



EL ESLABONAMIENTO ENTRE EL ESTADO
Y LA SOCIEDAD EN LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA
CONSTITUCION COLOMBIANA

*John Sudarsky**

La discusión sobre la relación entre el Estado y la sociedad ha girado en torno de la autonomía de la acción del primero en lo que se refiere a la relación entre clases y sobre cómo el Estado es o no instrumento de hegemonía de las clases dominantes, ya sean capitalistas o burocráticas. Sin embargo, en el caso latinoamericano, aunque estas discusiones se han replicado, se han introducido algunos temas adicionales relacionados con la forma particular que esta dominación ha tomado, en buena medida herencia de la forma inicial de conquista y dominación española durante la Colonia (Wiarda, 1974). Para el caso que nos atañe, el colombiano, la literatura en general ha resaltado la naturaleza bloqueada en el acceso al centro que ha mantenido una élite, catalogando el régimen político como *oligárquico* (Wilde, 1978; Ogliastrì, 1990), *neopatrimonial* (Eisenstadt, 1973, Sudarsky, 1988) y aún *consociacional* (Hartlyn, 1988); y a la sociedad como *clientelista*.

En este artículo, después de hacer un breve recuento histórico del cual explícitamente se excluirán las relaciones internacionales, se trazarán algunas de las bases constitucionales con las

* Profesor-investigador. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

cuales se mantenía el anterior control hegemónico y sus consecuencias sociales, para traer al lector los cambios fundamentales que se introdujeron en la reforma constitucional de 1991.

Se analizará el forcejeo que se dio al interior de Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) por parte de actores con diferentes proyectos de sociedad y ciudadano, en torno de las instituciones políticas. Con una perspectiva comparativa internacional, se formularán unos escenarios de desarrollo para concluir luego con los horizontes y vacíos que la Constitución de 1991 abre en Colombia desde el punto de vista del desarrollo de la sociedad civil y la democracia *postliberal*. El tipo de eslabonamiento (Lawson, 1982) entre sociedad y Estado y el régimen político que resulte, así como sus consecuencias, serán temas conductores del ensayo.

Como criterios de referencia para la evaluación de los procesos de cambio que se han de precipitar a raíz de la nueva constitución y en general en la construcción de la relación entre Estado y sociedad se utilizarán:

Primero: la gobernabilidad de un sistema político, o la capacidad de un gobierno de llevar a cabo políticas acordes con el proceso de participación ciudadana y la capacidad de darle coherencia a este proceso. Su límite negativo es la anarquía y el caos o la irrelevancia de la acción gubernamental. Tiene una relación directa con la capacidad del régimen de implementar las decisiones que se tomen por el sistema político.

Segundo: la legitimidad con que el sistema político e institucional cuenta y el concomitante compromiso con que la mayoría de los ciudadanos defienden, apoyan el sistema y se sienten depositarios y portadores de tales instituciones. Su extremo negativo es la alienación y la anomia con respecto al medio político y el verlo como externo, intrascendente u opresivo: en manos de otros.

Tercero: la racionalidad de los objetivos que los dos anteriores producen, con una relación estrecha con lo que podríamos llamar la efectividad del Estado para utilizar las anteriores condiciones hacia objetivos económicos y sociales, con sus respectivas políticas, que tengan un componente importante de *construcción* del largo plazo, y que hoy en día necesariamente implican su competitividad económica internacional (Porter, 1990).

De la sociedad tradicional a la desinstitucionalización en la década de los ochenta

La sociedad tradicional

La brevedad del espacio autoriza generalizar sobre la importancia de algunos elementos sociales para explicar el tema de estudio. La tradición hispánica y su estructura simbólica, por el largo proceso de impresión en las instituciones y en la cultura, dejaron una hispanoamérica al garete en el momento de su independencia, en el siglo XIX. En el caso colombiano, luego de setenta años de inestabilidad, guerras civiles y oscilaciones entre centralización y federalización, las instituciones adquirieron una cierta continuidad con la Constitución de 1886, vigente hasta 1991. Ésta registró en buena medida los elementos tradicionales que Merquoir (1991) resume al narrar esta *vieja historia* y que él llamó *jacobismo cristiano* que mas precisamente ha debido llamar el *jacobismo hispano-católico* (Sudarsky, 1991).

De los elementos de tal tradición resaltan, para esta discusión, los siguientes:

- La definición de la sociedad como un todo orgánico -monista en el sentido de que la sociedad es sólo lo político *vs.* dualista o diárquica.¹
- La carencia de responsabilidad de los elegidos ante los electores.
- La carencia de acceso autónomo de fuerzas sociales y aún de personas al centro.
- La relación entre centro y periferia: "...vinculación básicamente *externa* que no pretende cambiar los subcentros dominados por linajes y parentescos-territoriales o rituales... manteniendo tan solo amplias estructuras políticas y administrativas dentro de las cuales las distintas unidades locales pueden retener sus propios límites y actividades" (Einsenstadt, 1973. 32, 37).

1 Taylor (1990) identifica como elemento para el eventual surgimiento de la sociedad civil en Occidente la concepción del cristianismo medieval, según el cual la Iglesia era distinta e independiente del Estado. La Iglesia que conquistó América había perdido su autonomía y era una agente directo del Estado absolutista español vía derecho de presentación y la inquisición (Sudarsky, 1991).

En el caso colombiano, la carencia de conglomerados indígenas con organización imperial -México y Perú-, el relativo aislamiento de las regiones y la discriminación racial (Solaún y Kronus, 1973) produjeron un sistema social donde los límites entre colectividades eran mucho más difusos y las relaciones mucho más particularistas, lo que eventualmente conduciría a una sociedad cuyas jerarquías sociales y eslabones de solidaridad estaban basados fundamentalmente en relaciones patrón-cliente, que ya bajo el impacto del desarrollo económico del último cuarto de siglo producirían una política clientelista. Esto contrasta con formaciones sociales donde las bases precontractuales colectivas o sus residuos pudieron ser cooptadas o movilizadas hacia sistemas corporativistas de Estado.

Hegemonía constitucional

En la Constitución de 1886, de la cual se citará a continuación especialmente su definición de la soberanía y su origen en Dios, se reproducen los elementos con los cuales la tradición establece el eslabonamiento entre la sociedad y el régimen político:

Primero: La soberanía, en “nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad” reside en una indivisible Nación de la cual emanan los poderes públicos. De igual manera que bajo las justificaciones teológicas impuestas durante la Colonia con la filosofía escolástica de Francisco Suárez (1548-1617), una vez que ha sido conformada la soberanía, el pueblo no puede exigirle al gobernante la responsabilidad de sus actos (Cambridge Modern History, IV. 112), delega en él la interpretación de su voluntad sin quedar mecanismos para exigir nada, sin otorgar un mandato. La función del ciudadano cesa en el momento en que deposita su voto, pues éste es sólo una *función constitucional*.

Artículo 106. Los senadores y los representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la cámara a que pertenezcan...;

Artículo 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige ni impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo.

Aún así, donde esta ausencia de soberanía y la posibilidad de eslabonamiento entre representados y elegidos definitivamente se rompe es en el artículo 105 (Sudarsky, 1990) que bloquea toda posibilidad de representar pública y responsablemente intereses, permitiendo tan solo que la jerarquía social se articule exclusivamente en el particularismo, privado, personal y jerárquico de la relación patrón-cliente e, imperativamente, en una política clientelista. Todo esto corresponde entonces a la concomitante premisa de lo que, cómodamente, se ha llamado la autonomía de lo político que casa muy bien con la carencia de eslabonamiento entre la sociedad y el Estado, a no ser que sea clientelista.

Artículo 105. Los individuos de una y otra cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

Resulta un contrasentido pretender rotular un sistema político como democracia representativa, cuando los mecanismos de eslabonamiento entre representados y representantes han sido tan drásticamente cercenados.²

Las anteriores premisas se acomodaban perfectamente a la sociedad de 1886, con dos millones de habitantes, donde la franquicia electoral cobijaba únicamente a cerca de ocho mil electores y donde el atraso, la ignorancia y el aislamiento eran la regla. En perfecta unión con la Iglesia católica (Abel, 1987), se impone desde 1886 una hegemonía conservadora que ha de durar sin resquebrajamientos hasta el gobierno liberal de López Pumarejo (1936) quién intenta poner en marcha una revolución modernizante. Para resumir, de allí se lleva a la crisis que desencadena la violencia, ejercida y promovida desde arriba, a los intentos de imponer una constitución fascista por el conservador Laureano Gómez en los comienzos de los cincuentas, a su derrocamiento por Rojas Pinilla en 1953 con el apoyo de la élite política, al derrocamiento de éste en 1957 en las mismas circunstancias y al surgimiento del Frente Nacional pactado por Alberto Lleras-liberal- y Laureano Gómez. Este pacto de unidad nacional produce un respiro para el desarrollo económico pero bloquea los

2 Para una discusión filosófica sobre el concepto de representación, véase Fenichel, 1967.

canales institucionales de oposición y lucha política desplazándola necesariamente hacia la subversión y los movimientos armados.³

El frente nacional (1958-1974)

El Frente Nacional logra inicialmente una considerable desmovilización del proceso político. A través de un proceso de movilización controlada, cooptación y represión, y reiterando una autoridad basada en una noción de pericia funcional (Smith, citado por Phelan, 1980. 294), se da el respiro necesario para acelerar un desarrollo económico que aminore el atraso y logre restañar las heridas de la violencia. Una división milimétrica de los puestos burocráticos y la rotación de la presidencia entre los dos partidos tradicionales son los principales mecanismos para crear un consenso.⁴ Sin embargo, la apropiación de la burocracia y la alta rotación de los funcionarios, así como la *fracasomanía* (Hirshman, 1975) limita considerablemente la capacidad de implementación del Estado, al reducir los horizontes de intervención en algunos casos hasta sólo nueve meses (Sudarsky, 1988).

- 3 El contraste con Venezuela es interesante al ser la venezolana una sociedad igualmente clientelista pero no neopatrimonial. Dentro de los contrastes importantes en el caso venezolano se observa: la ausencia de una clase burocrática, por haber sido tan solo una capitanía durante la Colonia; la destrucción de la oligarquía por los dos embates que ésta sufrió, primero a manos de Boves durante la Independencia, en la primera mitad del siglo XX por el dictador Juan Vicente Gómez; la recepción de una inmigración masiva, especialmente de italianos, durante los cincuenta; la constitución de una fundación moderna que tiene elementos corporativistas de Estado al dar representación a ciertos gremios en el parlamento; así como el que sea una sociedad mucho menos bloqueada que se puede constatar por la incorporación de la guerrilla a la vida civil y política desde los sesenta.
- 4 La rotulación que hace Hartlyn (1988) sobre el sistema del Frente Nacional como *consociacional* para extender el rótulo que Lijphart utiliza especialmente para caracterizar los regímenes de Suiza y Holanda, es equivocada pues, "aunque en ellos las relaciones entre intercambio específico y generalizado son mucho más complejas que en el modelo universalista..., el acceso a los centros de poder así como la distribución pública de bienes privados, se encuentran mediadas en alto grado por representantes de segmentos *consociacionales*... Aún así, dentro de cada uno de ellos el acceso a los centros de poder se haya abierto a todos según el criterio *universalista*" (Eisenstadt y Roniger, 1981). La esencia del sistema clientelista es precisamente su *particularismo*.

