

Entorno Político Colombiano Estabilidad en la inestabilidad*

Javier Sanín Fonnegra S.J.

Licenciado en Letras y Filosofía. Licenciado en Teología. Magister en Ciencias Políticas, Universidad Javeriana. Candidato a Ph.D. Instituto de Estudios Políticos de París. Decano del Medio Universitario. Director de los Programas de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Facultad de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Javeriana.

1. CRISIS Y GOBERNABILIDAD

Varias hipótesis subyacen en los análisis explicativos sobre Colombia, todas basadas en la crisis que atraviesa el país. Una privilegia la capacidad institucional para sortearla; afirma que con ajustes a las instituciones, mayor democratización y negociación con los factores adversos como el narcotráfico y las guerrillas, la modernización económica y política y la implementación jurídica y judicial, el país saldrá adelante. Destaca los ingredientes positivos —como la relativa inflación, el crecimiento de la educación o los servicios públicos básicos— y la capacidad de superación del infortunio de los colombianos.

Otra interpretación —pesimista, en contraste con la anterior— considera que el peso de determinantes históricas y la falta de innovación del sistema, está conduciendo a una radicalización de las fuerzas que terminará —tarde o temprano— en una confrontación civil, abierta o no declarada, imposible de desactivar por medios políticos. Enfatiza componentes como la violencia histórica creciente, política, social y común; la concentración de la riqueza y la propiedad y la ausencia de mecanismos legales de distribución; la informalidad ascendente; el desprestigio e ineficiencia de las instituciones públicas y la clase política; la corrupción generalizada y la inoperancia del Estado.

* Trabajo presentado para el proyecto del ICESI, y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, sobre los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de las Américas.

La tercera es intermedia. Cree que la crisis es irresoluble a corto plazo y continuará —con su suma de piezas positivas y negativas—, como en la década pasada, sin que se produzca un enfrentamiento frontal decisivo, en equilibrio inestable. El sistema seguirá aplicando dosis políticas, económicas y militares para sostenerse y debilitar paulatinamente a los opositores armados. No entra en sus cálculos un estallido masivo de protesta, ni una definición de la lucha armada por triunfo de una de las partes, ni una degradación de la situación económica que ponga en barrena al sistema. Es escéptica sobre la reducción rápida de la violencia; confía en el crecimiento económico controlado como elemento de disuasión de la protesta armada o desarmada, en la modernización estatal, los factores internacionales, los medios de comunicación y —en especial— en la tradicional habilidad de los políticos colombianos para sortear las crisis. La clase política es considerada pragmática, dispuesta a la negociación permanente, a la adaptación a las circunstancias, al mantenimiento con leves variaciones del *statu quo*. El sistema, en consonancia con su sector político, es juzgado como benevolente con las formas irregulares de búsqueda del equilibrio social —en la propiedad, la riqueza, el status y la política—, la informalidad y las contravenciones a los derechos humanos, y no muy exigente respecto a las formas irregulares de la lucha armada, tanto en las utilizadas por los militares como por las guerrillas.

En el centro de las corrientes explicativas se encuentran dos aspectos. El primero, es la coincidencia en que se vive una crisis —política, institucional, moral o de estrategia militar— y, el segundo, es la búsqueda de un modelo de gobernabilidad, es decir, de un esquema que dote al sistema político de la capacidad de introducir en su funcionamiento y gerenciar los ajustes e innova-

ciones necesarios para darle viabilidad a un proyecto nacional democrático y de justicia social, sin llegar a una guerra civil declarada.

La primera hipótesis enfatiza para la gobernabilidad los componentes político-jurídicos y económicos propios de la modernización. La segunda, los militares para derrotar a las guerrillas y al narcotráfico, las reformas tendientes a la distribución del ingreso, la lucha contra la corrupción y la búsqueda del Estado eficiente. La tercera, sin desconocer los elementos de las anteriores, releva lo político-económico, pone en sordina lo social inmediato y relativiza lo militar. Su modelo de gobernabilidad consiste en un redimensionamiento de la democracia, que incluye la reducción del Estado y el cambio en sus funciones esenciales respecto al intervencionismo estatal, la aceptación limitada del neoliberalismo, y el relanzamiento económico dirigido a lo internacional. Ambas orientaciones aplicadas con insistencia conseguirían a la larga los efectos sociales suficientes para buscar mayor desarrollo y desactivar la protesta.

2. GOBERNABILIDAD Y GOBIERNO

El gobierno Gaviria encaja en la tercera hipótesis. El redimensionamiento de la democracia tuvo su apogeo en el proceso de la Constituyente y su fruto de mayor calado en la Constitución de 1991; su dinámica política se ha manifestado en las elecciones llevadas a cabo desde 1990, en los proyectos de ley presentados por el gobierno para implementarla y en la creación de instituciones ordenadas por ella. El relanzamiento de la economía se expresa en el cambio del modelo proteccionista de sustitución de importaciones por el competitivo de la apertura internacional. El problema de la violencia guerrillera se encuadra en el ámbito del tratamiento negociador político, moderada respuesta militar oficial y permisibilidad hacia la estrategia paramilitar, de autodefensa y

guerra sucia. Con el narcotráfico se llegó a un acuerdo para la suspensión del terrorismo y la entrega de narcotraficantes, que culminó y se congeló con algunos del cartel de Medellín. La política social ha estado completamente subordinada a la política macroeconómica neoliberal, sin complacencia alguna para con los sectores afectados por el ajuste. Tanto la Constitución, como la apertura y el bajo perfil de la política social, son decisiones de largo vuelo que determinan el futuro del país y de los próximos gobiernos. No así el tratamiento a las guerrillas.

La gobernabilidad —con posibilidad de controlar los procesos políticos, económicos e institucionales— enfrenta las condiciones históricas, la necesidad de estabilidad y la capacidad de gerenciar el cambio. Es en su conjugación donde se muestran la eficacia y la profundidad del cambio, de tal manera que siente realmente nuevas bases para el futuro. En los tres aspectos, el gobierno Gaviria tiene obstáculos. Tanto la Constituyente como la nueva Constitución fueron un portentoso ensayo de obtener un nuevo consenso sobre la reformulación de la democracia, de dotar al Estado de nuevas herramientas y funciones y de vigorizarlo tras el agotamiento producido por la guerra, el abuso del Estado de Sitio y la anemia institucional. El impulso, sin embargo, ha perdido velocidad en la post-constituyente. Los escollos en la reorganización del Congreso no han permitido la implementación rápida de la Constitución del 91.

El crecimiento de la violencia política y la delincuencia común —convergentes en el altísimo número de secuestros y asesinatos— pone en aprietos al gobierno; igualmente el poco avance de los diálogos con las guerrillas. El frente económico, aunque exitoso en cuanto al cambio del modelo de desarrollo hacia la internacionalización, no muestra todavía buenos índices al interior, considerando que apenas se están colocando las bases y condiciones, pero que

todavía no se ha conseguido la velocidad de crucero. En las tres vertientes de la acción gubernamental — Constitución, violencia, apertura— se enfrentan difíciles herencias históricas, complicaciones de gestión y necesidad de tino para no producir una desestabilización peor que la recibida.

El gobierno ha mostrado tener la mayor capacidad de controlar los procesos, por lo que es esperable que en los tres núcleos el impacto sea perdurable. La mayor posibilidad del modelo de gobierno es su reducida disponibilidad para procesar demandas sociales, reformar el Estado para hacerlo eficiente y procurar el bienestar y fomentar la participación política, económica y cultural.

3. EL CONTROL POLITICO

Colombia ha tenido tradicionalmente un control cupular de la política, que se trató de romper en la Constituyente — a la cual fueron elegidos cuatro grupos asimétricos: liberales - conservadores - M-19 y minorías-, y en la Constitución, que releva la democracia participativa como superación de la representativa. Sin embargo, las elecciones posteriores evidenciaron un realinderamiento liberal-conservador en el Congreso, un desarticulado panorama en las elecciones para gobernadores, y una explosión en las de alcaldes, que muestran la desmembración del país entre partidos, movimientos regionales y locales, coaliciones de partidos y movimientos y la irrupción de fuerzas no partidistas. Pareciera como si los partidos fueran a sobrevivir para las elecciones nacionales —presidente y cámaras—, mientras en lo regional y local se impusieran movimientos y coaliciones. O que las cúpulas políticas se fortalecieran en lo nacional y se debilitaran en lo regional y local. Esto hace cada vez más confuso algún propósito nacional y, aunque benéfico a nivel regional y local por la proximidad entre el gobierno y la comunidad, dificulta el gobierno global, la distribución del poder

—aún sin reglamentar respecto a los gobernadores— y la disponibilidad presupuestal para responder a las demandas sociales.

Pese a la confusión reinante, tanto la Constitución como la dinámica política favorecen explícitamente el acrecentamiento del poder local y regional, la descentralización y la autonomía.

En general, y es lo preocupante de la política colombiana, se ha establecido un corte entre el ámbito propiamente político y el de los conflictos sociales, que se conoce como la distancia entre el país político y el país nacional. Antes de la Constituyente, y especialmente durante el gobierno Barco, la lejanía entre la clase política y las urgencias de la población pareció llegar al paroxismo. En la Constituyente aparentemente se dio la reconciliación. Pero en las elecciones posteriores la distancia se ha acrecentado, como lo sugieren los índices de abstención y las campañas en las cuales no se tocan los problemas sociales. Lo político sigue reservado a los partidos y la única forma universalizada de participación —de las varias enunciadas en la Constitución— siguen siendo las elecciones restringidas por la abstención. No existen suficientes formas alternativas organizadas para procesar las demandas que no son tomadas por la instancia política. Como la sociedad colombiana es fuertemente fragmentada y no representada, el sistema político —también fragmentado y apenas representativo de una parte del país— sólo cubre una parte limitada de la población: aquella que vive en la legalidad y participa del subsistema económico y cultural: es decir, la mitad del país.

El Estado, a su vez, no se extiende, con sus estructuras e influjo, más allá de la mitad de la población y el territorio. Las zonas fronterizas, en el sentido de los límites geográficos, de la frontera agrícola interna o de las zonas suburbanas recientes, no reciben la acción estatal. El gobierno actúa medianamente en las ciudades y va perdiendo autori-

dad e influjo a medida que las fronteras se alejan de los centros. Los campos están a la merced de las guerrillas, las bandas de facinerosos, los militares, paramilitares y grupos de autodefensa. En las ciudades prima la autoridad civil; en los campos, lo que llega de autoridad es lo policial o militar en el enfrentamiento cotidiano con guerrillas, delincuentes y narcotraficantes. En ciudades y campos la necesidad más sentida por la población es la seguridad, pero tanto por la imposibilidad del cuadrillaje como por la impunidad, no se reduce la delincuencia de todos los matices. Sin embargo, la seguridad no es un propósito político de ningún partido y apenas aparece como programa fraccionado en las campañas. La debilidad del Estado es notoria en este punto. Los gremios y la población, reclaman que el Estado dedique su fuerza —abandonando funciones anexas— hacia la seguridad y otras acciones complementarias.

