

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades

Jaime Zuluaga Nieto (*)

Colombia, al igual que otros países latinoamericanos, se encuentra comprometida en un proceso de democratización política, y de recuperación de la senda del crecimiento económico. El primero está asociado a lo que en América Latina se ha caracterizado como la "transición democrática"; el segundo, a la adopción de programas y políticas de ajuste y transformaciones estructurales de las economías orientados por postulados neoliberales. Vivimos, como señala Sunkel, un proceso de transformaciones múltiples, que en su multidimensionalidad están provocando cambios significativos en "la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad, tanto al interior de cada sociedad como entre todas ellas, así como entre éstas y su base de sustentación ambiental"¹.

Las transformaciones en el modelo sociopolítico y económico en América Latina

Dada la heterogeneidad de América latina, es aventurado pretender generalizar acerca de las transformaciones que se están operando. Una perspectiva histórica, permite identificar, más allá de las

especificidades nacionales, algunos rasgos comunes para una buena parte de nuestros países.

En primer lugar, el Estado jugó un papel fundamental, especialmente a partir de 1930, para la adopción de estrategias de desarrollo socio-económico y de integración social que, con variada fortuna, se orientaron a superar las estructuras económicas desequilibradas y

(*) Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, UNIVERSIDAD NACIONAL, COLOMBIA.

1. Osvaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en **Pensamiento Iberoamericano, Las reformas económicas contemporáneas**, Nos. 22/23, Tomo I, Madrid, 1993, pág. 16.

atrasadas. Tal vez por primera vez entre nosotros, se intentó una articulación entre políticas de desarrollo, política social y políticas de ampliación de la ciudadanía².

En segundo lugar, el modelo de desarrollo que se implantó se fundó en la presencia de un Estado protector, que subvencionó la empresa privada con dineros públicos. Este intervencionismo, aplicado en países que no conocieron una revolución burguesa activa, consolidó una oligarquía que dirigió sus negocios en forma patrimonial, que buscó cooptar la oposición o aplastarla por la violencia. Así se fortaleció una burguesía premoderna, débilmente impregnada de los valores propiamente capitalistas y rentista. En estas condiciones el liberalismo en el Continente no pudo materializar principios de igualdad ciudadana, homogeneidad de los agentes económicos y competencia³.

En tercer lugar, el ciclo de un patrón estatal organizador del desarrollo está llegando a su fin⁴. En la década pasada se derrumbó el modelo que hizo posible un desarrollo moderado y una democratización modesta, a la sombra de la intervención estatal. Con este derrumbe el eje del debate se desplazó de la discusión en torno a modelos de desarrollo que condujeran a la integración social a los modelos que tienen por objetivo el ajuste y la estabilización⁵, tendencia que hoy comienza a revertirse parcialmente ante la necesidad de garantizar un desarrollo humano sostenible.

En cuarto lugar, en muchos países se ha implantado un modelo de desarrollo de corte neoliberal, que privilegia el funcionamiento de la economía de mercado en el plano interno y en el de las relaciones con el exterior⁶, y confía a la dinámica del mercado y del cre-

2. Cfr. Enzo Faletto, "Política social, desarrollo y democracia en América Latina", en *Fermentum*, Revista venezolana de Sociología y Antropología, ULA, Mérida, Venezuela, Nos. 6-7, Enero-agosto 1993, y Osvaldo Sunkel, op. cit.

3. Un análisis sobre este proceso, aplicado al colombiano, se encuentra en Salomón Kalmanovitz, "Economía política de la apertura" en Camilo González (editor) *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo social y económico*, Indepaz, Bogotá, 1993, y en Gabriel Misas, "Apertura económica y apertura política: dos escenarios no siempre coincidentes", en *Análisis Político*, Bogotá, UN, No. 12, abril de 1991.

4. Un análisis detallado del proceso de modernización y democratización se encuentra en las conclusiones de la Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO de abril de 1990 contenidas en *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre*, Buenos Aires, Abril de 1990.

5. Manuel Antonio Garretón, "Transformaciones socio-políticas en América Latina 1972-1992", en Manuel Antonio Garretón (editor), *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Grupo de trabajo partidos políticos-Clacso, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Ediciones FLACSO, Chile, 1993.

6. Cfr. Enzo Faletto, op. cit.

cimiento económico las funciones de integración social. Con ello, se busca reestructurar el orden económico en una forma tal que el Estado aparece como un factor perturbador⁷.

Este conjunto de cambios se operaron en un contexto de despolarización debido al derrumbe del llamado campo socialista, la globalización acelerada de la economía, la flexibilización de los procesos productivos, la revolución tecnocientífica y la configuración de tres grandes bloques liderados por Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea⁸.

La democracia: un valor en sí mismo

Este proceso obligó a formularse en nuevos términos la relación entre Estado y economía y, más ampliamente, el problema de la armonización entre el desarrollo y la democracia. El reto que enfrentamos al final del siglo es entonces cómo lograr construir un modelo económico y socio-político en el que se articulen las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales en un orden democrático.

La transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a regímenes política-

mente democráticos operada en los países del Este y del Cono Sur condujo por su parte a una revalorización del concepto de democracia. Hoy se reconoce a la democracia como un valor en sí mismo y como forma ideal de gobierno. La definición de su contenido y la delimitación de sus contornos adquiere, en estas condiciones, renovada significación. No solamente por el derrumbe de los totalitarismos del Este, sino por la pérdida de credibilidad y legitimidad de muchas de las instituciones legadas por el liberalismo político, tal como los partidos, los procesos electorales, las instituciones representativas⁹.

