

Si se quiere reabrir con algún éxito el tema, habrá que tomar distancia con esa orgía tan nuestra de esquemas simplificadores, que bien puede haber constituido una espléndida coartada para no pensar. Particularmente esterilizante fue la noción de "dictadura de la burocracia". Explicándolo todo a partir del conservadurismo, la ineficiencia y la naturaleza explotadora de la burocracia, hemos perdido de vista buena parte de la riqueza de matices y registros que nos puede ofrecer el laboratorio socialista.

El siguiente artículo trata de proponer una narrativa más rica en tonalidades grises que la interpretación convencional. Tomando como base la experiencia

polaca en la década del 80, trataremos de seguirle la pista al desencuentro entre élites comunistas y clase obrera. Haremos hincapié en la visión y en las representaciones públicas de las primeras sobre la segunda. En este contexto, buscaremos explicaciones sustantivas menos rectilíneas que la simple existencia de actores "buenos"/ "progresistas" (obreros, reformistas) y "malos"/"conservadores" (burócratas, aparatchiki).

Para el lector poco familiarizado con la experiencia polaca, ofrecemos un cuadro que resume los pocos conocimientos específicos que hay que tener para vadear con éxito las páginas que siguen.

### **LOS 16 MESES**

La eclosión del descontento obrero de 1980 y 1981 despertó muchas más angustias entre los soportes del régimen de lo que jamás supusieron sus enemigos. La percepción de tener la trayectoria vital amenazada y la pérdida de sentido entre los burócratas y los empresarios se expresó incluso en el aumento relativo de suicidios<sup>251</sup>. Pero fue el Partido mismo, cuestionado de manera bastante directa, quien mostró las reacciones más interesantes para nosotros. La necesidad de enfrentarse a la clase obrera fue, para los comunistas, chocante en lo ideológico y en lo emocional.

---

\* Antropólogo y politólogo, profesor del Centro de Estudios del Habitat Popular (CEHAP) de la Universidad Nacional.

---

<sup>251</sup> Jarosz M.: 'Samorzadnosc pracownicza - Aspiracje irzeczywistosc', KiW, Warszawa, 1988, pp. 78-77.

Instituciones	<p>PZPR: Partido Obrero Unificado de Polonia (comunista).</p> <p><b>SOLIDARIDAD:</b> Organización sindical y movimiento social surgido de las huelgas de agosto/80. Estuvo en la oposición en la década del 80, y en 1989 tomó el poder.</p> <p><b>OPZZ:</b> Central sindical comunista, creada por el régimen a principios de la década del 80.</p> <p><b>Mesa Redonda:</b> Conversaciones entre el PZPR y SOLIDARIDAD llevada a cabo en 1989. Se discutieron la reforma del régimen, las reivindicaciones obreras y la legalización de SOLIDARIDAD.</p>
Personas	<p><b>Gierek:</b> Secretario General del PZPR en la década del 70.</p> <p><b>Jaruzelski:</b> General, secretario general del PZPR y premier en la década de los 80.</p> <p><b>Rakowski:</b> Uno de los arquitectos de la reforma, premier del último gabinete comunista.</p>
Fechas	<p><b>1956/1970:</b> Años de eclosión de protesta obrera.</p> <p>Agosto 1980: Inicio de la oleada huelguística contra el gobierno comunista.</p> <p><b>Bydgoszcz-marzo de 1981</b> militantes de SOLIDARIDAD se tomaron un edificio de uno e los partidos aliados del PZPR. La policía los expulsó por la fuerza y SOLIDARIDAD amenazó con declarar una huelga general indefinida.</p> <p>El impasse estuvo a punto de desencadenar la guerra civil.</p> <p><b>Diciembre 13 1981:</b> los comunistas declaran el estado de excepción prohíben la actividad sindical. "16 meses de libertad": Período de democratización por la presión del movimiento obrero (agosto 1980- diciembre 1981).</p>

Los dilemas dimanantes de la explosión huelguística de 1980 eran particularmente dolorosos. Las diferencias en este sentido con levantamientos obreros anteriores son claras. Tanto en 1956 como en 1970, para las élites comunistas fue posible hacerse a la ilusión de que era apenas una parte de la clase obrera, manipulada por una "maniobra de diversión", la que se enfrentaba al régimen. Aún reconociendo la legitimidad de la protesta, era perfectamente factible atribuir los desórdenes y enfrentamientos más graves a la presencia de "elementos extraños" entre los obreros<sup>252</sup>. Por lo demás, sobre todo en el primer período del régimen, parte del PZPR jugó un claro papel de vanguardia; las ideas de los marxistas jóvenes fueron el más directo fermento intelectual de la protesta. En cambio, en

1980 el aislamiento del PZPR con respecto de los trabajadores manuales, y sobre todo con respecto de su arquetipo de "ciudadano modelo", los obreros de la gran industria socializada, se torna rápidamente dramático.

Ciertamente, las élites tratarán de mantener la argumentación que, para los casos anteriores, demostró ser funcional: el descontento obrero era perfectamente explicable, el ala proletaria de Solidaridad era un interlocutor legítimo, pero la presencia de ideólogos reaccionarios enturbiaba gravemente el panorama. Tales, por ejemplo, el aparato explicativo ofrecido en septiembre de 1980 por las autoridades del Partido. Era un imaginario de obreros "buenos", manipulados por intelectuales "malos"<sup>253</sup>. Tenía en su contra, entre otras muchas

<sup>252</sup> Maciejewski J. -Iwjanowicz Z.: 'Poznanski czerwiec 1956', Wydawnictwo Poznanskie, Poznan, 1981.

<sup>253</sup> V. gr. en Rakowski: "Czasy nadziei i rozczarowan", Czytelnik, Warszawa, 1987, p. 264.

cosas, el hecho más o menos público y evidente de que la dirección de Solidaridad se veía frecuentemente presionada por sus bases para adoptar medidas muy radicales. Eran los obreros quienes con mayor énfasis mostraban su animadversión a los comunistas, contenidos a duras penas por intelectuales de centroderecha que tenían una conciencia aguda de las realidades geopolíticas. En el conflicto de Bydgoszcz, valga por caso, fueron los asesores de Solidaridad y la dirigencia obrera moderada quienes trataron de bajar el tono de las exigencias de la base obrera, a las que reputaban desestabilizadoras y catastróficas<sup>254</sup>. Después del golpe de Jaruzelski del 13 de diciembre de 1981, fueron los ideólogos de la derecha quienes se opusieron con más fuerza al programa de "huelga general" levantado por dirigentes obreros de Solidaridad<sup>255</sup>.

En realidad, los comunistas estaban sometidos a una fuerte disonancia cognitiva entre el contenido social (que ponía ahora más que nunca énfasis en la clase obrera y en su recuperación) y el contenido político (paz social a toda costa, lo que los acercaba a ideólogos de centro y derecha) de su programa y su estrategia. Los comunistas veían como el problema central del conflicto la posibilidad de un divorcio definitivo con la clase obrera, que al fin y al cabo constituía no sólo su norte ideológico sino una de las llaves maestras de su sentido de pertenencia<sup>256</sup>. A la vez, su espacio de

manio bra estaba tan limitado que la supervivencia misma del régimen parecía depender en buena medida de las posibilidades de un acuerdo, que tuviera como núcleo la paz social, con fuerzas católicas y conservadoras. De esta última circunstancia no sólo estaba consciente un "línea dura" como Jerzy Urban<sup>257</sup> sino, posiblemente, el Buró Político en su conjunto<sup>258</sup>. Si dividimos la legitimidad en "externa" (de cara al conjunto de la sociedad) e "interna" (de cara a los sectores dominantes y sus auditorios y aliados)<sup>259</sup>, comprenderemos porqué la manio bra propuesta por Urban era tan de difícil aceptación entre las élites comunistas: garantizaba la legitimidad externa, pero a costa de la interna. Y esto es mortal para cualquier grupo en el poder. Los comunistas no sólo tenían que ganarse a la clase obrera: tenían que

---

subjetivamente separado de los obreros y "el pueblo": Horváth Agnes and Szokolczai Arpád: "Me dual power of the State-Party and its grounds" en *Social Research* 2 1990.

<sup>257</sup> En "List Jerzego Urbana do Stanislaw Kanii" en *Polityka* 29 1989 se propone una manio bra política en gran estilo, cuya alternativa principal sería un acuerdo con las fuerzas católicas para obtener la paz social.

<sup>258</sup> Ver "Tajne dokumenty Panstwo-Kosciól 1980-1989", Aneks, Londyn-Warszawa, 1993, en donde los representantes del régimen insisten frente a los personeros de la Iglesia católica que "juntos respondernos por este país" (p. 54). Ver también las declaraciones de S. Olazowski sobre la existencia de "dos tendencias claramente diferenciadas" en Solidaridad: una social-demócrata, extremista, y otra demócrata-cristiana, influida por la Iglesia y 'más realista". En *Tajne dokumenty Biura Politycznego (PZPR a Solidarnosc 1980-1981)*", Aneks, Londyn, 1992, p. 172.

<sup>259</sup> Rychard, citando a Agnes Heller, recuerda que hay dos condiciones suficientes y necesarias para la deslegitimación del sistema: pérdida en la fe y en la legalidad del sistema por parte de los miembros del Partido, y existencia de un proyecto político alternativo. En Adamski - Jasiewicz - Kolarska Bobinska - Rychard - Wnuk Lipinski, "Polacy 88", CPBP, Warszawa, 1989,p.443.

---

<sup>254</sup> Ver, por ejemplo, Czabanski K.: "Marzec'81-Bydgoszcz-dokumenty, komentarze, relacje", Most, Wamzawa, 1987, pp. 14-16.

<sup>255</sup> Lopinski M. - Moskit M. - Wilk M.: "Konspira", Editions Spotkania, Gdansk-Warszawa, 1989.

<sup>256</sup> Para el caso húngaro, hay un hermoso análisis sociológico que revela con gran energía la pérdida de rumbo del militante comunista apenas se siente

pensarse a sí mismos como apoyados por ella.

Esto explica que, mientras que en Solidaridad se dieron sentimientos muy fuertes que propugnaban por la exclusión de los miembros del Partido del sindicato, estos hayan continuado manteniendo casi hasta el final la doble militancia. De hecho, al Comité Central y a muchos Comités de nivel medio, llegaron comunistas convencidos que, a la vez, fungían como cuadros y líderes de la actividad sindical<sup>260</sup>. Parece típico de su estado anímico el que frecuentemente se justificaran ante sus compañeros de solidaridad, aduciendo que ellos eran una especie de "grupo de relevo" del Partido, al que no se podían pedir cuentas por los errores del pasado<sup>261</sup>. Por otra parte, el argumento fundamental de tales comunistas frente al Partido, consistía en que, de no estar éste a la cabeza del descontento, solidaridad u otro lo excluiría de la clase obrera.

La alarma y el descontrol de los comunistas también se remitían claramente a una interpretación específica del papel de la clase obrera, concebida como bastión del régimen socialista. En efecto, en la ideología dominante que hacía las veces de sentido común de los comunistas, la voluntad de la clase era el

receptáculo último de la legitimidad del sistema político. Durante años, los comunistas pudieron utilizar el mecanismo de la "representación redundante"<sup>262</sup> para hablar a nombre de la clase obrera, lo que a menudo servía incluso para luchar contra los rivales de fracción dentro del mismo PZPR. En la década de los 70, con el advenimiento de Gierek, la "legitimidad proletaria" tuvo que convivir con la "legitimidad del éxito", expresada en la capacidad del régimen de ofrecer a la sociedad un nivel de vida en ascenso. Ciertamente, una y otra forma de legitimación encontraban un punto de encuentro, frágil pero vital, en las aspiraciones de bienestar material de los trabajadores manuales. Pero la explosión de descontento obrero unida a una crisis económica sin precedentes acabó de un mazazo con la legitimidad del régimen y también, cosa que pocas veces se resalta, con las expectativas, visiones y mitos que mantenían los comunistas con respecto del socialismo de cuyo discurso ellos, como los obreros, eran a la vez sujeto y objeto. Todo esto obligó a las élites a buscar una nueva manera de explicar la realidad socio-política y nuevos argumentos para sustentar la necesidad del régimen monocéntrico.

## **EN LA ENCRUCIJADA: LA DICTADURA DEL ESCEPTICISMO**

El aplastamiento militar de Solidaridad no fue una fiesta para el Partido. En medio de agudas dudas sobre la trayectoria vital del PZPR, los comunistas

---

<sup>260</sup> Según Rakowski, 405 delegados (20,6%) de los delegados al IX Congreso del PZPR (1981) pertenecían a Solidaridad. En Rakowski: "Czasy nadziei...", p. 30. Esto bien puede haber sido en parte producto de la táctica de las autoridades del Partido, pero no hay duda de que muchos militantes rasos y a nivel medio participaron en Solidaridad de manera absolutamente sincera; por lo demás, el Buró Político terminó repudiando y prohibiendo la entrada de sus militantes a Solidaridad, sin lograr sin embargo detener el fenómeno.

<sup>261</sup> Varios: 'Przepychanka', Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warzawa, 1989.