Si en algo, además de la seguridad, es notoria la ausencia de control político es en el clientelismo y la corrupción, a veces íntimamente unidos. El uno, entendido como el aprovechamiento del aparato estatal para obtener prebendas personales o aumentar el propio poder político. A él se atribuye el crecimiento de la burocracia, la ineficiencia y, en parte, la corrupción. Esta, —unida a la protección política— ha alcanzado niveles desproporcionados y escandalosos. No sólo por el robo descarado del tesoro público, sino por la generalización de las comisiones ilegales en los contratos y el cobro obligado de "coimas" o "mordidas" en toda gestión pública, y por la impunidad. Al ser el Estado el mayor empleador del país y el principal motor económico, la corrupción corroe todo el aparato estatal. Por el clientelismo, la población identifica política con corrupción y ambas con impunidad. El fenómeno no se reduce al Estado. Cubre también a las guerrillas, consideradas igual de corruptas, y, en parte, al sector privado.

La corrupción es el principal factor disruptor y la más importante fuente de inestabilidad del sistema político colombiano, porque erosiona la legitimidad, incentiva la protesta, avala la reacción armada y desmoraliza a la población. Al generalizarse, tocando las autoridades civiles, militares y policiales, le resta toda dinámica al sistema para reaccionar, satisfacer demandas y obtener apoyo difuso o concreto. Simultáneamente horada la confianza de los gobernados en los gobernantes y desborda los muros de contención de la sociedad civil. Un derrumbe del sistema o una ola incontenible de protesta urbana antigubernamental es hoy más factible por la corrupción, que por la guerrilla o la miseria. La crisis del liderazgo es también debida a la corrupción. La poca reacción del sistema para purificarse, está minando rápidamente el prestigio de la política, los políticos y los gobernantes. Sin embargo, una fuerte reacción se percibe en los medios de comunicación, la nueva clase política y los electores, que posiblemente contendrá el fenómeno y obligará a las autoridades a actuar con apoyo público. Tanto el procurador, como el contralor y el Congreso, están empeñados en la moralización, y en los cuerpos armados se han multiplicado las sanciones. Pero los partidos continúan insensibles.

4. GOVERNABILIDAD, PARTIDOS Y CRISIS

Los partidos —liberal y conservador—, el M-19 y algunos movimientos regionales todavía no estabilizados (al estilo Antioquia Unida) siguen siendo los dueños del espacio político. Los dos partidos tradicionales están afectados por el clientelismo y la corrupción, en proporción a su participación en el aparato estatal. El descrédito ha tocado a los grandes barones electorales que han visto decrecer notoriamente sus caudas de votantes en las últimas elecciones. Una generación de recambio as-

ciende velozmente. Entre ambos consiguen movilizar el 80% de los votantes, cuya asistencia a las urnas continúa siendo la tradicional esperable históricamente: entre un 30 y un 40% del potencial electoral. Ambos se han convertido en poderosas maquinarias electorales, pero muestran incapacidad de asimilar y canalizar las demandas, especialmente las urbanas. En las elecciones regionales y locales aparecen cada vez más candidatos y votos que no se reclaman de los partidos, movimientos no relacionados con ellos y coaliciones defensivas que quiebran el monopolio tradicional de uno u otro partido.

El sistema de partidos parece estar cambiando radicalmente. De los partidos liberal y conservador que monopolizaban el país político desde la capital, parece estar quedando poco. La descentralización y las elecciones regionales y locales han obligado a los partidos a zonificarse, a sumar territorios para las elecciones nacionales y a prescindir de toda instancia central, jerarquía o directriz nacional. Al no conseguir integrar en los aparatos partidistas las nacientes y crecientes identidades políticas regionales y municipales, los partidos van perdiendo su consistencia nacional, su autoridad central, su dominio de todas las instancias, su ideología común, su coherencia y su capacidad de potenciar lo social general en lo político nacional y local. La estructura de intermediación que suponen los partidos se está fragmentando y debilitando.

La acción directa —paros cívicos, atentados, explosiones espontáneas— está interfiriendo la intermediación partidista en la vida cotidiana. En las elecciones, cantidad de movimientos cívicos, religiosos o comunales compiten con los partidos. El gran número de votos que se pierden por no alcanzar a obtener el mínimo residuo, los votos en blanco y las alianzas, manifiestan el debilitamiento progresivo de los partidos. Sobre todo, la dificultad para captar la situación social —notoria en su ausen-

cia de programas— y para movilizar más electorado, conjuntamente con la necesidad de mantenerse como formaciones pluriclasistas y plurirregionales, y su timidez ante la corrupción y el clientelismo, es lo que está desdibujando el perfil tradicional de los partidos tradicionales. La profesionalización de la clase política se añade al conflicto interno de los partidos, creando un abismo entre esta élite y un público masivo y pasivo, compuesto por más de la mitad de la población en edad de votar, que no sintoniza con ella, ni se moviliza con ella aún en las peores crisis políticas —como la causada por el asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989-90,— en la campaña por la Constituyente o en las elecciones posteriores a ella.

La estabilidad política del país, al no constituirse por la integración de los conflictos sociales a través de los partidos, la participación y la representación, depende de la destreza de la dirigencia política para establecer, no tanto consensos o pactos sociales de amplio espectro, sino acuerdos cupulares de alta efectividad. Es lo que sucede a menudo en el Congreso, entre éste y el Ejecutivo, o en éste con la conformación de los gabinetes ministeriales y en los momentos de alta tensión política cuando se recurre al apoyo de los "jefes naturales", igualmente para reiniciar conversaciones con las guerrillas se conforman comités de notables o para interceder ante el gobierno por narcotraficantes aparecen jefes políticos. La habilidad de los políticos colombianos es legendaria. Y no existen trazas de que vayan a perderla. Llámese el "canapé republicano", el "Frente Nacional", la "distribución equitativa", o "el gabinete multipartidista", el arreglo en la cúpula y la relegación al ámbito de lo no político de los problemas sociales, ha sido la fórmula de estabilidad del país. Al no permitir la politización de los espacios sociales, contar con una reducida participación política y electoral y mantener el carácter elitista de la política, se favorece el permanente arreglo en la cúpula y se mantiene la estabi-

lidad. Por ello no existe la oposición partidista, o el sistema de partido de gobierno-partidos de oposición, ni el debate en profundidad sobre los modelos económicos o la organización global de la sociedad. Por ello, también, lo social o lo político que no es integrado, opta por la informalidad, la oposición armada, la ilegalidad y la clandestinidad.

El sistema presidencialista vigente, apenas aminorado por la nueva Constitución en la cima pero fuertemente reducido en el poder de nombrar funcionarios por la elección popular de gobernadores y alcaldes, permite rápidos y eficientes arreglos cupulares. Y aunque no se presenta la figura de un partido de gobierno propiamente dicho, comprometido con el gobierno elegido en su nombre —puesto que un triunfo presidencial es la sumatoria de poderes regionales que luego integran la cúpula— y que lo apoya en el Congreso y las regiones, el presidente puede manipularlo a gusto por las prerrogativas que tiene respecto al Congreso y a la presentación o urgencia de las leyes, por los puestos y por la posibilidad de recurrir a estados de excepción o emergencia. Los acuerdos de alta política se hacen alrededor del presidente, por su iniciativa y con sus condiciones. Aunque la Constituyente permitió un asomo de régimen semiparlamentario al aceptar una condicionada censura a los ministros, ésta no desemboca en la caída del gabinete, ni en citación a elecciones.

El discurso político partidista es pobre, coyuntural, secundario y referido al manejo de los instrumentos, más que a las estrategias globales. El arte consiste más en no explicitar la política y sus consecuencias, como sucede respecto a la economía o a la paz. La discusión jurídica prima generalmente sobre la económica o propiamente política, la cual usualmente es reemplazada por la adhesión ciega al color partidista. Es más signo de estabilidad en el país la ausencia de debate que la discusión política, la justificación a posteriori que

la puesta en duda de la propuesta; con frecuencia se corta la polémica en aras de mantener la concordia y para no destabilizar al país. Así, la inestabilidad social se acrecienta y la estabilidad política se consolida.

La estabilidad del sistema se suele juzgar por el consenso y el disenso sobre la democracia y por la magnitud del consenso antidemocrático. Los niveles de aprobación o rechazo, van desde las orientaciones que imparten los medios de comunicación, las expresiones de los gremios que representan intereses o las asociaciones no gubernamentales, pasando por el encauzamiento de las demandas dentro o fuera de la normatividad establecida, hasta la mayor o menor disponibilidad para establecer diálogos y acuerdos sobre los puntos decisivos, hasta la franca repulsa armada contra el sistema democrático. En Colombia el continuum cubre toda la gama. Es innegable que el apoyo básico es a la democracia; no en vano es la segunda democracia histórica después de USA en el continente, apenas interrumpida momentáneamente por dos golpes de estado, uno en el siglo XIX y otro en 1953. Los medios de comunicación, los gremios, asociaciones y partidos son democráticos. Tanto, que el partido comunista es absolutamente marginal electoralmente. En el punto máximo de antidemocracia se hallan las guerrillas, con un relativo apoyo en las zonas donde actúan y unos diez mil hombres en armas, acompañados del reducido aparato publicitario y organizacional del partido comunista. Sin embargo, su capacidad irruptiva es mal medida por comparación con las fuerzas democráticas. A pesar del bajo número de hombres armados o de votos, la repulsa armada antidemocrática es muy fuerte y la conciencia de defensa de la democracia es débil, tanto en la fase militar como en la de opinión. Una inmensa franja electoral abstencionista presta un apoyo ambiguo y difuso a la democracia; el campesinado y los habitantes de las barriadas

suburbanas son presa fácil de las guerrillas y las milicias populares para intervenciones políticas opositoras, generalmente de carácter social por la falta de servicios públicos, que desconciertan al sistema, hacen caer a los gobiernos en la tentación represiva, y aumentan la posibilidad de apoyo civil a las operaciones armadas de las guerrillas. Aunque el brazo político de las guerrillas no es muy significativo institucionalmente — en votos o representantes elegidos— tiene un poder de movilización importante en zonas rurales marginadas bajo su influjo, en comunidades étnicas, en zonas agroindustriales y mineras, y en barrios de migración reciente. Allí donde la clase política tradicional ha fracasado en la movilización o no ha actuado, donde apenas llega la institucionalidad estatal y donde la violencia es cotidiana, se mezclan las armas y la política antidemocrática. Sin duda, la incapacidad del Estado y los partidos de procesar la situación social abona la protesta y facilita la acción política antidemocrática.

El mantenimiento del Estado de Derecho, o del orden constitucional, suele considerarse como el mayor indicio de estabilidad, puesto que indica un consenso fundamental sostenido a través del tiempo, un pacto social, unas reglas del juego, que, aceptados por la mayoría, señalan la repartición del poder, los cauces de recepción y transformación de las demandas y las medidas coercitivas que afectan las conductas de los diversos actores políticos en cuanto procesan el conflicto propiamente político. En este aparte Colombia es también una excepción comparado con el resto de países latinoamericanos, ya que sostuvo la Constitución de 1886 hasta 1991, ostenta un sólido Estado de Derecho y un rico marco jurídico. Su debilidad manifiesta es que no es acatado por toda la población y lo frenan la impunidad, la corrupción y el leguleyismo. En el pasado, el Estado de Derecho, aunque se mantenía vigente, sufrió los embates del Estado de Sitio permanente

implantado desde finales de la década del cuarenta. La nueva Constitución es estricta en el manejo de los estados de excepción, clarifica y diversifica las cortes, las despolitiza y tecnifica, hace más expedita la justicia y añade mecanismos —como la tutela— de recurso para agilizarla, lo que hace prever una extensión y universalización del Estado de Derecho. No existe posibilidad sería de contrarreforma, a no ser en algún punto específico como la elección por circunscripción nacional del Senado, por lo que la institucionalidad surgida de la Constitución del 91, se mantendrá y solidificará en el futuro inmediato.