El fin de la "guerra fría" y la desaparición de la amenaza de una expansión comunista tuvieron la virtualidad de favorecer la orientación del debate hacia las condiciones de consolidación y profundización de los órdenes democráticos y hacia la multidimensionalidad de la democracia. Es a la luz de esta perspectiva que quiero hacer una aproximación al caso colombiano:

La doble apertura colombiana

Colombia adoptó en 1991 una nueva Constitución Nacional. Como resulta-

7. Sobre esta visión de reestructuración del orden económico puede consultarse el trabajo de Luis Jorge Garay, "El ordenamiento económico internacional en proceso de configuración" en Mauricio Betancourt y Orlando Gutiérrez (compiladores), *Escenarios y caminos para América Latina*, Bogotá, FONDAD, 1993.

8. La caracterización detallada de las fluidas transformaciones del orden mundial se puede consultar en Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 121, 1992; Osvaldo Sunkel, op. cit.; Luis Jorge Garay, op. cit.

9. Ver al respecto Pilar Gaitán "Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia", publicado en *Análisis Político*, Bogotá, No. 20, UN, 1993.

do de un proceso de insurgencia ciudadana, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en la que participaron, además de las dos colectividades tradicionales Liberal y Conservadora, nuevas fuerzas políticas resultado de la desmovilización de grupos insurgentes, la Alianza Democrática M19 y la Alianza Social Indígena, así como movimientos sociales y religiosos. Por primera vez en la historia política de nuestro país, se adoptó por la vía del pacto político pluralista una Constitución.

*"La nueva constitución transformó el régimen político y abrió el camino para la conformación de un nuevo sistema político. Creó condiciones para poner fin al monopolio bipartidista en la administración del Estado al consagrar el derecho a constituir nuevos partidos y movimientos políticos y establecer las bases para el ejercicio de la oposición"*¹⁰, amplió los espacios de participación ciudadana, elevó al rango de normas constitucionales un amplio repertorio de derechos humanos, y consagró el Estado social de derecho.

La expedición de la nueva Constitución fue el punto de partida formal de un proceso orientado a la democratización de la vida política colombiana, y el principio de solución de la crisis del régimen político heredado del Frente Nacional. Al paso que esto ocurría en el campo político, se avanzó simultánea-

mente en la adopción de un modelo de desarrollo económico de corte neoliberal, que acentúa los rasgos de exclusión económica y social y propicia procesos de desintegración social.

Todo ello, en medio de un proceso marcado por el desarrollo de una violencia que tiene múltiples expresiones, una de las cuales es la violencia política. Violencia que hunde sus raíces en las *"propias características de la sociedad colombiana, y no solamente la ejercen los pobres -muchas veces como expresión explicable, cuando no legítima, de rebeldía- sino que también contra ellos se ejecuta sistemáticamente"*¹¹. Si bien la violencia política no es la que produce el mayor número de muertes y representa menos del 10% de éstas, por su carácter de acción concentrada en torno al Estado es la que más poder desestabilizador tiene, y mayor incidencia proyecta sobre las posibilidades de democratización de la vida política nacional.

El desarrollo simultáneo del proceso de apertura política que propicia la superación del carácter excluyente de la democracia colombiana, favorece la participación ciudadana y el multipartidismo, con la aplicación de un modelo de apertura económica de corte neoliberal que fortalece los rasgos de exclusión de la sociedad colombiana, sobre el telón de fondo de una violencia que produce cerca de treinta mil homicidios anuales,

10. Luis Aguilar, Francisco Leal y Jaime Zuluaga "Balance económico-político", en Sáenz Eduardo (compilador) *Modernización económica vs. modernización social*, ISMAC-CINEP-U. Nacional, Bogotá, 1994, pág. 23.

11. Comisión de estudios sobre la violencia, *Colombia: violencia y democracia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987, pág. 18.

son las características dominantes de la situación colombiana en los últimos años. De la forma como se resuelvan los elementos de contradicción asociados al desarrollo de la apertura política y la aplicación del modelo neoliberal por una parte, y de la capacidad para resolver el conflicto político armado por otra, depende la consolidación del proceso de democratización política y social en Colombia en el futuro inmediato.

RAICES HISTORICAS DE LA DEMOCRACIA OLIGARQUICA

En Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, la constitución de la República significó la sobreimposición de instituciones formalmente modernas sobre un orden tradicional. Ese orden se mantuvo en un país, que más que una nación unificada fue, hasta bien entrado el siglo XX, un conjunto de regiones desarticuladas y de estructuras regionales de poder en pugna por volverse hegemónicas y en torno a las cuales se articularon todas las expresiones de la vida económica, social y política¹².

En 1886 la Constitución Nacional instituyó el Estado centralizado y le otorgó a la religión y a la Iglesia Católica el fundamento de la unidad nacional. Ante la virtual inexistencia del Estado nacional, la Iglesia se convirtió en factor de unidad nacional y los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, a

través de las formas de dominación local y regional apoyadas en el sectarismo y el clientelismo, se convirtieron en mediadores entre el Estado y la sociedad civil.

Los partidos políticos se configuraron como federaciones de oligarquías regionales y locales, que articularon desde arriba las burocracias centrales con el resto de la nación, excluyendo de entrada la participación autónoma de las grandes masas del país. De otra parte, la fragmentación del poder político en poderes regionales se convirtió en obstáculo a la conformación del Estado-nación. El resultado fue la débil identidad nacional, la fragmentación del poder y la precariedad del Estado.

Se destacan en este proceso dos características: las tardías laicización del Estado y secularización cultural, que solamente se producen en la segunda mitad de este siglo, y la vinculación de los problemas religiosos a los conflictos partidistas, lo cual alimentó el sectarismo bipartidista y generó acentuados rasgos de intolerancia en la cultura política colombiana.