---

<sup>262</sup> Consistente en proclamarse representante de la clase obrera e identificar sus deseos y voluntades con los de la clase. Dicha identificación se ratificaba periódicamente por medio de convocatorias provenientes de la "vanguardia" (plebiscitos, movilizaciones, inscripciones al Partido, etc.).

constataron que diciembre de 1981 había significado una demostración de debilidad, no de fuerza. La piedra de toque del estado de excepción fue la prohibición de las actividades sindicales, lo que ponía en entredicho cada hora, cada minuto, a un Partido que se llamaba a sí mismo "vanguardia de la clase obrera". La labor de reconstrucción del prestigio del Partido tuvo que ser muy penosa y, como se refleja en el Gráfico 1, poco fructífera. El discurso de los comunistas trató de adaptarse al espíritu del período: adoptó un tono francamente minimalista, desprovisto de falsas ilusiones. La prosperidad no llegará rápidamente a Polonia; el régimen monocéntrico está anclado en sólidas realidades geopolíticas; en lugar de legitimarse a través de la oferta de un nivel de vida cada mes más alto, es preciso limitar las expectativas de la población<sup>263</sup>. Más aún, esta debe ser inducida a pensar menos en la política y más en el trabajo individual perseverante y tenaz que, según muchos teóricos cercanos al PZPR y al gobierno, no pertenecía a las tradiciones nacionales polacas<sup>264</sup>.

Este socialismo de limitación de las expectativas y de "migración interna" - para utilizar la conocida expresión con la que S. Nowak se refería al regreso desde el ámbito de lo público hacia el mundo de lo privado- tuvo un relativo éxito.

---

<sup>263</sup> Tarkowski J.: 'Sprawność gospodarstwa jako substytut legitymizacji władzy w Polsce powojennej' en *Kultura i Społeczeństwo* 3-4 1989.

<sup>264</sup> La tendencia de los historiadores, teóricos y publicistas del Poder a achacar la culpa de todos los males a determinados rasgos del 'carácter nacional polaco' fue advertida por muchos autores. La naturaleza socio-técnica del argumento no excluye que sus partidarios fueran perfectamente sinceros. Cfr. Szczepanski J.: 'Od społeczeństwa urzędującego do działającego' en *Trybuna Ludu* 16-17/IV/1988.

Indudablemente, ya antes del golpe de Jaruzelski la población había comenzado a sentir la fatiga que causa siempre una vida política demasiado intensa combinada con penurias materiales. La derrota de Solidaridad, los éxitos de la represión y control a las actividades de protesta y ciertas mejorías parciales en el abastecimiento y el nivel de vida, dieron algún oxígeno al PZPR.

1986 viene a establecer un corte relativamente claro no sólo por el estancamiento económico sino por el rápido deterioro del estado anímico de la población (ver Gráficos 1 y 2, que muestran que promediando 1986 se produce un punto de inflexión en cuanto a confianza en el PZPR e índices de optimismo<sup>265</sup>).

---

<sup>265</sup> *Gráfico 1:* La confianza en el PZPR se ha tomado del informe del OBOP sobre una serie de sondeos de opinión realizados a lo largo de la década: 'Rozkłady procentowe odpowiedzi na pytanie: Czy mamy paWil zaufaniem PZPR?', OBOP, Warszawa, 1989, p. 2. El porcentaje 'confía en el PZPR' se obtuvo sumando los porcentajes de las respuestas 'sí' y 'más bien sí' y el porcentaje 'no confía en el PZPR' sumando las respuestas 'no' y 'más bien no'. Las fechas de las mediciones usadas para construir el gráfico son: 5-V-81; 6-I-V-82; 31-V-83; 20-VI-84; 4-VI-85; 20-V-86; 26-V-87; 10-V-88; 16-V-89.

*Gráfico 2:* El índice de "optimismo en el país" fue tomado de OBOP: 'Komunikat z badan - Rok 1988 w opinii społecznej', diciembre 1988, de la respuesta "bueno" a la pregunta. 'El pasado año fue para nuestro país...' (mediciones para los años 1975, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988). El índice 'optimismo personal' fue tomado de 'Komunikat z badan - Rok 1987 w opinii społecznej', enero 1988, de la respuesta "bueno" a la pregunta '¿Cómo fue el año pasado para Usted personalmente?' (años 1983, 1984, 1985, 1986, 1987). El índice "optimismo en la reforma económica" fue tomado de OBOP: 'Komunikat z badan - Społeczne opinie o reformie gospodarczej', marzo 1988, de la respuesta 'más bien beneficiosa' a la pregunta 'La influencia de la introducción de la reforma económica ha sido hasta ahora...' (mediciones realizadas en: 1983, 1985, 1987, 1988).

Hasta ese año, las élites comunistas podían creer no sólo que habían sofocado definitivamente a Solidaridad, sino que la situación económica mejoraba paulatinamente. Incluso en el X Congreso del Partido (1986) se nota una mentalidad optimista, que creía que lo peor había pasado ya. Pero la involución de 1986 puso a los comunistas frente al espectro del ciclo reforma-estancamiento-retroceso-explosión de descontento-reforma, que configuraba una auténtica crisis de gobernabilidad del socialismo real.

Pero lo que se debe destacar aquí es que la visión que tenían los comunistas sobre los obreros sufrió un notable deslizamiento. Cada vez menos eran descritos como los depositarios de la legitimidad, como en la teoría comunista clásica; tampoco se contemplaban como la comunidad solidaria y sufriente, según los imaginaba Solidaridad. Por el contrario, pasan a convertirse en un problema con dos facetas: la primera, política (¿cómo permitir su participación y, a la vez, limitarla para que no choque con el régimen monocéntrico?) y la segunda económica (¿cómo realizar la reforma sin afectar el nivel de vida de los obreros, lo que conduciría inevitablemente a turbulencias políticas?).

Los comunistas, al menos los más lúcidos y los más comprometidos con la reforma, atribuían esta crisis de gobernabilidad a la ineficacia creciente del sistema. En su visión, el requisito para mantenerse en el poder era construir un sistema económicamente viable lo que, a su vez, equivalía a competitivo. El pesimismo sobre las posibilidades de dinamizar al socialismo real comenzó a permear las páginas de los diarios oficiales. Las exigencias de competitividad reemplazaron paulatina e inadvertida-

mente las de pureza ideológica, intentando durante un corto período una incómoda convivencia. Cuando en 1987 uno de los entonces jóvenes reformistas más prometedores, Marcin Swiecicki, se preguntaba si el sistema después de la reforma sería aún socialista, terminaba remitiéndose a un argumento de eficiencia: El proceso en todo caso es necesario, porque, por ejemplo, "en 1984 Malasia, un país de 15 millones de personas en el cual una cuarta parte de la población adulta es analfabeta, exportaba a los 22 países de la OECD 20% más máquinas y herramientas que todo el CAME"<sup>266</sup>.

## REFORMA Y DESENCUENTRO

Así, pues, el tema de la "reforma" quedaba una vez más a la orden del día, aunque con connotaciones bastante distintas a las que implicaron los debates de 1980-1981. Aunque la palabra "reforma" invocaba las más caras aspiraciones populares, como realidad conllevaba, al menos temporalmente y en todo caso durante un buen período, un recorte importante del poder adquisitivo de la población<sup>267</sup>. Lo interesante es que,

---

<sup>266</sup> Swiecicki M.: "Reforma gospodarza a pryncypia ustrojów" en *Nowe Drogi* 12 1987.

<sup>267</sup> Quizás en Hungría el descubrimiento de que la reforma iba en contravía de los presupuestos ideológicos fundamentales que habían acompañado todo el ethos comunista se dio más rápido, tanto entre la dirigencia política como entre los empresarios. Así, "el término reforma significa aquí el cambio del sistema económico socialista con la condición de que aumente el papel coordinador del mercado y disminuya el de la burocracia". Y el mercado tenía que conducir a una redistribución: "En lo referente a la distribución de la renta nacional, en los próximos años tendrán prioridad las exigencias de equilibrio de la economía exterior y de modernización de la producción, por lo que se precisará elevar sustancialmente el rendimiento, a fin de mantener el nivel de consumo público y de la población. Hasta que se produzca este aumento, se debe

como vimos, para los comunistas y los líderes gubernamentales de la reforma, la conciencia de la necesidad de este recorte iba acompañada de la sentida urgencia de evitar turbulencias políticas; se esperaba poder hacer la reforma sin "descensos en el nivel de vida de las masas"<sup>268</sup>.

Por ese entonces, no eran raras las discusiones dentro del PZPR sobre algunos aspectos ideológicos fundamentales: ¿sigue siendo progresista la clase obrera? ¿aún en este caso, sigue jugando un papel fundamental en un mundo post-industrial?<sup>269</sup>. ¿Cómo conciliar las necesidades de la democracia política moderna con la "dictadura del proletariado"? ¿Tiene, en general, algún sentido, proclamar al PZPR como "vanguardia de la clase obrera"? Las respuestas a estos y otros interrogantes dejaban translucir un pesimismo apenas disimulado. Los comunistas buscaban una retirada prudente que no los pusiera al descubierto, pero que de alguna manera los dejara libres de su incómodo

---

contar con una declinación transitoria del consumo de la población y de los ingresos reales" ("Sesión del Consejo de Ministros", Budapest, 1987).

<sup>268</sup> Es notable el siguiente comentario (de mayo de 1981) del ministro Barcikowski: "Se trata de dos empresas. Primero, plan de estabilización económica... Segundo, el asunto de la reforma económica. La gente creyó que ella tenía que traer mejoras en las condiciones de vida. En realidad, implica pasar a principios de mercado... Para que haya responsabilidad económica es preciso elevar respectivamente precios y salarios. Para esto es necesaria la aceptación social. Esto nunca se ha logrado, siempre hubo alborotos que enseñaron que se puede presionar al poder y que este siempre cede" (en "Tajne dokumenty Panstwo-Kosciól", p. 55).

<sup>269</sup> Por ejemplo, no estaba claro siquiera si la clase obrera en un futuro cercano seguiría siendo un actor significativo de la producción. Tittenbrum J.: "Polemika - Umarla klasa?" en *Polityka* 24/VI/1989.

matrimonio con los obreros. La III Conferencia Ideológica de toda Polonia del PZPR causó algún revuelo precisamente por ello. "Cada vez más fuertemente, e incluso de manera ostentosa, se nos propone el cambio de la base social del Partido. Tales puntos de vista se oyen, en los últimos meses y semanas, en boca de distintas personas. Los más prudentes hablan de la necesidad de "trastear" el Partido hacia bases como la aristocracia obrera y su intelectualidad, precisamente la intelectualidad técnica. Los más extremistas dicen que en general deberíamos abandonar, huir de la clase obrera... Ayer oímos sobre la poco productiva clase obrera como base social del estalinismo"<sup>270</sup>.

Los programas puestos sobre el tapete por los ideólogos reformistas del PZPR, que buscaban construir una "nueva izquierda", recordaban más bien las propuestas convencionales de la centro-derecha, con su énfasis en la lucha contra la demagogia y el igualitarismo<sup>271</sup>. Por lo demás, muy rápidamente los conflictos comunistas-obreros adquirieron un cariz mucho más convencional y parecido al esquema patrón (o tecnócrata gubernamental) - trabajador predominante en Occidente, que en el pasado<sup>272</sup>.

Naturalmente, nada de esto podía aparecer particularmente convincente a ojos de los obreros. Sin temor a

---

<sup>270</sup> En Varios: "Partia i robotnicy" en *Trybuna Ludu* 12/IV/1989. A los obreros también se les acusaba de amasar privilegios. Bodnar A. - Janik K.: "Kto dokona dostepu" en *Trybuna Ludu* 12/IV/1989.

<sup>271</sup> "Przemiany w partii" en *Trybuna Ludu* 27/VII/1989. También: "Zjednoczona wokól podstawowych wartosci" en *Trybuna Ludu* 18/VII/1989.

<sup>272</sup> Ver, valga por caso, Herbich D. - Zygulski W.: "Wilczek pushes ahead with industry restructuring" en *Voice* 9/IV/1989.

exageración se puede afirmar que la clase obrera se proponía la conservación de los jirones específicamente socialistas del sistema y que la evolución desde valores igualitaristas a valores "eficientistas" se estancó más o menos promediando el fin del régimen comunista. Particularmente claro es este proceso entre los obreros no cualificados los cuales, empero, se consideraban como un bastión más o menos tradicional del comunismo o, en términos más generales, del conformismo con el sistema vigente<sup>273</sup>. Influyeron para ello no sólo el que las élites se hubieran apropiado de las consignas de reforma, sino el creciente cansancio de la población ante una situación económica cada vez más deteriorada y una situación política que parecía ir haciéndose más y más confusa.