5. GOBIERNO GAVIRIA

Durante el gobierno Gaviria se han iniciado tres procesos de estabilización en profundidad de singular importancia y largo vuelo. Por una parte, su acceso a la presidencia vino acompañado por la llegada al poder de una nueva capa dirigente política, de una brillante generación de recambio, la cual, unida a la nueva Constitución, es factor de confianza, estabilidad y puntal del orden democrático. La renovación de la dirigencia, le augura al país la continuidad del liderazgo y una cantidad considerable de funcionarios honestos, capaces y preparados. El agotamiento de los antiguos barones electorales, la multiplicidad electoral de movimientos y personas que se lanzan a la política, la aparición de líderes regionales y locales y la competitividad que empieza a darse en las elecciones, hacen prever un replanteamiento de la dirigencia, que no cubre solamente al poder ejecutivo sino al legislativo en el orden nacional, regional y local. El control político implantado por la Constitución para las cámaras y el realizado por los electores, que reeligen o no de acuerdo con el desempeño, y el llevado a cabo por los medios de comunicación, pueden ser tres factores que converjan en una más nítida selección del personal político. El ingreso a la política de personas ajenas a la clase polí-

tica profesionalizada es otro buen síntoma, tanto en el alto mando ejecutivo —gabinete y dirección de institutos descentralizados—, como en alcaldías y gobernaciones. Casos inusitados, en trance de generalizarse, fueron, por ejemplo en las elecciones de marzo de 1992, los alcaldes de Medellín y Cali, ambos provenientes del sector empresarial.

Por otra parte, el replanteamiento constitucional ha servido de oportunidad para plantear y tratar de resolver, varios grandes temas que hacen inestable el sistema y para conducirlo hacia una mayor estabilidad: los Derechos Humanos, la justicia, el ordenamiento territorial, la participación, la ecología, la concertación, la propiedad, el funcionamiento del Congreso, los límites al presidencialismo, los regímenes de excepción, la integración latinoamericana, la internacionalización. El ajuste de las piezas llevará tiempo y batallar político, pero, finalmente dotará de estabilidad al sistema. La reactivación económica y el cambio de modelo de desarrollo, conocido como la apertura, es el tercer proceso. El reto del presente es conseguir que en el nuevo rumbo no resulten los propósitos de la administración contradictorios y excluyentes entre sí. El riesgo está implícito en la conjugación de la reactivación económica y el ajuste, con la puesta en marcha de la Constitución, el recambio político generacional y la reducción del procesamiento de las demandas sociales —en parte causadas por los cambios y, en parte, inherentes generadas por el subdesarrollo y exacerbadas por la revolución de las expectativas. Aunque, en apariencia, la inestabilidad crece momentáneamente por el desconcierto que crea la implementación de las reformas, a mediano y largo plazo, es de esperar una estabilización del sistema, una mayor legitimidad y eficiencia, ya que en profundidad y largo alcance el sistema se está fortaleciendo por la radicalidad de las propuestas.

El cuarto proceso emprendido por el gobierno es el de la paz negociada. Es

su talón de Aquiles. El punto más débil de su mandato. Continuación del emprendido por Belisario Betancur, seguido por Virgilio Barco y conocido por Gaviria en ambos periodos, como partícipe de las Comisiones de Paz de Betancur, como parlamentario atacante del tratamiento dado al Palacio de Justicia y como ministro de Gobierno de la pasada administración. Gaviria es un conocedor profundo del proceso y un negociador nato, como lo probó en el parlamento, el gobierno Barco, la Constituyente y al resolver el nudo del terrorismo narcotráficante. Sin embargo, está en dificultades para resolver el atolladero del proceso de paz que condiciona buena parte de las otras fichas del esquema.

Curiosamente, las guerrillas desde 1960, son, simultáneamente, un factor de estabilidad y de inestabilidad para el sistema político. En la balanza del poder, el rechazo a las acciones guerrilleras hace que crezca el apoyo al sistema. Lo que el sistema no obtiene de apoyo difuso o concreto con su actuación, lo consigue con creces por la comparación con la conducta guerrillera. El acicate para actuar en el remedio de los conflictos sociales es el ganarle terreno político a la subversión. El modelo de sistema democrático aparece menos vicioso —a pesar de sus lacras—, menos peligroso y doloroso, al compararlo con el autoritarismo, violencia, militarismo y delincuencia del accionar guerrillero. Por temor o convicción, la población apoya con más ahínco al sistema democrático que a las guerrillas. Los militares están tan ocupados en la lucha antisubversiva, que se han profesionalizado y no han caído en las tentaciones golpistas de otros países. El gasto en defensa ha permanecido, a pesar de las urgencias, en los niveles mínimos de América Latina. Las guerrillas no han significado nunca una real amenaza a la estabilidad global, en el sentido de no haber sido nunca tan poderosas como para tomarse el poder por las armas, desencadenar una revolución con apoyo popular o conseguir el descrédito del sistema de-

mocrático. Su mismo carácter de guerrillas rurales —sólo el M-19 fue en sus comienzos urbana— sin mayor incidencia en las ciudades, las ha marginado de la política; a pesar de ser uno de los factores claves de la acelerada urbanización del país por la violencia desatada en los campos, ha crecido el apoyo al sistema en las ciudades, que son las más contestatarias hacia las guerrillas. Sin embargo, las guerrillas son cada vez más un factor efectivo de desestabilización y un peligro para la implementación de los nuevos rumbos señalados por el gobierno. Tanto la apertura, como el cambio constitucional, como la inversión, requieren paz y seguridad. Una vez obtenida la tranquilidad con el narcotráfico, la desmovilización de las guerrillas reduciría la violencia a la delincuencia común. Desactivados los factores políticos de presión sobre el Estado, el ataque a la delincuencia común sería un problema policial y se avanzaría en paz y seguridad, al poder desmontar tanto a las guerrillas como a los aparatos paramilitares y de autodefensa que las enfrentan.

El crecimiento de las guerrillas ha aumentado la desestabilización por las partes del territorio que dominan, la violencia que producen, su conexión con el narcotráfico, la inestabilidad que introducen en la propiedad y la producción agrícola, la migración hacia las ciudades que impulsan y los obstáculos que tienden a la inversión urbana y rural, nacional y extranjera. La amenaza sobre sectores claves de exportación —banano, oro, petróleo, carbón— es esencial al volcarse el país hacia los mercados internacionales.

El tratamiento militar antisubversivo pareció llegar al tope al finalizar el gobierno Turbay. Un empate militar, el crecimiento en el apoyo urbano al M-19, más el cansancio con una guerra prolongada sin posibilidades de triunfo inminente de uno de los contrincantes, y un análisis que concedía a las guerrillas dependencia de "factores objetivos" por

la situación social, hizo que el presidente Betancur cambiara de perspectiva en el tratamiento a las guerrillas, privilegiando la negociación política y buscando acuerdos de desmovilización.

Las negociaciones de Betancur no consiguieron la paz, pero abrieron el camino que siguió Barco y culminó exitosamente con el M-19. Otros grupos menores (EPL, Quintín Lame) continuarían un proceso semejante con el gobierno Gaviria, mucho menos exitoso, por dificultades de reinserción, bandolerización y juego estratégico de la Coordinadora Guerrillera, la cual aprovecha las disidencias para acrecentar sus caudales —de hombres, armas y dinero—, ocupar las zonas despejadas por la desmovilización y monopolizar la acción guerrillera en todo el territorio nacional.

El presidente Gaviria, al principio de su mandato, removió los obstáculos que persistían —como el rechazo a los Acuerdos de Ginebra, la internacionalización del conflicto—, para una Coordinadora que unificaba a las guerrillas y quería negociar como tal. Con la Asamblea Constituyente ofreció un nuevo marco jurídico y social. Los argumentos para la lucha guerrillera se quedaron sin piso. La caída universal del comunismo le restó soporte ideológico. El desmoronamiento de la URSS y sus aliados, asistencia militar, estratégica y monetaria. Sin embargo —aunque todos los factores parecieran debilitarlas— la acción guerrillera se ha reactivado, unificado, extendido y escalado en tecnología masiva y en terrorismo.

Los diálogos de Caracas y México no han conducido a acuerdos y han desgastado al gobierno. En el país se nota cansancio ante la década de negociaciones. El asedio selectivo a la clase política por parte de la guerrilla, su abierta intervención en lo electoral por presión a los políticos que va desde la amenaza y la selección de candidatos, hasta el atentado y el secuestro, ha caldeado los ánimos en el sector político. La vio-

lencia desatada y el empantanamiento del diálogo, hace que se tema el fin del ciclo negociador. Gaviria puede ser el último presidente negociador.

El fortalecimiento de grupos paramilitares y de autodefensa, si no abiertamente fomentados por los gobiernos si tolerados, durante el ciclo de negociaciones, la inoperancia del ejército por las urgencias políticas del diálogo, y su enclausamiento jurídico por supuestas o reales violaciones a los derechos humanos —que se las cobran al ejército pero no a las guerrillas—, y las ambivalencias políticas, han conducido a la convicción de que el único método antisubversivo eficaz es la protección privada, los paramilitares y las autodefensas. Lo que pone en grave aprieto al gobierno, al Estado de Derecho y a la juridicidad.

Las guerrillas se han sumado también al factor desestabilizador representado por el narcotráfico y la delincuencia común. Hoy, Colombia, es un turbio entramado de violencias, en el cual se mezclan, por regiones, al vaivén de los intereses coyunturales estratégicos y económicos, diversas alianzas entre narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares y delincuentes comunes, con la presencia frecuente en ellas de militares, policías, políticos y funcionarios gubernamentales. Todos, desprovistos ya de motivaciones políticas, en rápida derivación hacia lo delincencial, sin que el Estado posea los medios para detectarlos, derrotarlos y aplicarles la ley. Así, los diálogos políticos con las guerrillas han ido perdiendo no sólo consistencia ideológica sino coherencia con la real situación del país.

La desestabilización del país, por la paulatina bandidización de las guerrillas, apunta más hacia ser representada por la delincuencia común, que por las guerrillas o el narcotráfico. La bandolerización rural y la delincuencia urbana acechan al país. Tanto el acuerdo con el narcotráfico, como con las guerrillas, tiene la ventaja de dejar a sus componen-

tes disidentes en el nivel de la delincuencia, sin ropaje político, lo que añadiría legitimidad, apoyo y eficiencia a la labor policial, militar y judicial del Estado. El gobierno necesita un acuerdo con por lo menos una parte de las guerrillas para poderles dar tratamiento despolitizado a las que queden fuera de los pactos.