La consolidación de una democracia oligárquica

En los años treinta, la coyuntura mundial estimuló mutaciones en la tradicional estructura de hacienda en el país y favoreció la emergencia de sectores industriales. Una temprana aso-

12. Una sugestiva interpretación de las peculiaridades de la construcción del Estado nacional se puede consultar en Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep-UN, 1992.

ciación entre industriales y agroexportadores; y la complementariedad entre los procesos de industrialización y la economía agroexportadora, hizo posible la modernización económica sin cambios en el régimen político vigente.

La modernización económica se adelantó en el marco del modelo liberal de desarrollo que caracterizó a la economía nacional desde 1930, en virtud del cual *"el contenido y la orientación del Estado son definidos en función de los intereses privados de la élites dominantes [lo que implica] la exclusión social, política y económica de amplios sectores de la población"* ¹³. La continuidad de este modelo fue posible gracias a la identidad de intereses y a la solidez de la alianza entre la burguesía industrial y el sector agroexportador, factores decisivos para que el Estado no cobrara autonomía frente al capital y *"las contradicciones que genera el proceso de industrialización al interior de las clases que conforman el bloque de poder, pudieran ser resueltas a su interior sin recurrir a alianzas con clases por fuera de dicho bloque"* ¹⁴.

Con un Estado privatizado, en ausencia de polos populares organizados con capacidad de convocatoria y de generar alianzas que obligarán a las élites a recurrir a propuestas integradoras para poder preservar su dominación, ni populismo ni reformismo lograron enraizarse ¹⁵. Política y económicamente se mantuvo un modelo de dominación excluyente que hizo posible que la modernización económica se superpusiera a condiciones y relaciones sociales tradicionales.

El costo que esto implicó para las élites dominantes fue la crónica incapacidad para liderar proyectos nacionales y jugar un papel integrador del conjunto de la sociedad. De allí que *"los grupos superiores, antes que ser los conductores de una empresa civilizadora, [hayan] centrado sus mayores energías vitales en afirmar su distinción radical en relación con unas masas profundamente despreciadas que ayer eran las castas de la tierra y hoy componen el populacho"* ¹⁶.

De la alianza de intereses entre las élites dominantes se derivaron tres con-

13. Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep-UN, 1992

14. Gabriel Misas Arango, *Empresas multinacionales y Pacto Andino*, Bogotá, Editorial Oveja Negra-FINES, 1983, pág. 27.

15. El caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán representó la única corriente populista que se dio en la primera mitad de este siglo. Pero con su asesinato en 1948, el populismo se extinguió. Por su parte el dos veces presidente liberal Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), encabezó una corriente reformista modernizante que buscó remover la tradicional estructura de hacienda, fomentar el desarrollo industrial y adecuar el Estado a los cambios económicos y sociales. Su programa fue parcialmente frustrado por la resistencia de las élites más reaccionarias de las dos colectividades tradicionales.

16. Mario Arrubla, "Presentación" de *Colombia hoy*, Bogotá, Siglo XXI, 14a. edición, 1991, pág. 19.

secuencias importantes: la formación temprana de estructuras oligopólicas, el carácter conservador de la política económica, y la resistencia de las elites a todo proceso reformista.

La consolidación de la democracia oligárquica bajo la forma de control bipartidista excluyente, derivó en una diferenciación entre lo público y lo privado, que se tradujo en una confusión de hecho entre el Estado y los partidos. Así lo público ha sido representado como instancia formal de legitimación del orden vigente y espacio real de rapiña en función de intereses privados y partidistas.

Con estos rasgos, se configuró en Colombia un Estado premoderno, carente de autonomía, no secular ni pluralista, imposibilitado para lograr consensos y por tanto, obligado a recurrir a la coacción para garantizar el orden. Orden y violencia se convirtieron en los pilares de un régimen que representa, como dos caras de una moneda, rasgos democráticos y de dictadura ¹⁷.

La modernización económica y social

A mediados de este siglo el país vivió un proceso de modernización que

marcó en forma duradera la historia de las décadas siguientes. La estructura económica y social, la ubicación espacial de la población, formas de representación, redes de relaciones sociales y dimensiones de la existencia individual y colectiva, se transformaron ¹⁸.

La sociedad colombiana ya no volvería a ser la misma; penetró espacios desconocidos de lo moderno sin romper radicalmente con el pasado. Con la "*sensación de vivir simultáneamente en dos mundos*" ¹⁹, la superposición de estructuras y representaciones enmarcó la pérdida de los antiguos referentes colectivos sobre los cuales se sostenía la sociedad tradicional. En forma acelerada creció el espacio urbano concentrando crecientes contingentes de población, la economía se industrializó, la educación se extendió a nuevas capas sociales, se transformó la familia y se modificaron las relaciones entre los géneros. Nuevos actores irrumpieron el escenario político y social en una incierta y no siempre exitosa búsqueda y construcción de nuevos referentes de identidad. Como todo cambio fue vivido con la intensidad que el poder seductor de lo desconocido genera, y con las reservas y resistencias que el temor a la pérdida de lo que hemos sido provoca. De allí que fuera

17. Una caracterización en este sentido desarrolla Daniel Pécaut en *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1987.

18. Una sugestiva interpretación de la pérdida de referentes de identidad colectivos como consecuencia del proceso de modernización se encuentra en el ensayo de María Teresa Uribe de Hincapié, "De la ética en los tiempos modernos o del retorno a las libertades públicas", en *Estudios Políticos*, No. 2, Medellín, julio-diciembre de 1992, Universidad de Antioquia.