La reforma constitucional de Carlos Lleras (1968) instituida para fortalecer el Estado y centralizar su capacidad de manejo, se hace a costa de botar la llave de las reformas constitucionales al prohibir que el pueblo directamente se exprese en la transformación de sus instituciones. Ella exige para cada reforma dos vueltas por el parlamento requiriéndose para la aprobación de cada una de ellas dos terceras partes de mayoría.

El frente nacional termina formalmente en 1974 después del gobierno de Misael Pastrana, pero muchas de sus instituciones se perpetúan, especialmente la repartición burocrática y la unión muy a menudo milimétrica en el gabinete ministerial.

El cambio en las estructuras de eslabonamiento social y la ausencia de mecanismos de reemplazo en la década de los ochenta

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se acelera un proceso de revisión de las premisas del juego político, y el desbloqueo social que resultó⁵ conviene analizarlo en cuanto a su impacto en el eslabón básico de la sociedad: las relaciones patrón-cliente. En éstas, simultáneamente se realiza el intercambio específico normal además del generalizado: la solidaridad y la confianza. (Sudarsky, 1988. 22-27). El cemento de la sociedad, bajo el impacto del desarrollo económico diluye tan bucólico Estado de cosas. Scott (1970) nos plantea precisamente cómo el clientelismo sufre una transformación bajo el impacto del desarrollo económico. Este, al crear una movilidad social, permite escapar a los ciudadanos de la necesidad de patronos o maquinarias políticas para llevarnos a la que -si compartieramos las premisas de convergencia del paradigma de la modernización y el marxismo- sería la encrucijada actual, donde, según Scott: las demandas se orientan en favor de ocupaciones, clases y grupos de interés.

Al mezclar estos instrumentos analíticos con los datos de algunas de las realidades políticas colombianas hacia el final del

5 Este desbloqueo se registró en las mediciones del Perfil Motivacional Bogotano de 1974 (Piñango y Sudarsky, 1976) y 1978 (Jáuregui *et.al.*, 1978). La brecha entre las dos subculturas y el tema social de la clase emergente aparece ya superado en 1978 pues esta última ya ha emergido.

Frente Nacional, se podrá clarificar qué problemas deben resolver las nuevas instituciones para organizar la sociedad.

Las etapas que Scott establece coexisten en un momento histórico en la medida que se presenta un mayor atraso hacia la periferia. La primera de estas etapas podría fijarse hasta el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1964-1968), en la cual los vínculos políticos se determinan por modelos tradicionales de deferencia hacia las autoridades establecidas. Las inducciones particularistas materiales juegan un papel menor excepto entre un número limitado de poseedores locales de poder. Era la época y son las regiones en donde un ardoroso "¡Viva el partido Liberal!" hacía salir a los votantes a las calles. Sin embargo, su esperada capacidad de exhortación ya no fue suficiente en 1982 para sacar a los liberales a reelegir a López Michelsen luego de que el clientelismo comenzara a problematizarse. Esto aparece inicialmente durante la campaña de Carlos Lleras contra Turbay Ayala en 1978 y, ya programáticamente, cuando Luis Carlos Galán asumió las banderas de purificación del Partido Liberal, dividiéndolo para aquellas elecciones.

La segunda etapa irrumpe con fuerza durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982): los patrones de deferencia se debilitan considerablemente en un periodo de rápido cambio socio-económico. Las relaciones de deferencia se pueden sostener sólo con base en una mayor reciprocidad, *Hechos y no palabras*. La competencia entre líderes por conseguir apoyo, unida a estrechas lealtades parroquiales, estimula el uso generalizado de inducciones concretas y a corto plazo para asegurar la cooperación. A un mayor número de presiones electorales competitivas, más amplia será la distribución de inducciones. La influencia se concentra sobre todo en la ejecución de leyes y de programas más que en su legislación.

No es de sorprender que el gobierno de Turbay Ayala escogiera al Estado como mecanismo para ejecutar el Plan de Desarrollo y así apropiarse los recursos para alimentar las demandas de las maquinarias políticas, escalando los gastos hasta crear la crisis cambiaria a comienzos del gobierno Betancourt (1982-1986). No obstante, el límite de estas inducciones, o por lo menos de las que hasta ahora se han visto, fue la promesa electoral de Belisario Betancourt de repartir *casas sin cuota inicial*, política adminis-

trada por la hija de Rojas Pinilla. La disolución de las antiguas lealtades se evidencia adicionalmente en el hecho de que, a medida que se avanza hacia la tercera etapa, la elaboración de las listas electorales a cuerpos colegiados en las elecciones locales de las ciudades más grandes -el llamado *bolígrafo* por él utilizado para elaborar las listas- se deteriora y éstas comienzan a resultar prácticamente unipersonales. Las listas de los diferentes jerarcas de las fracciones ya no funcionan; sólo los votos de cada cual.

En la tercera etapa, que obviamente se ha de expresar en las áreas más urbanas y modernas de la sociedad, se encuentra que han surgido nuevas lealtades a través del crecimiento económico que recalcan cada vez más vínculos horizontales -funcionales- alrededor de clases u ocupaciones. La naturaleza de las inducciones para el apoyo político parece enfatizar preocupaciones sobre las políticas a aplicar o alrededor de ideologías. Las influencias en la etapa legislativa, más apropiadas a la naturaleza de las nuevas lealtades políticas, se tornan *preponderantes*. Un indicio de esta etapa es el surgimiento del *poder popular*, donde el liberal Ernesto Samper, levanta desde 1982 las banderas de la representación de un grupo específico, distinto a la más vaga del *pueblo* al que muchos decían representar y que, al convocarlo así, tendían precisamente a diluir los límites de las colectividades en formación. Samper intenta representar el *poder popular* de los informales; pero este proceso avanza. Durante las elecciones al Congreso en 1990 se presentan como candidatos varios dirigentes gremiales, como representantes en propiedad de tales intereses: por ejemplo, los comerciantes (FENALCO) y los pequeños industriales (ACOPI). Sin embargo, cuando esta etapa surge de lleno es con la elección de la ANAC en el mismo año, en cuya convocatoria explícitamente se invitaba a participar como tales a los sectores sociales, pero sin especificar cuáles. Al convocarse a elecciones en una sola circunscripción nacional, de repente aparecen grupos que nadie sabía que existían: las sorpresas mayores fueron la elección de los delegatarios evangélicos y dos de los indígenas. Inclusive muchos de otros grupos, con una nula experiencia organizativa nacional, sin ninguna exposición a los medios y con un mes de campaña sacaron resultados esperanzadores: las negritudes, los ecologistas, etcétera. Además está la

estrategia del M-19 de incluir dirigentes sindicales, lo que no era nuevo para la izquierda de la Unión Patriótica.

Pero como se puede observar, y esta es la línea conductora del argumento y la que define los horizontes temporales de su desarrollo, los elementos reconstitutivos de nuevas unidades de solidaridad y compromiso se presentan aún muy débiles. El proceso de degradación de la fibra social que pudiera haber representado las relaciones patrón-cliente es mucho más acelerado que la respuesta institucional y simbólica del sistema. El Estado además se enfrenta con la guerrilla y, mucho más implacable, al narcotráfico y narcoterrorismo.

Los intentos de reforma constitucional de Turbay Ayala, centrada esencialmente en la reforma a las instituciones de administración de justicia, son bloqueadas por el objeto de ella: la Corte Suprema de Justicia. El Presidente Virgilio Barco (1986-1990) luego de tratar de remozar en algo el régimen bipartidista con el esquema de gobierno-oposición, busca un cambio fundamental. Primero, con la aprobación de la elección popular de alcaldes y luego, al procurar a través del régimen de las dos vueltas parlamentarias, introducir una reforma constitucional donde se presentan las premisas de la democracia participativa. Asesinan a Luis Carlos Galán y se desata la guerra para enfrentar al narcoterrorismo. La reforma constitucional que promueve Barco se bloquea pues, en el último momento de las deliberaciones, el presidente del Senado, aparentemente actuando como testaferro de los narcotraficantes *extraditables*, pretende someter a referendun la prohibición de extraditar nacionales. Barco prefiere hundir la reforma antes que perder el único instrumento que los narcoterroristas parecen temer. Prospera entonces desde los sectores más modernos del partido liberal (Cepeda, 1991) la idea de que recurrir al constituyente primario, el pueblo, es más un hecho político que legal. En marzo de 1990 se consulta en las elecciones a cuerpos colegiados el deseo del pueblo de convocar a la ANAC, a través de la llamada Séptima Papeleta, consiguiendo un apoyo rotundo. Simultáneamente con las elecciones presidenciales de mayo se aprueba la convocatoria.

En septiembre de 1990, recién inaugurado el gobierno de César Gaviria, la Corte Suprema de Justicia no sólo aprueba la tesis del *acto político* sino que, de una reforma constitucional

recortada pasa a una totalmente abierta pues “nadie puede restringir al constituyente primario.” En diciembre de 1990 se realizan las elecciones de la ANAC. En enero de 1991 ésta se instala con una composición donde aparecen las fuerzas sociales que se describieron arriba, el recién incorporado de la guerrilla M-19 y su Alianza Democrática, el Movimiento de Salvación Nacional, el Partido Conservador y muy disminuido a una tercera parte del total, el Partido Liberal.

Algunos cambios constitucionales fundamentales

La soberanía: de la nación al pueblo

De enero a julio de 1991 sesiona la ANAC y produce la Constitución de 1991. Los cambios son en verdad fundamentales pues alteran las premisas básicas dentro de las cuales había venido operando la sociedad que, como se vio, se estaba desbordando sobre el marco institucional que la Constitución establecía. Se dilucidarán estos cambios, especialmente desde la perspectiva de crear, por lo menos potencialmente, una nueva forma de estructurar la relación entre sociedad civil y el Estado; pero además se notará cómo, por el forcejeo entre diferentes fuerzas políticas y sus respectivos proyectos de futuro, algunos eslabonamientos fundamentales para crear un sistema político más racional y proyectos de ciudadanos conscientes y comprometidos se quedaron cortos. Será la discusión al final la que nos permita elaborar, dentro de una perspectiva histórica más extensa y como futuro del aprendizaje social que las nuevas instituciones propicien, los nuevos retos y tendencias que se abren.

El cambio fundamental se da en las reformas del preámbulo constitucional en el que Dios, fuente de autoridad, se convierte en fuente de inspiración -para satisfacción de los evangelistas y algunos representantes indígenas panteístas- y en el que la residencia de la soberanía pasa de la *jacobinista nación* al *girondino pueblo*.

La nueva Constitución dice así:

Capítulo I. De los derechos fundamentales. Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder

público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuáles se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

Al residir la soberanía en el pueblo se reconoce que éste está compuesto de partes, disímiles, heterogéneas, multiétnicas, pluri-religiosas, que pueden expresarse como partes en un gran número de espacios característicos de la democracia participativa: en el legislativo o plurinominal, con espacios geográficos que van desde las juntas administradoras locales, pasando por los concejos municipales a las asambleas departamentales y una cámara igualmente de circunscripción departamental. De igual manera, en el Ejecutivo y uninominal de base geográfica, tenemos desde los alcaldes -ya instituidos desde 1986- pasando por gobernadores y terminando con el presidente y el vicepresidente.

La circunscripción electoral nacional

Recogiendo el antecedente de la elección a la ANAC, se rompió el dique de participación que reducía toda elección a un problema local, al institucionalizarse un senado elegido en circunscripción electoral nacional. Se autorizó a participar en política a los *movimientos sociales*; en el caso de los indígenas se crearon unas circunscripciones electorales especiales. El Senado de la República crea una arena de organización de nuevas colectividades sociales que antes eran fragmentadas en circunscripciones electorales exclusivamente locales. Es allí donde, una vez decantado el proceso de participación en lo local, se vislumbran los avances más importantes en el largo plazo.