## **KORNAI Y LA NUEVA PERSPECTIVA**

El que en 1989 se percibiera que las élites eran abanderadas de la reforma y el grueso de la clase obrera la resistía, implicaba, naturalmente, un cambio de evaluación mutua, un redescubrimiento del significado de uno y otro al interior de la sociedad socialista. El cambio de concepción programática de las élites comunistas, desde la "dictadura del proletariado" (la propuesta de Jaruzelski al comienzo de la década) hasta el "gobierno de los hombres de éxito" (autodefinición del gabinete Rakowski), es lo suficientemente sugerente como

---

<sup>273</sup> Ya a comienzos de la década de los 80, era motivo de reflexión el contraste entre la desazón de los obreros cualificados (los supuestos portadores del progreso, en la versión marxista) y el relativo conformismo de los no cualificados. Ver, por ejemplo, Wisniewski: "Pozemiany w poczuciu zaspokojenia niektórych potrzeb w spoleczenstwie polskim w latach 1977-1981" en *Studia Socjologiczne* 3 1983.

para obligarnos a tener en cuenta no sólo los dramáticos cambios económicos y políticos en los 80, sino también la evolución en la formación y perspectiva intelectual de las élites. Creemos que el seguimiento de las lecturas que tuvo en el ámbito polaco la obra del economista húngaro Janos Kornai -quien ejerció una notable influencia sobre algunos de los arquitectos de la reforma polaca, como Rakowski, Albinowski, Baka y Reykowski<sup>274</sup>- nos puede proporcionar pistas para comprender la evolución intelectual y espiritual del equipo dirigente comunista y, asociada a ella, la nueva visión sobre la clase obrera.

Implícitamente, la obra de Kornai llevaba un mensaje que las élites comunistas, confrontadas con aparatos productivos declinantes y con numerosos fenómenos de contestación, eran proclives a aceptar: el sistema había fracasado por la contradicción, aparentemente insoluble, entre eficiencia e igualdad. Al haber defendido esta última durante décadas, el equipo dirigente comunista había salvaguardado sus propios principios ideológicos, a costa, empero, de un estancamiento fatal de la economía. Ahora bien: las masas exigían a gritos en la calle la eficiencia y, por consiguiente,

---

<sup>274</sup> Sobre todo a través de su obra clave ("Economía de la penuria del Déficit). La historia de este libro es muy interesante. Publicada como 'A hiányi' (que literalmente sería 'El déficit conoció su primera traducción al inglés bajo el título de "Economics of Shortage". Pasó mucho tiempo antes de que fuera llevada a otra lengua de algún país socialista europeo: en 1985 aparecía legalmente publicada en Polonia como "Niedóbr w gospodarce". Es un título deformado ("El déficit en la economía") que no dice nada sobre el carácter estructural que se le atribuía al fenómeno. Los kornaianos polacos no dejaron de notar y criticar esto. Sólo hasta 1989, cuando ya Kornai era reconocido mundialmente, fue la obra vertida al ruso.

era el momento político ideal para sacrificar la igualdad. Este razonamiento de las élites comunistas iba acompañado de una revaloración de los principales sujetos sociales del sistema. Quien más afectado se vio por semejante revaloración fue, naturalmente, la propia clase obrera. El obrero, de arquetipo de "hombre nuevo", pasó a convertirse en un personaje cada vez más problematizado del drama de la producción. De hecho, en la visión kornaiana la falta de incentivos para los dinámicos y de castigos para los perezosos era uno de los elementos claves para comprender las incongruencias del socialismo. La pregunta de cómo podían los obreros liderar a la sociedad fue reemplazada por la pregunta de cómo hacer que los obreros cumplieran las normas mínimas de productividad y eficiencia.

Así, a lo largo de la década de los 80, y especialmente a partir de 1987, las élites y los tomadores de decisiones pasaron de un paradigma igualitarista a otro que puede ser descrito, sin mayores injusticias, como antiobrero. La participación de la población ya no se percibía como aporte a la "construcción de la nueva sociedad", sino como un límite a la puesta en práctica del programa económico<sup>275</sup>. Si el lema del gobierno polaco de aquel entonces (zaciskanie pasa: apretón del cinturón) no fuera lo suficientemente evocador, habría que traer a cuento la lapidaria reflexión de Jerzy Urban, uno de los campeones del comunismo polaco, poco después de que éste cayera: "En Polonia, todo obrero es un saboteador". Por lo demás, la literatura del período sobre desmoralización laboral, baja productividad y

---

<sup>275</sup> Baka W.: "Co sie powiodlo, co sie nie udalo" en *Polityka* 4 1990.

corrupción de la clase obrera es muy abundante.

Esporádicamente, escritores del Partido salían a la palestra para protestar contra esto que consideraban una desnaturalización. Ya conocemos el tono de estos lamentos. Pero se trataba de esfuerzos condenados al fracaso. Una vez dado el salto de la consideración colectiva de la clase obrera (ya fuera como depositaria de la legitimidad y del progreso, ya fuera como comunidad solidaria y sufriente) a la consideración individual de ella (como productores directos tomados individualmente, que son o no eficientes, motivados, capaces, etc.) era inevitable que sobreviniera una oleada de desencanto.

El debate entre "friedmanistas y galbraithianos" (como los bautizara el propio Kornai)<sup>276</sup> dentro del Partido se hizo cada vez más evidente en la segunda mitad de la década de los 80. Posiblemente el punto de inflexión en este debate haya estado también alrededor de 1986-1987, años en los que la sociedad y, particularmente, el mundo académico, comenzaron a percibir la urgencia de lanzar la "segunda etapa de la reforma económica". La pregunta simple que se planteaba a ciudadanos, académicos y tomadores de decisiones era: ¿cómo salir del punto muerto en el que se encontraba Polonia?

El debate que se dio en las páginas de **Zycie Gospodarcze** en 1987 y 1988<sup>277</sup> es extraordinariamente interesante y revelador de las opciones sugeridas por

---

<sup>276</sup> Kornai.i.: "Proces Wegierskiej reformy: wizje, nadzieje" - En *Colloquia Communia* 3-4 1989.

<sup>277</sup> Especialmente la serie de textos que apareció bajo el marbete común de "Niewiadome ukladu docelowego".

las élites dirigentes en la búsqueda de un "sistema social adecuado". Las veleidades de participacionismo obrero -en favor de las causales había jugado el gobierno, airó sin sindicalismo, antes de 1986- son reemplazadas en algunos autores por la preocupación de unir la reforma económica a la instauración de una democracia representativa adecuada. Pero el grueso de las propuestas e ideas caen en un terreno "kornaiano": cómo lograr construir un sistema de precios racional que permita la eficiencia, cómo lograr la formación de verdaderas empresas, cómo formular reglas de juego que permitan premiar a los eficientes y hacendosos y castigar a los ineficientes<sup>278</sup>. Es claro que ya por entonces los friedmanistas estaban tomando la mejor parte, y que los discursos sobre la clase obrera no sólo no tendrían mayores vínculos con el marxismo tradicional, sino que partirían de una evaluación muy severa acerca del cumplimiento de los deberes y obligaciones de los obreros con respecto del país.

En 1988 y 1989 esta tendencia no hizo más que reforzarse. El caso de la OPZZ es sumamente revelador. Nacido bajo la égida comunista, ya en 1986 y 1987 estaba protestando contra los excesos de la reforma. El curso del gabinete Rakowski y el empobrecimiento

implacable que producía la reforma económica sobre todo entre los obreros no cualificados -entre los que la OPZZ y los propios comunistas tenían su principal audiencia-, llevó a la OPZZ a una independización paulatina del Partido, que culminó en una ruptura formal. La OPZZ culpaba al PZPR de no darle suficiente audiencia y espacio de maniobra dentro del Partido. La ruptura, inevitable, ya era evidente durante las conversaciones de la "Mesa Redonda", a las que la OPZZ fue en un extraño doble papel de defensor de las reivindicaciones obreras y fantasmón del pasado.

Por supuesto, el "apretón del cinturón" tenía unas consecuencias que iban más allá del discurso. Ya en 1986, la OPZZ, abandonaba su rol rigurosamente oficialista<sup>279</sup> para protestar con voz gruesa contra las políticas gubernamentales de "frenar la demanda y no... aumentar la oferta"<sup>280</sup>. Un poco después, Alfred Miodowicz reivindicaría haber ayudado a tumbar a un primer ministro comunista (Messner) por sus políticas neoliberales. Vale la pena anotar que los sectores obreros de la oposición política, aunque enemigos a muerte de la OPZZ, adoptaron una posición perfectamente simétrica: la defensa de los privilegios conquistados, aún en los casos en los que estos se contradecían claramente con la racionalidad de la economía de mercado (y por consiguiente con el discurso de la

---

<sup>278</sup> Remitimos a los siguientes artículos: Matysiak A.: "Czy własność społeczna hamuje reformy?" en *Zycie Gospodarcze* 4 1988; Albinowski S.: "Pierwszy impuls" en *Zycie Gospodarcze* 14 1988; Madej Z.: "Czy można rządzić bez rynku pracy?" en *Zycie Gospodarcze* 14 1988; Charszewski W.: "Ku samogulacji" en *Zycie Gospodarcze* 16 1988; Porwit K.: "Nowa logika gospodarowania i drogi do niej" en *Zycie Gospodarcze* 17 1988; Ratajczak: "Model bez celu (1-2)" en *Zycie Gospodarcze* 21-22 1988; Jezioranski T.: "Sprawy różne" en *Zycie Gospodarcze* 23 1988; Mieszczankowski M.: "O przezwyciężeniu impasu" en *Zycie Gospodarcze* 23 1988.

---

<sup>279</sup> En el que siempre se sintió muy incómoda; ya en 1987 su líder populista, Miodowicz, declaraba que la OPZZ era heredera de las reivindicaciones y valores de solidaridad, lo que podría parecer divertido pero es en todo caso sintomático. Cfr. Miodowicz A.: "Związki zawodowe w rok po Kongresie" en *Nowe Drogi* 12 1987.

<sup>280</sup> "Congreso de los Sindicatos Polacos Renacidos: Programa-Decisiones-Posiciones-Resoluciones", Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa, 1987, p. 47.

Solidaridad de la segunda mitad de la década de los 80). Particularmente interesante es la defensa que hizo Solidaridad de las "empresas políticas" (i.e., enormes conglomerados laborales que funcionaban a pérdida y que garantizaban salarios bastante superiores al promedio de la clase obrera) durante las conversaciones secretas comunistas-oposición que precedieron la legalización de ésta<sup>281</sup>.

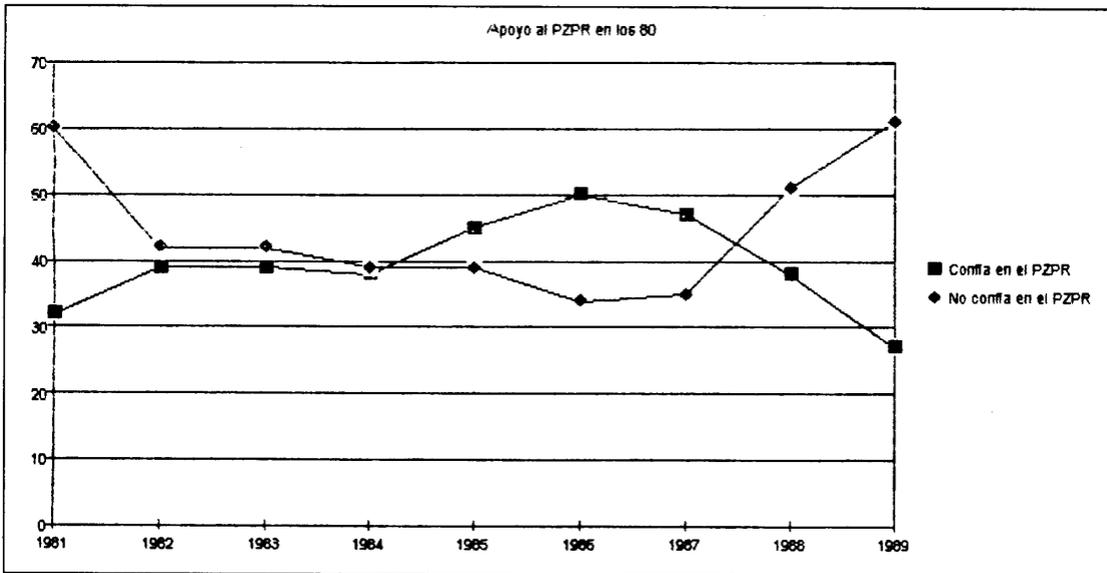
El desencuentro entre élites comunistas y obreros se extendió, como hemos ya indicado, al terreno de la participación. Hablando en términos gruesos, hasta entrada la década del 80, unas y otros creían que una mayor democracia industrial era un elemento clave de cualquier estrategia económica y política aceptable; cierto es que dichas democratizaciones generaban períodos de inestabilidad que el sistema, estrictamente centralista, difícilmente podía asimilar. Armadas de su nuevo paradigma, y escaldadas tanto por el desbarajuste del modelo participacionista yugoslavo como por breves experiencias no muy afortunadas en sus propios países, las élites comunistas se decidieron a apostar a favor del empresario schumpeteriano como demiurgo de la eficiencia y la innovación. De ahí el entusiasmo lírico del último gabinete comunista por "los hombres de éxito" (y, en efecto, en lugar de curtidos aparatchiki partidistas y sindicales había allí grandes empresarios miembros del Partido, como el vicepremier Sekula o el ministro de industria Wilczek).