19. Marshall Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Colombia, Siglo XXI editores, 1991, pág. 1.

una época de renovadas tensiones y conflictos, de redefinición de luchas y de actores.

El sector agropecuario perdió participación y aumentó la de la industria manufacturera, el transporte, el sector financiero y los servicios públicos modernos. La industria manufacturera se diversificó, se expandió la agricultura comercial y las formas de trabajo asalariado se extendieron y consolidaron ²⁰.

La acelerada urbanización y la presencia de un Estado que había vigorizado los mecanismos de intervención económica pero no lograba superar su crónica debilidad para atender las nuevas demandas de la población urbana, dio origen a nuevos problemas sociales: déficit en los servicios de vivienda, agua, alcantarillado y educación. Lejos de fortalecerse la capacidad estatal de regulación de los conflictos derivados de las relaciones de producción y de trabajo, campo en el cual las elites preservaron su autonomía, se acentuó la sujeción del Estado a los intereses de grupos de particulares, afirmando el proceso de privatización del Estado y el carácter excluyente de la democracia colombiana ²¹. En estas condiciones, am-

plios sectores de la población vieron frustradas las expectativas que una coyuntura de cambio habría sobre las perspectivas de mejoramiento de las condiciones de existencia.

El que la modernización económica hubiera estado acompañada de la agudización de la violencia interpartidista incidió en la desorganización y debilitamiento de los sectores populares, situación que comenzó a revertirse a partir del derrocamiento de la dictadura militar que gobernó al país entre 1953 y 1957. Al calor de las luchas reivindicativas catalizadas por el deterioro de las condiciones de vida ²² y del movimiento por el retorno a la "normalidad democrática", se recuperó progresivamente el sindicalismo en sectores de obreros, empleados y jornaleros agrícolas.

Este proceso generó una disociación entre lo político y lo social, que fue expresada por el caudillo populista Gaitán como la distancia entre el país político y el país nacional. Disociación que cobró su máxima expresión a través del Frente Nacional, el más importante cambio en el régimen político colombiano durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886.

20. La participación de la producción agropecuaria en el PIB cayó entre los períodos 45-49 y 55-59 del 40.5% al 31.3%. Para los mismos períodos la industria manufacturera aumentó su participación del 14.8% a 19.4%. Esta variación del peso relativo de los sectores se reflejó también en el empleo: entre 1938 y 1964 el empleo urbano pasó del 30.8% al 67.3%. Un análisis detallado de las variaciones estructurales de la economía colombiana en este período se puede consultar a José A. Ocampo, (editor), *Historia Económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI-FEDESARROLLO, 1987, págs. 244 a 252.

21. Un análisis detallado de este proceso se encuentra en Consuelo Corredor Martínez, *Los límites de la...*, págs. 69 a 90.

22. Salomón Kalmanovitz sostiene que el auge industrializador asociado al desarrollo capitalista de la agricultura y a la violencia interpartidista propició un endurecimiento de las condiciones de vida de los colombianos. Ver a ese respecto Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación*, Bogotá, Siglo XXI-UNICINEP, 1986, págs. 355 a 400.

El Frente Nacional, o la reestructuración de la democracia oligárquica

El proceso de modernización económica y social estuvo acompañado de transformaciones en el régimen político, orientadas a preservar las formas de dominación existentes y mantener el bipartidismo. Una larga historia de enfrentamientos violentos partidistas, la incapacidad de los partidos, especialmente del conservador, para controlar los poderes locales, y el deterioro de la situación política que amenazó las bases de la dominación al adquirir el enfrentamiento violento en algunas regiones características de confrontación de clases²³, condujeron a las elites a recurrir al arbitraje militar (1953-1957) con el objeto de darse el tiempo necesario para la reconstrucción de los mecanismos de dominación a través del sistema del Frente Nacional.

El Frente Nacional consistió en un acuerdo bipartidista que consagró constitucionalmente la alternación en la Presidencia de la República y la participación paritaria en la burocracia estatal, cuerpos colegiados y Corte Suprema de Justicia, exclusivamente para liberales

y conservadores. No era ésta una fórmula nueva en la historia nacional, pero su singularidad residió en el carácter constitucional que le confirió estabilidad institucional por dieciseis años, entre 1958 y 1974.

El Frente Nacional fue funcional a la desactivación del sectarismo bipartidista. Como proyecto de reconciliación nacional jugó un papel positivo en la civilización de la confrontación política²⁴. Pero las restricciones impuestas al ejercicio democrático, en particular al juego de las mayorías en disputa por el poder y la exclusión de todos los sectores ajenos al bipartidismo, configuró un régimen excluyente en el que se perdieron el sentido político de los procesos electorales, y las identidades ideológicas y programáticas de los partidos que diluyeron su capacidad para canalizar la opinión y servir de mediadores entre la sociedad civil y el Estado²⁵. En estas condiciones el clientelismo se convirtió en el articulador central del sistema político²⁶.

El Frente Nacional produjo una nueva forma de representación que consideró como subversiva toda forma de oposición extrabipartidista. Como con-

23. Gabriel Silva Luján, "El origen del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar" en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 182 y ss. Francisco Leal sostiene la tesis de que el régimen militar fue una oportunidad para la reorganización de las reglas del juego político del bipartidismo. Ver. Francisco Leal, *Estado y política ...* p. 143.

24. Ver al respecto el estudio de Jonathan Harlyn, *La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CEI-Uniandes, 1993.

25. Cfr. Estanislao Zuleta, *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Bogotá, Altamir ediciones, 1991.

26. Ver a este respecto Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, *El clientelismo*, Bogotá, Tercer Mundo-UN, 1990.

secuencia de ello la represión fue la respuesta frecuente a las demandas sociales resultantes del proceso de modernización de las estructuras económicas y del acelerado proceso de urbanización, cuando éstas no se tramitaban por los canales del bipartidismo dominante. Se alimentó de esa manera un creciente divorcio político con sectores sociales emergentes, que recurrieron a formas informales de lucha. Este contexto, en una época profundamente ideologizada y polarizada por el conflicto Este-Oeste, favoreció la emergencia de grupos guerrilleros que desde comienzos de la década del 60 han estado presentes, con variada intensidad, en la vida política nacional.

Como la afirma Daniel Pécaut, la violencia fue consustancial a una democracia que, *"lejos de referirse a la homogeneidad de los ciudadanos, reposa en la preservación de sus diferencias "naturales", en las adhesiones colectivas y en las redes de dominio social y que, lejos de aspirar a institucionalizar las relaciones de fuerza que irrigan la sociedad, hacen de ellas el resorte de su continuidad"* 27.

Las relaciones entre democracia y violencia, no pueden entenderse más que a partir del hecho de la precariedad del Estado, de su incapacidad para operar como agente unificador y representante de intereses comunes, de su debilidad para asimilar y tramitar pacíficamente los conflictos sociales.

ENTRE LA DEMOCRATIZACION Y LA VIOLENCIA

El Frente nacional fue una solución defensiva de las elites. Concebido para preservar un sistema de dominación y de privilegios, fue de alguna manera la proyección del pasado hacia el futuro y no la opción de construcción de un nuevo orden democrático. Además fue un acuerdo circunscrito a la esfera de lo político, que no pretendió dar respuesta a las demandas de reformas económicas y sociales que los sectores sociales que emergieron del proceso de modernización estaban reclamando.

Como consecuencia se acentuó la desarticulación entre las estructuras sociales y económicas de un lado, y las tradicionales instituciones políticas del otro, lo cual tuvo su expresión en una constante de conflictos, que fueron enfrentados por la vía represiva.

El traumático período post frente-nacionalista

A lo largo del ejercicio frentenacionalista del poder, y ligado a la incapacidad del régimen para tramitar pacíficamente los conflictos, así como a la presencia crónica de un múltiple movimiento guerrillero revolucionario, las Fuerzas Armadas cobraron creciente autonomía en el control del orden público interno. Este fenómeno se acentuó a partir de la administración de Julio César Turbay

27. Daniel Pécaut, op. cit. pág. 17.

(1974-1978), primer gobierno del período posterior a la finalización parcial del régimen frentenacionalista.

Delegada en las Fuerzas Armadas la tarea de preservación del orden público, se produjo el efecto perverso de la militarización creciente de la protesta social, factor que contribuyó a minar la legitimidad del régimen. Por su parte las guerrillas se vieron favorecidas con la militarización del tratamiento de los conflictos sociales, en la medida en que ello les servía de pretexto para justificar su existencia en una sociedad regida por gobiernos civiles constituidos por la vía electoral.

Estos dos elementos se conjugaron a su vez para limitar al extremo las posibilidades de construir una oposición democrática de izquierda. En un proceso progresivo, el espacio de la política fue siendo copado por el de la guerra, en una militarización creciente de la política, con el breve paréntesis que representó la fallida política de paz ensayada por el presidente Belisario Betancur (1982-1986)²⁸.

Betancur buscó la desactivación del movimiento insurgente mediante una audaz propuesta de paz que permitió la relegitimación temporal del régimen. A la vez que replanteó las relaciones entre el poder civil y el militar, buscando recuperar para aquel el manejo del orden público. Pero ni las fuerzas del régimen, en particular las Fuerzas Armadas, ni las de la insurgencia, esta-

ban maduras para asumir el compromiso de la paz. Las frágiles treguas armadas hicieron crisis en la sangrienta toma del Palacio de Justicia por las guerrillas del M19, en noviembre de 1985.

El fracaso de los esfuerzos de paz dio nuevo impulso a la militarización de la política, en una coyuntura en la que las guerrillas ampliaron su radio de acción aunque minaron su legitimidad política, y las Fuerzas Armadas fortalecieron su actividad represiva recurriendo a procedimientos que implicaron el desbordamiento de los cauces legales para su accionar militar.

La prolongación de un conflicto sin salida visible, derivó en su degradación progresiva. Guerra sucia, bandolerización parcial de la lucha guerrillera, surgimiento del paramilitarismo fueron los ingredientes que derivaron en la más profunda crisis política de las últimas décadas al finalizar los convulsivos años ochenta. Entre tanto, los tradicionales actores armados en conflicto, ejército y guerrillas, se involucraron en un juego de ilegitimidades.

La insuficiencia del tratamiento puramente represivo se hizo presente, en una situación de empate negativo, en la que ni el ejército pudo someter a la guerrilla ni ésta logró adquirir el poder político-militar para triunfar en su propósito insurgente. Al paso que esto ocurría, las redes de la economía subterránea del tráfico de marihuana y cocaína, tocaron con su poder corruptor todas las

28. Sobre este proceso se puede consultar a Francisco Leal Buitrago, "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil" en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14.

capas sociales y penetraron las instituciones. Cuando su creciente poder buscó ser legitimado mediante procesos abiertos de reconocimiento social y político, estalló el conflicto con el gobierno. El "paraestado" organizado por los narcotraficantes, tolerado cuando fue funcional en la lucha antisubversiva, buscó producir efectos desestabilizadores en lo político mediante el ejercicio del terrorismo. El asesinato de tres precandidatos presidenciales y el auge de la actividad de paramilitares llevaron la crisis a su nivel más profundo.

En medio de esta crisis se produjeron cambios importantes en algunos sectores de los partidos políticos tradicionales y de la izquierda insurgente. Se desarrollaron corrientes partidarias de replanteamiento del pacto político, que hiciera posible un proceso de reconciliación nacional sobre la base de la democratización del régimen. Es en este marco que se desarrollan las conversaciones de paz con el M19, que conducen a su desmovilización y conversión en organización política legal.

La profundidad de la crisis política, el desbordamiento de la violencia, la manifiesta incapacidad del Estado para garantizar la convivencia ciudadana y la desmovilización de las guerrillas del M19, fueron los factores que incidieron en el despertar de la insurgencia ciudadana que presionó la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en el esfuerzo por buscar una salida a la

crisis social, política y de Estado que azotaba a la sociedad colombiana.

La apertura política

La apertura política fue el principio de solución de la crisis del régimen heredado del Frente Nacional. Con la nueva Constitución se buscó superar el carácter excluyente de la democracia colombiana, mediante reformas institucionales que favorecen la democratización política, la participación ciudadana y el desarrollo del pluripartidismo. La nueva Constitución transformó el régimen político y abrió camino para la conformación de un nuevo sistema político. Creó condiciones para poner fin al monopolio bipartidista en la administración del Estado al consagrar el derecho a constituir nuevos partidos y movimientos políticos y establecer las bases para el ejercicio de la oposición. Amplió sobremanera la anterior forma de participación ciudadana, fundamentalmente electoral. Además del voto, en la toma de decisiones políticas consagra el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato²⁹. En síntesis, se estableció un marco institucional más flexible e incluyente, adecuado para la solución política y negociación de los conflictos que atraviesan nuestra sociedad³⁰.

Como se puede observar, Colombia no ha sido una excepción en los proce-

29. Luis Aguilar, Francisco Leal, Zuluaga Jaime, op. cit.

30. Pilar Gaitán, op. cit.

sos de transformación política que sufren muchos países del continente. Su especificidad, sin embargo consiste en que la transición no se produce de un régimen dictatorial a uno democrático, sino de una democracia electoral caracterizada por su naturaleza autoritaria y excluyente, a una democracia participativa e incluyente.

El país se encuentra desde 1991 en un período de transición en el que obran una serie de obstáculos que abren interrogantes sobre las posibilidades inmediatas de profundizar el proceso democratizador abierto por la Constituyente. Entre estos obstáculos se destacan: el modelo de desarrollo económico de inspiración neoliberal fortalecido desde 1990, y conocido comúnmente como apertura económica; el proceso de ajuste en el funcionamiento de las nuevas instituciones creadas por la Constitución de 1991; la debilidad de las nuevas fuerzas políticas que emergieron en el momento de la crisis, en particular la Alianza Democrática M19

³¹; la recomposición parcial del poder bipartidista; la persistencia del conflicto político interno armado ³² y, finalmente, la persistencia de múltiples formas de violencia.

La conflictiva relación entre las aperturas política y económica

Sin duda la característica más sobresaliente de la coyuntura sociopolítica y económica en Colombia después de 1990 es la transición a un nuevo modelo de desarrollo económico de fuerte orientación neoliberal, y la transformación del ordenamiento constitucional orientado a la ampliación y fortalecimiento de la democracia. Cada una de estas transiciones es compleja y su desarrollo simultáneo genera tensiones y conflictos entre ellas.

El nuevo modelo de desarrollo económico impulsado por la administración del presidente César Gaviria (1990-1994) se basó en un programa de ajuste estructural sustentado en el cambio de

31. La Alianza Democrática (AD)M19 se formó en 1990 como resultado de la desmovilización del Movimiento 19 de Abril (M19). Esta agrupación, al pasar a la vida política legal, se alió con otras corrientes de izquierda y democráticas, entre otras, Colombia Unida y Socialismo Democrático. Y además con las guerrillas desmovilizadas en 1991: el Ejército Popular de Liberación Nacional (EPL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Surgió también en este proceso la Alianza Social Indígena (ASI), cuyo núcleo central estuvo configurado por el antiguo Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), guerrilla indígenista que dejó las armas en 1991. La ADM19, el EPL, el PRT y el MAQL estuvieron representadas en la ANC.

32. El movimiento guerrillero estaba conformado a fines de los años ochenta por seis organizaciones: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UCELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Para entonces se agrupaban en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). Hoy, después de los procesos de paz de 1990 y 1991, subsisten las FARC, la UCELN y una disidencia del EPL. Además en el curso de los dos últimos años apareció una nueva agrupación denominada Jaime Batemán Cayón.

orientación del mercado hacia la competencia externa, el estímulo al desarrollo del sector privado y el debilitamiento de las funciones sociales del Estado. La reforma constitucional se orientó en cambio a superar el carácter excluyente de la democracia colombiana, como ya he ilustrado.

El gobierno de Gaviria creyó que era posible armonizar una reforma política democratizadora, basada en el liberalismo social, con una reforma neoliberal en lo económico. La superposición de estas dos lógicas, como si economía y política marcharan por canales paralelos y totalmente independientes, condujo al encuentro contradictorio de los dos procesos, que se sintetizó en la demanda de fortalecimiento y ampliación de la órbita de intervención del Estado consagrada por la nueva Constitución, y la política económica y social orientada a reducir la presencia del Estado mediante un amplio proceso de privatizaciones y liberar a la competencia el cubrimiento de servicios sociales básicos, contenida en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica"³³, y en los efectos de la transición política que producen condiciones favorables para la promoción de procesos de integración social en tanto que los del nuevo modelo de desarrollo contrarrestan estas condiciones³⁴.

Principio orientador de la Constitución de 1991 es la definición del Estado

como Estado social de derecho, lo que implica hacer de éste un instrumento para el bienestar social. La intervención del Estado se hace necesaria para garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos sociales, vigorizar los instrumentos que posibiliten y estimulen la participación ciudadana en los diversos ámbitos de la vida y orientar el desarrollo hacia metas de crecimiento económico y equidad social. La política económica de la pasada administración, al confiar a la lógica del mercado las decisiones en torno a la producción y distribución de la riqueza, subordinó de hecho las metas de equidad económica y justicia social a las exigencias del crecimiento económico.

Con ello se acentuaron las características excluyentes del modelo de desarrollo y se continuó privando a amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento, tal como lo señalan los indicadores sociales y económicos. Resultado que coincide además con los observados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para el conjunto de la región. Según estos organismos las políticas de estabilización aplicadas en casi todos los países incrementaron o, en el mejor de los casos, mantuvieron las brechas sociales. Según el FMI los buenos resultados de la economía en 1993 "*encubren grandes diversidades; el crecimiento sigue sien-*

33. José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político*, # 17, septiembre a diciembre de 1993.

34. Luis Ignacio Aguilar, Francisco Leal y Jaime Zuluaga, "Balance económico-político"... p. 9.

do insuficiente y los niveles de vida continúan estancados o en deterioro en muchos países”³⁵.

De nuevo el recurso a la militarización de la vida nacional

A partir de 1992, la administración Gaviria dio un viraje fundamental en su política de tratamiento del conflicto político interno. El fallido diálogo de paz con las guerrillas (las FARC, la UCE-LN y la disidencia del EPL), el recrudecimiento consecuente de la violencia asociada al narcotráfico y la delincuencia común, llévan al presidente a abandonar la búsqueda de una salida política negociada al conflicto político armado y asumir la estrategia de “guerra integral” contra el movimiento insurgente y el narcotráfico.

Esta decisión se vio favorecida por lo acaecido en el contexto internacional: con el fin del comunismo y la guerra fría, y la desideologización y dispersión de los conflictos bélicos, se desvalorizó la ideología que justificaba el tipo de lucha armada como la que libran las guerrillas en el país. Ello condujo al gobierno a la apreciación de que a las guerrillas se les había agotado toda su razón de ser y estaban a la deriva como delincuencia común. De esta manera, quedó desarmado políticamente el proceso de paz. Este contexto general, de orden político-ideológico, contribuyó a darle fuerza a la tradicional confrontación militar.

La situación se complicó con la fuga de Pablo Escobar y sus lugartenientes en el mes de julio. En lugar de reconocer la negociación implícita que había tenido la necesaria política de sometimiento a la justicia, luego de titubeos propios de una situación embarazosa, el Gobierno negó cualquier negociación pasada y futura. Por el contrario, puso precio a las cabezas de los fugitivos y exigió su entrega incondicional, arrojando los operativos policiales y militares contra ellos, que si bien culminaron con la muerte del conocido “capo” favorecieron la militarización creciente de la vida nacional. Confluyeron así, bajo el mismo tratamiento oficial, el narcotráfico del llamado Cartel de Medellín y las guerrillas, principales enemigos del Gobierno.

En una sociedad como la colombiana, en la que la violencia destruye el tejido social y socava las normas de convivencia; la democracia política es condición sine qua non para la conquista de la libertad e igualdad políticas, pero la violencia se convierte a su vez en factor decisivo para limitar esta democracia, tal como está ocurriendo con el proyecto de ley sobre orden público que está por aprobarse en el Congreso.

Incoherencia de las nuevas fuerzas políticas y debilidad de la sociedad civil

Paradójicamente, las nuevas fuerzas políticas, nacidas en este proceso de tran-

sición como resultado de la reinserción de algunos de los grupos insurgentes, no lograron desarrollar la fuerza requerida para aparecer como alternativas, ni proyectar propuestas políticas que hagan viable su liderazgo en el proceso de democratización. La ADM19, que tuvo la tercera parte de los constituyentes en la Asamblea en 1991 y se configuró como la segunda fuerza política en las elecciones de 1991, se derrumbó estrepitosamente en el proceso electoral de 1994, quedando virtualmente sin bancada parlamentaria y con una baja votación en las elecciones presidenciales.

Por su parte el tradicional partido Liberal renovó generacional y políticamente parte de su dirigencia, recuperó el control hegemónico del Congreso, sobre todo a través de las circunscripciones territoriales y ganó, aunque por precaria mayoría, las elecciones presidenciales. El conservatismo, si bien debilitado, recuperó su posición de segunda fuerza política. A manera de hipótesis, puede señalarse que hoy se asiste a un desfase entre las nuevas reglas del juego político y las tradicionales formas de hacer política, situación que favorece la recuperación de las fuerzas tradicionales y potencia los errores e inconsistencias de las nuevas fuerzas coadyuvando a su extremo debilitamiento.

Hay que reconocer que las especificidades y el carácter inédito de este proceso de transición, adelantado en medio de un denso tejido de múltiples violencias, terminaron por generar perplejidades. En cierta forma se ha avanzado a tientas, en la búsqueda de las coordena-

das de un orden democrático en un país caracterizado por la carencia de tradición democrática. A ello se agregan las incertidumbres emergentes de la ausencia de movimientos sociales organizados y dinámicos, debilitados aún más por los efectos de la persistente violencia subversiva y antisubversiva.

En el tiempo de la gente

A cuatro años del proceso constituyente el panorama es contradictorio. Con una nueva institucionalidad que ha abierto espacios de participación ciudadana los resultados de la competencia política nacional favorecen a las fuerzas tradicionales. Pero a nivel local, despuntan movimientos cívicos y suprapartidistas que de llegar a consolidarse pueden cambiar la relación de fuerzas políticas a nivel nacional.

Por otra parte, los niveles de violencia no ceden. Cerca de treinta mil homicidios anuales, la persistente violación de derechos humanos protagonizada por las fuerzas militares, de policía y guerrilleras, las campañas de "limpieza social" contra los indigentes en algunas ciudades, la acción de fortalecidos grupos paramilitares señalan los peligros que acechan el hasta hoy importante pero frágil proceso democratizador de la sociedad colombiana.

La nueva administración, guiada por su consigna "es el tiempo de la gente", reconoce la difícil situación social y política. Para la primera ha propuesto un viraje en el modelo de desarrollo económico, enfatizando en las

dimensiones sociales del desarrollo y buscando, según dice, colocar el crecimiento económico al servicio del hombre.

Para la segunda se ha comprometido en una audaz política de paz que abandona el esquema de "guerra integral" de la pasada administración y propicia la solución política negociada del conflicto armado. Por lo pronto, el gobierno logró del Congreso la ratificación del Protocolo II adicional a la Convención de Ginebra sobre humanización de la guerra. Además, ha reconocido la crítica situación de los derechos humanos, declarado su disposición a controlar a las agencias estatales comprometidas en la violación de éstos y aceptado, por primera vez la responsabilidad de agentes estatales en su violación³⁶.

A varios meses de iniciada la nueva administración los niveles de violencia no ceden y continúa la violación de los derechos humanos, a pesar de los avances en su defensa. Es temprano para evaluar los resultados y habrá que esperar la coherencia entre el dicho y el hecho...

A manera de conclusión

Si en el pasado inmediato se daba una desarticulación entre las estructuras económicas y sociales resultantes del

proceso de modernización y la organización institucional tradicional, hoy enfrentamos el desajuste entre una institucionalidad moderna y las prácticas políticas y sociales tradicionales. Nuestro reto es el del fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil. Requerimos de una cierta dosis de intervencionismo estatal, como hoy lo reconoce la administración del presidente Samper, para contrarrestar los efectos de desintegración social que derivan del funcionamiento del mercado.

Querimos de sociedad civil fuerte, capaz de generar en la acción colectiva el poder que haga imposible el recurso a la violencia física. Estado y sociedad civil fuertes, tal parece ser la dialéctica requerida para articular las políticas económica, social, ambiental y de ampliación de la ciudadanía.

En el fondo, se trata de asumir, como señala Castoriadis, que la historia humana es creación, sin lo cual no hay cuestión de juicio, de elección y de responsabilidad. Si la democracia presupone la libertad e igualdad de los ciudadanos ante la ley, esa igualdad implica tanto los derechos otorgados como la participación activa en los asuntos públicos, para lo cual se requiere garantizar no solamente el derecho a, sino también la posibilidad de. Es vano pre-

36. Me refiero al sonado caso de Trujillo. Este es un pequeño municipio del norte del departamento del Valle del Cauca, con presencia guerrillera y de narcotraficantes. En menos de dos años fueron asesinadas más de cien personas, incluido el cura párroco. El gobierno aceptó el pronunciamiento de una Comisión mixta integrada por representantes del gobierno, las Fuerzas Armadas, la Procuraduría y ONG's defensoras de derechos humanos. Esta comisión concluyó, luego de estudiar los hechos, que buena parte de estos crímenes fueron cometidos por un Coronel del ejército, de quien se dice recurrió a tierras eléctricas para desmembrar a sus víctimas.

tender construir democracia si la posibilidad de participación igual en el poder político no es tratada por la colectividad como una tarea que le incumbe, lo que implica pasar de la igualdad de derechos a la igualdad de condiciones de ejercicio de los derechos, aspecto que nos remite al problema de la institución total de la sociedad ³⁷.

Y es allí donde la democracia se revela en su multidimensionalidad, rebasa las connotaciones de régimen político para investir las de forma de vida individual y colectiva. Lo que implica afirmar el derecho de cada uno, individual y colectivo, como persona o como partido a ser criticado o contradicho; aprender a reconocer en el conflicto el espacio para la liberación y reconocer la

igualdad como afirmación de las diferencias entre los individuos. La lucha por la libertad debe ser entonces una lucha por las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales que permitan el ejercicio de la libertad para todos ³⁸.

Asumida como empresa colectiva, desde todos los espacios de la vida cotidiana, afirmando la igualdad en la diversidad y la libertad en la posibilidad, será posible plantear como objetivo racional de la colectividad el no tomar la lucha por las libertades democráticas como pretexto para defender las desigualdades y los privilegios sociales, ni la lucha por la igualdad y la justicia social como pretexto para abolir las libertades democráticas.

37. Cornelius Castoriadis, *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Barcelona, Gedisa, 1988.

38. Estanislao Zuleta, "Para una concepción positiva de la democracia", op. cit.

CONSIGNAS
MEDIOS & COMUNICACION

LA UNICA REVISTA SOBRE
 MEDIOS & COMUNICACIÓN DE LA ARGENTINA

Suscripción
por 5 números: u\$s 40

CUCHA CUCHA 5, 9° "A". (1405) CAPITAL, REP. ARGENTINA.
 TE/FAX: 00-54-1-432-1618