La gobernabilidad fácilmente se reduce a una acepción restringida: control de situaciones conflictivas. En este sentido lato, el principal peligro de ingobernabilidad que afronta el sistema político es el de la corrupción interna, la subversión armada y la delincuencia común. Un concepto integral de gobernabilidad debe comprender otros elementos: mecanismos permanentes de compromiso, como el Congreso, y de participación —además de la electoral—, de integración social y de democratización política. Hasta el momento, los diálogos de paz son responsabilidad exclusiva del alto gobierno, que hace bien en no aceptar la regionalización para no compartimentalizarlo y tratar de conseguir un acuerdo que cubra al país. Otros mecanismos de democratización política, como las elecciones locales, se están aplicando exitosamente. En la integración territorial, económica, social y cultural, algunos esfuerzos como el PNR, pese a su enorme costo, apenas alcanzan a arañar la superficie de la marginalidad. En la medida en que se avance en la redención de las regiones empobrecidas, se le restará, al menos, pretexto a las guerrillas y a la violencia. En general, el esfuerzo por conseguir mayor participación es todavía más un anhelo y un mandato constitucional que una realidad. Los diálogos de paz son un proceso macro, en búsqueda de una paz global, que no llega todavía a las regiones y localidades. La descentralización no es aún un mecanismo claro ni implementado y puede estar desintegrando lo nacional aunque integrando al interior las regiones. El esfuerzo del PNR se orienta prioritariamente a lo rural, pero

lo urbano está absolutamente desprotegido en cuanto a planes macro semejantes, apenas paliados por programas de construcción de vivienda de relativo impacto ante las necesidades o proyectos insuficientes de los institutos descentralizados. La salud pública atraviesa por una profunda crisis, al igual que los antiguos esquemas de seguridad social; la educación se degrada velozmente, la ampliación de servicios públicos es lenta y las empresas estatales están contestadas en su administración a nivel nacional y local. Siendo necesario un replanteamiento del sector social, la política gubernamental se orienta a conseguir mejores condiciones macroeconómicas generales, sin afrontar los aspectos administrativos, por los perjuicios políticos que le acarrearía al estar muy vinculado el sector con el clientelismo político.

La estabilidad política está íntimamente relacionada con el procesamiento de las demandas sociales y la reactivación económica. En las primacías del gobierno parece primar la apertura macroeconómica sobre las demandas sociales. Una extrema posición neoliberal puede conducir a sólo tomar en cuenta la reducción de la presión social sobre el Estado, la neutralización de los efectos de la apertura y la parte de la población más modernizada y capacitada para la apertura y el cambio, sin considerar el resto de la población. La tentación es, para paliar la presión, reducir el Estado. La política de privatización —hasta ahora extraordinariamente tímida y dirigida a hacer eficiente el Estado, tanto como a reducir la corrupción— puede ser un bumerán, ya que el redimensionamiento del Estado no debe limitarse a reducirlo, sino a redefinirlo en sus funciones básicas. Para mantener y fortalecer la estabilidad, el gobierno debería preocuparse más de las demandas sociales. Es el sector más débil del gobierno, apenas atendido con los recursos ordinarios y sin formulaciones políticas interesantes. En la medida en que no se les favorez-

ca, suscita problemas de orden público, de apoyo, y finalmente, de estabilidad.

6. LA TRANSICION

Colombia es un país en acelerada transición hacia la urbanización, la modernización y la valorización. El 70% de la población vive en ciudades, pero éstas son demasiado recientes, desorganizadas y faltas de identidad. Conviven en ellas las formas más altas de la modernidad y la tecnología, con las más anacrónicas y subdesarrolladas. Las migraciones siguen acrecentándolas, lo que hace difícil dotarlas de servicios públicos e integrar las poblaciones recién llegadas. En lo político es notoria la dificultad de encontrar fórmulas para hacer política urbana; quizás por ser la población todavía muy campesina, la política sigue siendo rural y como el sector campesino —a pesar de ser únicamente el 30%— pone la mitad de los votos, al nivel nacional, la política es caracterizadamente rural.

En lo jurídico, el país se moderniza a nivel de normas, pero poco en la aplicación. Lo que no es extraño históricamente. Siempre el país ha tenido una desarrollada normatividad y es, tradicionalmente, un país de juristas. Pero el hiato entre teoría y práctica es cada vez más preocupante y más angustioso el crecimiento de la delincuencia y de la impunidad.

La estabilidad normativa política ha sido continua. La revocatoria del man-

dato al Congreso y la Constituyente de 1991 son hechos excepcionales, interpretables como medidas extremas para lograr la modernización y el ajuste político, de difícil repetición. Significan el final de un ciclo y la adaptación a la transición por la cual pasa el país. Durante un lapso —no mayor del actual período presidencial— se espera que las nuevas instituciones constitucionales estén implementadas y así la transición termine en lo jurídico, constitucional e institucional. Naturalmente, la dinámica política continuará, especialmente en lo referente a la renovación de personal político y a la descentralización. Un nuevo equilibrio entre lo nacional y lo regional tomará más tiempo. La gran incertidumbre siguen siendo el proceso de paz y la delincuencia común. De todas maneras no se cree que estos factores, guerrillas y delincuencia, consigan desestabilizar al país en forma más radical de lo que lo han logrado hasta hoy.

La transición, pues, continuará. Con normas definidas y con nueva clase política. Con enormes escollos urbanos y con violencia rural. Con gran empuje económico y con capas empobrecidas y retrasadas, cuyas demandas sociales, en el futuro, tendrán que pesar más en la política para no producir desestabilización. Y con un desarrollo global, que, si los cálculos son acertados, producirá unos mayores niveles de progreso para toda la población.

ANEXO 1

PARTIDOS Y ELECCIONES 90-92

1990 fue un año de intenso ejercicio electoral previsto e imprevisto. Lo esperado eran las elecciones para cuerpos colegiados y alcaldes y la justa presidencial. Lo atípico fueron las elecciones

para la Asamblea Constituyente, de la cual se derivó la revocatoria del mandato del Congreso elegido en el 90 y la nueva elección de cámaras realizada en 1991 —juntamente con los gobernado-

res—, de acuerdo con las medidas aprobadas en la naciente Constitución.

La consolidación del bipartidismo: 11 de marzo de 1990

El 11 de marzo de 1990 el elector colombiano tuvo siete papeletas en la mano. Seis distribuidas por los partidos —el liberal y el conservador que obtuvieron el favor de los electores en un 90%, el M-19 que la antevíspera había culminado su proceso de reinserción, la Unión Patriótica diezmada por la violencia política y otras formaciones menores— y una, promotora de la convocatoria de la Asamblea Constituyente para solucionar los graves problemas del país. Las seis escogencias fueron por alcaldes, concejos municipales, asambleas departamentales o consejos intendenciales o comisariales, Cámara y Senado. Además, se realizó la consulta del liberalismo para escoger su candidato presidencial tras el asesinato de Luis Carlos Galán.

Los resultados mostraron el arraigo bipartidista. El liberalismo obtuvo el 59% de la votación total para Senado (66 senadores), el conservatismo, el 31% (38 senadores), las coaliciones el 5% (7 senadores), otros partidos 3% (2 senadores) y el Movimiento Nacional Conservador el 2% (1 senador). El total de votos alcanzó 7.654.150, lo que constituye un 56.7 de participación respecto al censo electoral (diferente al de población ya que se refiere solamente a los votantes inscritos a partir de 1986). La mayor participación se dio en la elección de alcaldes —la segunda desde que se implantó—, en la cual el bipartidismo liberal conservador obtuvo el 86% de la votación total, recuperando lo cedido en 1988 cuando había conseguido el 78%. En 527 municipios ganó el liberalismo y en 364 el conservatismo, dejando 117 para otros partidos.

Se lisura el bipartidismo: 27 de mayo de 1990

Entre marzo y mayo cayeron asesinados Bernardo Jaramillo —candidato de la UP— y Carlos Pizarro —del M-19—, quien fue reemplazado por Antonio Navarro, como César Gaviria, ganador de la consulta liberal, había tomado el relevo de Luis Carlos Galán. El conservatismo se dividió entre Alvaro Gómez, a la cabeza de un movimiento bipartidista y Rodrigo Lloreda, por el Social-Conservatismo.

El triunfador, César Gaviria, obtuvo el 47.8% de la votación total —menor casi en dos millones de votos a la de marzo de alcaldes—, seguido de Gómez (23.7%), Lloreda (12.1%) y Navarro (12.4%). Simultáneamente se votó oficialmente por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, propuesta que fue aprobada por un 88% de los electores.

La introducción del tarjetón electoral y la financiación estatal de las campañas fueron importantes innovaciones que contribuyeron a la pureza del sufragio, a la libertad y a la incorporación de nuevas fuerzas en la arena política.

La aparición del multipartidismo:

Tras una batalla jurídica —de agosto a octubre— se realizaron las elecciones para elegir los miembros de la Asamblea Constituyente. La campaña, rápida y confusa, desconcertó a los partidos porque la elección se hizo en circunscripción nacional, cuando la costumbre electoral era de votar en circuitos regionales. El liberalismo utilizó la estrategia —llamada "operación avispa"— de lanzar 35 listas oficiales —diseminadas en los departamentos—, pero ninguna nacional, con lo cual procuraba jugar a obtener delegatarios por residuo. El Social Conservatismo sacó una lista nacional presidida por el ex-presidente Pastana y dos grupos disidentes inscribie-

ron listas regionales encabezadas por Rodrigo Lloreda (Valle) y Juan Gómez (Antioquia). El M-19 jugó a la lista nacional cuyo primer renglón ocupó Antonio Navarro y las siguientes personas provenientes del bipartidismo, apolíticos y exguerrilleros. Alvaro Gómez conformó una lista bipartidista. Indígenas, cristianos, estudiantes, exmilitares, sindicalistas, etc., propusieron también listas nacionales.

El Partido Liberal consiguió apenas el 31.22% del total, eligió 25 miembros, 9 por cuociente y 16 por residuo. El M-19 obtuvo 26.75%, 19 miembros, 18 por cuociente y 1 por residuo. El Movimiento de Salvación Nacional, el 15.48%, 10 por cuociente y 1 por residuo. El Partido Social Conservador recogió el 6.38% y quedó con derecho a 4 constituyentes por cuociente y 1 por residuo. Los conservadores independientes lograron 4 delegatarios. La Unión Cristiana, la UP y los indígenas, eligieron cada uno de a dos constituyentes.

Al reunirse la Asamblea en febrero de 1991, se constituyó una directiva tripartita entre los tres grandes bloques: liberalismo, Movimiento de Salvación Nacional y M-19, la cual negoció las directivas de las comisiones entre las minorías. El liberalismo, tradicional mayoría en los cuerpos colegiados, quedó reducido a una tercera parte en permanente negociación con los otros partidos.

La reacción de los parlamentarios elegidos en 1990 —quienes no habían participado en la elección de Constituyente sometiendo sus nombres directamente—, fue violenta verbalmente. Le negaron a la Constituyente justificación y legitimidad, creando un conflicto entre clase política antigua (los congresistas) y nueva (los constituyentes). Además, mucho del apoyo a la Constituyente se visualizaba como reacción a la clase política y, especialmente, al inmovilismo y corrupción del Congreso.

La disolución del Congreso fue el producto de la confrontación de resulta-

dos electorales: como la mayoría bipartidista de 1990, la que había elegido al Congreso, no se transparentó en la elección de Constituyente, los nuevos grupos (MSN y M-19) apoyados por las minorías de la Constituyente, alentaron la suspensión del mandato y la realización de elecciones para cambiar el Congreso. La medida se concretó en una reunión con el Presidente Gaviria en la cual se acordaron los sectores mayoritarios de la Constituyente en llamar a elecciones, con la condición de que no podrían participar en ellas los constituyentes ni los ministros del gabinete. Estas limitaciones bloqueaban las aspiraciones que pudieran tener el Presidente, sus ministros o los constituyentes de buscar mayorías en el nuevo Congreso y reducían la dinámica política a la lucha por las curules entre los antiguos congresistas y los nuevos aspirantes.