En su último año de existencia, el régimen comunista estuvo manejado por

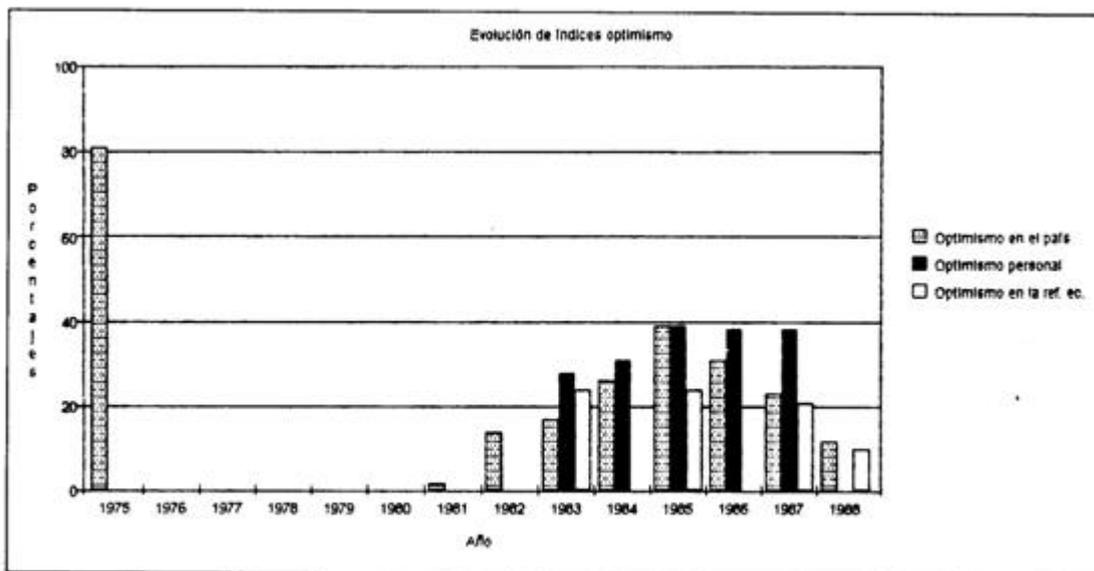
élites que percibían claramente el daño que había producido el mito del obrero "ciudadano ideal", depositario de la legitimidad y del progreso, lo mismo que el mito simétrico sostenido por Solidaridad sobre el obrero víctima y miembro de una comunidad solidaria. Pero, al impugnar el mito del "obrero progresista", las élites comunistas sacrificaron su legitimidad interna sin obtener nada a cambio. Los militantes del PZPR, asociados con mil vínculos afectivos a la clase obrera, no acompañaron a las élites a este salto al vacío; el pequeño pero sólido hardeore comunista se volatilizó (ver Gráfica 1). El resultado directo, como sabemos, fue la aplastante derrota sufrida por el PZPR a manos de Solidaridad en junio de 1989.

---

<sup>281</sup> Dubinski K: 'Magdalenka - Transakcja epoki', Sylwa, Warszawa, 1990, pp. 158 y 186.



**GRAFICO No. 1**



**GRAFICO No. 2**

## NARCOU.S.A.

### **Juan Gabriel Tokatlian, Francisco Leal Buitrago**

A juzgar por acontecimientos recientes, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se renarcotizaron. Y, como siempre, las recriminaciones mutuas volvieron a polarizar las responsabilidades en los extremos de quien genera la cadena delictiva: el que produce la droga o el que la consume. Así, dentro de ese esquema, si Colombia es una simple narcoexportadora nuestros amigos del norte no son más que una narcoUSA. Pero, ¿producir y usar un sicotrópico no son dos términos de un mismo problema? Para hablar sobre este diferendo, ANÁLISIS POLÍTICO ha invitado a dos analistas: Juan Gabriel Tokatlian, politólogo y director del Centro de Estudios internacionales de la Universidad de los Andes y Francisco Leal Buitrago, sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

**Análisis Político:** Aun sobre la base de que las relaciones Colombia-Estados Unidos tienden a normalizarse, los últimos incidentes respecto de nuestra política sobre el narcotráfico permiten sacar algunas conclusiones acerca del problema específico de las drogas y de las relaciones globales entre los dos países. ¿Cuáles serían ellas?

**Juan Gabriel Tokatlian:** Las relaciones inter-estatales se caracterizan, independiente de las naciones comprometidas y de los recursos de poder que las diferencian o asemejan, por la combinación de elementos de conflicto y cooperación. Respecto de Colombia y Estados Unidos y en materia de drogas - como en otros temas de la agenda

bilateral y multilateral- lo anterior se manifiesta con nitidez. Lo particular del momento actual de los vínculos bilaterales es que estamos atravesando por un cambio de "modelo" en la política sobre narcóticos entre Santafé de Bogotá y Washington. Si durante la administración Barco, a pesar de los roces y dificultades, predominó el componente de cooperación -lo cual cubrió la primera porción del actual gobierno- hacia el final del mandato Gaviria y desde el comienzo del cuatrienio Samper se consolidará la dimensión conflictiva de la relación bilateral. Las señales de esta tendencia son anteriores a Juanchaco, a la postura anti-prohibicionista del Fiscal De Greiff y al pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la dosis personal. El gobierno estadounidense definió con más precisión su estrategia contra las drogas en los inicios de 1993. En los documentos y declaraciones se evidenciaban factores que más temprano que tarde llevarían a dificultades entre Colombia y Estados Unidos: la prevalencia de la noción de seguridad nacional en la aproximación a la problemática de las drogas; la vinculación y subordinación de este asunto a otros (como derechos humanos, entre otros) de la agenda externa estadounidense; la centralidad otorgada al combate a las organizaciones de traficantes en los puntos de origen; el énfasis en la interdicción en los focos de producción y procesamiento por sobre la confiscación en la frontera de Estados Unidos; la menor disponibilidad de recursos asistenciales y una mayor condicionalidad de los mismos, etc. Por ello, no sólo en esta coyuntura sino hacia el futuro y de manera estructural creo que observaremos unos vínculos colombo-estadounidenses muy difíciles, altamente contradictorios y bastante disputados. De allí, a mi entender, el significado de una Comisión Binacional sobre Drogas que

mencioné en marzo en un artículo en *El Tiempo*: medio para manejar, regular y controlar el conflicto natural que marcará las políticas anti-narcóticos de ambos países.

**Francisco Leal Buitrago:** Lo primero que pensé cuando ocurrieron esos incidentes fue que, a pesar de los profundos cambios que ha habido en el panorama internacional, los Estados Unidos continúan con una política imperial agresiva y que al menos a mediano plazo esa situación no va a cambiar. Pensé, además, que continúa también la ambigua y contradictoria política norteamericana frente al narcotráfico, ya que ésta ha tenido casi siempre posiciones diferentes, e incluso divergentes, de acuerdo con las agencias que tienen que ver con este problema, como los departamentos de Defensa y de Estado, el Congreso y la DEA. Como se sabe, esta ambigüedad ha tenido graves repercusiones en Colombia, dadas las presiones ejercidas desde el exterior sobre los últimos gobiernos. La confrontación bélica entre el llamado Cartel de Medellín y el Estado, que se extendió de 1989 a 1993, es el ejemplo más conocido por todo el mundo.

El Gobierno de Gaviria y algunos medios hicieron creer que los incidentes a que se refiere la pregunta fueron el producto de malos entendidos y posiciones aisladas de parte de ciertos círculos oficiales estadounidenses, y que, afortunadamente, el asunto se solucionó. ¡Primero que todo la buena imagen!, fue la directriz de la política exterior en el cuatrienio pasado. No obstante, lejos se encuentra de la realidad, la interpretación de solución, y lo grave sería que el gobierno de Samper pensara que todo volvió a la normalidad, pues las presiones externas van a seguir, centradas sobre el problema de la cocaína,

sin alterar la visión militar que ha predominado hasta ahora. Mientras no haya claridad sobre ello, las sorpresas podrían continuar y con ellas las improvisaciones y las medidas de coyuntura, tal cual nos ha ocurrido durante varios años.

Mientras que se pregona a los cuatro vientos la defensa de la soberanía y la dignidad de la nación, se adelantan medidas que contradicen esas posiciones. No puede interpretarse de otro modo la virulenta reacción que en su momento produjeron en el presidente Gaviria la posición independiente del fiscal De Greiff ante las críticas de los Estados Unidos a su pensamiento frente al narcotráfico y la decisión de la Corte Constitucional de despenalizar la dosis personal de drogas, con la grave consecuencia de la promoción oficial de un referendo que atenta contra el Estado de derecho, solamente para mostrar a ese país que aquí no se ha abandonado la lucha contra el narcotráfico.

En conclusión, y pese a que se pretenda mostrar lo contrario, las relaciones globales entre Estados Unidos y Colombia van a continuar tensas e inestables, mientras la diplomacia de ambos países siga condicionada por la narcotización de esas relaciones y la militarización del problema de las drogas.

**Análisis Político:** Los dos presidentes colombianos, el saliente y el entrante, se vieron comprometidos en la crisis. ¿Cómo calificaría usted sus respectivos comportamientos políticos?

**Juan Gabriel Tokatlian:** Pienso que dentro de los límites y dificultades derivados de los múltiples incidentes producidos entre Washington y Santafé de Bogotá, tanto Gaviria como Samper se

movieron con agilidad y comunicación para evitar una potencial crisis mayor entre Estados Unidos y Colombia. Ambos hicieron pronunciamientos categóricos, prudentes y sólidos en virtud de sus calidades de presidente saliente y mandatario entrante. El problema, a mi entender, está en el tratamiento de los medios de estos roces y tensiones bilaterales. Lo sucedido no llevó a análisis ponderados ni a darle claridad a los ciudadanos sobre lo que estaba en juego. Lo más lamentable es que esos mismos medios resolvieron que ya no hay más problemas ni disputas porque supuestamente se "enterró" la enmienda Helms o porque funcionarios menores (pero recalcitrantes) del Departamento de Estado están más "queridos" con Colombia. Creo que es torpe y hasta peligroso desconocer los alcances de la delicada situación creada entre Estados Unidos y Colombia. El mito de las buenas relaciones permanentes entre ambos países es más un recuerdo de un presunto pasado quimérico que la realidad de un horizonte complejo y laberíntico.

**Francisco Leal Buitrago:** Los bandazos dados por el gobierno de Gaviria frente a las reacciones a sus políticas en los círculos oficiales de los Estados Unidos fueron notorios. Así, por ejemplo, la denominada política de sometimiento a la justicia, diseñada en un principio por el Gobierno para controlar el terrorismo del narcotráfico, fue asimilada por la Fiscalía cuando inició sus labores y extendida luego de manera permanente a otros delitos distintos al narcoterrorismo, inclusive con una reforma al Código de Procedimiento Penal auspiciada por el Ejecutivo. Las críticas de los Estados Unidos a esa política -que incluso fue copiada de sus procedimientos judiciales- y a las declaraciones del fiscal De Greiff sobre el narcotráfico, produjeron el

anuncio de los medios oficiales colombianos de la necesidad de revisar esa política y adoptar una posición más dura.

En el momento álgido de la crisis, Gaviria proclamó la autonomía nacional de su política, al tiempo que buscaba cómo darle gusto a los Estados Unidos para contrarrestar las críticas. El aumento de la represión contra el llamado cartel de Cali, con el fin de minimizar el efecto de la política de sometimiento, y la publicidad dada a las acciones del "Bloque de Búsqueda" a ese cartel, fueron ostensibles. Así mismo, salió a la luz pública el enfriamiento definitivo de las relaciones con el Fiscal, inclusive con errores de información de parte del Presidente con respecto a los procedimientos penales de la Fiscalía frente a los capos de Cali.

La única posición contraria de Gaviria a su actitud subordinada -tal vez por causa de la presión militar para defender a ultranza su fuero y por estimar que Amnistía Internacional es una ONG cualquiera y que su identidad inglesa no tiene mucho que ver con la apreciación oficial norteamericana frente a los derechos humanos- fue su rechazo a la ley de tipificación del delito de desaparición forzosa, con el agravante que esta decisión va a traerle dolores de cabeza al gobierno de Samper.

Quizás el más preocupado con los incidentes frente a Estados Unidos fue el presidente Samper, pues puso de inmediato todos sus recursos políticos para reforzar las medidas de Gaviria. Tenía que iniciar su gobierno en un ambiente distensionado y el tiempo era corto. Pero lo importante de todo esto es si el Gobierno ha comprendido a cabalidad que la estabilidad de las

relaciones con los Estados Unidos es frágil y que esta situación no es en manera alguna coyuntural.

**Análisis Político:** A nivel de las responsabilidades internacionales, lo de la droga ha degenerado en un denso horizonte de retórica. ¿De qué manera se podría empezar a aclarar la perspectiva para definir responsabilidades y acuerdos en la solución concreta del problema?