Al reconocerse que *los partidos políticos* y los movimientos sociales son actores importantes de la gestación de la voluntad política del pueblo, y al financiar parcialmente sus actividades, se les imprime una cierta autonomía que les ayudará a tener existencia propia. Así no tendrán que depender de que cada político individualmente tenga que esquilmar al Estado a través de todas las prácticas clientelistas, los auxilios y otras corruptelas formalmente eliminadas.

Con la adquisición para este pueblo de toda una baraja de derechos políticos, el centro de gravedad del poder se inclina del Ejecutivo al Legislativo y del Estado a la sociedad civil, la cual es necesario conceptualizar y modelar para que se vincule e institucionalice su participación en las nuevas arenas políticas. Con este cambio es preciso prácticamente inventar una nueva serie de instituciones paralelas al Estado que eventualmente lo discipline y, por qué no, lo maneje.⁶

Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos. Capítulo 1. De las formas de participación democrática. Artículo 103... Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Finalmente el antiguo artículo 105, tan expeditamente utilizado para excluir a la sociedad civil de su influencia pública en el legislativo y en el Estado, a horas avanzadas y en el último día de deliberaciones, fue el último en modificarse, con una redacción de compromiso que no ata a los miembros de las cámaras legislativas a mandato alguno.

Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 1. De la descomposición y las funciones. Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados

6 La discusión sobre la relación entre sociedad civil y el Estado, a nivel normativo y a nivel histórico, plantea múltiples posibilidades de tal relación. Gellner (1991) nos ilustra cómo en Occidente, en los orígenes del capitalismo en Inglaterra, inmediatamente después de la revolución religiosa, la relación entre *entusiastas* y *sacerdotes* fue de empate, garantizándose que cada cual pudiera *hacer lo suyo*. Véase también Taylor (1990) sobre este tema. Esta visión de que la sociedad civil maneja al Estado, puede ser una sobrecompensación a la situación actual más no la idea de que la primera disciplina al Estado.

de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Sociedad civil, Estado y la responsabilidad del ciudadano

El cambio del centro de gravedad del poder hacia la sociedad civil encuentra a la sociedad con especiales dificultades, ya que la herencia cultural e institucional carece de antecedentes sobre ella y su relación con el Estado. Adicionalmente, la cultura política vigente llena de temor a diferentes grupos pues consideran que los ciudadanos no tienen los elementos necesarios para ejercer responsablemente la nueva gama de derechos.

Como Gellner (1991) ha anotado, la única instancia comparable en Occidente con el intento de suprimir la sociedad civil en los regímenes comunistas de Europa Oriental fue la Contrarreforma. Pero por lo menos en los países donde el comunismo se impuso existía una herencia que podía ser rescatada por su comparativamente corta duración. En el caso latinoamericano las sociedades *nacieron* bajo la Contrarreforma. La esencia misma de la sociedad civil, por lo menos como es conceptualizada en Occidente, la del mercado y burguesa, fue eliminada y su actor principal hecho el hazmereir de la sociedad (véase Sudarsky, 1992). Como el Estado fue primero, se conformó la noción de que por un lado está lo público, y en ello estaba el Estado, y lo *no público* era privado, personal y particular. La esfera de lo *no estatal* terminó siendo privada, individual y particularista. *Lo público no estatal*, la esfera específica de la sociedad civil, no se encuentra legitimada por la cultura. Por ello, no aparece, por ejemplo, la abundancia de hospitales, fundaciones y actividades creadas y financiadas por entidades distintas a las estatales o religiosas, que sí aparecen en otros países, normalmente anglosajones. La dificultad es tan grande que estos componentes fundamentales de la sociedad civil, se definen negativamente ante el Estado: agencias no gubernamentales. Se ocupan del bienestar general, pero no son gubernamentales. La cultura funciona sólo con la categoría *estatal-pública-colectiva* y *no-estatal-privada-individual* o *familiar*; las categorías *no-estatal-pública-colectiva* y *no-estatal-pri-*

vada-colectiva no aparecen. Son las que hay que inventar, especialmente la primera pues es la esfera de la sociedad civil y su organización interna.

De igual manera que la cultura política y la estructura institucional han precluido el desarrollo de la sociedad civil, simultáneamente han educado al ciudadano para actuar de manera oportunista e irresponsable con respecto al Estado. En su límite esto ha llevado a los paroxismos del clientelismo, a crisis fiscales y a una escalada de demandas que hasta ahora se ejercía individualmente. Un temor importante en este proceso de transición de ciudadanos no participantes a unos participantes y responsables, es el de que las premisas heredadas del régimen neopatriomonal, esencialmente las de una orientación de beneficencia hacia un Estado redentor particularista, con todos sus mecanismos de repartición pública de bienes privados, se reencarne en representaciones recalcitrantes y mecánicas que produzcan crisis de reponsabilidad y fiscal. De ahí, como se observará, la lucha que se dio al interior de la ANAC reflejó esta *ambivalencia de transición* en hacer muy rígidos los mecanismos de eslabonamientos, especialmente alrededor de los temas del *mandato imperativo* y en la estructura de organización más asequible a la cultura política: los partidos.

Las agendas de los diferentes actores en la ANAC

Las instituciones creadas por la ANAC deben ser interpretadas a su vez como un proceso político, donde todas las fuerzas -las nuevas aprendieron muy rápido- dieron su primer ejemplo del proceso que eventualmente se verá en la rama legislativa. Estas fuerzas, en un forcejeo multipolar y cambiante a todo lo largo de la Asamblea, construyeron unas reglas de juego orientadas a buscar privilegios en las batallas electorales que esperaban luchar. Por ello, en su comportamiento en las diferentes comisiones y en su posición sobre cómo deberían ser las nuevas instituciones, se pueden dilucidar sus propias agendas y proyectos políticos. También, en las incompatibilidades que definieron y, especialmente, las que se dejaron establecer, se vislumbran las herramientas con que piensan construir tales proyectos. Para los

distintos grupos hubo victorias y derrotas, unas tácticas, otras estratégicas y algunas que eran el propósito mismo de estar allí. Se analizarán una a una. Primero lo primero: los partidos y los movimientos.

Capítulo 2. De los partidos y movimientos políticos. Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos quedaron registrados en la Constitución. La de 1886 prácticamente los prohibía al hacerlo con las asambleas políticas permanentes. Aún así, se registra ya el intento de excluir a los movimientos sociales de este proceso, pues muchos de ellos, sin ser exclusivamente organizaciones dedicadas a elegir candidatos, querían poder hacerlo. En la Comisión Primera, donde se dieron las primeras escaramuzas, fue derrotada por un voto una proposición en el sentido de colocar en igualdad de condiciones a los partidos y movimientos políticos y sociales. Los partidos y movimientos políticos, y más los ya establecidos, se quedaron con el aval para presentar candidatos y con la financiación de su operación permanente.

Artículo 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley. Pero es necesario preguntar qué significa este otro artículo:

Artículo 108. ...En ningún caso podrá la ley imponer normas de organización interna a los partidos y movimientos políticos, ni exigir afiliación a ellos para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán, sin requisito alguno, inscribir candidatos. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Y aquí es donde se comienzan a proyectar las agendas y estrategias de la organización *democrática* interna de los partidos y movimientos políticos. Se crearon dos bloques: uno en contra de prescribir cualquier estructura interna, constituido

-atendiendo a razones diferentes- por el tradicionalista Movimiento de Salvación Nacional (MSN), la Alianza Democrática M-19 (AD-M-19) y los comunistas en proceso de desleninización de la Unión Patriótica (UP); y el otro, conformado esencialmente por los partidos Liberal (PLI) y el Social Conservador (PSC). El EPL -un grupo guerrillero amnistiado para entrar a la ANAC-, los indígenas, y los evangélicos cuidaban mucho más la posición de los movimientos sociales y normalmente abogaban por la estructura democrática de todo, incluidos gremios, sindicatos y otras organizaciones sociales.

Para los partidos políticos más consolidados -el PLI, y el PSC- era evidente que decretar la democracia interna de sus partidos era "...salvar los partidos -mucho más el liberal-, por Constitución." Pero ello también era evidente para el bloque que se les enfrentaba. Así, Alvaro Gómez del MSM -hijo de Laureano Gómez- hizo una alianza con el M-19 para oponerse, pues "...los movimientos requerían una disciplina personal más fuerte y mayor flexibilidad para consolidarse..." La crema del *jacobismo cristiano* del MSM argumentó en todo el proceso que, para proteger la libertad era necesario permitir que si un partido o movimiento quería organizarse autocráticamente, lo pudiera hacer. Esto se hizo aduciendo el tenor democrático de la *American Civil Liberties Union* de los Estados Unidos, la cual, en aras de defender las libertades civiles en ese país, ha abogado inclusive por el derecho a existir del Partido Nazi Americano. En ningún caso anotaba el MSM que estos movimientos no recibían financiamiento de un Estado democrático. Tampoco recogían como la Constitución alemana, una de las primeras contemporáneas en registrar los partidos como mecanismos para forjar la voluntad política del pueblo, la exigencia de su organización democrática interna.

Los argumentos de la facción exguerrillera del M-19 eran otros: para el M-19 la organización democrática interna era una *ventaja competitiva* que los partidos y movimientos deberían mostrar a los electores, quienes, conscientes de ello, los premiarían al preferir tal tipo de organización. La UP se negaba a aprobar un artículo que permitiera la intromisión en su partido con un argumento mucho más pragmático. No querían que la

lista de los activistas de su partido se convirtiera en una fuente de tiro al blanco: ellos caían diariamente asesinados.

El liderazgo del PLI después de que la propuesta fuera derrotada en la Comisión Primera, volvió a presentarla en la plenaria; allí se encontró con la triste realidad de su partido: al pedir la votación nominal, el proyecto fue derrotado por la falta de un voto. Un poco despistados sobre el significado de lo que acababa de pasar, dos constituyentes liberales aparecieron después de la votación. Los liberales expresarían luego en la plenaria, antes de la segunda vuelta, lo vergonzoso que sería que los partidos políticos fueran las únicas instituciones a las que la Constitución no le exigiría ser democráticas. Efectivamente, a los gremios, los sindicatos, las ligas de consumidores, los movimientos sociales, en fin a todas las organizaciones que se mencionan en la constitución, se les obliga a ser democráticas.⁷

Independientemente de las anteriores consideraciones, se puede afirmar que la nueva constitución crea un sistema mucho más parlamentario del que se tenía. Los nuevos poderes y responsabilidades que se le dan a las dos cámaras, los eslabonamientos que se permiten en la representación -especialmente como veremos adelante, el derecho político a la revocatoria del mandato y la proscripción de las más evidentes lacras del legislativo- posibilitan que en el congreso esté más claramente representado el país. Allí se conforma una de las principales arenas de negociación y acuerdo sobre la operación de éste para aminorar en alguna medida el temor de que toda esta participación pudiera crear una verdadera crisis de gobernabilidad.

7 *Artículo 39.* Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales o gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. *Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente. Artículo 78.* El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho, las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Los mecanismos de eslabonamiento de la sociedad civil y el Estado en perspectiva comparativa

El balance entre legitimidad y gobernabilidad y la construcción de la racionalidad colectiva

Para que sea factible la transición democrática que se espera propicie la reforma constitucional, y que las instituciones allí formalmente establecidas y cargadas de legitimidad produzcan sus resultados y sean apropiadas por los ciudadanos -antes de alguna revuelta autoritaria- es necesario balancear las premisas de la democracia participativa con instituciones jerárquicas que prioricen los problemas. Aún con todos los elementos democráticos que se le quieran incorporar, debieran permitir la toma de decisiones, hacerlas cumplir y disciplinar a los miembros de las diferentes colectividades en su acatamiento a ellas. Es decir, es necesario afrontar el objetivo de la gobernabilidad que haga posible al Ejecutivo en conjunción con el Legislativo implementar políticas acordadas para el desarrollo del país.

La democracia participativa, con los espacios de participación principalmente de ámbito geográfico que antes mencionamos, fue además complementada con un reparto fiscal del gobierno central, descentralizando algunas responsabilidades fiscales a lo regional. Es de esperarse que estos espacios sean rápidamente ocupados y produzcan su benéfico impacto a medida que maduren y la ciudadanía aprenda a manejar y a recurrir a tales mecanismos. En el tema de la gobernabilidad se requiere de instituciones que integren y coordinen los anteriores focos de participación en jerarquías que nos lleven a ámbitos de selección de alternativas de políticas de desarrollo y además -un además muy central- a lograr que tales decisiones se puedan hacer cumplir, es decir, la crítica capacidad de implementar una política escogida. El problema central es entonces cómo hacer que estas instituciones no sean regresivas en términos de la maduración política de la ciudadanía. También es central que las decisiones que se tomen obedezcan a una racionalidad colectiva compartida por los actores que las formulan, la cual se intuye emergente en la tercera etapa del clientelismo y requiere el paso de lo particularista a lo universalista.

Para dilucidar esta temática es entonces necesario regresar a las instituciones que estructuran la sociedad civil y la conectan con el Estado, y entender cómo éstas pueden ser estructuradas para que maduren colectivamente a sus miembros y a la sociedad en general -el aprendizaje social y la adquisición de la civilidad (Shils, 1991)-, creando una racionalidad que a su vez confirme a los ciudadanos la legitimidad de sus instituciones. Se analizarán en primer término los partidos políticos y luego los gremios, sindicatos y otras colectividades de interés, y su potencial para realizar democráticamente los anteriores procesos.

Los partidos como mecanismos de eslabonamiento político

Los mecanismos de eslabonamiento que se debe esperar surtan los partidos, debemos extrapolarlos -con todas las potenciales dificultades de ello- de países con estructuras democráticas más maduras, en los que se haya probado la capacidad de sus sistemas políticos de procesar el conflicto y el cambio de etapas post-industriales. Aún así, es necesario registrar que ninguno de estos sistemas deja de adolecer de carencias importantes, las cuales se han hecho más evidentes ahora que al haberse derrumbado el comunismo, los estándares de comparación de las democracias no pueden tan fácilmente superarse. Estos puntos de referencia permitirán poner en una más precisa comparación internacional a Colombia, y sacar la discusión del cómodo provincialismo que frecuentemente permite proclamarla como *deviant case*.

Regresando a la sociedad colombiana, al observar el efecto disolvente que el desarrollo económico tiene en los tradicionales mecanismos de eslabonamiento y la aún débil tendencia del surgimiento de las nuevas unidades de solidaridad de la sociedad moderna, se deberá analizar más precisamente el rango de alternativas con las cuales, en una perspectiva comparativa internacional, los partidos políticos cumplirían la función de vincular la sociedad a la política y al Estado.

Lawson (1980), luego de analizar quince estudios específicos sobre las diferentes formas de eslabonamiento por las cuales los partidos vinculan a *ciudadanos y gobiernos* presenta la siguiente clasificación:

a) *Participativa*: en la que los partidos sirven como agencias por medio de las cuales los ciudadanos pueden participar en el gobierno, por ejemplo, Francia. En ellos, los partidos presentan políticas alternativas y responden a la cambiante opinión del electorado.

b) *Reactivo a políticas*: por la cual los partidos sirven como agencias para garantizar que los funcionarios públicos respondan a los puntos de vista del cuerpo de votantes, por ejemplo Holanda. La efectividad de tal eslabonamiento depende, en sistemas multipartidistas, de la capacidad de los líderes de los partidos de interactuar efectivamente para lograr el necesario acomodo y compromiso. Sólo se logra el eslabonamiento cuando se tiene real control por parte del Legislativo.

c) *Por recompensa*: en la cual los partidos funcionan principalmente como canales para intercambiar votos por favores, como el caso colombiano. En ellos el eslabonamiento, en el sentido de control popular del proceso de formulación y selección de políticas, permanece inexistente.

d) *Directivo*: en la cual los partidos son usados por sus gobiernos para mantener control coercitivo sobre sus miembros, como sucede en México y en la antigua Unión Soviética. Los mecanismos que utiliza son la saturación de símbolos, la saturación organizacional-control de instituciones locales- y centralización del reclutamiento.⁸

Del eslabonamiento individual al funcional: la social democracia y el neocorporativismo en Inglaterra y Suecia

El análisis de Lawson deja un vacío importante, que ella misma tácitamente reconoce al tratar de explicar qué pasa cuando los partidos fallan (Lawson y Merkl, 1988). En su esquema se reproduce una situación frecuente en el análisis de la democracia participativa y la democracia liberal: eslabona individuos con

8 Nótese la ausencia de referencias al caso EUA. Lawson, en comunicación personal sobre este tema anota sobre él "Su sistema bipartidista de distritos de un solo miembro ha creado partidos poco efectivos, una tasa de votación de menos del 50 por ciento y un conjunto de problemas públicos cada vez más graves que debilitan la nación al evitar darles la atención que merecen...Cuando los gigantes trastabillan, aquellos que les siguen las huellas deben mirar hacia su propio sendero para ir donde ellos quieren ir", 1992.

gobiernos. Se debe buscar entonces una perspectiva que mire países donde el mecanismo de vinculación sea más correspondiente con la tercera etapa del clientelismo: donde los grupos funcionales jueguen un papel importante. Para ello parece más adecuado, porque amplía nuestro rango de comparación, mirar aquellos países que no sólo han logrado sistemas políticos muy sensibles a la opinión de los votantes, sino que además han logrado una combinación más adecuada entre desarrollo e igualdad cuando han ampliado la franquicia electoral.

Para lo anterior resulta interesante la experiencia de países europeos con partidos social demócratas, particularmente aquellos caracterizados por sistemas sociales llamados con distinto grado de vergüenza corporativismo social o neocorporativismo. Con la vergüenza me refiero a que, de igual manera que el comunismo permitió disminuir las expectativas con respecto a lo esperado de la democracia, el fascismo logró prácticamente eliminar la reflexión pública acerca de cómo las fuerzas funcionales, correspondientes a la división social del trabajo, deberían vincularse democráticamente a la política.

Estos sistemas neocorporativos, especialmente los de los países con herencia protestante -Suecia, Inglaterra y Alemania- se caracterizan por la aparición de partidos políticos con clara relación con las organizaciones obreras: la social democracia alemanas y suecas y el laborismo inglés. Los casos de Inglaterra y Suecia nos permiten ilustrar cómo (Hecló, 1974) cuando la franquicia electoral se amplía, estos partidos surgen y, en el curso de una generación, logran las mayorías, gobiernan y crean sistemas avanzados de seguridad social. Sin embargo, es necesario no sólo mirar la transición de los partidos, puesto que en estas sociedades se ha desarrollado simultáneamente una estructura paralela que ha permitido la organización y ordenamiento de dos de los elementos más constitutivos de la sociedad civil y su eslabonamiento con el Estado: las agremiaciones de los empleadores y de los trabajadores. El neocorporativismo surge -para citar el ya *locus classici*- en sociedades con un capitalismo avanzado, a diferencia del corporativismo de Estado característico del fascismo que surge cuando las clases dominantes se imponen en "sociedades donde desaparece un pluralismo naciente,

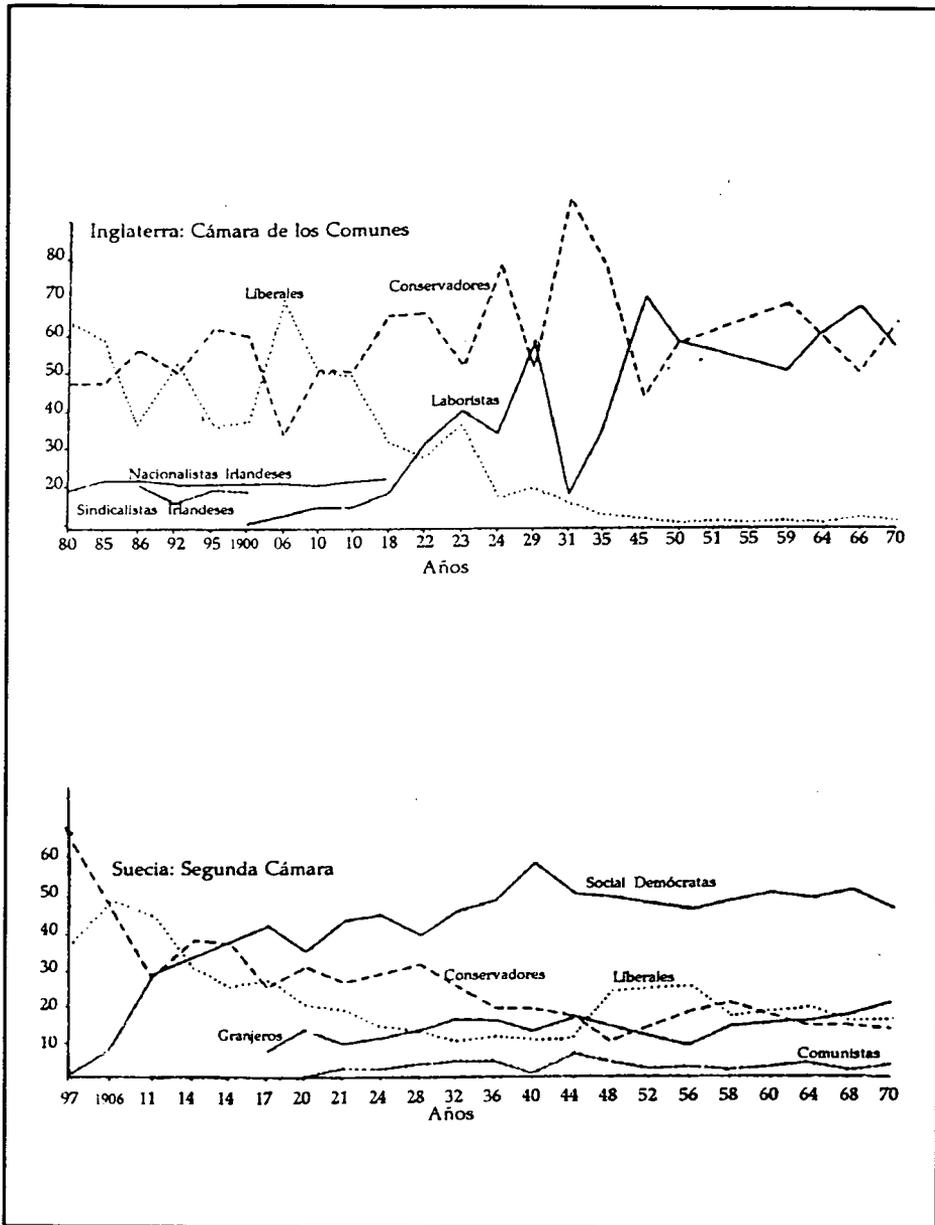


FIGURA 1: Distribución de preponderancia en el parlamento de Inglaterra y Suecia 1880-1970 (Hecló, 1974,38).

reprimiendo y excluyendo la articulación de demandas de las clases subordinadas en una situación donde la burguesía es débil, se encuentra internamente dividida, es extremadamente dependiente y cuenta con escasos recursos y legitimidad para proceder dentro de un esquema liberal democrático" (Schmitter, 1974), y que en Latinoamérica se dio, por ejemplo, en México.

El neocorporativismo reemplaza al pluralismo en un proceso histórico. Gradualmente los diferentes gremios van asociándose, jerarquizándose, excluyendo a otros y haciendo compulsiva la participación en ellos. Estos van recibiendo responsabilidades de concertación y consulta por parte del Estado, para garantizar la gobernabilidad, siempre y cuando tales cúpulas guarden cierto grado de control sobre la selección de su liderazgo, de tal manera que se responda a los procedimientos y objetivos acordados, y compela a sus miembros a respetar los pactos sociales que se hagan.

Las relaciones entre los partidos políticos y las grandes corporaciones de empleados y empleadores son complejas, aunque en el caso del Partido Laborista inglés es bastante transparente: su colegio electoral está compuesto en un 40 por ciento por representantes de los sindicatos, 30 por los delegados regionales y 30 por miembros del Parlamento (*The Economist*, abril 12, 1985, 32).

Los partidos socialistas de los cuales nos ocupamos, escogieron una vía no revolucionaria sin dictadura del proletariado. El instrumento principal para su arrollador avance es la ampliación gradual a nuevas colectividades funcionales, correspondientes a la división social del trabajo, de un sistema de seguridad social que en su apogeo provee servicios de protección que van desde la cuna a la tumba.

Esto lo logran los trabajadores a través de organizaciones dirigidas a defender sus intereses: sindicatos y partidos políticos (Panich, 1977). Estas organizaciones constituyen una amenaza a la acumulación capitalista y sus medios de producción. Por ello surge la necesidad de limarle el filo a la lucha de clases y sacarla del proceso productivo: de las fábricas. El desarrollo de la sociedad de bienestar ha logrado exitosamente este objetivo al ofrecerle a los trabajadores un ingreso y un nivel de vida no derivado de su salario. La clase trabajadora logra esto no a través de la confrontación en la fábrica, sino a través del sistema político-administrativo y la legislación social (Grimberg, 1991, 212).

La temática del neocorporativismo es en sí misma de una gran complejidad (Uricoechea, 1990) y aquí tan sólo se podrá tratar superficialmente. Basta decir que en muchos casos la estrategia del sector laboral implica, para poder negociar en mejor posición, la búsqueda del pleno empleo, con políticas que a menudo han representado convertir al Estado en un empleador importante.

Aun así, para comprender los límites de esta estrategia y el cambio de rumbo dado en los años ochenta, vale la pena estudiar el Plan Meidner, que llevó a la caída de la social democracia sueca en 1976. La corona sueca se hallaba sobrevaluada, lo que afectaba las exportaciones en un país esencialmente exportador. Se presentaba una inflación considerable y una tasa de desempleo elevada. Meidner presentó, y fue acogida por el Partido Socialdemócrata, la siguiente propuesta: se devaluaría la corona y se aumentarían los salarios por debajo de la inflación. La devaluación tendría un efecto regresivo sobre los trabajadores por el impacto en los precios de los alimentos -importados en un considerable porcentaje- lo que hacía aún más costoso para los trabajadores el aumento por debajo de la inflación.

Según Meidner, la devaluación reviviría las exportaciones y produciría unas *superutilidades* al sector empresarial. Pero, según la clásica posición marxista, éstas deberían ser apropiadas por la clase obrera, no por los obreros en particular, sino por los fondos de retiro de las grandes centrales obreras, que de por sí manejan, como lo hacen en otros países capitalistas avanzados, un porcentaje considerable del mercado financiero. Pues bien, el sector empresarial sueco, uno de los más centralizados del mundo, no sólo no aceptó la propuesta sino que salió a la calle a hacer demostraciones contra este plan pues produciría una masiva *fuga de capitales* que destruiría el sector productivo sueco. En una coalición de varios partidos se logró derrotar electoralmente al partido socialdemócrata. Retirado el Plan Meidner, ésta pronto volvió al poder. En 1982 logró mantenerlo en coalición con los antiguos comunistas y en septiembre de 1991 fue derrotado.

Durante los ochenta, en una serie de políticas cuyo rótulo se disputan si son neoliberales o neoconservadoras, y especialmente bajo el gobierno de Margaret Thatcher, el sistema corporativista fue minado considerablemente. Sus efectos inflacionarios se re-

conocieron así como el impacto de sus políticas en la capacidad competitiva de las naciones, al apuntalar sindicalmente industrias obsoletas tecnológicamente. Pero se había superado con éxito todo el ciclo de oportunidades de la postguerra. La división del trabajo correspondía ahora a la de una sociedad post-industrial: trabajadores de cuello blanco y rosado, científicos, profesionales, etcétera. Aún así, en el proceso de negociación para la Europa de 1992, en el Mercado Común Europeo, parecen estar reconstituyéndose ya en el ámbito Paneuropeo las mismas dos jerarquías. Sin embargo, con el efecto de la sobre oferta de mano de obra producida por la caída del Muro de Berlín se crean problemas muy complejos a la social democracia. Por ejemplo, en Alemania donde ha tomado la posición de impedir que los beneficios de la seguridad social se extiendan a la Alemania Oriental. Seguramente allí se dará una importante batalla, luego de algunos años de unificación.

Es entonces crítico resaltar cómo, en un proceso de apertura democrática, del establecimiento de una nueva franquicia política, en países desarrollados los intereses terminan asociándose públicamente con diferentes partidos. En los modernos, éstos formulan, presentan, someten a su electorado y, desde el Estado, impulsan políticas alternas. Un electorado informado y consciente, a través de un proceso electoral, toma decisiones, escoge alternativas, no simplemente se somete a los carismas que les puedan constituir a través de los medios de comunicación. Y cuando no están de acuerdo, pueden precipitar un cambio de mandato, como ocurrió en febrero de 1991 en Francia con respecto a un nuevo impuesto de seguridad social que amenazó con derrocar a Rocard y lo forzó a cambiar de política. Asimismo, en Inglaterra, el *Poll tax* precipita dentro del partido conservador un voto de no confianza y cayó la Primer Ministro Margaret Thatcher.

Los proyectos de los partidos y movimientos en Colombia

De igual manera que antes se había comenzado por dilucidar los proyectos de los diferentes actores políticos en la ANAC, según fueron registrados en la constitución, es conveniente que ahora

se añadan las posiciones que explícita o tácitamente formularon con respecto a cómo eslabonar a la ciudadanía al proceso político y a su compromiso con las instituciones y, adicionalmente, presentar cómo vislumbraron cuál debía ser el proceso de ilustración y conciencia del ciudadano sobre el país, para lo cual, el control de los medios de comunicación de masas se tornó esencial. Cada una de las posiciones y proyectos políticos se deben ver entonces como una *profecía-en-proceso-de-ser-vuelta-realidad* esencialmente en cuanto a hacer realidad un *proyecto ciudadano*.

¿Cuáles son entonces los proyectos? Comencemos con el Movimiento de Salvación Nacional, el reducto tradicional por excelencia. La suposición básica de Alvaro Gómez es la de un *partido de masas* a las cuales espera llegar a través del acceso privilegiado que el gobierno concede a los medios de comunicación, especialmente la televisión. Como minoría con quien una alianza electoral puede ser crítica, mantiene una *flexibilidad* temática en la cual está dispuesta a sacrificar aun sus más caros elementos tradicionales, como aceptar el matrimonio civil. La flexibilidad requiere no institucionalizar su movimiento. Por su parte, el Partido Social Conservador con maquinaria clientelista conectada con el sector tradicional rural, ve ante la realidad de su derrota -como defensores del fardo ideológico tradicional- la necesidad de *reempaquetarse* tratando -en el relevo generacional dentro de la familia Pastrana-, de convertirse en un futuro movimiento thatcherista; defiende la propiedad irrestricta y los mecanismos para crear una racionalidad económica. Superando el relevo generacional, reproduce la carencia de proyectos de institucionalización de partido.

En cuanto al hegemónico Partido Liberal es necesario recorrer los intentos de crear dentro de él una racionalidad programática y de superar el manejo puramente electoral y clientelista. Luis Carlos Galán, luego de abstenerse de dividir el partido en la elección de Barco, realiza el Pacto Ideológico de Unión en junio de 1988. Se exige la consulta popular para la selección de candidato presidencial y la realización de un congreso ideológico para establecer la plataforma del partido. La lucha de Ernesto Samper en este mismo sentido había sido arrasada en la convención que proclamó a Barco en 1985. Al morir Galán recoge las banderas de

renovación de César Gaviria quién, como candidato a la consulta, asiste al Congreso Ideológico del partido (febrero, 1990); allí rechaza como *una colcha de retazos* muy semejante al partido la plataforma que se presenta. Allí mismo se precipita el proceso político de convocatoria a la ANAC.

¿Existe un proyecto político? Muchísimos. Pero se niegan a deslindar intereses. Unos proyectos pretenden ser social demócratas pero reiteradamente el partido no es admitido en la Internacional Socialista. Otros pretenden representar todos los intereses y, subyugados por el modelo mexicano, buscan abrir secretarías para todos los grupos funcionales y debilitar los movimientos sociales. Finalmente se continúa haciendo lo que sabe hacer: en las elecciones de renovación parlamentarias de diciembre de 1991, de manera *ad hoc* el expresidente López, como jefe del partido, endosa a cuanto candidato lo necesita para luego de las elecciones recoger los elegidos. Lo que en las elecciones para renovar el congreso en 1991 llamaran *operación avispa*, para las elecciones de asambleas y gobernadores departamentales, concejos municipales y alcaldes (marzo de 1992) se atomiza aún más para convertirse ya una *operación jején*. Las restricciones que impiden las reparticiones burocráticas tradicionales, por la elección popular de gobernadores, llevan a los parlamentarios liberales a afirmar que ya no hay *partido de gobierno ni gobierno de partido*. Si comparamos con Inglaterra y Suecia la gráfica no es muy alentadora para el mediano plazo.

Por otro lado, la AD-M-19 oscila entre el lento -para las aspiraciones presidenciales de Navarro Wolf- proceso de organizar las masas en un proyecto social-demócrata y el populismo del cual nació con la hija del exdictador Rojas Pinilla y la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Esta oscilación lo lleva a incluir como senadores candidatos claramente identificados con los grupos económicos más fuertes y con el conservadurismo. Una inclinación hacia el pensamiento de Bolívar, hace que se encuentre una afinidad con el pensamiento claramente corporativista de Estado y jacobinista escolástico de Mario Laserna (1986, especialmente 169). Pero, en otro extremo, en la Asamblea Constituyente se encontraban los principales partidarios de crear instancias de concertación y mecanismos para fomentar una nueva relación

entre el capital y el trabajo. Aún es demasiado apresurado para juzgar, pero claramente es el M-19 quien más opción tiene de constituirse en la social democracia colombiana.