Las reglas del juego de la Constitución del 91

En 1968 se había establecido la fórmula de escrutinio del cuociente electoral rectificado (Bishop) para las circunscripciones que elegían dos escaños. En las de tres o más escaños se aplicaba la fórmula de cuociente natural (Hagenbach). La Constitución del 91 abolió el cuociente rectificado para mejorar las posibilidades eleccionarias de las minorías —teóricamente— porque, como sucedió en las elecciones de 1991, las mayorías acentuadas pueden copar las dos curules en tales distritos electorales.

Entre 1974 y 1990 las circunscripciones permanecieron sin cambio en número y tamaño porque el Congreso se negó a aprobar los censos de población, sobre cuyos resultados se debían reajustar la cantidad de escaños. Así nunca se adaptó la representación de los departamentos más urbanizados y el Congreso mantuvo el carácter ruralista que correspondía también a la mayor votación rural del país. La Constituyente puso al día las circunscripciones de

acuerdo con el censo de 1985, redujo el número de escaños (100 en el Senado, más dos, transitoriamente, para los indígenas y 167 para la Cámara). El Senado se elige ahora por circunscripción nacional para que represente al país entero y la Cámara es de representación territorial. Los distritos electorales se aumentaron a 33 (32 departamentos y el Distrito Capital). El total nacional se desagrega así: 12 circunscripciones de dos escaños; 2 de tres escaños; 4 de cuatro escaños; 5 de cinco escaños; 3 de seis escaños; 3 de siete escaños; 1 de trece escaños; y 1 de diecisiete escaños. El Distrito Capital elige dieciocho escaños.

La Constituyente aprobó la elección de gobernadores que se aplicó en 27 departamentos en 1991.

El retorno del bipartidismo: las elecciones de 1991

El ambiente preelectoral estuvo determinado por las especulaciones sobre si el liberalismo continuaría descendiendo, se mantendrían las proporciones del MSN y el M-19 en la Constituyente y si las minorías obtendrían curules en Senado y Cámara. Sobre si la elección de gobernadores dinamizaría el proceso y alcanzaría en lo regional el éxito que han mostrado en lo local las elecciones de alcaldes.

La participación fue baja. El total de votos para Senado ascendió a 5.241.965 de un potencial de unos catorce millones; bajo respecto también a las elecciones de 1990. El liberalismo volvió a utilizar la táctica de las "avispa" que distorsionaba el espíritu nacional de la elección; con base en listas regionales y calculando el residuo, consiguió 56 curules (15 por cuociente y 41 por residuo). Sus más inmediatos seguidores fueron el M-19 (9 curules, 8 por cuociente y 1 por residuo) con la mayor votación por lista nacional (454.467 votos); el Partido Conservador, 9 curules; la Nueva Fuerza Democrática —con lista bipartidista, de ascendencia conservado-

ra— de Andrés Pastrana (8 curules); el Movimiento de Salvación Nacional de Alvaro Gómez —también con lista bipartidista— que obtuvo cinco curules. Los otros quince escaños fueron, de a uno, para las siguientes pequeñas agrupaciones políticas: Unión Patriótica, Unión Cristiana, Movimiento Nacional Conservador, Fuerza Progresista (conservador de Antioquia), Laicos por Colombia, Movimiento Nacional Progresista (liberal), Conservatismo Independiente, LIDER (liberal), Reintegración Conservadora, Movimiento Unitario Metapolítico, indígenas, Partido Nacional Cristiano y Movimiento Unidos por Colombia. Estas denominaciones —excepto las religiosas e indígenas— esconden a liberales y conservadores que por una u otra razón —como cumplir las prohibiciones constitucionales respecto a parentesco o mantener vivas tradiciones políticas regionales—, recurrieron a ellas. El gran balance, entonces, fue el regreso al Senado de liberales y conservadores, que vuelven a obtener el 90% de la votación.

Los grandes "barones" electorales y la antigua clase política, aunque reducidos en su capacidad de movilización electoral, regresaron al Senado, con la notable excepción de los nuevos integrantes, casi en su totalidad de las listas del M-19 y la Nueva Fuerza Democrática, que llegaron al impulso de Navarro y Pastrana.

En la Cámara

Para la Cámara se sumaron 5.282.029 sufragantes. El liberalismo consiguió 87 escaños, seguido del Social Conservatismo con 25, el M-19 con 13, el MSN con 10, el Movimiento Nacional Conservador con 6 y la Unión Patriótica con 3. Sólo 17 curules quedaron en manos de otros movimientos. Los conservadores, aún unidos —que es la tendencia— para la elección parlamentaria no son siquiera la mitad de la bancada liberal. El resultado del M-19, contrario a las expectativas, es mediocre debido

posiblemente a su falta de implantación regional y a su poca experiencia electoral.

Las gobernaciones

La elección de gobernadores apenas movió 4.819.355 electores en total, con resultados muy semejantes a los obtenidos para Cámara, con la diferencia de que para elegir Senado y Cámara participaban 33 circunscripciones —incluida Bogotá— y para gobernadores únicamente 27, pues los nuevos departamentos todavía no elegían gobernador. El liberalismo consiguió 18 gobernaciones comprobando su arrastre regional; el conservatismo cinco, tres de ellas en importantes departamentos del centro del país: Antioquia, Caldas y Valle y dos en el sur: Nariño y Putumayo. En dos departamentos ganaron coaliciones. El M-19 no presentó candidatos sino que participó apoyando los de otros partidos, por lo cual fue imposible determinar su influjo en las elecciones.

1992: Alcaldes

El 9 de marzo de 1992 se realizó la tercera emisión electoral de alcaldes y concejales, acompañada de la tradicional para diputados a las asambleas departamentales. La campaña se caracterizó por un supuesto "cansancio electoral" por ser la quinta elección en dos años, y por la confusión. Aparecieron, además de liberales, conservadores, M-19 y UP, partidos consolidados en las elecciones anteriores, una inmensa cantidad de candidatos a alcaldes por coaliciones entre partidos y con fuerzas no partidistas, movimientos sin referencia partidaria y sectores antipartidistas. Igual aconteció con los candidatos a concejos y asambleas.

En las elecciones se evidenció, como a nivel nacional para el Congreso y regional para los gobernadores, la lucha entre los "barones" —la antigua clase política profesionalizada— y los nuevos

políticos, resultando a la postre, el triunfo de los segundos a nivel local. Las elecciones corroboraron que una nueva generación política se está abriendo paso desde la base. Y los partidos tradicionales siguen desarticulándose y perdiendo terreno; mientras el liberal, fiado de su antiguo poder hegemónico, se empeña en no hacer coaliciones, el conservador, temeroso de su minoría, se ha lanzado a toda clase de coaliciones, bipartidistas o multipartidistas. En ninguno de los dos, sin embargo, existen ya directivas nacionales o regionales, ni jerarquías u organizaciones centrales respetadas. El resultado final no puede ser más elocuente: el conservatismo como tal conquistó 268 alcaldías y el liberal 759, de las 1.027 que estaban en disputa. El resultado electoral sugiere que el papel de los partidos liberal y conservador se está reduciendo a las justas nacionales: presidencia y Senado, mientras mantienen influjo descendente para Cámara, diluido en lo regional para asambleas y muy cuestionado para las alcaldías. La terminología se está adaptando a estas circunstancias. Así, partido es el que tiene cobertura nacional. Movimiento el que actúa regionalmente. Coalición, es cualquier alianza momentánea para ganar en el municipio.

El auge de las coaliciones es, por ahora, más propio de la zona andina, que de la Costa Atlántica y los nuevos departamentos. Pero tiende a extenderse, con grave peligro para las tradicionales mayorías liberales. Es también más arraigado en las zonas urbanas: de las 24 ciudades más importantes, las coaliciones triunfaron en 17 de ellas.

Al revisar las listas propuestas al electorado, los movimientos no partidistas sumaron aproximadamente la mitad. En la votación, no alcanzaron semejante proporción. Sin embargo, además de enriquecer las opciones y dispersar el espectro político, suman un caudal importante de votos, los cuales aunque en las elecciones muchos se perdieron por no alcanzar a elegir concejales, alcaldes

o diputados, constituyen un interrogante inquietante para los partidos tradicionales, porque el día en que aprendan a hacer elecciones, reducirán aún más el capital de los partidos tradicionales. Juntamente con los votos en blanco (el % de los votos válidos) están significando decepción con los partidos o sus candidatos.

La zona conservadora del centro del país se fortaleció. Así, en Medellín y Cali —capitales de Antioquia y Valle que habían elegido gobernadores conservadores—, triunfó el mismo partido con los alcaldes Ramos y Guerrero. Ambos provienen del sector empresarial privado.

Lo religioso se consolidó como factor electoral con la presencia de pastores protestantes y laicos católicos. El triunfo de un sacerdote católico en Barranquilla es excepcional, en el sentido de que los curas católicos no participan activamente en las justas electorales.

Las tres más importantes capitales regionales quedaron en manos de partidos o coaliciones diferentes al partido de gobierno, lo que es un rudo golpe al mandato Gaviria. Si se tiene en cuenta la reducción de alcaldías en las cuales ganó el liberalismo respecto a las pasadas elecciones de alcaldes y la publicitada elección de Enrique Parejo y Carlos Lemos —los dos más destacados opositores del gobierno— en Bogotá, se empieza a detectar un significativo sector opositorista.

La abstención fue la usual y previsible en la tradición electoral colombiana, pero mayor que en las elecciones para alcaldes de 1988 y 1990. Este tipo de elecciones fue el que mostró mayor capacidad de arrastre electoral en el pasado, por lo que es preocupante su reducción en participación. En 1988 alcanzó la participación un 48% del censo electoral; en 1992, apenas un 38%. Los departamentos más grandes son los más abstencionistas (Cundinamarca: 32.8% del potencial se acerca a las urnas; en el Valle el 34.4% y en Antioquia, el

37.7%) y los más rurales son los más participativos (Casanare 55.7%; Nariño 54.5%; Boyacá 53.8%) juntamente con los de la Costa Atlántica (Bolívar 53.7%; Córdoba 53.2%; Magdalena 52.1%).

La introducción del tarjetón y la financiación estatal, al mismo tiempo que aumentan la libertad del elector, la multiplicación de opciones y la pureza del sufragio, están creando un conflicto electoral ante la desorganización de los partidos y del sistema electoral. Como no hay condiciones para la inscripción —para la cual basta ir a la Registraduría y apuntarse— ni por parte del sistema electoral ni por parte de los partidos, los candidatos a los puestos públicos y las listas para corporaciones se multiplican innecesariamente. Como todos deben aparecer en el respectivo tarjetón, éstos quedan atiborrados, difíciles de comprender y confusos. Un caso típico es el de Bogotá; en el resto de las ciudades es semejante.

En la capital se presentaron 140 listas. La mitad por el partido liberal y el conservador. La otra mitad por otros partidos (M-19, indígenas, UP, cristianos, metapolíticos) con posibilidades de alcanzar curules y por movimientos. De 582.000 votos, apenas fueron útiles para elegir 328.904; el resto se pierde por no alcanzar la lista a obtener el último residuo. Sesenta de las listas no llegaron a los 6.442 votos necesarios para conseguir curul por residuo. Esto hace que más de sesenta listas no entren en la repartición final, pero entorpezcan la campaña; confunden el tarjetón y obstaculizan el conteo. Así, en Bogotá, 14 listas obtuvieron menos de 4.000 votos; 14 menos de 3.000; 18 menos de 2.000; 9 menos de 1.000.