**Juan Gabriel Tokatlian:** Las tendencias observables en el tratamiento hemisférico de las drogas no son alentadoras. Ambiguamente se afirma la "lógica" inercial que lleva más de dos décadas de vigencia en la forma de una grandilocuente "guerra contra las drogas": represión bajo un riguroso fundamentalismo prohibicionista. Con todo lo intrincado que resulta, es fundamental transmitirle a Washington un mensaje nítido y transparente: se debe superar la actual racionalidad en la lucha anti-narcóticos. Por ello, un movimiento conceptual favorable a una aproximación distinta, que evite el prohibicionismo ciego y estéril, puede ser un medio para afrontar de un modo diferente la multiplicidad de problemas derivados del asunto de las drogas. Se necesita pensar y discutir una política que esté más orientada hacia la reducción de los daños ciudadanos y los efectos sociales negativos del lucrativo negocio de las drogas, que hacia el control represivo de este emporio. Se requiere un traslado firme y consistente hacia concepciones menos coactivas y más abiertas a diversos planteamientos originales de solución gradual y efectiva. Parece prudente dejar atrás las decisiones oficiales unilaterales, improductivas y carentes de responsabilidad que han caracterizado los últimos veinte años de relaciones interamericanas en este terreno. Bajo el

espectro inquietante de la (in)seguridad nacional se ha encubierto una "cruzada" hemisférica que ha tenido tremendos costos humanos y notorias pérdidas recursivas. En aras de confrontar a los nuevos "oscuros agentes de la desestabilización", se ha incrementado pavorosamente la inestabilidad política e institucional a lo largo y ancho de las Américas como consecuencia de la "guerra contra las drogas". El fantasma omnipresente del narcotráfico y su combate bélico ha contribuido a reducir los espacios de libertad y creatividad de las sociedades civiles en el continente. En breve, son hoy más agudas y protuberantes las dificultades sociales derivadas del fenómeno de las drogas que hace cuatro lustros, a pesar de que todos los Estados del hemisferio, con mayor o menor intensidad, se han preocupado por frenar la evolución de esta muy rentable empresa ilegal. Así, la construcción de metas inalcanzables sólo ha exacerbado el número de problemas relacionados con la demanda y oferta de drogas. Paradójicamente, quizás sólo recortando la democracia y frenando el capitalismo se pueda terminar el asunto de los estupefacientes y psicoactivos. Habría que establecer tantas limitaciones y restricciones sociales, institucionales y económicas para mitigar este negocio, que en su propósito se puede agrietar el sistema político y quebrar el esquema económico prevalecientes. Latinoamericanos y caribeños, en la próxima Cumbre continental de Miami, en diciembre de este año, tienen probablemente una de las últimas oportunidades en este siglo de incidir sobre los criterios de Washington en materia de drogas a tan alto nivel y de manera conjunta. Latinoamericanos y caribeños -y no solamente Colombia- pueden (y deben) indicarle a Washington que los intereses a largo plazo de todas

las partes envueltas en este drama de las drogas se verían más fortalecidos si se evaden alternativas de corto plazo, si se revierten políticas prioritariamente punitivas y si se promueve un diagnóstico más afinado y realista. Crecientemente el fenómeno de las drogas es un asunto que no puede abordarse desde la perspectiva de pensar en términos de autonomías cerradas, soberanías irrestrictas y autarquías completas. En un mundo donde las acciones y los comportamientos de los Estados-nación se van caracterizando cada vez más por la heteronomía ante la ascendente erosión del esquema estatal y el correlativo incremento de fuerzas y agentes cuasi-estatales, no-estatales, post-estatales y semi-estatales en el terreno global, es una ficción perversa la de esperar que el **business** de las drogas se reduzca y elimine básicamente mediante una estrategia intra e inter-estatal prohibicionista. Sacar el tema de las drogas del ámbito de la seguridad para llevarlo al territorio de la salud es un paso interesante en la dirección de alejarse de las tentaciones de un supuesto control represivo de los narcóticos. Alejar el tópico de los estupefacientes y psicoactivos de la diplomacia unilateral (sólo estatal) para ubicarlo en el terreno de la política multilateral (estatal y no gubernamental) es un sendero adicional que contribuye a reducir la quimera de un manejo omnímodo de parte de cada Estado-nación de este asunto. Vincular y eslabonar esta cuestión de las drogas a la profundización de la democracia, la justicia, el bienestar material y los derechos humanos más que a topes y **targets** de interdicción, confiscación y encarcelación, es un escalón concomitante en la dirección de reevaluar un legado dramático y sangriento de muchos años de una "cruzada" anti-narcóticos inútil, burda y costosa. Contener la represión del fenómeno de las

drogas y moverse hacia mecanismos ponderados de descriminalización y despenalización podría ayudar a aliviar el profundo descalabro humano y descomposición societal que genera la triste y tremenda "guerra contra las drogas".

**Francisco Leal Buitrago:** La propuesta de establecer mecanismos de negociación bilateral para el asunto de la droga, que han hecho analistas y que ha acogido el actual Gobierno, es un punto de partida importante como objetivo de corto plazo para desnarcotizar las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.

Por otra parte, una manera adecuada para inducir un tratamiento más político y menos militar al problema del narcotráfico por parte de la política norteamericana sería comenzando por casa, es decir, revisando a fondo los procedimientos del manejo que se le ha dado en Colombia. Si el narcotráfico se considera asunto de seguridad nacional, por ejemplo, es necesario que las estrategias de seguridad sean de orden político y no militar, como ha ocurrido hasta ahora. Lo militar debe subordinarse siempre a consideraciones de tipo político y no andar como rueda suelta. Además, es necesario aceptar que el narcotráfico ha sido exitoso por la complacencia de los políticos y la clase empresarial. Por tanto, su control debe orientarse tanto hacia el procesamiento y el tráfico como hacia la corrupción. Mientras no se busque el fortalecimiento efectivo -y no sólo circunstancial- de la justicia en todos los frentes por los que ha avanzado el delito, cualquier política que se adelante al respecto va a tener pobres resultados y costos muy altos.

## **Fernando Vallespín (Editor)**

Historia de la Teoría Política, Tomo 5

Alianza Editorial, Madrid, 1993.

El quinto tomo de la "Historia de la teoría política", de Alianza Editorial (penúltimo de la colección), se ajusta plenamente a la idea germinal que inspiró este ambicioso proyecto: la convicción en torno a la inviabilidad de un pensamiento político que no sea consciente de su propia historia. En esa medida, sólo buscando anclaje en las fuentes de la tradición espiritual es como puede alcanzarse la aprehensión del complejo entramado de las problemáticas actuales, con todos sus desafíos. Pero si no hay más camino que el de sondear en las raíces para poder asumir la heterogeneidad de lo contemporáneo, de manera correlativa es únicamente desde el actual nivel de reflexión como puede releerse la historia del pensamiento político, sin que ello quiera decir que la materia en cuestión se vea reducida a un conjunto de piezas apriorísticamente funcionalizadas respecto de los resultados del presente. Allí, por supuesto, entran en juego las distintas ópticas metodológicas -desde las que ven el proceso del pensamiento en una perspectiva lineal, pasando por el materialismo histórico, hasta las más recientes escuelas semiológicas- respecto de las cuales el proyecto editorial de marras no toma partido, respetando así la autonomía de la vasta gama de colaboradores que participan en él. Ahora bien, si la compilación que comentamos guarda un bajo perfil en punto a innovaciones metodológicas, no es así en lo atinente a la originalidad de destinarle un amplio espacio a la historia del pensamiento español e iberoamericano, cosa que la hace especialmente atractiva para los estudiosos de nuestro continente.

En cuanto al quinto volumen, de reciente aparición, la temática se concentra en la evolución del pensamiento conservador desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días (aunque se incluyen allí, con un criterio clasificatorio que resulta bastante polémico, el caso de Nietzsche y del populismo latinoamericano). Dicha evolución pone de presente un motivo recurrente en la idiosincrasia del conservadurismo: el de la reacción ante el cambio, el del rechazo de la superación o destrucción de lo anterior con el consiguiente esfuerzo por recuperarlo y mantenerlo, máxime si se trata de la estructura de valores privados; la institución familiar, la religión, la moral. Ello es evidente ya desde Edmund Burke, el padre del conservadurismo moderno, con su rechazo de la Revolución Francesa, de la que descalifica el prurito de la destrucción, el superficial deseo de volver a comenzar partiendo de cero y la ingenua fe en la razón (respecto de todo lo cual él contrapone el sentimiento, el hilo vertebrador de la costumbre y una concepción organicista del "cuerpo" social donde los cambios son sólo reactualizaciones ineludibles, lentas y ajenas a todo traumatismo, ingredientes todos que cree ver en el iter del tradicionalismo inglés por oposición al revolucionarismo francés).

Ahora bien, el recorrido del pensamiento conservador como fenómeno reactivo estaría funcionalizado respecto de los momentos axiales del proceso y la reflexión políticos de la modernidad: en primer lugar, la emergencia del liberalismo con su afán de limitar el poder del Estado mediante el derecho (ante el que reaccionarían Burke -aunque sólo en parte, sólo en lo atinente al entusiasmo racionalista y revolucionarista del primer liberalismo, pero en ningún caso en lo reativo a la limitación del poder ni a la apuesta por los derechos civiles-, y, sobre

todo, el conservatismo autoritario de un Donoso Cortés -que tanto influenciaría a Karl Schmitt- manifiesto en su desprecio por la clase burguesa como "clase discutidora"; en segundo término, la simbiosis entre liberalismo y democracia alcanzada mediante el reconocimiento del sufragio universal (fenómeno cuyo contrapunto conservador sería la aparición de la sociología elitista, por una parte, y del decisionismo de Karl Schmitt, por la otra); tercero, la Revolución Soviética, con la consiguiente amenaza de una extensión universal del socialismo (resistida violentamente por el fascismo); y, finalmente, la consolidación del Estado de bienestar keynesiano, con su intervención en el proceso económico y su reconocimiento de latas garantías sociales (cuya más clara contrapartida han sido el neoliberalismo de la Escuela de Austria - el cual no es estudiado en el tomo que comentamos- y el neoconservadurismo norteamericano de Berger, Novak y Kristol, entre otros).

Además de Burke, resultan emblemáticas para el cuerpo teórico del pensamiento conservador moderno la teoría de las élites de Pareto, Mosca y Michels, la fundamentación decisionista del proceso político de Schmitt (que le insufló un significativo respaldo doctrinal al fascismo), y las elaboraciones neoconservadoras de la sociología norteamericana más contemporánea. En efecto, cada una a su manera, ha tenido una influencia decisiva en el proceso político del siglo XX.

La teoría de las élites, en sus diferentes versiones, pero en particular en la de Robert Michels, aportó elementos muy valiosos tanto para la comprensión de la dinámica política al interior de las organizaciones burocráticas (Estado, partidos) -entroncando con los trabajos de

Weber en esa misma dirección-, como para discernir el lugar y relación de éstas con la sociedad de masas y para calibrar las posibilidades de la democracia en medio de semejante entramado.

Preocupación central en el pensamiento de los elitistas fue el impacto causado por la masificación, fenómeno derivado del desarrollo de las relaciones de mercado y del proceso de industrialización, en la medida en que se trata de factores que destruyen las estructuras jerárquicas de la sociedad tradicional. Dicha destrucción echa por tierra las relaciones de dependencia personal sustentadas en privilegios de sangre, raza, dignidad y honor e iguala a los individuos, separándolos e independizándolos de la organizabilidad comunitaria típicamente premoderna y arrojándolos en el huérfano anonimato de la masa. Pareto y Mosca no ocultan su desprecio por esta última, y se adelantan a contraponer la idea de élite, entendida como minoría privilegiada, fatal e ineludiblemente existente y fatal e ineludiblemente llamada a dirigir. Ahora bien, las debilidades derivadas de la excesiva generalización y de la ausencia de sustentos empíricos de la teoría, fueron corregidos, por lo menos en parte, tras el estudio sistemático de la estructura organizativa del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) realizado por Robert Michels. De sus conclusiones se desprende tanto un giro como una especificación del planteamiento: es inherente a la estructura de las organizaciones burocráticas la existencia de una minoría directiva que se alza con el poder y que genera unos intereses que se autonomizan respecto de los objetivos originales de la organización. En ese marco, por supuesto, resulta imposible la existencia de la democracia entendida como gobierno de las mayorías. La importancia de esta conclusión de

Michels descansa en el desplazamiento que supuso para la discusión sobre la temática democrática, desplazamiento encarnado por la teoría competitiva de la democracia de Joseph Schumpeter, en un primer momento, y por la noción de poliarquía de Robert Dahl, posteriormente: la democracia es un puro método de gobierno (procedimientos ciertos con resultados inciertos, como diría Adam Przeworski) y la clave de su vigencia no descansa en que no haya élites sino en que haya pluralidad y plena competitividad de y entre ellas para que la masa de ciudadanos pueda escoger a la hora de concurrir a las elecciones.