*A la caza de la conciencia ciudadana:
medios de comunicación o mandatos pragmáticos*

El proceso de construcción de la racionalidad al cual nos hemos referido y la posibilidad de, a través de la presentación de programas alternos, educar al electorado en opciones de desarrollo responsable enfrenta *de facto* el peligro de que el potencialmente benéfico cuarto poder de los medios de comunicación y la opinión escrita, termine haciendo todo lo contrario, trivializando la política, convirtiéndola en un espectáculo y vaciándola de contenidos.

Una de las más vergonzosas sesiones de la ANAC se dio cuando debían votarse las incompatibilidades para ser candidato a la Presidencia y al Congreso. De la Comisión Tercera venía a una serie de restricciones que buscaban impedir que ninguno los candidatos tuviera ventajas sobre los demás. Se había prohibido, por ejemplo, que los candidatos fueran presidentes de gremios. Y había tres propuestas para prohibir la candidatura de quien tuviera el usufructo de medios de comunicación masiva, propuestas que se graduaban hasta llegar a la que parecía más evidente: que si un candidato era director o presentador de un noticiero o un programa de opinión en la televisión hasta el mismo día de las elecciones -se hablaba de abandonar tal posición con un plazo de seis meses a un año- adquiriría una ventaja inusitada sobre los demás. La experiencia de Andrés Pastrana como director y presentador de un noticiero de televisión y victoriosamente elegido popularmente a la Alcaldía de Bogotá, así lo confirmaba. Pues bien, las tres proposiciones se fueron cayendo una a una hasta llegar a esta final, que muchos esperaban saliera, pues era la más evidente y permitiría un mínimo de 72 constituyentes. Con una complicidad de notables abstenciones, la más clara incompatibilidad de informar y crear opinión con ser candidato, parceló la opinión acerca de las cuotas políticas que el Estado dispensa en los espacios de televisión. Este hecho constituye una enorme

ayuda para la *governabilidad*, extendida hasta dos años entrando el siguiente gobierno.

La carencia de opiniones independientes trivializa la política. El político se convierte en un producto que hay que hacer conocer. Como decía uno de ellos, Fernando Botero, puede que la opinión sobre el grupo de los políticos sea mala, pero sobre cada político es buena, porque por lo menos *lo conocen*. En cuanto a los contenidos se encargan las encuestas. Se trata de presentar el producto envuelto en un buen empaque, con contenidos que digan lo que las encuestas quieren que se diga. El electorado no recibe orientación y el pobre político no sabe ya qué hacer con encuestas que cambian todos los días. Le queda la certeza que le da la maquinaria y una siempre impredecible franja de opinión, que no siempre vota. El electorado urbano de la tercera etapa del clientelismo, donde está el mayor nivel de abstención, no vota porque precisamente los políticos no representan ninguna alternativa.

La invención del largo plazo

Si como imperativo del clientelismo se mantenía a la clientela con una orientación a corto plazo para evitar que ella se independizara, y era indispensable mantener una absoluta flexibilidad -por no llamarla oportunismo- de los actores políticos, para reemplazarlo se debe inventar el largo plazo. Y ahí de nuevo cobra una importancia central la organización democrática de los partidos. Porque deben ser ellos los portadores de estos proyectos a largo plazo, por medio de una concepción ideológica comprometida con determinadas preferencias valorativas. Así, por ejemplo, la Internacional Socialista (1989) afirma:

Los socialistas democráticos atribuyen la misma importancia a estos tres principios fundamentales, libertad, igualdad, solidaridad, que son interdependientes. Cada uno de ellos es un requisito previo para los otros dos. Los conservadores y liberales, por el contrario, ponen de relieve la libertad individual a costa de la justicia y de la solidaridad, y el comunismo pretendía lograr la igualdad y la solidaridad, a costa de la libertad.

Estas preferencias valorativas -ideologías- guían programas en el corto y largo plazo que reflejan presupuestalmente prefe-

rencias de gasto o inversión social, y compromisos de ahorro colectivo de una a otra generación. Pero los anteriores valores dependen de a quién se quiera servir y de ahí la importancia del deslinde de intereses. Unos partidos conformados por cuadros de activistas, con capacidad de revocarle el mandato a sus elegidos, proveerían el ámbito preciso de jerarquía democrática y programática para exigir a los elegidos el cumplimiento de lo mandado.

El derecho a la revocatoria del mandato

En contraposición al mandato basado en lo uninominal, ya aprobado en la ANAC, el mandato centrado en lo plurinominal como parte de una *estrategia competitiva de partidos* en conjunto con la formación en el proceso de aprendizaje histórico del tipo de partidos de que hablamos, permitiría que éstos se convirtieran en las verdaderas escuelas, los ámbitos de educación política.⁹

Una propuesta de Galán Sarmiento sostenía que:

Los mandatarios elegidos popularmente podrán ser objeto de la revocatoria del mandato, a excepción del presidente y vicepresidente de la República. La solicitud de revocación sólo podrá hacerse un año después de haberse posesionado el funcionario.

La revocatoria del mandato se ejercerá a través de los siguientes mecanismos: 1) La revocatoria del mandato de los gobernadores y alcaldes podrá solicitarla un número de ciudadanos no inferior al 30 por ciento del total de votos depositados en la respectiva elección y será aprobada por una mayoría absoluta, no menor en número al total de votos con los cuales fue elegido el funcionario. Si es aprobada la revocatoria del mandato y decretada por el Consejo Nacional Electoral,

9 *Artículo 40.* Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ...constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

El mandato basado en lo uninominal quedó establecido así:

Título IX: De las elecciones y de la organización electoral. *Capítulo 1.* Del sufragio y de las elecciones. *Artículo 259.* Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

se convocará a nuevas elecciones. 2) La revocatoria del mandato de los demás mandatarios elegidos a nombre y en representación de una organización, partido o movimiento político (el subrayado es mío) podrá solicitarse por un número de miembros determinado por el reglamento de la organización, debidamente registrado ante la rama electoral, y aprobado en comicios especiales internos por voto secreto de la mayoría de los intergantes de dicha organización. En estos casos, el funcionario será reemplazado por la persona que le siga en la lista por la cual fue elegido.

Parágrafo. Cuando el mandatario se hubiere inscrito a título personal, la revocatoria del mandato se hará conforme a lo dispuesto en el numeral 1.

De igual manera que el M-19 pensaba que la organización democrática interna de los partidos debería hacerlos más atractivos a un electorado consciente, el disponer del mecanismo para revocar el mandato a un candidato que voluntariamente se haya inscrito como parte de un partido o movimiento, lo haría más responsable de su compromiso, de su mandato, ante los electores. Si el candidato no desea hacerlo, podría inscribirse personalmente. La racionalidad de estas opciones quedaría en manos de los ciudadanos, los que se esperaría eventualmente preferirían un candidato con mayor claridad en su mandato.

Con mecanismos como los anteriores, los elegidos podrían tener en los partidos los ámbitos de participación, para ir explicando al electorado la ejecución de los programas producto del ambiente necesariamente de compromiso y civilidad que un sistema cada vez más parlamentario iría creando. Los activistas del partido explicarían a sus bases y viceversa con un eslabonamiento que permitiría, ahora sí, una vinculación no simplemente personalizada y carismática, sino de información válida, elección libre y compromiso interno (Argyris, 1970). En estos casos, el cambio de un personaje se podría hacer sin traumatismo alguno (véase el caso del cambio de Thatcher por Major en Inglaterra). Romperíamos el infinito desgaste de programas costosísimos que cada vez que cambia un ministro deben detenerse, rotularse como fracaso y comenzar otro: la *fracasomanía* que se mencionó antes.

Adicionalmente a lo programático y a la representación pública de intereses, resulta que: por un lado, lo parlamentario crea

una arena importante de coaliciones entre sectores de representación más específicos. Pero, por el otro lado, la recientemente instituida doble vuelta para la elección presidencial y el vicepresidente abre la posibilidad de alianzas *non sanctas* o, por lo contrario, en la dirección del argumento, la de una indefinición ideológica por afinidad de intereses, que permita el endoso del electorado por parte de los dirigentes. Porque lo que indica la experiencia del liberalismo en relación con la consulta popular relizada en marzo de 1990, es la dificultad de endosar tales votos. ¿Una alianza electoral del partido tradicional de Alvaro Gómez con el M-19 aportaría los votos *social-demócratas* en una elección presidencial?, y viceversa ¿se podría vencer la repugnancia por parte de un ciudadano tradicional de votar por un exguerrillero?, ¿o sería más fácil, por ejemplo, la coalición de un campesino con un obrero?

El origen del eslabonamiento

Dentro del argumento aquí formulado, para reemplazar el particularismo clientelista por la representación pública de intereses, es indispensable sostener que, aunque empírica y normativamente la literatura prefiera las categorías del capital y el trabajo como centrales, es la sociedad la que, electoral y democráticamente, debe escoger las categorías de representación en los procesos históricos de maduración de nuevas colectividades que están por inventarse como identidades sociales y políticas. El origen y libertad para avanzar estos procesos es lo que permite llegar a un corporativismo democrático, difícil aún de concebir por los antecedentes fascistas históricos, caracterizados por la imposición desde arriba de las categorías de representación y su exclusión del proceso político y parlamentario mismo. Esta libertad de aglutinamiento permite además que este proceso no termine rigidizando la representación de categorías sociales obsoletas en términos de la división social del trabajo como le sucedió al laborismo inglés con el sindicalismo industrial. La sociedad, a medida que entre a ocupar estos espacios, irá expresándose en la política: los movimientos sociales pueden inscribir candidatos y

los grupos de interés con suficiente nivel de agregación que hagan lo mismo, podrán consolidar este eslabonamiento.¹⁰

Las jerarquías neocorporativistas de empleadores y empleados como instrumentos de creación de racionalidad, gobernabilidad y ...¿legitimidad?

Con el antecedente de que debe ser la sociedad quien determine las categorías de representación, es necesario afrontar las realidades históricas de las principales jerarquías que aparecen en las sociedades industrializadas, como elementos centrales de la estructuración de la sociedad civil y su eslabonamiento con el Estado; superadas las suposiciones individualistas y atomizadas de la democracia liberal es necesario discutir su posible función en cuanto a crear racionalidad, gobernabilidad y más difícil e importante aún, legitimidad. Se intentará hacer esta discusión con el juego de elementos teóricos, artículos constitucionales y eventos históricos para dilucidar la plausibilidad de que la dirección por la cual se ha venido abogando, dé signos de estar emergiendo.

La evolución de lo gremial

Urrutia (1983) nos narra cómo durante el gobierno de Turbay Ayala, éste desbarató el Frente Gremial que intentaba oponerse a las políticas económicas de su gobierno. Desde esa época se vio la irrupción de lo gremial en lo político, en la tercera etapa del clientelismo. Desde entonces y con la convocatoria a la ANAC la evolución ha sido rápida pero obviamente inconclusa.

10 Un problema reiterativo en el discurso sobre las estructuras políticas es la tendencia a utilizar variables categóricas en lugar de continuas. Así, Leal (1991,18) ánota sobre "Estos movimientos se inscriben en el campo de ambigüedad de fronteras entre movimientos políticos y sociales." De igual manera, cuando nos referimos a grupos de intereses, se piensa en una definición *a priori* de las categorías de representación y se habla de intereses privados, no en un continuo hacia lo político y público. ¿Qué es un grupo de intereses con suficiente nivel de agregación, que busca elegir candidatos? Un partido político.

Un catalizador significativo de todo este proceso ha sido el proceso de apertura económica llevado a cabo por el Presidente Gaviria. Su ministro de desarrollo, Ernesto Samper, llevó a negociar a un grupo de industriales colombianos el tratado comercial con Estados Unidos. Efectivamente, la Cámara de Comercio Colombo-Americana vio la necesidad de que la parte colombiana se organizara y creara mecanismos idóneos de negociación. Pero los gremios vieron que este proceso crearía toda una *desinstitucionalización*; por esta razón protestaron y requirieron que fuera una *cúpula gremial* la que realizara estas negociaciones. Con liderazgo rotativo, principalmente entre la industrial ANDI y la comercial FENALCO, se crea la cúpula gremial en 1991 para concertar en las decisiones sobre la apertura.

Pero la carencia de legitimidad de toda la estructura gremial colombiana y su caracterización como cerrada impiden que ellos cumplan con sus principales responsabilidades: por un lado, la de organizar estos procesos de negociación interna y externa y, por otro lado, la de hacer cumplir cualquier pacto. Los ministros de Economía quisieran recurrir a unas *manos visibles* que pudieran forjar concertaciones, pactos sociales o consensos y no tener que recurrir a mecanismos de *manos invisibles* que, en una economía tan permeable e informal como la colombiana, poco funcionan. Los pactos se hacen pero en la realidad no se cumplen, porque los gremios -y centrales obreras- no comprometen las fuerzas sociales que dicen representar ni pueden hacer entrar en vigor tales acuerdos por dejar muchas de las unidades de sus sectores por fuera. Por una parte, el gobierno busca a los gremios para *concertar*; sin embargo, por otra, los ve y a menudo los califica públicamente como representantes de sectores privilegiados que abogan por beneficios particulares para sus miembros.

La cúpula gremial que el Estado busca para tramitar la apertura económica, de una posición proteccionista pasa a enfrentar el reto de la apertura económica. De allí, una vez constituida, se le llamará para que se presente en el frente socio-económico interno. En los dos ámbitos, entonces, para poder operar como agente negociador y compeler con legitimidad las decisiones a sus miembros, deberá profundizar el mandato constitucional de organizarse democráticamente. Este concepto constitucional de *organizarse de-*

mocráticamente deberá recibir un importante desarrollo legal, y la doctrina constitucional irá exigiendo tal apertura democrática.

Pero de igual manera que se tiene el temor de que la sociedad más amplia reitere las premisas de solicitud de beneficios particulares, los gremios tampoco están en la disposición de aumentar sus responsabilidades para formular propuestas macroeconómicas que les permitan compaginar sus beneficios con los de la sociedad en general y no solamente abogar por sus intereses gremiales. Los gremios y sindicatos deberán clarificar sus estrategias en verdaderos *think tanks* y consolidar estructuras organizativas mucho más complejas y abiertas para procesar sus inevitables conflictos, especialmente los que surjan entre ellos. Pero es en el frente interno donde más se requiere de una efectiva organización de las cúpulas gremiales y sindicales. De otra manera el Estado no podrá delegar en ellas las responsabilidades para aliviar la tan temida crisis de gobernabilidad.

Por otro lado, las grandes federaciones sindicales han venido insistiendo en crear un sindicalismo de industria moderno, el cual seguramente les dará mayor capacidad de negociación, y eliminará el gran temor empresarial: de que el ocupar trabajadores sindicalizados sea un factor que contribuya a adquirir o perder su *ventaja competitiva* en el sector. Algunas tendencias se encaminan positivamente en esta dirección al reemplazar la arena de negociación atomizada en cada empresa a un espacio más amplio. Así, por ejemplo, al salir el manejo de las cesantías de la empresa particular a fondos que deberán colocarse en el mercado financiero, se permite que se vinculen estos fondos a los resultados financieros de la economía en general, además de eventualmente responsabilizar también a los entes laborales de su buen funcionamiento.

De esta manera se van, entonces, creando los grandes puntos de negociación en ámbitos generales, al sacarlos de las arenas privadas y pasarlos al campo de las decisiones colectivas y públicas.

De nuevo, al desplazar los problemas de la empresa a una arena nacional, se crean mercados laborales más libres, donde el talento y la mediocridad adquieren su verdadero valor. Comienzan aquí a surgir elementos característicos de mercados laborales más *meritocráticos*.

*El frente interno: partidos, gremios y sindicatos
frente a las políticas sociales*

La Constitución de 1991 tiene poco tiempo de expedida. Pero desde ya se pueden observar germinando sus distintos elementos. A medida que los ámbitos de expresión de la democracia participativa maduren, con la profundización de la democracia local y regional, aparecerá con mayor vigor la democracia representativa conformada por partidos y movimientos políticos que presenten alternativas, ideológicas y programáticas, para que los ciudadanos escojan electoralmente el rumbo que el país deba seguir y utilicen los diferentes derechos políticos para exigir la ejecución de tales programas o una explicación racional de su modificación. A medida que el abstencionista electorado urbano y moderno, no el tradicional y periférico, sea movilizado por alternativas que colectivamente toquen sus intereses, el senado nacional se convertirá en la arena donde los proyectos alternativos en términos de presupuestos de gastos e inversión se negocien en una contienda política, económica y social.

Los movimientos nacionales, liberados de tener que dar sus batallas por contenidos puramente geográficos y ausentes de la Cámara como tales, entrarán en este proceso de negociación a debatir sobre el objeto central de estas contiendas: las políticas sociales, especialmente el tema de la seguridad social

Las políticas sociales son una de las características preponderantes de una sociedad y política modernas; constituyen el instrumento que permite construir un ciudadano libre de los elementos más oprobiosos de la existencia humana, al ser aplicadas de forma universalista como derecho y no en la forma particularista a que nos tiene acostumbrados el clientelismo -en los programas de erradicación de la pobreza, ¿quienes escogían, cuáles pobres recibían estos programas o dónde se aplicaban?

Al respecto, la nueva Constitución establece:

Artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en su sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de

la seguridad social, que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Pero el área de la seguridad social requiere una infinita ponderación y cualquier tentación populista en la *hora de la verdad* puede destruir en el largo plazo al país pues lo sumiría, ahí sí, en una permanente *crisis de gobernabilidad*. Como podemos observar en la Figura 2 (Mesa-Lago, 1982), Colombia se encuentra en la justa media de los países latinoamericanos para su nivel de desarrollo económico.

Un manejo desmesurado de estos gastos en seguridad social nos llevaría a casos como los de Argentina y Uruguay, ejemplos de involución económica donde el estímulo al trabajo no era especialmente notorio. Se destruye el incentivo para buscar empleo y tratar de ascender socialmente por el mérito; se crea un círculo vicioso que termina siendo destruido por regímenes auto-

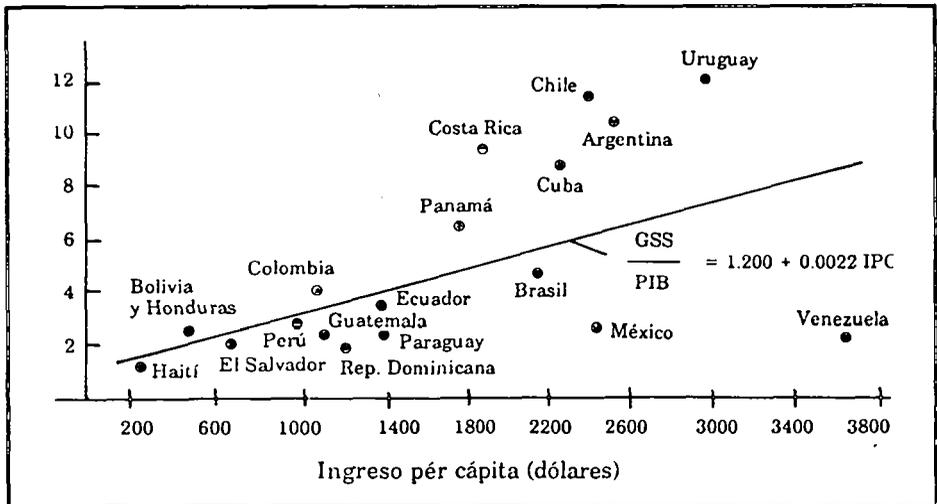


FIGURA 2. Gastos en seguridad social como porcentaje del PIB, según grado de desarrollo económico en América Latina (1982).

ritarios o una inflación que hace las pensiones irrelevantes. Por otro lado, los rezagados, léase en particular Venezuela, corren el riesgo de destruir sus procesos democráticos por el fermento social que crean las políticas de apertura.

Las nuevas arenas constitucionales de concertación social

Sobre el anterior aspecto de políticas sociales, se hace necesario que las jerarquías corporativistas jueguen un papel central, pues adicionalmente al senado, la Constitución ha establecido otros ámbitos de concertación para negociarlas. Curiosamente, ha sido por iniciativa del M-19 que muchos de los espacios de concertación paralelos al órgano legislativo han quedado registrados: el Consejo Nacional de Planeación, para *consultar*; una comisión permanente, para *velar por la armonía obrero-patronal* y una comisión transitoria, conformada por las fuerzas sociales para proponerle al gobierno la reorganización de la seguridad social.¹¹

11 *Título XII. Del régimen económico y de la Hacienda Pública. Capítulo 2. De los planes de desarrollo. Artículo 340.* Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá un carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a los que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho años y cada cuatro años se renovará parcialmente de acuerdo con la forma que establezca la ley.

Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el gobierno, por los representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.

Disposiciones transitorias: Artículo transitorio 57. El gobierno formará una comisión integrada por representantes del gobierno, los sindicatos, los gremios económicos y sociales, los campesinos y trabajadores informales, para que en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de esta constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre seguridad social. Esta propuesta servirá de base al gobierno para la preparación de los proyectos de ley que sobre la materia deberá presentar a consideración del Congreso.

En relación a esta última comisión queda la pregunta de quiénes van a participar en ella: ¿las mismas fuerzas débiles que aun estando allí han permitido, por ejemplo, la crisis actual en el Instituto de Seguros Sociales?, porque allí, en su junta directiva, han estado sentados sendos representantes de las agremiaciones más representativas como la ANDI, FENALCO y las centrales obreras. Y estando en ella, no ha logrado disciplinar al Estado para que hubiese hecho los aportes que debía hacer durante treinta años, lo que hoy lleva a la crisis financiera de los fondos de pensiones, donde se podría cuantificar fácilmente el desplifarro en corrupción y clientelismo. ¿Serán las fuerzas sociales desinstitucionalizadas con designaciones *ad hoc* del gobierno?, por ejemplo, en el comité transitorio de seguridad social que ordena la Constitución ¿quién representa a *los informales*? O, peor aún, ¿a nombre de que -personal o de sus gremios, asisten las cabezas de ellos? ¿O serán, -con el desarrollo de organizaciones democráticas y la legitimación de estas fuerzas al integrar a todos sus componentes- unos agentes reales de compromiso para *pactos sociales*?

Y es ahí donde se deben hacer las distintas conexiones entre estas arenas corporativistas -esperamos democráticas- y las propiamente políticas, partidistas y electorales eventualmente representadas en el Senado. *¿Serán estas dos jerarquías antagónicas y asincrónicas o consistentes y mutuamente reforzantes?* Es precisamente el *imperativo* de la futura estructura institucional que se está madurando, para que se resuelva el problema de la gobernabilidad, que las dos agencias jerárquicas de eslabonamiento del Estado con la sociedad civil: la política y la neocorporativista, mantengan entre sí una sincronización y congruencia.

Como se ha dicho, es en los partidos modernos donde se definirá la racionalidad de los pactos y compromisos que se realicen y se educará a los activistas para comunicar esta racionalidad a los electores en las diferentes esferas. Legitimados electoralmente, entrarán a disciplinar al Estado para cuidar e invertir responsablemente el ahorro colectivo. Y, pierdan las esperanzas los olímpicos *técnicos*, será una negociación política, porque: "Es este diálogo el que le da al Estado su imagen de consenso que le permite cuidar del interés público. Este proceso no es un *entendimiento técnico* en la

terminología de Keynes, sino un nuevo balance de poder político entre las clases.” (Grinberg, 1991, 212).

Por supuesto, aun con las realidades globales de la Perestroika, se afirmará que esta estructura es una cooptación del capitalismo. A decir verdad, los mismos especialistas sobre el tema no han logrado ponerse de acuerdo: “Un debate clave dentro de los estudiantes del corporativismo se da entre aquellos que sostienen que el Estado se conforma para optimizar la defensa de los intereses capitalistas (Offe, 1985) y otros que ven al Estado como la arena de conflicto de clases (Esping-Anderson, Friedland and Wright, 1976, 191).” (Grinberg, 1991, 223).

Si esto es así, entonces queda la inquietud de que aunque la agenda social demócrata es relativamente clara, no se cuenta en el panorama colombiano con una *política social alterna*, que pueda confrontarse constructivamente con la anterior y producir un país más competitivo internacionalmente ante las inevitables realidades de la apertura económica. Si la social democracia concentra su política social en garantizar ingresos y bienestar independientemente de los salarios, todo el elemento meritocrático y productivo ¿quién lo defiende?

De todos modos, resulta evidente que la estructura institucional que se ha imaginado en esta nueva agenda política colombiana es parte de una estrategia competitiva internacional de largo plazo que el país debe asumir para exportar y para atraer la inversión. Si el país requiere para ello, además enfatizar la ciencia y la tecnología, es indispensable que el sistema político eduque tal racionalidad. No en vano, cuando se compara a Colombia con otros países, la principal razón por la cual se alcanza una, en general, comparativamente baja alienación (Gutiérrez y Sudarsky, 1985) es porque *la política es demasiado complicada para que uno la entienda*. La mejor inversión social en nuestro capital humano es reflejar en la política la racionalidad que se ha adquirido en las demás esferas de la vida moderna.

El último rescoldo patriarcal

Finalmente, a medida que la sociedad civil se fortalezca, será necesario eliminar el último rescoldo de la sociedad patriarcal: el

poder de los expresidentes, más plausible ahora por la consagración constitucional de la prohibición de la reelección. Este poder, que permite que Colombia sea caracterizada como una *democracia hereditaria*, y que el lector podrá haber seguido en las relaciones de parentesco entre los distintos actores de esta narrativa, le otorga a los expresidentes un papel sin paralelo en el contexto de las naciones latinoamericanas y del mundo moderno, y crea la ilusión de que no es necesario desarrollar las fuerzas despersonalizadas y universalistas que en una sociedad moderna asuman sus responsabilidades.

Reflexiones finales

Se ha desarrollado en las anteriores páginas un posible escenario de desarrollo de la relación entre sociedad civil y Estado a la luz de una nueva constitución colombiana. Obviamente ésta es sólo una posible hipótesis de acuerdo con los datos y tendencias allí presentados. La evolución que se venía dando en la sociedad tuvo un corte que facilitó drásticamente un cambio más acorde con una sociedad moderna que sin embargo cuenta con considerables barreras. Pero, dentro de la naturaleza de las profecías autocumplidas, los obstáculos aparentes para su realización son a su vez objeto del cambio social que se avizora. El centro de nuestra atención no son, como tan frecuentemente se hace en Latinoamérica, las zonas rurales marginadas sino las zonas urbanas en proceso de modernización. La pregunta que fundamentalmente se formula es cómo se puede reconstituir el compromiso con las instituciones de unos pueblos que nunca tuvieron oportunidad de hacerlo, por la forma como fueron incorporados en la Colonia y la carencia de los elementos que hicieron que surgiera en Occidente la sociedad civil. Es obvio que, en la interpretación de este proceso se puede quedar atrapado en un cómodo etnocentrismo o en la traducción de las perspectivas comparativas externas a través de las mismas tradiciones en un posible ejercicio de *sincretismo* (Calderon y Pisitelli, 1990, 93) y decir que toda esta propuesta es exógena para reiterar la búsqueda de comunismos, *gemeinshafte* que resultan ser *opresiones de los primos* (Gellner, 1991). La realidad es que, entrando al global siglo XXI a todas las naciones les

toca enfrentar las realidades de la competitividad internacional y Latinoamérica no puede perder de nuevo décadas enteras con la excusa de la dependencia.

Evidentemente hay muchos puntos de reflexión sobre la viabilidad de esta propuesta y de combinar los objetivos de legitimidad, gobernabilidad y racionalidad que se ha intentado balancear:

En primer lugar, si las eventuales vinculaciones a los partidos y nuevas colectividades de interés se hacen alrededor de grupos funcionales o clases. Las exploraciones empíricas que recientemente (Clark y Lipset, 1991) hacen sobre esta variable explicativa en sociedades postindustriales, postburguesas, postmaterialistas reiteran algunas inquietudes. Si las colectividades importantes de compromiso en la sociedad post-industriales son los *situses* -sectores distintos y paralelos de la organización social, cada uno de ellos con diferentes reglas de juego- sería dentro de ellos donde se negociaría el problema de estratificación y las relaciones entre sus subclases, especialmente con base en los gradientes de conocimiento entre estratos.

Segundo, dentro de este mismo concepto de los *situses*, ¿sería la política uno de ellos? y si así fuera, su contacto con los demás *situses* -religiones, la economía, la academia- no requeriría de los eslabonamientos de que se ha hablado. La ciudadanía expresaría su compromiso dentro de su *situs* y participaría poco en la política. Pero por lo menos habría compromiso con algo. Pero es en las grandes masas donde esta carencia de compromiso las convertiría en alienados políticos, dedicándose a los *petits et vulgaires plaisirs* de que habla Tocqueville (citado por Taylor, 1990, 113). La sociedad de consumo, los medios de comunicación de masas controlados, la política como espectáculo, etcétera, y ya estamos derrotados.

Lo que sí resulta totalmente obsoleto es pretender trasladar los conceptos de Hegel, con su énfasis en la sociedad burguesa y la existencia del mercado y todas las premisas liberales, a la sociedad civil que se ha de construir, cien años después del surgimiento del capitalismo administrativo (Chandler, 1977). Por ello el esquema neocorporativo y las diferentes propuestas de hacerlo democrático (véanse los artículos de Schmitter, 1991) y todas las concepciones de democracia postliberal deben ser miradas con detenimiento.

También surge la duda de si el proceso de esclarecimiento y la toma de decisiones que implican la competitividad internacional se pueden hacer a través de un proceso democrático. Los comentarios de Lee en Malasia y Takeshita en Japón (*The Economist*, Febrero 15, 1992, 59), donde ellos expresan que el énfasis sobre los derechos humanos de Occidente es una conspiración en contra de ellos, son puntos de preocupación.

Por supuesto que las anteriores inquietudes deberán poder oscultarse empíricamente en los próximos años. De todos modos este ejercicio alrededor de algunas de las preguntas más fundamentales para nuestras sociedades es conveniente reiterarlo. Junto con otros semejantes, puede constituir una forma de encontrar el camino propio de América Latina.

Bogotá, marzo de 1992.



BIBLIOGRAFIA

- ABEL, Ch. *Política, Iglesia y partidos en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- ARGYRIS, Ch. *Intervention theory and method: a behavioral science view*. Reading: Addison-Wesley, 1970.
- CALDERÓN, F. y A. Piscitelli "Paradigm crisis and social movements: A latin american perspective", en E. Oyen. *Comparative methodology*, Londres: Sage Publications, 1990, 81.
- CEPEDA, M.J. *La Asamblea Constituyente de Colombia y el nacimiento de una nueva democracia*. Conferencia sin publicar, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Curso Interamericano de Elecciones. 1991.
- CLARK, G. (Plan) *The new Cambridge modern history*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- CLARK, T. N. y S.M. Lipset "Are social classes dying?" *International Sociology*, diciembre 1991.
- CHANDLER A.D. *The visible hand: the managerial revolution in american bussiness*. Cambridge, MA.: The Belknap Press, Harvard University Press, 1980.
- Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 1991.
- EISENSTADT, S.N. *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- y L. ROGINER. "The study of patron-client relations and recent developments in sociological theory", en S.N. Eisenstadt y René Lemarchand, (eds.) *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981.
- ESPING-Anderson, G., FRIEDLAND, R. and WRIGHT, C. "Modes of class struggle and the capitalist State", en *Kapitalstate* 4-5, 188-220.
- GALÁN, Sarmiento Pinzón y J. SUDARSKY, "Informe sobre la revocatoria del mandato". *Gaceta Constitucional*, Bogotá, mayo de 1991.
- GELLNER, E. "Civil society in historical context", en "Rethinking democracy" *International Social Science Journal*. Blackwell Journals/UNESCO, 1991.
- GRINBERG, Lev Luis. "Are dualism and corporatism compatible patterns of economy? Some implications of the israeli case", en *International Sociology*, Londres: Sage Publications, junio de 1991.
- GUTIÉRREZ R. y J. Sudarsky. *Algunos aspectos de la cultura organizacional colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ingeniería Industrial, 1985.
- HARTLYN, Jonathan. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

- HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- HIRSHMAN, A.O. "Policy making and policy analysis in Latin America: a return journey", en *Policy Science*. 1975, 403-421.
- I.S. *Declaración de Principios de la Internacional Socialista*. Estocolmo: XVIII Congreso, junio, 1989, 20-22.
- JÁUREGUI, Moreno, Gómez y Cifuentes. *Estudio sobre el perfil motivacional bogotano*. Trabajo sin publicar. Bogotá, Ingeniería Industrial, 1978.
- LASERNA, M. Bolívar. *Un euro-americano frente a la ilustración*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1986.
- LAWSON, K., (ed.) *Political parties and linkage; A comparative perspective*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- — y P.H. Merckl, (eds.) *When parties fail: emerging alternative organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1948.
- LEAL, F. "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil.", en *Análisis Político*. Bogotá: Universidad Nacional, agosto de 1991, No.13, 2-21.
- MERQUOIR, J.G. "The other west: on the historical position of Latin America", en *International Sociology*. Londres: Sage Publications, junio 1991.
- MESA-LAGO, C. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago: CEPAL, 1985.
- OFFE, C. "The Attribution of public status to interest groups", en *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1985.
- OGLIASTRI, Enrique. *Estructura de poder y clases sociales: la democracia oligárquica en Colombia*. Monografía No.4. Bogotá: Facultad de Administración, Universidad de Los Andes, 1990.
- PANITCH. "The development of corporatism in liberal democracies", en *Comparative Political Studies*, 1977, 10: 61-69.
- PIÑANGO R. y J. Sudarsky. "Estructura social, orientaciones motivacionales y educación en Bogotá", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*. México, v. VI, no.2, 1976, 9-37.
- PITKIN, H.F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.
- PORTER, M.E. *The competitive advantages of nations*. New York: The Press, 1990.
- SCHMITTER, P.C. "Still the century of corporatism?", en *The Review of Politics*. 1974, 36: 85-31.
- — *Some second thoughts about corporative democracy: oximoronic or moronic, promising or problematic?* Artículo sin publicar. Stanford: Stanford University, enero de 1991.