Pese a las inconveniencias electorales, el gobierno ha propuesto una ley de partidos al Congreso que no pone límites a los partidos, ni condiciones a los candidatos. Por lo que se puede suponer que el proceso será semejante en el futuro al visto en las pasadas elecciones de Congreso y alcaldes. Tanto la debili-

dad estructural de los partidos para hacer elecciones internas que determinen los candidatos, como una concepción de democracia "participativa" subyacente —que considera más participativo el mayor número posible de candidatos— y un evidente reacomodo político en el país que se aleja de las formas tradicionales del bipartidismo a nivel regional y local, hacen que la actual temporada de confusión electoral se prolongue durante la década.

Asambleas Departamentales

Para las Asambleas Departamentales fueron elegidos (en 31 departamentos, sin contar a Cundinamarca), lo que expresa mejor las fuerzas partidistas que la elección de alcaldes, 253 liberales, 126 conservadores, 7 de la UP, 21 del M-19 y 80 de otros grupos. Lo que

indica que el conservatismo elige la mitad del liberalismo, una decadencia de la UP (que sólo elige en Antioquia, Arauca (3 diputados de 11), Caquetá, Chocó y Meta), un buen desempeño del M-19 que logra representación en 16 departamentos sin tener implantación regional significativa, y un crecimiento de los otros partidos que consiguen 80 diputados, siendo el tercer bloque tras liberales y conservadores. El contexto general sugiere que, aunque el dominio de liberales y conservadores se mantiene, el poder de otros grupos va en aumento. Algo semejante acontece con los concejos, pero todavía no se tienen los datos oficiales. Una aproximación inicial indica que fueron elegidos para ellos, en las 24 principales ciudades, 240 liberales, 120 conservadores, 38 cívicos independientes, 17 del M-19, 7 cristianos, 4 de la UP, 2 indígenas y 1 laico católico.

ANEXO 2

LOS PARTIDOS Y LA CONSTITUCION DE 1991

La crisis de los partidos

Los partidos tradicionales, liberal y conservador, han sido durante las últimas décadas poco efectivos como receptores de intereses y tendencias sociales, por su misma estructura y composición. Han ido perdiendo en centralización en pro de una cada vez mayor regionalización, en jerarquías en la cima en pro de jefaturas locales, en ideologías en pro del pragmatismo electoral. Se convirtieron en partidos parlamentarios, cuya actividad permanente y autoridad era el Congreso y sus directivas reales, los congresistas. El carácter policlasista de ambos hizo que su composición social no representara alguna fracción de intereses o alguna visión del país, sino que abarcaran y agruparan, por simple adhesión partidista emotiva toda clase de intereses, muchas veces en colisión o conflicto. Así, los partidos,

con borrosas diferencias ideológicas, sin variaciones en los patrones de reclutamiento, sin mecanismos de promoción de dignatarios y líderes, sin vertientes admitidas y organizadas —apenas con disidencias de recambio— y sin planteamientos pragmáticos que se cumplieran al llegar al poder, se convirtieron paulatinamente en partidos activos electoralmente, parlamentarios y regionalizados.

Los partidos colombianos —incluidos el M-19 y el comunista— no consiguen configurar plataformas nítidas sobre el modelo de sociedad que persiguen, ni, por supuesto, aciertan en definir criterios y pautas básicas en cómo lograrlo. Son extremadamente pobres en el análisis y parcos en propuestas, y cada vez más dados a cambiar estos aspectos por la propaganda y la publicidad, por el mercadeo político individual electoral.

Esta situación ha hecho que los ciudadanos —especialmente los urbanos— pierdan contacto, puntos de unión e identificación con los partidos, no se sientan interpretados o representados por los partidos y sus cuadros y los partidos no recojan, interpreten y transfieran intereses, demandas y expectativas al poder político. Los partidos se han burocratizado, clientelizado y corrompido, han perdido capacidad crítica y fiscalizadora, lo que se refleja directamente en el Congreso y en los cuerpos colegiados regionales y locales. Como contrapeso, el ejecutivo ha crecido desmesuradamente, rompiéndose el equilibrio legislativo-ejecutivo, en favor del segundo y debilitándose los nexos ciudadano-Estado.

Los partidos se estructuraron para la democracia representativa recortada del Frente Nacional, agotan la participación ciudadana en las elecciones, en elegir a los ocupantes de los cargos públicos y en mantenerse como "bolsas de empleo" de funcionarios públicos. Al no encarnar proyectos públicos globales y diferenciados, las elecciones no son suficientemente competidas. De ello se colige que los partidos sean identificados con su respectiva clase política tradicional; que, en la práctica, sean sinónimos de cuerpos de elección; que, únicamente, se ocupen de debates con dividendos electorales y burocráticos; que sean, en la definición clásica, partidos de cuadros; y que, el elector, en su relación con ellos, esté supeditado a los lazos clientelistas. También, por ello, el sitio privilegiado de la política es el sector rural y las partes de las ciudades donde predominan los migrantes pobres o las maquinarias y es factible el contacto personal. El resto se hace por radio, poco por prensa, y aun la televisión no es factor decisivo electoralmente.

Sin estructuras permanentes de formación y movilización política, los partidos se reducen a elecciones y acciones en cuerpos colegiados. Estas dos actividades no tienen conexión ni coheren-

cia intra y extrapartidaria, porque no existen jerarquías continuas, respetadas y decisorias. Tampoco unas finanzas centrales que permitan la formación y la acción continuada, ni medios de comunicación de los partidos, aunque abundan los oficiosamente partidistas y el país se destaca por su periodismo partidista, bastante sectario. Sin dominio sobre los elegidos por parte de instancias centrales o superiores, sin disciplina partidista en los cuerpos colegiados y sin responsabilidad ante los electores o dirigentes partidistas, los elegidos actúan autónomamente, en busca de ventajas políticas para la reelección o de prerrogativas individuales poco éticas o abiertamente contradictorias con los códigos.

El parlamento como eje político

Hasta las elecciones de 1992 que rompieron el esquema clásico electoral formalmente, porque en la práctica real siguió funcionando mucho del esquema a pesar de las intenciones renovadoras de la nueva Constitución, con la elección de Senado por circunscripción nacional, la composición del Congreso se lograba por una sumatoria de votos y sectores partidistas escalonada: el candidato a Senado apoyaba candidatos a asamblea y concejos de su sector político en competencia con otras listas. Los votos se encadenaban, de tal manera que los electores, en zonas de los departamentos o en la totalidad del territorio regional, votaban por una lista para senado, varias —las necesarias para completar los votos por el senador— para cámara y para asamblea y las que fueran posibles para concejos. Así se establecía una pirámide en cuya cima estaba el senador y en la base los concejales. Luego, el ejecutivo se repartía de acuerdo con los votos y era manejado por el senador y los representantes elegidos en las listas compaginadas. Este método condujo a listas unonómicas para la mayoría, ya que sólo los

grandes "barones electorales" lograban elegir varios de los integrantes de una lista, además del cabeza de lista. Por necesidades electorales, lo que primó fueron las elecciones uninominales; esto hacía que tampoco el elegido, así fuera del sector del senador, le prestara obediencia, porque contaba con su propia votación.

Al llegar al Senado o la Cámara no había ninguna disciplina partidista nacional o regional. Pero de los elegidos dependían las gobernaciones, alcaldías y puestos públicos, negociados con el ejecutivo. Este daba más o menos, dependiendo de la cercanía del senador con el presidente o de la urgencia del presidente para conseguir apoyos en el Congreso. Al presidente se le elegía, pero inmediatamente se le abandonaba para obligarlo a negociar los puestos regionales o locales.

Hasta cuando el gobierno Betancur rompió el esquema centralista de 1886, el presidente escogía todos los funcionarios del ejecutivo, por sí o por medio de ministros, directores de organismos nacionales o gobernadores y alcaldes de grandes ciudades. Los nombramientos se acordaban con los congresistas. Al elegirse los alcaldes —y ahora los gobernadores— se recortó el poder presidencial y el de los congresistas. La circunscripción nacional se orienta también a quebrar el poder senatorial; igualmente la separación de elecciones —una fecha para Congreso, otra para lo regional, otra para lo local— impide que se construya la pirámide.

Al poner inhabilidades a los congresistas, la Constitución del 91 redujo aún más el poder parlamentario. Igualmente al reducir el presidencialismo, poner mecanismos de control político, diferenciar los poderes e impedir la negociación por puestos y el peso del legislativo al ejecutivo de los congresistas. Todas las medidas constitucionales y electorales —uso obligado del tarjetón, cubículos, financiación— reducen el poder de los partidos en su núcleo parlamentario, los

obliga a desparlamentarizarse y a competir en el nivel nacional, regional y local. También expanden las posibilidades del multipartidismo, en desmedro del bipartidismo tradicional, porque pueden participar partidos con votos en todo el país, que recogen en la circunscripción nacional votos no relacionados con las maquinarias regionales, o partidos medianos con votos en una región para elegir gobernador, o movimientos locales para elegir alcaldes.

El poder político ya no es tan parlamentario como antes. Los partidos tradicionales han tenido dificultades en la transición porque no consiguen apartarse del clientelismo, se han multiplicado los focos de poder regionales y locales independientes de los partidos, se ha reducido la adhesión emocional, los parlamentarios han visto disminuir su poder de antaño.

La Constitución del 92

La Constitución se hizo en gran parte para reformar el Congreso. Tanto, que terminó en la revocatoria del mandato elegido en 1990 y en la elección de nuevo Congreso en 1991. La nueva Constitución hizo las siguientes reformas:

- Mantuvo el bicameralismo, pero introdujo la circunscripción nacional para elegir al Senado, buscando una representatividad nacional independiente de la regional de Cámara, sustrayendo al Senado de los intereses regionales. Además, permitió circunscripciones nacionales especiales en Cámara y Senado a juicio del ejecutivo, y que se votara en el exterior para Senado. El sentido del bicameralismo coincide con el espíritu de la Constitución que señala a Colombia como nación unitaria y descentralizada: el Senado expresaría lo primero y la Cámara lo segundo. Le aseguró lo segundo, la Cámara, dando a cada región dos representantes

mínimo y creando un sistema de ajuste por población para determinar el número de escaños. No se hizo lo mismo con el Senado, con lo que los departamentos pequeños corren el riesgo, probado en las primeras elecciones para Congreso de 1991, de no obtener representación senatorial.

- En materia de funciones el Congreso obtuvo algunas que antes eran privativas del ejecutivo nacional, como la regulación de recursos económicos captados al público, la intervención en el Banco de la República y en las funciones de su junta y la regulación de la educación. También le devolvió la Constitución la iniciativa legislativa en varias materias que había perdido y la regulación de los estados de excepción. Le concedió mecanismos de control político como la censura a los ministros y una intervención clara en la rama judicial al elegir los magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Constitución amplió el ámbito del Congreso al otorgar a las comisiones permanentes la facultad de emplazar a personas naturales o jurídicas a rendir declaraciones relacionadas con sus indagaciones.
- En cuanto al tiempo de sesiones se amplió a dos períodos por año, el primero del 16 de marzo al 20 de junio, y el segundo, del 20 de julio al 16 de diciembre, con la intención de que se legisle permanentemente y de obligar a los congresistas a permanecer en el Capitolio, cortando temporalmente los vínculos con las regiones. La medida se acompaña de un estricto régimen de asistencia y del nombramiento de comisiones permanentes por la totalidad del período constitucional, reformando el período anterior de dos años. Se prohíbe la reelección de las mesas directivas en el mismo período para el cual se eligió el Congreso. Se permite deliberar con la cuarta parte de los

miembros pero se indican taxativamente los quórum necesarios para decidir.