Ahora bien, en cuanto al pensamiento de Karl Schmitt, hay que decir -y de ahí su filiación con el fascismo- que se encuentra en las antípodas de la democracia moderna. En efecto, si ésta se entiende como el conjunto de reglas de juego en el que se desenvuelven élites competitivas, eso quiere decir que hay un consenso ciudadano previo respecto de esas reglas independientemente de sus resultados (de nuevo, procedimientos ciertos con resultados inciertos) y, por ende, una asunción de la política como composición y no como guerra. Para Schmitt, en cambio, el criterio definitorio de lo político es precisamente la distinción entre amigo y enemigo, lo cual nos lleva, en una perspectiva hobbesiana, al problema de la inseguridad permanente y, por supuesto, a la hiperestésica búsqueda del orden. Pero, además, dado un tal contexto apriorístico de confrontación, ese orden no puede entenderse a la manera kelseniana como un mero conjunto de normas jurídicas, sino como voluntad política, como decisión. En consecuencia, para Schmitt el orden jurídico descansa no en una norma, como sostenía Kelsen, sino en una decisión; y, correlativamente, la esencia

de la soberanía estatal no es el monopolio de la coacción sino el monopolio de la decisión.

Finalmente, en lo atinente al neoconservadurismo, hay que decir que se trata de una corriente sociológica, política y cultural, que centra sus preocupaciones en lo que observa como una "crisis de las sociedades burguesas del capitalismo" y en particular, de la sociedad norteamericana contemporánea. La identificación de dicha crisis arranca fundamentalmente de los influyentes trabajos de Daniel Bell (en especial de "Las contradicciones culturales del capitalismo"), donde la atención se centra en lo que se percibe como la progresiva destrucción de la ética puritana que dio aliento al desarrollo capitalista norteamericano, como consecuencia, paradójica, de la evolución alcanzada por ese mismo capitalismo al pasar de su primigenia versión liberal a la de consumo, vigente al presente. En efecto, el capitalismo de consumo, apoyado en las tarjetas de crédito, está haciendo nugatorios los valores puritanos de la austeridad, el trabajo, la disciplina y, por supuesto, la abstinencia y el ahorro, dando rienda suelta a un hedonismo consumista que ellos describen como la "moralidad de la diversión", donde ya no es necesario abstenerse ni postergar la satisfacción pues siempre estará en la mano el expediente del pago por cuotas. Esto, junto con el keynesianismo (que ha alentado la idea de estimular la economía a través de la demanda, es decir, del consumo y no de la producción) y con la existencia de un sector cultural y político liberal de izquierdas (en particular los llamados "comunitaristas" o "contextualistas" como Michael Walzer, Charles Taylor o Alasdair MacIntyre), son los tres factores disolventes a enfrentar. De lo que se trata pues, es de conservar el

individualismo radical en la economía pero eliminar el individualismo radical en la cultura que el primero ha generado, porque se teme que éste termine acabando con la lógica del funcionamiento de la economía capitalista y con su expresión política democrático-representativa. Para el efecto se propone el fortalecimiento de la ética juego-cristiana (en lo que se muestra especial inclinación por su versión católica, como en los casos de Novak y Kristol); el aligeramiento del Estado de sus responsabilidades económicas (aunque en un sentido menos radical que el planteado desde las filas neoliberales); y, finalmente, la lucha contra "la cultura adversaria" de los comunitaristas, mediante asociaciones o think tanks dedicadas a la difusión del cuerpo doctrinal neoconservador.

**Julio R Quiñones P**, politólogo.

### **Cristian Gros**

Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social

CEREC, Bogotá, 1991.

La imagen de tres delegados indígenas participando, con plenos derechos, en las deliberaciones de la pasada Asamblea Nacional Constituyente continúa proyectándose, aún tres años después, como símbolo del espíritu de tolerancia y pluralidad que inspiró el texto constitucional del año 91.

Este hecho, junto con la adopción de un amplio catálogo de derechos que abre las puertas a la integración política de las comunidades indígenas a la sociedad colombiana, representa para muchos la mejor demostración de las posibilidades de ampliación de nuestra democracia. Experiencia que algunos creen puede ser rescatada, para hacer posible la integración de otros sectores política, étnica o culturalmente marginados.

Mientras los indígenas colombianos, que constituyen el 2% de la población, reciben un tratamiento equiparable al que se otorga a las mayorías políticas; en México, Ecuador, Guatemala, Perú o Bolivia, en donde las minorías étnicas son en realidad mayorías que representan entre un 30 y un 50% de la población, se les desconoce por diversas vías sus derechos y se los mantiene al margen de la actividad política. El contraste entre los delegatarios indígenas colombianos, reformando la Constitución, y los insurgentes de Chiapas o los huelguistas del Ecuador, enfrentando la represión del Ejército, no podría ser más significativo.

**¿Cómo explicar entonces las particularidades del caso colombiano?**

El libro de Cristian Gros es sin duda un valioso aporte en esa dirección. Este trabajo integra nueve ensayos, escritos entre 1976 y 1990, la mayoría de los cuales habían sido ya publicados en francés. Los artículos están agrupados en tres unidades temáticas, que giran en torno a los ejes de reflexión del autor: el contradictorio proceso de modernización de las comunidades indígenas, los esfuerzos por defender su identidad frente a las organizaciones de izquierda y las transformaciones que se han operado en su relación con el Estado.

La primera parte, "Transformaciones y continuidad en el Vaupés", incluye dos ensayos producto de un amplio trabajo de campo del autor, en los cuales analiza el impacto que ha tenido sobre la comunidad Tukano, del territorio del Vaupés, la aproximación a prácticas económicas o culturales de la "civilización". En primer lugar se ocupa de las transformaciones en el mundo del trabajo, a partir del empleo de herramientas como motosierras y lanchas a motor, que han ampliado enormemente la productividad del trabajo, modificando también la relación con el tiempo y las distancias, pero que también han obligado a los indígenas a acumular los recursos necesarios para tener acceso a esas técnicas, con la consecuente modificación de su relación con el dinero y en general con el trabajo. En segundo lugar, analiza el impacto que ha tenido sobre esta comunidad la llegada de nuevos agentes culturales, misioneros, antropólogos y maestros, entre otros, que han transformado su relación con el conocimiento y su transmisión. Todo ello con profundas consecuencias sobre su autonomía, que coloca a los indígenas en una creciente situación de inferioridad frente a los nuevos actores presentes en la región.

En la segunda parte, "Guerrillas y organizaciones indígenas veinte años después", Gros cuestiona una relación que, en el discurso de la izquierda latinoamericana, habitualmente se presentó como respetuosa y mutuamente constructiva. Aun cuando los dos capítulos, que conforman esta segunda parte, son los que menos referencias hacen del caso colombiano, las sugestivas reflexiones sobre el impacto de la lucha armada en países con un alto porcentaje de población indígena, como Guatemala y Perú, plantean numerosos interrogantes sobre la relación entre guerrillas y movimiento indígena en el caso colombiano, durante las últimas dos décadas. Además la reflexión sobre los desencuentros entre indígenas y movimiento armado fueron escritas, como lo señala el propio autor, pensando en nuestro país y en la crisis del movimiento campesino de los años setenta, agudizada por el dogmatismo y el sectarismo de la izquierda colombiana.

El desencuentro entre las vanguardias armadas y los campesinos que habitan la "zona de operaciones" de la guerrilla, cuyos efectos hemos conocido en Colombia durante los últimos años, alcanza un nivel verdaderamente dramático cuando se trata de pueblos indígenas, a los cuales la guerrilla cree que debe liberar de una doble explotación: económica y racial. Los comandantes guerrilleros se encuentran en una condición de triple exterioridad frente a las comunidades indígenas: como intelectuales, como ciudadanos y como blancos, que refleja la incapacidad de la guerrilla para entender la compleja realidad indígena, que pretendía transformar. Situación que recuerda los esfuerzos de la élite criolla, a comienzos del siglo pasado, por movilizar a los indios a favor de la independencia de

España y en defensa de unos intereses que nada tenían que ver con los de las comunidades indígenas, tal como vino a demostrarlo el acelerado deterioro de sus condiciones de vida, una vez conquistada su "libertad" en el campo de batalla.

Las dificultades para interpretar la realidad indígena, según el análisis de Gros, pueden generalizarse a la izquierda latinoamericana, que no ha sabido o no ha podido desembarazarse de rígidos esquemas que le impiden una comprensión respetuosa de esta realidad. Los "compañeros indígenas" son generalmente, para los grupos de izquierda, más lo primero que lo segundo. Es decir, comparten junto con otros sectores oprimidos la explotación del capitalismo y del imperialismo, y en este sentido son "compañeros" que deben participar al lado de "los otros" en la lucha por la liberación nacional; dejando a un lado sus particularidades propiamente indígenas que, de otra parte, son para muchos revolucionarios una muestra del atraso, el analfabetismo y la dominación ideológica que se pretende superar. Ellos y los campesinos que habitan las zonas rurales, escenario de la lucha armada en nuestro continente, constituyen la fuerza principal de la evolución, pero no reúnen las condiciones para desempeñar el papel dirigente.

Por último, hay que añadir un obstáculo no menos importante entre estos dos actores: el nacionalismo criollo heredado de las luchas de emancipación que recoge la izquierda en su plataforma de liberación nacional. En efecto, la lucha antiimperialista convoca, desde esta óptica, a todo el pueblo y a toda la nación y en ella no hay lugar para las reivindicaciones étnicas o para las minorías nacionales. Martí, Sandino o Bolívar son los símbolos de la nueva

lucha, pero son símbolos que poco significado tienen para los pueblos indios o, si lo tienen, es en un sentido negativo. Por ello resulta dramático, si traemos los argumentos de Gros al caso colombiano, recordar las relaciones que sostuvieron los guerrilleros indígenas del Movimiento Armado Quintín Lame con la "Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar", y que llevó a que uno de sus destacamentos se incorporara al "Batallón América", junto al cual participaron durante varios meses por fuera de su territorio, en la campaña "Paso de vencedores", una de las acciones más negativas para el Quintín Lame, tal como habrían de reconocerlo sus antiguos dirigentes años más tarde.

En la tercera parte, "El Estado y las comunidades indígenas en Colombia: Autonomía y dependencia", el trabajo de Gros aborda el análisis de las transformaciones que se han producido, en las últimas tres décadas, en la relación entre estos dos actores. Siguiendo, de alguna manera, el camino abierto por trabajos anteriores, como el de Myriam Jimeno y Adolfo Triana, Estado y minorías étnicas en Colombia, los cinco artículos que componen esta tercera parte siguen de cerca la evolución paralela, y no pocas veces contradictoria, de los dos actores mencionados.

En cuanto al Estado, éste transita entre dos posiciones bien diferenciadas: de una parte una política agresivamente intervencionista, que pretende vigilar el desarrollo de las comunidades y de las organizaciones indígenas, que se habían recompuesto o creado a partir de los años setenta, y desarrollar una política clientelista que rompa los intentos de organización de los indígenas y facilite la intervención del gobierno; de otra parte una política conciliatoria, formalmente

respetuosa de la autonomía indígena, que comienza por reconocer importantes derechos territoriales y que termina por favorecer los procesos de organización y de integración política de los indígenas.

En cuanto a estos, sus posiciones también han variado, pasando de un rechazo a toda forma de presencia estatal, a un reconocimiento del Estado como alternativa para ser ellos mismos reconocidos, dentro de un marco jurídico en el cual encontraron posibilidades para reclamar derechos que venían siendo por décadas desconocidos. Este cambio, sumado al importante proceso de organización de los últimos veinte años, fue el comienzo del proceso que habría de llevarlos a la Constituyente del año 91 - acontecimiento que está por fuera del período estudiado por el autor- y que bien podría derivar en compromisos más sólidos y de fondo con el Estado, los cuales podrían conducir, en un futuro no muy lejano, a que las comunidades indígenas y sus autoridades se conviertan en vehículos de políticas estatales, garantizando así un mutuo reconocimiento y la estabilización política y social de territorios tradicionalmente marginados.

El libro de Cristian Gros amplía, sin duda, el horizonte analítico del complejo proceso de desarrollo de las comunidades indígenas colombianas. No obstante, quisiera señalar dos dificultades que presenta el texto: de una parte, el hecho de que el movimiento indígena sea, a veces, considerado como una unidad lo cual, dadas las enormes diferencias entre las casi cien comunidades que componen la población indígena del país, es altamente improbable; de otra parte, y se trata de un problema común a todos los investigadores que en algún momento nos hemos acercado al tema, está la dificultad

de confrontar las fuentes de información por lo cual, en ocasiones, se tiene la impresión de estar leyendo las interpretaciones que las organizaciones indígenas han hecho de sí mismas, lo cual si bien no sería un problema en un trabajo de carácter testimonial, si puede serlo para un texto analítico como el de Gros.

Finalmente, debo anotar que la forma como ha evolucionado la situación de los indígenas en Colombia, tan particular en el contexto latinoamericano, puede encontrar una posible explicación en la confluencia de tres situaciones aparentemente divergentes: de una parte, una población indígena minoritaria, que no representa un peligro real para la estabilidad social y política del país; de otra parte, el hecho de que esta población haya alcanzado un alto grado de organización, que le permite ser un interlocutor válido con el Estado; y por último, el hecho de que esta población esté asentada en extensos territorios selváticos y de frontera, de gran interés estratégico para el Estado.

Nada de lo alcanzado hasta ahora por las organizaciones indígenas, se ha logrado sin enormes sacrificios. En efecto, la aparente confluencia entre los intereses de los indígenas y del Estado, no debe hacernos olvidar que este proceso se ha llevado a cabo en un contexto extremadamente violento, en el cual las comunidades indígenas han sido, y continúan siendo, sometidas a las presiones de grupos paramilitares, de terratenientes, de narcotraficantes, de grupos guerrilleros y de las propias autoridades locales. Esto, sumado a los bajísimos niveles de ingreso, de salubridad y de educación que afectan a la población indígena, y a las múltiples presiones sobre sus territorios, puede llevar al desarrollo de futuros conflictos,

cuya solución dependerá en gran medida de la capacidad de las organizaciones indígenas para conservar su autonomía, frente a los distintos actores que la amenazan, entre ellos el propio Estado.

**Ricardo Peñaranda**, historiador, profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

### **Francisco Leal y Juan Gabriel Tokatlian (compiladores)**

Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina

Tercer Mundo Editores, SID, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1994

"Es algo muy cierto que las cosas del mundo tienen un término en su vida". Es la frase con la cual Maquiavelo abre el libro tercero de sus Discursos. Y ese término de las cosas de la vida parece presidir el espíritu de los trabajos que se publican en "Orden Mundial y Seguridad". Como todo en la vida, la era bipolar llegó a su fin, como llegó también el Imperio Soviético antes de lo que nadie esperara. Ese término impone condiciones novedosas a la política mundial y el largo sueño de un orden fundado en la destrucción mutua asegurada, o equilibrio del terror, ha sido reemplazado por una vigilia recelosa que no acaba de comprender la dinámica de un orden en gestión, de un orden no bien precisado y pleno de interrogantes.

Las ponencias de Luis Maira y de Gerardo Lesbat Cavagnari se inscriben de manera clara en el curso de pensamiento que pretende precisar las condiciones nuevas que para América Latina, significan el fin del mundo bipolar. La conclusión más clara es que los países menos poderosos y subdesarrollados van a encontrar serias dificultades para integrarse y asociarse en los circuitos de poder económico y político mundial. El desafío para América Latina será competir en un mundo de frías leyes económicas. Ya nadie puede ser importante por ser una ficha de interés en una disputa ideológico-política. Ahora

cada quien será medido por sus capacidades reales.

Porque además de los términos, están sus contrapartes lógicas, los comienzos. Y comienza una tercera revolución industrial que puede ahondar todavía más las distancias entre los ricos y los pobres del mundo. Así la lógica de la seguridad y defensa en América, que fue la lógica de la política global norteamericana de contener el expansionismo soviético y la difusión del comunismo, entra en una dirección nueva que está plagada de incertidumbres: ¿Cómo concebir la defensa multilateral y las alianzas estratégicas? ¿Cómo definir las posibilidades de empleo de la fuerza militar y en función de cuáles intereses? Más, aún: ¿es posible que América Latina pueda garantizar algún interés vital con el empleo de la fuerza?

El final de la confrontación Este-Oeste implica para Colombia una agenda nueva. Los trabajos de Juan Gabriel Tokatlán y Francisco Leal entran en esa perspectiva, el problema del narcotráfico convertido en eje de las relaciones internacionales de Colombia y la "securitización" del manejo del tráfico por parte de los Estados Unidos, configuran un cuadro desfavorable para Colombia. En ese escenario, el país ve reducido su margen de maniobra en el exterior a la par que se le elevan los costos del prohibicionismo. La propia unidad nacional y la capacidad del Estado para garantizarla, son amenazadas por un poder expansivo, dotado de enormes recursos económicos y con ambiciones políticas: el poder del narcotráfico.

El tema de la Seguridad también sufre los embates del cambio de orientación. El fin de la guerra fría permite pensar de nuevo los conceptos de defensa nacional, seguridad del Estado y seguridad

ciudadana por fuera del concepto de "seguridad nacional" fuertemente ideologizado, que primó en los años anteriores. El trabajo de Leal llama la atención sobre el tema complejo de la persistencia de un movimiento guerrillero y sobre las alternativas de pacificación y establecimiento de un orden público en Colombia. Estado y Fuerzas Militares son los protagonistas de este recorrido histórico y político que se inicia con el Frente Nacional y termina con el gobierno de Gaviria. Lo contradictorio de los procesos de modernización del Estado y de la sociedad, la desatención e incapacidad institucional para enfrentar la protesta ciudadana, el fracaso en la formulación de una política militar y la violencia siempre, son los tópicos que se analizan para aclarar los antecedentes de la crisis nacional.

No parece tan evidente que "los términos de las cosas del mundo" también estén detrás de los trabajos de Javier Torres sobre la modernización de la Policía y de Andrés José Soto sobre el control de armas ligeras. Pero de alguna manera, como se mencionó a propósito del trabajo de Leal, el nuevo marco permite pensar la seguridad ciudadana por fuera de las preocupaciones exclusivas de la defensa del orden constitucional.

En el trabajo de Soto se advierte como la dinámica de los conflictos colombianos, especialmente guerrilla y narcotráfico, alientan el ambiente de un escenario social caracterizado por la resolución violenta de los conflictos. Los conflictos internos se dirimen con armas ligeras y la guerra fría dinamizó el tráfico y la difusión de las mismas en las décadas anteriores. Las armas entran en un círculo perverso de causación: porque hay conflicto, se arma la población y porque hay armas se agudiza la violencia en la

resolución de los mismos. Las armas son testigos de la debilidad del Estado para mediarlos y resolverlos y su difusión en Colombia se convierte en factor de oportunidades para alimentar la tasa pavorosa de homicidios que se padece en la actualidad.

Finalmente, Javier Torres apuntó a una reforma urgente en el contexto de las instituciones políticas del país y congruente con fenómeno sociales como la urbanización, la inseguridad y la privatización de la justicia. Institución fundamental para el cumplimiento de la función moralizadora del Estado, no ha sido, sin embargo, la policía, objeto de estudio suficiente para sociólogos, politólogos y criminólogos. El trabajo de Torres resulta pionero y punto de partida para abordar la resolución de las contradicciones de la policía colombiana: atrapada entre la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana, entre la estrechez de recursos y la magnitud de la tarea, entre la militarización y el carácter civil de su función.

**Armando Borrero**, sociólogo, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional.

## PROCESOS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACIÓN EN LOS NOVENTA

Socorro Ramírez V.\*

### LIBROS

Abreu Bonilla Sergio, *Mercosur e Integración*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

André Catherine, Couderc Martine y Grandi Jorge, *L'avenir d'un continent. Puissances et périls en Amérique du sud*, París, Fondation pour les études de defense nationale, 1989.

BID-Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Bruselas, Universidad Liopew-CEE, 1988.

Bouzas Roberto y Lustig N. (eds.), *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA al Mercosur*, Buenos Aires, Flacso-Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1992.

Centro de Estudios de América Latina, *Mercosur: asimetrías y beneficios de la integración*, Córdoba, Argentina, 1992.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La integración económica en los años noventa; perspectivas y opciones*, Santiago, LC/R1042, 1991.

\_\_\_\_\_, *Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* Santiago, 1992.

---

\* Politóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

\_\_\_\_\_, y Naciones Unidas, *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, Santiago, 1992.

Grupo de Río, *V Cumbre presidencial del mecanismo permanente de consulta y concertación política*, Bogotá, 1991.

Hirst Mónica, *Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Flacso, 1990.

IRELA-BID, *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*, Madrid, 1992.

Laredo Iris Mabel y otros, *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALAC-ALADI al Mercosur*, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, 1992.

Lustig N. y otros (eds.), *North American Free Trade: Assessing The Impact*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.

Obregón Liliana, *Colombia y Venezuela: ¿conflicto o integración?*, Bogotá, Fescol-Centro de Estudios Internacionales Uniandes (CEI), 1990.

SELA, *Las relaciones económicas del Sudeste Asiático con América Latina y el Caribe en la década del noventa. Cambios y nuevas posibilidades*, SP/C1,XVIII.O/Di, No. 10, Caracas, 1992.

Serbín Andrés y Romero Carlos (eds.), *El Grupo de los tres: asimetrías y convergencias*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1993.

Soborio S. (ed.), *US-Latin American trade relations in the 1990s*, New Brunswick, Transaction Press, 1992.

Somavía Juan (comp.), *Cooperación política regional para la democracia*, Santiago, ILET, 1986. Tomassini Luciano (comp.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.

Varios Autores, *Colombia y América Latina frente a Europa 1992*, Bogotá, Fesco-CEI-Cladei, 1991.

\_\_\_\_\_, *Colombia y la integración americana*, Bogotá, Fesco-Cladei, 1992.

\_\_\_\_\_, *Colombia-Venezuela: crisis o negociación?*, Bogotá, Fesco-CEI, 1992.

\_\_\_\_\_, *El Grupo de los Tres. Políticas de integración*, Bogotá, Fesco, 1992.

\_\_\_\_\_, *Integración solidaria para el mantenimiento de la paz en América Latina*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar-Departamento de Asuntos Culturales de la OEA-Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1989.

## ARTÍCULOS

Alimonda Héctor, "Una agenda democrática frente al Mercosur", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 121, septiembre-octubre de 1992, págs. 26-34.

Ardila Marta y Dobry Germán, "La integración del blo que norteamericano", en *Colombia Internacional*, Bogotá, CEI, # 17, enero-marzo de 1992, págs. 25-31.

Arias María Francisca, "Colombia y el Grupo de los Tres", en la Asociación para la Democracia y el Desarrollo en América Central (ADD), *Documentos descriptivos de los miembros no centroamericanos del*

*grupo de trabajo de la ADD sobre desarrollo económico*, Bogotá, 1991.

Arraes M. C., "Países de la Cuenca de la Plata: una evaluación de la reciente relación comercial", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Vol. 16, No. 165, marzo de 1991, págs. 34-43.

Ávila C., "El mercado de América del Norte, espacio económico para México", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 41, No. 7, julio de 1991, págs. 661-664.

Barbosa R. A. "La importancia de la integración en el desarrollo de América Latina", en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 12, diciembre de 1991, págs. 1155--1158.

Barrera Cristina, "Trabas burocrático-administrativas en el comercio andino: cinco estudios de caso", en *Documentos Ocasionales*, Bogotá, CEI, No. 22, julio-agosto de 1991.

Basombrio ZENDER Ignacio, "Iniciativa Bush: apreciaciones desde América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 113, mayo-junio de 1991, págs. 114-120.

\_\_\_\_\_, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: opciones para América Latina y el Perú", en *Análisis Internacional*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) No. 1, enero-marzo de 1993, págs. 23-32.

Biasizo Rogelio José, "El Mercosur: génesis, características y obstáculos", en *Colombia Internacional*, No. 23, julio-septiembre de 1993, págs. 10-16.

Bizzozero Lincoln y Luján C., "Mercosur: ¿una opción de integración asimétrica? Convergencia de actores nacionales y negociación subregional", en

*Suma*, Montevideo, Vol. 6, No. 11, octubre de 1991, págs. 89-114.

\_\_\_\_\_, "Estado e espacio no surgimiento de um processo de integracao. Os casos do Mercosur e da Comunidade Européia", en *Contexto Internacional*, Río de Janeiro, Instituto de Relacoes Internacionais Pontificia Universidade Católica, Vol. 15, No. 1, enero-junio de 1993, págs. 91-107.

Botana Natalio, "Las grandes líneas temáticas de la integración latinoamericana", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 16, No. 169, julio de 1991, págs. 23-29.

Bouzas Roberto y Lustig N., "Apertura económica, integración subregional y la Iniciativa para las Américas", en *Documento de Trabajo*, Santiago, Flacso, 1992.

"Elementos para la formulación de políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush", en Capítulos del SELA, Caracas, No. 28, enero-marzo de 1991, págs. 5-13.

Bressand Albert, "Beyond interdependence: 1992 as a global challenge", en *International Affairs*, Vol. 66, No. 1, enero de 1990, págs. 47-65.

Bresser L. C., "Integracao latino-americana ou americana", *Novos Estudos*, Brasil, Cebrap, No. 31, octubre de 1991, págs. 60-78.

Bruno C., "Estado e integración en el escenario latinoamericano del decenio de 1990: el caso argentino", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 16, No. 171172, septiembre-octubre de 1991, págs. 39-44.

Bustamante Fernando, "La droga y la evolución reciente de la agenda internacional", en *Documentos de Trabajo*, Santiago, Flacso, Septiembre de 1990. Caballeros R., "Reorientación de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, No. 46, abril de 1992, págs. 133-146.

Camino Carlos, "La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa", en *Economía Internacional*, Madrid, septiembre de 1991, págs. 2717-2721.

Campos Álvarez José Ramón y otros, "Cuba, América Latina y la integración económica regional", en *África-América Latina*, Madrid, Cuadernos No. 10, enero de 1993, págs. 91-97.

Caputo Dante y Sábado J. F., "Perspectivas de la integración político-económica continental. La integración de las democracias pobres; oportunidades y peligros", en *Estudios Internacionales*, Santiago, Vol. 24, No. 94, abril-junio de 1991, págs. 194-208.

Cardona Diego y Tokatlíán Juan G., "El sistema mundial en los noventa", en *Colombia Internacional*, No. 13, enero-marzo de 1991, págs. 16-21.

\_\_\_\_\_, "Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa", en *Colombia Internacional*, No. 14, abril-junio de 1991, págs. 3-10.

\_\_\_\_\_, "El Grupo de los Tres: una lectura política", en *Colombia Internacional*, No. 17, enero-marzo de 1992, págs. 3-13.

\_\_\_\_\_, "Evaluación de la política exterior de la administración Barco", en *Documentos Ocasionales*, No. 16, julio-agosto de 1990.

Carranza Mario E., "Seguranca regional e integracao economica na América Latina e no Sudeste Asiático: um estudo comparado", en *Contexto Internacional*, Vol. 15, No. 1, enero-junio de 1993, págs 57-95.

Carvajal H. Leonardo, "Neointegración, neoliberalismo y política exterior colombiana", en *Colombia Internacional*, No. 22, abril-junio de 1993, págs. 3-11.

Casas Castañeda Fernando, "Relaciones entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea", en *Colombia Internacional*, No. 15, julio-septiembre de 1991, págs. 13-17.

Castañeda G. Jorge, "Salinas international relations gamble", en *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No. 2, invierno de 1990, págs. 407-422.

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla), "Mercosur: desarrollo, perspectivas y su relación con NAFTA", en *Contribuciones*, Buenos Aires, 1993.

CEPAL, "América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial", en *Capítulos del SELA*, No. 28, enero-marzo de 1991, págs. 56-65.

Curzio L., "El TLC México-Estados Unidos-Canadá: integración y desigualdades regionales", en *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. 22, No. 87, octubre-diciembre de 1991, págs. 33-50.

Erzan Rejik y Yeats Alexander, "Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?", en *Policy Research Working Papers*, Washington, D.C., Banco Mundial, WPS 827, 1992.

Fedesarrollo-Fescol, "El G-3: oportunidades y riesgos de la integración", en *Debates de Coyuntura Económica*, Bogotá, No. 31, marzo de 1994.

Fortín Carlos, "Las perspectivas del Sur en los años noventa", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía y Política*, Madrid, No. 18, julio-diciembre de 1988.

Fuentes Hernández Alfredo y Martínez María Mercedes de, "El Pacto Andino: hacia un nuevo modelo de integración", en *Colombia Internacional*, No. 12, octubre-diciembre de 1990, págs. 10-16.

\_\_\_\_\_, y Osorio Marta Jimena, "Europa 92: realidades económicas y opciones políticas para el Grupo Andino", en *Documentos Básicos*, Bogotá, Facultad de Administración-Uniandes, noviembre de 1990.

\_\_\_\_\_, "Reorientación en políticas económicas y científico-tecnológicas en América Latina", en *Documentos Ocasionales*, No. 20, marzo-abril de 1991.

Fuentes J. A., "Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica", en *Revista de la CEPAL*, No. 45, diciembre de 1991, págs. 107-128.

García Belaunde José Antonio, "Grupo Andino: situación actual del proceso de integración", en *Análisis Internacional*, No. 3, julio-septiembre 1993, págs 41-64.

García Gustavo, "Los medios de pago en el proceso de integración latinoamericana: su evolución y perspectivas", en *Colombia Internacional*, No. 18, abril-junio de 1992, págs. 7-15.

García Pío, "Colombia en la era del Pacífico", en *Documentos Ocasionales*, No. 21, mayo-junio de 1991.

García Rodríguez Enrique, "Los procesos de integración en la hora actual", en *Política Internacional*, Caracas, No. 29, enero-marzo de 1993, págs. 1-4.

Giacalone Rita, "La integración política de los microestados del Caribe Oriental en las relaciones internacionales", en *Política Internacional*, No. 14, abril-junio de 1989, págs. 30-37.

Gómez José María, "Democracia política, integración regional e contexto global na América Latina (repensando algunos "nós problemáticos")", en *Contexto Internacional*, Vol. 13, No. 2, julio-diciembre de 1991, págs 227-245.

Grabendorff Wolf, "Intégration européenne: les implications pour l'Amérique latine", en Bradford Colin (dir.), *Options stratégiques pour l'Amérique latine dans les années 90*, Paris, Centre de développement de l'OCDE-BIC, 1992, págs. 239-275.

Griffith Winston, "Integración comercial del Caribe: problemas y perspectivas", en *Integración Latinoamericana*, No. 163, año 15, diciembre de 1990, págs. 15-25.

Guadagni Alieto, "Mercosur, una nueva frontera productiva", en *Ambito Financiero*, Buenos Aires, marzo de 1993.

Guerra Borges A., "Cooperación regional ante un mundo que se integra", en *Polémica*, Costa Rica, No. 13, enero-abril de 1991, págs. 17-26.

Gutiérrez Hernán, "Cooperación económica en la Cuenca del Pacífico", en

*Cono Sur*, Santiago, Flacso, Vol. X, No. 5, septiembre-octubre de 1991, págs. 14-20.

Hirst Mónica, "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 17, No. 175, enero-febrero de 1992, págs. 19-31.

\_\_\_\_\_, "Las iniciativas latinoamericanas de concertación: su influencia sobre las condiciones de paz en la región", en Hirst Mónica y otros, *Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, 1990.

Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y CEPAL, "Nuevos procesos de Integración Económica", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía y Política*, No. 15, enero-julio de 1989. INTAL, "Situación, problemas y perspectivas de la integración en América Latina en 1991", en Capítulos del SELA, No. 32, abril-junio de 1992, págs. 19-27.

Insulza José Miguel, "Estados Unidos y América Latina en los Noventa", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía y Política*, No. 19, enero-junio de 1991.

Junta del Acuerdo de Cartagena, "Estrategia Andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: lineamientos para la Acción subregional", en *Capítulos del SELA*, No. 28, enero-marzo de 1991, págs. 66-77.

Kisic W Drago, "El proceso de armonización de políticas nacionales en el Grupo Andino", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 17, No. 176, marzo de 1992, págs. 12-25.

Kourliandsky Jean-Jacques, "UAmériqne latine a l'heure des marchés communs: le Mercosur", en *Relations internationales et stratégiques*, París, Iris-LHarmattan, No. 5, 1992, págs. 80-85.

Lahera Eugenio, "¿Hacia un nuevo concepto de integración?", en *Cono Sur*, Vol. XI, No. 3, mayo-junio de 1992, págs. 13-18.

Laredo I. M., "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 16, No. 171-172, septiembre- octubre de 1991, págs. 3-25.

Lohle Juan Pablo, "De Guadalajara a Madrid: desarrollo y perspectiva de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno", en *América Latina Hoy*, Madrid, Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA), Segunda época, No. 4, julio de 1992, págs. 31-34.

Londoño Jaramillo Patti, "Integración en América Latina: ¿qué modelo?", en *Colombia Internacional*, No. 14, abril-junio de 1991, págs. 24-29.

Loyola Campos Alicia, "La Caricom: un esfuerzo de integración entre la adversidad geográfica y el pasado colonial", en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 2, febrero de 1991, págs. 167-174.

Magariños G., "Evolución de la integración en el marco de la ALADI", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 16, No 165, marzo de 1991, págs. 3-10.

Martínez Osvaldo, "La ambivalencia de la integración económica latinoamericana", en *Cuadernos de Nuestra América*, La

Habana, Vol. IX, No. 19, julio-diciembre de 1992, págs. 39-57.

Mols Manfred, "Latinoamérica y el Sudeste Asiático: comparación de los respectivos procesos de integración y cooperación política regional", en *Cono Sur*, Vol. X, No. 5, septiembre-octubre de 1991, págs. 1-7.

Moneta Carlos J., "Alternativas da integraçáo no contexto da globalizacáo", en *Contexto Internacional*, Vol. 15, No. 1, enero-junio de 1993, págs. 97-118.

\_\_\_\_\_, "Los espacios de intercambio económico regional", en *Capítulos del SELA*, No. 31, enero-marzo de 1992.

\_\_\_\_\_, "Mitos y realidades del nuevo orden mundial; escenarios posibles", en *Capítulos del SELA*, No. 29, abril-junio de 1991.

Ondarts Guillermo, "La nueva integración", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 17, No. 175, enero-febrero de 1992, págs. 5-12.

Ordóñez Jorge Luis, "Décimo aniversario de la ALADI", en *Revista Cancillería de San Carlos*, Bogotá, No. 5, enero de 1991, págs. 34-44.

Orrego Vicuña Francisco, "Las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos: límites regionales y entendimientos globales", en *Estudios Internacionales*, Vol. XXV, No. 97, enero-marzo de 1992, págs. 23-40.

Osorio Martha y Nasi Carlo, "Dos dimensiones de la política exterior colombiana: apertura e integración", en *Colombia Internacional*, No. 13, enero-marzo de 1991, págs. 3-9.

Palma V y Casas P L. de las, "Instrumentación política de la integración: el caso andino", en *Integración Latinoamericana*, Vol. 16, No. 170, agosto de 1991, págs. 33-42.

Pardo Rodrigo, "La Política exterior del Presidente Gaviria", en *Colombia Internacional*, No. 12, octubre-diciembre de 1990, págs. 3-9.

Porta Fernando, "Apertura comercial e integración regional en América Latina", en *Contribuciones*, No. 3, 1992.

Quijano J. M., "El escenario latinoamericano de la integración", *Nueva Sociedad*, No. 115, septiembre-octubre de 1991, págs. 22-31.

Ramírez Socorro, "Política exterior colombiana: hacia la integración con el mundo", en *Síntesis'93. Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, abril de 1993, págs. 128-143.

\_\_\_\_\_, "Debilidades y fortalezas de la política exterior colombiana", en *Síntesis'94. Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo ed., julio de 1994.

Reina Mauricio, "La Iniciativa para las Américas un año después: el caso de Colombia", en *Colombia Internacional*, No. 16, octubre-diciembre de 1991, págs. 3-11.

Restrepo Luis Alberto, "Europa en los noventa y sus relaciones con América Latina", en *Colombia Internacional*, No. 16, octubre-diciembre de 1991, págs. 22-34.

Revel-Mouroz Jean (coord.), "Amériques latines: quelles intégrationsT", en *Cahiers*

*des Amériques latines, Paris*, IHEAL, No. 12, 1991, págs. 45-165.

Rico Carlos, "De cara a un mundo de bloques: proyectos y procesos de integración en el continente americano", en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. IX, No. 19, julio-diciembre de 1992, págs. 39-57.

Rosenthal Gert, "Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 113, mayo-junio de 1991, págs. 60-66.

\_\_\_\_\_, "Riesgos y potencialidades. América Latina y El Caribe frente a la Economía Internacional", en *Nueva Sociedad*, No. 119, mayo-junio de 1992, págs. 97-109.

Salgado Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", en *Revista de la CEPAL*, No. 42, diciembre de 1990.

Saxe John, "México y la integración centroamericana: aspectos estratégicos-económicos", en *África-América Latina*, Cuadernos No. 10, enero de 1993, págs. 75-89.

Schall Peter, "La integración económica Latinoamericana", en *Contribuciones*, 1991.

SELA, "La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos", *Capítulos del SELA*, No. 28, enero-marzo de 1991, págs. 25-47.

Serbín Andrés, "Venezuela: opciones estratégicas y transformaciones globales", en *Cono Sur*, Vol. XII, No. 3, mayo-junio de 1993, págs. 1-5.

Tobón Londoño Gustavo, "¿Por fin la integración andina?", en *Ciencia Política*, Bogotá, No. 26, 1er. trimestre de 1992, págs. 100-104.

Tokatlián Juan G., "Integración, autonomía y negociación: ¿opción o utopía", en *Documentos Ocasionales*, No. 26, abril-junio de 1992.

Tomassini Luciano, Moneta Carlos, Varas Augusto, "La política internacional en un mundo post-moderno", en *Documento de Trabajo*, Santiago, RIAL, No. 10, 1991.

Tulchin Joseph, "La iniciativa Bush para las Américas", en *América Latina Hoy*, No. 4, julio de 1992, págs. 39-47.

Valdés Juan Gabriel, "Ideas e intereses: el proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones", en *América Latina Hoy*, No. 4, julio de 1992, págs. 35-38.

Valverde Urrutia Álvaro, "Iniciativa para las Américas, el sistema de la ALADI y el GATT", en *Integración Latinoamericana*, INTAL-BID, septiembre-octubre de 1991.

Van Klaveren Alberto, "Las políticas latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes", en *América Latina Hoy*, No. 4, julio de 1992, págs. 7-15.

Varios Autores, "Europa 92 y los desafíos para la integración en el Cono Sur", en *Contribuciones*, 1991.

Wagner Allan, "La integración en los tiempos del ajuste", en *Análisis Internacional*, No. 3, julio-septiembre de 1993, págs. 32-41.

Weitz Mario Alejandro, "La experiencia de Europa 1992 y su influencia en

América Latina", en *Integración Latinoamericana*, No. 158, 1990, págs. 31-43.

Worcel Gloria, "El Mercosur en el período de transición", *Documento de Trabajo de la CEPAL*, Buenos Aires, No. 44, 1992.