- Para la decisión sobre la moción de censura y la elección del contralor —ahora de terna presentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado—, se requiere reunión en pleno de las dos Cámaras, lo que permitirá mayor seriedad a estos dos importantes procesos.
- Con la factura misma de las leyes, se determinan leyes orgánicas y estatutarias: las primeras son las que determinan la función legislativa misma; las segundas, regulan la protección de los derechos humanos, la administración de justicia, el régimen de partidos, las elecciones, la participación y los estados de excepción. Unas y otras requieren mayoría absoluta de ambas Cámaras para su aprobación, de tal manera que no se puedan fácilmente variar las normas fundamentales del juego político.
- Para evitar los "pupitrazos" —que impedían el debate y aprovechaban la sorpresa— se instituyeron lapsos obligatorios entre los primeros y segundos debates. Además, en el segundo debate se podrán introducir modificaciones, se podrán rescatar proyectos hundidos en comisión y se podrán constituir comisiones accidentales conjuntas de Cámara y Senado para acordarse sobre proposiciones. Todo ello con la mira de hacer fluido el proceso legislativo.
- En lo referente a iniciativa parlamentaria, la Cámara la tiene en los tributos y el Senado y en las relaciones internacionales. El curso de los proyectos, el trámite, no se interrumpe al terminar la legislatura.

Naturalmente, lo indicado en la Constitución es motivo de reglamentación. Hasta abril del presente año, tras cuatro meses de sesiones parlamentarias

rias, aún no se tiene el reglamento del Congreso que implemente lo señalado en la Constitución. Esto indica la profundidad de la transformación que se está dando y el difícil acomodamiento de los partidos a las nuevas reglas del juego.

Si el funcionamiento del Congreso es un trauma para los núcleos parlamentarios de los partidos, más fuerte aún son las inhabilidades e incompatibilidades señaladas a los congresistas por la Constitución, las cuales abiertamente tratan de acabar la clase política parlamentaria y reemplazarla por congresistas dedicados a esas labores, pero divorciados de las clientelas locales y regionales. La Constitución de 1991 abolió los suplentes, prohibió los auxilios, limitó el turismo parlamentario, disminuyó el número de congresistas y fijó inhabilidades.

La eliminación de los suplentes obliga al elegido a asumir su responsabilidad, por no poder recurrir al suplente para evadirlas, y reduce el juego que se hacía para repartir periodos de sesiones según votos u otras variables, porque si entra el suplente, sale el principal. Aunque el orden de inscripción en la lista apenas cambia de suplencia, por el segundo renglón, la fortaleza de la medida reside en que no se puede usarla temporalmente.

El prohibir los auxilios es no sólo un acto de higiene política, sino que impide al congresista aprovechar los dineros públicos para propiciar su reelección, con lo que gana la igualdad de oportunidades de todos de participar y ayuda a combatir la corrupción.

Las inhabilidades buscan purificar al personal político que accede al Congreso, combatir el nepotismo y el monopolio del poder político. Las medidas tienden a evitar que se elijan congresistas que hayan sido condenados por sentencia judicial a penas privativas de la libertad, a los que hayan perdido antes la investidura o a quienes hubieran ejercido cargos públicos con jurisdicción en el año

anterior a las elecciones o hubieren tenido negocios con el Estado. Igualmente, se prohíbe participar a quienes están unidos por lazos familiares con funcionarios que tengan autoridad civil o política o tengan cierto grado de parentesco entre sí y pretendan figurar en listas del mismo partido para las mismas elecciones. Se prohíbe también ser elegido para más de una corporación o cargo público, o para corporación y cargo si coinciden en el tiempo. Todos estos obstáculos, así les encuentren interpretaciones para burlarlos, son un rudo golpe a la parlamentarización a la cual estaban acostumbrados los partidos.

Las incompatibilidades pretenden formar una nueva clase política, "profesionalizada" en otro sentido al usado tradicionalmente: profesional, no de la política, sino del trabajo parlamentario. Se les prohíbe desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado, gestionar ante el Estado —con lo cual se reduce el tráfico de influencias—, contratar o ser apoderado, ser miembro de juntas directivas de entidades descentralizadas o que administren tributos —para interferir en la corrupción y el clientelismo—, y se les obliga a exponer en la respectiva Cámara las incompatibilidades que tengan para participar en el trámite de proyectos según la naturaleza de éstos. Para sancionar a quienes infringieren las disposiciones se crearon las figuras de la pérdida de la investidura y la revocatoria del mandato.

Las reformas electorales

La generalización del uso del tarjetón y del cubículo para proteger el secreto y la libertad, y la financiación estatal de las campañas, constituyen, juntamente con las reformas constitucionales, un rudo golpe a la forma de hacer política tradicional, y por tanto, a la conducta de los partidos.

El tarjetón ha tenido explicables dificultades porque, al no tener organización interna ni disciplina los partidos,

éstos no escogen a los candidatos que figurarán en el tarjetón; los candidatos se inscriben ante la autoridad electoral arropados en cualquier divisa partidista. Así el tarjetón no representa partidos, sino individuos y al ser demasiados el tarjetón pierde claridad, es confuso y difícil de utilizar, especialmente para analfabetos totales o funcionales. La desaparición de la papeleta eleccionaria, manejada por los partidos hasta 1990, ha cambiado bruscamente la psicología del elector que no sabe votar con el tarjetón y ha inmovilizado la tradicional manipulación que le hacía el jefe electoral a los electores, ha reducido la compra de votos y, en general, ciertos vicios electorales.

La financiación estatal de las campañas pretende ayudar a que todos los candidatos partan de iguales condiciones. Sin embargo, no logra interferir en el gran problema electoral colombiano: el influjo del dinero en las elecciones. Es

comprensible que en un país fragmentado, de enorme lucha por el poder, por que con éste se consiguen y transforman fortunas, se trastoca la propiedad, se envilece y empobrece al enemigo y se crece al amigo, se manejan la policía y el ejército, se protegen los negocios ilícitos, etc. La cantidad de dinero en circulación para las elecciones se ha desproporcionado. Lo poco que ofrece el Estado por cada voto ayuda a aumentar la cantidad de candidatos, pero es el dinero recibido de particulares u obtenido del Estado a través de contratos, el que define gran parte de la elección, especialmente en las zonas de interés económico mayor, de actividad subversiva o narcotraficante. La Constitución fue muy parca en este aspecto y el proyecto de ley de partidos presentado por el gobierno en 1992 se reduce a mantener el *statu quo*, sin obligar a los partidos ni a disciplinarse ni a financiarse debidamente.

ANEXO 3

ALGUNOS ASPECTOS DEL MARCO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

1. *El ordenamiento territorial*

La Constitución de 1863 era federalista; la de 1886, centralista. La reforma de 1936 consagró la intervención estatal; la de 1968 llevó al culmen la centralización; la de 1986 fue municipalista. La Constitución de 1991 es la mezcla de todos estos factores, sin mucho orden ni concierto. Acoge la tendencia descentralista sin llegar a lo federal; mantiene elementos intervencionistas y centralistas, como los llamados "institutos descentralizados" de 1968, fortalece la región y el municipio. Ante la imposibilidad de establecer un régimen territorial definido, los constituyentes lo refirieron a un organismo que se ocuparía del tema y a la ley. Desde el artículo 1, la República

es definida como unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; sin embargo, no se distribuyen claramente las competencias del Estado central y de las regiones y localidades.

El municipio, la célula fundamental, se puede dividir en comunas urbanas o corregimientos rurales, los cuales tienen atribuciones referentes a la representación, elaboración de planes, programas y propuestas de inversión, recepción de presupuesto y control de la gestión pública. Estas características las retoma la Constitución de las que les habían asignado a los municipios en 1986.

Para crear o suspender municipios, o para quitarles o añadirles territorios, la

decisión se supedita a las condiciones que fije la ley y a las asambleas departamentales. El gobierno puede crear territorios indígenas.

Los alcaldes

El período fue fijado por la Constitución en tres años, no es reelegible inmediatamente y se le puede revocar el mandato. Entre sus atribuciones están la de suspender o fusionar entidades y empleos, señalar funciones y establecer sueldos. También en sus manos reposa, con el concejo, la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras y el fomento de la participación comunitaria.

Los departamentos

Entre el centralismo y el municipalismo, las regiones —los departamentos— se habían convertido en entes burocráticos sin relieve político. La Constitución del 91 los rescata, al colocarlos como coordinadores de los municipios, enlace con el gobierno central y apoyo administrativo. Sin embargo, su perfil, es aún muy confuso. Al departamento corresponde la planeación, disponer el apoyo financiero y crediticio, la coordinación de la educación y la salud e integrar los planes locales, con los regionales y nacionales. Respecto a la nación, le corresponde el orden público de acuerdo con el presidente y seguir la política económica nacional. El gobernador es, además, delegado del presidente y, en ocasiones, delegatario de funciones presidenciales para los servicios nacionales. Somete al presidente ternas para escoger los jefes seccionales de los establecimientos públicos (institutos descentralizados). También se le atribuyen a los departamentos funciones en lo que respecta a turismo, medio ambiente, vías y desarrollo de las áreas fronterizas. Todo ello será base de litigios que la Constitución pospuso para una ley orgánica de ordenamiento territorial,

aún no elaborada. Para crear departamentos, las condiciones deben ser también instituidas por la ley orgánica, respetando la consulta popular. Como las anteriores intendencias y comisarías fueron declaradas por la Constitución como departamentos, es poco probable que se varíe la actual distribución en el futuro inmediato.

El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene disposiciones legales particulares en lo administrativo, fiscal y de cambios, inmigración, comercio exterior, uso y compraventa del suelo, cultura y ecología.

Los departamentos pueden constituir regiones no coincidentes con sus límites para cuestiones fiscales, educativas, militares y de planificación. Lo que, evidentemente, daría origen a contradicciones con los municipios y con el Estado central, e inclusive entre los mismos departamentos que se asociaran. Porque no es claro si un departamento puede pertenecer a varias regiones, no es admitido que se integren regiones con partes de departamentos, ni se conoce si les es permitido poseer órganos, recursos y competencias.

La Constitución permite a las Asambleas organizar provincias con municipios y territorios indígenas, pero no se sabe cuáles competencias tendrían lo que puede alterar las de municipios y departamentos.

Las áreas metropolitanas

Tampoco son definidas en la Constitución, sino que se declara tales a Bogotá, Cartagena y Santa Marta, para facilitarles estatutos especiales por sus características propias de capital nacional y distritos turísticos.

Las rentas y transferencias

Las entidades territoriales poseen patrimonio y competencias tributarios. Le corresponde a la ley nacional determinar cuáles rentas serán nacionales,

cuáles territoriales y las bases de tributación. A los municipios se les concede el impuesto predial como exclusivo. Se permiten las contribuciones para recuperar los costos de las obras públicas. A los departamentos se les dejaron los monopolios de licores y juegos si muestran eficiencia.

Las transferencias del tesoro nacional a las entidades territoriales, deben tener relación entre el dinero girado y el servicio para el cual se asignan, así el situado fiscal es para salud y educación para los departamentos, y para los municipios depende de lo que señale el legislador. El problema con estos recursos es grande porque los tributos regionales actuales son pequeños impuestos de bases reducidas y subvaluadas, tarifas altas, baja eficiencia y poco control. A los municipios se transfiere el 12% de los ingresos corrientes de la nación, tasa que irá progresando hasta el 22% en el 2.002. El 60% de este dinero se asigna a los municipios de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas y el 40% restante responde a la población total, a la eficiencia con que se manejen los recursos y al progreso en la calidad de vida, favoreciendo en el reparto a los municipios de menos de 50.000 habitantes.

Los servicios

Uno de los mayores escollos políticos, sociales y para la inversión en el país es la inexistencia o la baja calidad de los servicios públicos. La Constitución del 91 los liberó del monopolio oficial al indicar que pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por organizaciones o por particulares. Así a cada municipio le es dada la facilidad de optar por asociarse con otros municipios, organizar sus propias entidades, hacer convenios con la nación o celebrar contratos con organizaciones o personas privadas. Aunque la Constitución fue en este campo abierta y flexible, todavía la privatización en la prestación

de los servicios es muy tímida, apenas reducida a la recolección de basuras y otras actividades menores y es difícil romper la mentalidad y las estructuras sindicales y de intereses que priman en renglones como la generación y distribución eléctrica, los acueductos, la telefonía y las telecomunicaciones, la salud y la educación. En comparación con el resto de países de América Latina, Colombia sigue siendo estatista, poco proclive a la privatización, proteccionista y no muy dada a la eficiencia, la lucha contra la corrupción y la superación de los vicios del clientelismo político.

2. El marco económico

Como en la cuestión territorial, la Constitución de 1991 adolece de un concepto económico definido. Se sostiene entre un intervencionismo menguado con respecto a la última tradición constitucional y una tímida apertura neoliberal. En esto refleja las aporías contemporáneas entre Estado, libertad económica, intervención o regulación y demandas sociales. Aunque reconoce los beneficios del mercado libre, lo controla a través de la planeación y reconociendo la libertad económica, se la regula por medio de la intervención.

A la libertad económica se le señala como límite del bien común. A la libre iniciativa, la responsabilidad. Las empresas, como la propiedad, tienen una función social que implica obligaciones, inclusive ecológicas.

Al reconocimiento explícito del derecho de propiedad, le cabe sin embargo —deduciendo de la primacía de su función social— la expropiación. Como doctrina, este aspecto es generalmente aceptado en el país. El escollo que se ha presentado reside en la facultad que la Constitución concede al gobierno de expropiar por vía administrativa "en los casos que determine el legislador" y "sujeta a posterior acción contenciosa administrativa". Como aún no se ha regla-

mentado suficientemente este artículo (58), no es posible saber cuánta sea la injerencia real del gobierno en el futuro, pero probablemente no sea mayor de la necesaria para actuar ágilmente en casos de evidente utilidad pública e interés social y con las debidas salvaguardas.

La Constitución es especialmente abierta al reconocer, además de la propiedad individual, la de formas asociativas y solidarias y la de grupos indígenas. Propicia la repartición de la propiedad de la tierra y la democratización accionaria.

El Estado se reserva la dirección general de la economía para racionalizarla buscando la mejor calidad de vida, la equitativa distribución de los bienes y la preservación ecológica. El ejecutivo es el encargado de fijar la política económica y los planes de desarrollo, en los cuales deben encarnarse estas directrices constitucionales. La intervención tiene como objeto mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los habitantes. La Constitución es concisa al fijarle al Estado las metas que debe buscar: "Será objeto fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" (Art. 366). En este sentido se orientará el gasto público. Otro índice para medir la acción social del Estado, con incidencia directa sobre la propiedad, es la obligación de sujetar los tributos a los "principios de equidad, eficiencia y progresividad" (Art. 363), lo que se refuerza con una administración pública gerencial eficiente. Para proteger el valor de la moneda se faculta al Banco de la República y a su junta, autónoma respecto al gobierno, para ser la máxima autoridad en cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias mirando solamente el interés público. Se prohíbe al Banco establecer cupos de crédito y garantías a favor de particulares. El endeudamiento del Estado requerirá la unanimidad de la junta y no podrá exceder su capacidad de pago (Art. 364).

La planeación obtuvo reconocimiento constitucional. Debe buscar el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, el avance genético y biotecnológico, y la investigación y transferencia de tecnología. En la estrategia, se diferencian los propósitos a largo, mediano y corto plazo (Art. 339) y se indica que el presupuesto de inversión no puede disminuir de un año a otro. La planeación debe ser concertada entre lo nacional, lo regional y lo local, bajo un Consejo Nacional de Planeación Consultivo y un Consejo Nacional de Planeación.

Dos artículos señalan excepciones a la planeación general. El 361 establece el Fondo Nacional de Regalías. Este se alimentaría de "los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios". El gobierno ha presentado un proyecto de ley tratando de regular este espinoso asunto, de gran sensibilidad en los departamentos y municipios con regalías mineras, que actualmente cursa en el Congreso. El Artículo 337 se ocupa de las zonas de frontera y dice: "La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo". Esta posibilidad de estructurar un verdadero Estatuto de Fronteras no ha tenido desarrollo legislativo, y la iniciativa pre Constituyente del Ministerio de Desarrollo de declarar zonas libres las fronteras con Panamá (en Urabá), Venezuela (en Cúcuta) y Ecuador (Ipiales y Tumaco), no ha tenido tampoco desenvolvimiento en su implementación.

Sobre los monopolios la Constitución es cauta y refiere al Estado y a la ley su arbitraje: "El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (Art. 333). La justificación de la intervención del Estado en el recorte de la libertad, se expresa así al final del Artículo 333:

"La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

La intervención se amplía (Art. 334) a la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y a los servicios públicos y privados. Igualmente, en los recursos captados del público.

Finalmente, la Constitución alienta la internacionalización de la economía, empezando por el círculo más próximo —Latinoamérica y el Caribe— donde admite hasta la creación de organismos supranacionales, y extendiéndose a todo el globo (Art. 227 y 226).

3. Marco de las relaciones internacionales

El Artículo 9º de la Constitución del 91 contiene los principios fundamentales de la política exterior: "Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe".

La definición que hace la Constitución del Estado colombiano contiene como notas características, el ser social de derecho, unitario y descentralizado, con democracia participativa y pluralista. En lo interno hace un amplio y prolijo reconocimiento de los derechos humanos, que sujeta en su interpretación a los convenios internacionales. Reconoce, además, todos los principios de la vida internacional y la no intervención en asuntos de otros. Le otorga prelación a la comunidad latinoamericana y está dispuesta a ceder soberanía en los órganos que se establecieran para implementarla, y a la zona caribeña. Los prin-

cipios del Derecho Internacional de los cuales trata la Constitución son de tres clases: convencionales, consuetudinarios y de interpretación o jurisprudencia. Son, entonces, los contenidos de las Cartas de la ONU y la OEA y en los tratados vigentes; igualmente, las declaraciones interpretativas de los organismos multilaterales, como por ejemplo, las resoluciones de la ONU o la jurisprudencia sobre Derechos Humanos del Tribunal de San José.

Las directrices de la política internacional, son, entonces, la soberanía, independencia e integridad del territorio, la sujeción al Derecho Internacional y la integración.

Es de especial importancia y significado el título segundo de la Constitución dedicado a los Derechos Humanos. Son el meollo del conflicto que vive Colombia, con enormes repercusiones internas y externas. La Constitución los enumeró taxativa y ampliamente —incluyendo las tres generaciones— para que hubiera posibilidad de invocarlos, hizo difícilmente modificable el texto y lo acompañó de mecanismos para su protección, incluida la tutela.

Para hacerlos aún más invulnerables decidió que el ordenamiento internacional prevalece, en lo que respecta a los Derechos, sobre el interno y en la interpretación predomina el Derecho Internacional: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" (Art. 93).

Tanto por vivir Colombia en estado de guerra no declarada, como por la interpretación laxa que se había dado de los derechos al imponer el Estado de Sitio —desde 1949 hasta 1991 con breves interrupciones—, la prevalencia del

derecho internacional en lo referente a derechos humanos es una manifestación explícita de reconocimiento a la democracia como ideal del país.

Otros artículos tienen también relación con lo internacional. Así, se permitió la doble nacionalidad, dependiendo de los tratados con los países que la aceptan, dando prelación a la nacionalidad afectiva, o sea a aquella donde la persona reside. El punto es importante por los conflictos que pueden presentarse por convenios de extradición.

En otro aspecto que se recurre al derecho internacional es respecto al territorio que se circunscribe (Art. 101) en sus límites a "los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la nación". Además de lo anterior, la Constitución considera como "parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales". Estos conceptos internacionales contemporáneos son integrados a la Constitución en la noción del territorio, como lo hacen otras naciones, aunque no todas todavía los acepten, sea como norma internacional o de acuerdo con el derecho colombiano.

El derecho de los tratados

Al Presidente, como supremo director de las relaciones internacionales le corresponde la iniciativa en la negociación y firma de los tratados (Art. 189). El aprobarlos o negarlos le corresponde al Congreso, donde es función propia del Senado (Art. 130). El citado artículo (150), contiene una cláusula de favora-

bilidad para la cesión de soberanía en los tratados relacionados con la integración económica, lo que seguramente hará más expedito este tipo de convenios en su aprobación: "Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

Nótese que la prerrogativa hacia la integración económica es universal y los puntos de referencia amplios, aunque sujetos a interpretación del Congreso, ya que se refieren a principios universales de las relaciones internacionales y de los tratados, como son la equidad, la reciprocidad y la conveniencia. El artículo es, de todas maneras, una puerta que se abre para permitir la globalización económica, la real integración y la supranacionalidad. El Artículo 224 es aún más amplio con los tratados económicos y comerciales resultantes de organismos internacionales, seguramente por la rapidez que estos exigen para su vigencia, con la única condición de que en los tratados mismos se señale que permitan la vigencia provisional: "...el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado". (Art. 224).

Tanto la ratificación como la adhesión o la denuncia de los tratados es función presidencial. Los tratados deben seguir el siguiente proceso: aprobación legislativa, concepto de exequibilidad del tratado y de las leyes que lo aprueben por la Corte Constitucional y canje de notas de ratificación. Si la Corte no considera exequible una o varias nor-

mas del tratado en cuestión, el Presidente "sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva (Art. 241). El asunto no es claro porque los numerales vetados podrían ser contrarios al derecho interno.

Al Presidente se le reservan los nombramientos del personal diplomático y consular, con la única limitante de no poder hacerlo con los congresistas, a no ser que éstos renuncien a su curul. Para la asesoría en relaciones internacionales se le crea al Presidente una comisión asesora, que debe componerse según lo indique la ley.

Respecto a los extranjeros, cuando son colombianos por adopción, no se les obliga a renunciar a su otra nacionalidad, sea de origen o de adopción. Sin embargo, como para los colombianos con doble nacionalidad (Art. 46 y numeral 7 del Art. 40), se les impide "acceder al desempeño de funciones y cargos públicos". Los derechos políticos les podrán ser concedidos: "Los derechos po-

líticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital" (Art. 100). En lo referente a los demás derechos, los extranjeros gozan de los mismos concedidos a los colombianos, los cuales sólo podrán ser limitados por razones de orden público.

A los diplomáticos y agentes consulares se les reconoce el fuero diplomático (Art. 235) y en cuanto tales su juzgamiento está reservado a la Corte Suprema de Justicia. A ella corresponde también "conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la nación, en los casos previstos en el derecho internacional" (Art. 235). "Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas".