

# RECUPERAR EL ESTADO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA\*

**Ana María Bejarano\*\***

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

## LA INEVITABLE NECESIDAD DEL ESTADO

La reflexión acerca de los procesos de cambio ocurridos durante la última década en Améri-

ca Latina se ha concentrado en la consideración de los efectos que ha producido sobre nuestras sociedades la implantación de un modelo de desarrollo orientado según el “paradigma neoliberal”<sup>1</sup>. Después de una primera reacción anti-neoliberal, la mayoría de los analistas sociales del continente han terminado por aceptar la inevitabilidad de los cambios económicos, debido sobre todo al reconocimiento de la imposibilidad y, quizás también la indesabilidad, de retornar al viejo esquema descrito por Marcelo Cavarozzi bajo el nombre de “matriz estado-céntrica”<sup>2</sup>.

El debate ha pasado entonces, del rechazo visceral a cualquier reforma que implicase reducción o desmonte del Estado desarrollista, a la consideración de cuáles son las alternativas posibles y deseables en el marco de una nueva relación que necesariamente debe establecerse entre el Estado, la sociedad y el mercado en América Latina<sup>3</sup>. Del ataque o defensa a ultranza de un supuesto Estado benefactor -que en muchas ocasiones no resultó ser más que la

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

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

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

2 Marcelo Cavarozzi, ‘Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina’, en *Irevista de Estudios Políticos*, No. 74 (Nueva Epoca), Madrid, octubre-diciembre de 1991, pp. 85-111.

3 Ver Norbert Lechner, ‘El debate sobre estado y mercado’, en *Revista Foro*, No. 18, Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1992, pp. 65-75.

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

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

Lo cual equivale a decir que hemos returnedo, por otras vías quizás, al recurrente problema de la necesidad del Estado. Tal como afirma Michael Mann, "las únicas sociedades carentes de Estado han sido primitivas. No existe ninguna sociedad compleja, civilizada, donde no exista un centro de autoridad encargado de crear normas de obligatorio cumplimiento"<sup>4</sup>.

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

**sólo existen tres bases alternativas para el orden: la fuerza, el intercambio y la costumbre, y ninguna de ellas es suficiente en el largo plazo. [...] En el largo plazo, para aglutinar a extraños o semi-extraños son necesarias normas, generalmente dadas por supuestas, pero ejecutables. [...] ...La mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas normas, particularmente aquellas relevantes para la protección de la vida y de la propiedad, sean establecidas de forma monopólica, y ésta ha sido la competencia del Estado. [...] ...La necesidad es la madre del poder del Estado<sup>5</sup>.**

Pese a que lo anterior pueda sonar a una nueva reificación del Estado como instancia suprema, el presente ensayo no pretende revivir ningún Leviatán. Se trata, ni más ni menos, de replantear el debate, después de una fuerte oleada de antiestatismo y de redefinir el lugar que le corresponde al Estado dentro de un contexto modificado por las nuevas condiciones tanto internas como externas en América Latina.

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

4 Michael Man.n, "The Autonomous Power of the State", en Archives Européennes de Sociologie, Tomo XXV, No. 2, 1984, pp. 185-213.

5 Ibidem, pp. 195-196.

Estado haya tenido que asumir el objetivo del desarrollo”<sup>6</sup>.

Por otra parte, los cambios recientemente introducidos en el modelo de desarrollo, lejos de producir una mejor distribución de la riqueza, han acentuado, por lo menos en el corto plazo, los rasgos concentradores y excluyentes del crecimiento económico. Sin duda, como lo resaltan un reciente informe de The Economist<sup>7</sup>, así como las presiones de organizaciones internacionales (el Banco Mundial, por ejemplo) en el sentido de promover programas contra la pobreza, la gran amenaza que se cierne sobre el futuro de la región ya no es la recesión o la hiperinflación, sino la “cuestión social”. De allí que el Estado latinoamericano no pueda renunciar del todo a su papel de correctivo de los grandes desequilibrios sociales a través de su capacidad redistributiva.

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

Por esas razones, y aceptando que en las actuales circunstancias deben redefinirse los espacios y las modalidades de acción del Estado en cada una de estas tres áreas -promoción del crecimiento, redistribución de sus beneficios y conformación de un orden social-, no cabe la

menor duda de que los Estados latinoamericanos seguirán jugando un papel crucial en cada una de ellas, si bien sustancialmente diferente al que jugaron a lo largo del siglo XX.

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

Luego del reconocimiento de la necesidad del Estado, debemos preguntarnos por el tipo de Estado que sería deseable construir y fortalecer. Es decir: ¿qué entendemos por Estado y por fortalecimiento del mismo? Con respecto a la definición de Estado, si bien se reconoce el aporte marxista en el sentido de haber desenmascarado la no-neutralidad del Estado capitalista y su carácter de dominación de clase, preferimos acoger para los fines de este ensayo una definición neoweberiana del mismo, según la cual el aspecto organizativo del Estado y su capacidad de control sobre el territorio y la población adquieren especial relevancia<sup>8</sup>. En consecuencia, concebimos al Estado como el conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas, burocráticas, legales, extractivas y coercitivas) enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado -al que generalmente se denomina sociedad-, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción<sup>9</sup>.

Nótese respecto de esta definición que, si bien realza el monopolio del uso de la fuerza como medio exclusivo del Estado y respaldo último de sus acciones, el elemento funcional predominante de la definición no es el ejercicio de la

6 Enzo Faletto, “Especificidad del Estado en América Latina”, CEPAL, Comisión Económica para América Latina, LC/R.677, 16 de agosto de 1988. Ver también, del mismo autor, “La función del Estado en América Latina”, en Revista Foro, No. 23, abril de 1994, Santafé de Bogotá, pp. 5-16.

7 “A survey of Latin America”, The Economist, Volume 329, Number 7837, November 13th-19th 1993.

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

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

fuerza sino el monopolio de la creación de normas que comprometan al conjunto de la sociedad. Lo cual quiere decir que el Estado y las instituciones en que éste cristaliza, no adquieren centralidad dentro del territorio única o primordialmente gracias al monopolio de la fuerza; éste es, ante todo, un instrumento para el cumplimiento de su finalidad esencial: el establecimiento de un cierto orden interno. Ese orden, tal como lo afirman O'Donnell y Mann, no es necesariamente igualitario, ni socialmente imparcial; por el contrario, sea cual sea su signo ideológico, generalmente respalda y ayuda a reproducir relaciones asimétricas de poder. "Pero, -argumenta O'Donnell-, es de todas formas un orden, en el sentido de que múltiples relaciones sociales son llevadas a cabo sobre la base de expectativas estables"<sup>10</sup>.

El proceso de fortalecimiento del Estado implicaría entonces, siguiendo la definición acuñada por Theda Skocpol<sup>11</sup>, un aumento simultáneo de la autonomía y de la capacidad de las organizaciones estatales. Por autonomía se entiende la formulación independiente de objetivos estatales que no reflejen automáticamente las demandas e intereses de ciertos grupos o clases sociales. Por capacidad entendemos la posibilidad real por parte del Estado de implementar tales objetivos, incluso, pero no necesariamente, en contra de poderosos grupos sociales o en medio de circunstancias económicas adversas. De estas dos dimensiones del fortalecimiento estatal, es quizás la segunda la que tiene aquí mayor relevancia. Tal como lo anotan Hall e Ickenberry, "la fortaleza del Estado depende en gran medida de su capacidad para penetrar y organizar una sociedad"<sup>12</sup>.

Se trata, por supuesto, de un aumento en lo que Michael Mann denomina el "poder infraestructural" del Estado, es decir "la capacidad del Estado para penetrar efectivamente la

sociedad civil y para implementar logísticamente las decisiones políticas a todo lo largo del territorio bajo su jurisdicción"<sup>13</sup>. Lo cual no equivale a asociar, como se hace frecuentemente, el fortalecimiento del Estado con un aumento de su capacidad de actuar arbitrariamente, por la fuerza, libre de constreñimientos constitucionales, lo que Mann denomina "poder despótico del Estado"<sup>14</sup>. De tal suerte que cuando nos referimos al fortalecimiento del Estado, esta expresión remite al aumento de la capacidad estatal para crear y sostener un orden social, y no debe interpretarse en el sentido autoritario de la imposición de un orden por la fuerza.

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

En su lugar, debe plantearse la necesidad de redefinir su papel en relación con el mercado (frente al cual debe retener o recuperar el control de algunos de los procesos económicos claves tales como la capacidad de redistribución),

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

11 Theda Skocpol, 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 9.

12 Hall e Ickenberry, op. cit., p. 31.

13 Michael Mann, op. cit., p. 189.

14 Ibidem, p. 188.

así como el fortalecimiento de su capacidad de regulación del conflicto político y social. El antónimo del Estado grande no es el Estado pequeño. Es, según la definición de O'Donnell, "un conjunto efectivo y menos pesado de organizaciones, capaz de crear sólidas raíces para las reglas del juego democrático, de resolver en forma progresiva las principales cuestiones de equidad social, y de generar condiciones para tasas de crecimiento económicas apropiadas con el fin de sostener los avances en las áreas tanto de la democracia como de la equidad social"<sup>15</sup>. El Estado deseable es, en suma, un Estado "liviano" pero eficaz.

Advirtamos, finalmente, que la reconstrucción y fortalecimiento del Estado es condición necesaria más no suficiente para la consolidación de las democracias en América Latina. Quizá resulte apropiado señalar aquí que, pese a que el énfasis de este ensayo está colocado en el análisis del fenómeno estatal, se parte siempre de la convicción de que la consolidación de un régimen democrático sólo es posible en una situación de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil, donde tanto el Estado como la sociedad civil se fortalezcan en forma paralela y permanezcan en una relación de control recíproco, pero también de cooperación mutua<sup>16</sup>. De aquí en adelante, siempre que se argüente a favor del fortalecimiento del Estado, debe entenderse que tal fortalecimiento sólo es deseable dado un fortalecimiento simultáneo de la sociedad civil que le permita a ésta ejercer un control permanente sobre aquél<sup>17</sup>.

## LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Diferentes caminos condujeron a la crisis de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta. Entre ellos se destacan por

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

El segundo patrón no tuvo como motor una crisis económica, sino más bien una crisis política: el "colapso parcial del Estado" en los casos colombiano y peruano<sup>18</sup> son ilustrativos al respecto. Aquí el énfasis es más político que económico, e implica como resultado una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, más urgente quizás que la reforma de sus relaciones con el mercado. Temas como el cambio institucional, la democratización del Estado y del régimen, y el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, claramente relacionados con esta secuencia de crisis, han sido en su mayoría descuidados por la literatura especializada sobre reforma estatal.

### Un debate sesgado

El predominio del primer patrón ha generado una tendencia a equiparar la reforma del Estado latinoamericano con los procesos de readecuación del aparato estatal tendientes a poner en marcha políticas de ajuste estructural de sus economías y a reubicarse en un cambiante sistema económico internacional. Por el

15 O'Donnell, op. cit., p. 6. (El subrayado es mío).

16 Ver Ana María Bejarano, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", en Análisis Político, No. 15, Bogotá, enero a abril de 1992.

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

18 Perú, quizás el más dramático de los casos latinoamericanos, parece haber combinado los dos patrones de crisis en forma simultánea.

contrario, la reforma política del Estado ha estado prácticamente ausente de la reflexión académica reciente. Poco a poco, algunos académicos han volcado su atención hacia la reforma del Estado en lo referente a su capacidad de regulación del conflicto redistributivo, en especial hacia las políticas diseñadas para “cerrar la brecha social”. Por su carácter innovador, el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, en México, es quizás el programa de reformas de la política social más comentado en América Latina<sup>19</sup>. No obstante, lo ocurrido en el mismo México (Chiapas) a partir del 1.º de enero del presente año, deja en claro que la cuestión no se reduce a un simple problema de redistribución económica, sino que también implica el reto de redistribuir el poder social y político. Por eso creo necesaria una aproximación a la reforma del Estado en toda su complejidad, evitando desligar las reformas que tienden a la redefinición del papel económico del Estado, de su reforma política, como si éstas se sucedieran en planos paralelos, sin ningún punto de contacto aparente.

El énfasis en los aspectos económicos, fiscales o administrativos de la transformación de los estados latinoamericanos, ha conducido a que la mayor parte de los análisis sufran de una visión sesgada de la misma<sup>20</sup>. Esta lectura distorsionada del proceso de reforma del Estado se resume en la siguiente afirmación: “El nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente”<sup>21</sup>. Ciento es que el contexto dual o de doble transición -hacia el mercado y hacia la democracia- en el que se inscribe el proceso de

reformas al Estado, le imprime a éste últimas tensiones y contradicciones innegables. Pero también lo es que estos autores, al negarle cualquier virtud democratizadora al proceso de superación de la matriz estado-céntrica (en su doble dimensión económica y política), niegan de paso la posibilidad de establecer puentes de contacto entre los procesos de modernización económica-administrativa del Estado y la democratización de sus relaciones con la sociedad civil.

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

La interpretación sesgada de la reforma del Estado también se evidencia en el hecho de que la mayor parte de esta literatura se haya concentrado casi que exclusivamente en una crítica de la reforma fiscal-administrativa del Estado. Crítica que, por lo demás, se contenta con señalar su carácter de imposición exógena, sin reconocer las necesidades endógenas que condujeron a ella, y su carácter excluyente, sin señalar las potencialidades de inclusión y de expansión de la sociedad civil presentes en la misma. Paralelamente, se han descuidado otras áreas de reforma del Estado que contienen un potencial democratizador en la medida en que apuntan a la construcción de un Estado

19 Ver Kerianne Piester, “Inequality and the Welfare State in Latin America: the case of México”, ponencia presentada en la Conferencia “Inequality and New Forms of Popular Representation”, Institute of Latin American and Iberian Studies, ILAIS, Columbia University, Nueva York, March 3-5, 1994.

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

21 Calderón y Dos Santos, Ibidem, pp. 19-20.

capaz de sostener y dar vía a la consolidación de un régimen democrático. Por razones que explicaré más adelante, este ensayo se concentra precisamente en el análisis y la evaluación de esas reformas, con el propósito no sólo de esclarecer el caso colombiano (en el que ellas han sido predominantes), sino con el fin de resaltar que para los demás países de América Latina la tarea también consiste en recrear y fortalecer un Estado más liviano, pero democrático y eficaz.

Finalmente, el carácter sesgado, marcadamente ideológico y catastrofista de la lectura que muchos científicos sociales latinoamericanos han hecho sobre la reforma del Estado, puede percibirse en la extrema polarización de los escenarios futuros elaborados por Calderón y Dos Santos, los cuales van desde el “caos societal”, hasta la situación “ideal”, caracterizada por “una modernización concertada y expansiva acompañada por un proceso de integración social simbólica y tendencialmente material”<sup>22</sup>. La realidad es que a excepción del Perú (el único caso que ejemplifica el escenario del caos) y de Chile (el único que se acerca al escenario ideal) todos los demás casos se ajustan, con algunos matices y diferencias, a los escenarios intermedios; lo cual pone en evidencia que el resultado del reajuste económico y de la reforma del Estado depende del forcejío entre las diversas fuerzas (estatales y no estatales) y que su impacto no está predeterminado de antemano.

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

Si aceptamos que el Estado en América Latina debe adecuarse para asumir nuevos retos como promover la consolidación de la democracia, la equidad y la cohesión social, y el crecimiento económico, debemos también aceptar que estas tres tareas presuponen un fortalecimiento del Estado. Incluso el redimensiona-

miento de su capacidad de intervención y regulación de la economía requiere de un Estado fuerte. Toda asignación de nuevas funciones al Estado presupone que éste logre recuperar, gracias a la capacidad de crear y sostener un orden social respaldado por el uso legítimo de la fuerza, la centralidad característica de su condición estatal.

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

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

Hemos señalado que la crisis de los ochenta no fue solamente una crisis económica que exigió la redefinición de las relaciones Estado-economía, sino también una crisis política, una crisis de las formas establecidas de relación entre el Estado y los ciudadanos. Esta crisis afectó,

22 Ver las tesis 17, 18, 19 y 20 en Fernando Calderón y Míu-io Dos Santos, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina..., Ibidem, pp. 42-55.

ante todo, a la sociedad política. Esta ha sido definida, según Alfred Stepan, como el espacio o “arena dentro de la cual la comunidad política se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado”<sup>23</sup>, es decir, la instancia encargada de articular lo político y lo social, el terreno privilegiado de la representación.

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

Ahora bien: ¿qué papel le toca al Estado y qué papel le ataña a la sociedad en la redefinición de esas formas de articulación? ¿Cómo evitar que la asignación de un papel protagónico al Estado en esta tarea conduzca a recrear formas —seguramente renovadas y más sofisticadas— de control vertical de tipo clientelista o

corporativo? ¿Cómo evitar el peligro contrario, es decir, la posibilidad de que un Estado en retirada le deje el campo libre a la creciente fragmentación social y con ella a la creación de representaciones segmentadas que sólo articulan a los sectores dominantes de la sociedad? ¿Cómo evitar caer en lo que O’Donnell ha caracterizado como una “democracia delegativa”<sup>24</sup>, en la cual se establece una relación neopopulista e inorgánica entre un líder y una sociedad civil desestructurada lo cual, pese a sus apariencias, es exactamente lo contrario de la democracia?

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

En un eventual juego de “suma positiva”, la sociedad civil debe presionar por el desmonte de los mecanismos autoritarios de control por parte del Estado, pero a su vez debe crear mediante un impulso endógeno y autónomo organizaciones capaces de apropiarse de las nuevas

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

24 Guillermo O’Donnell, “¿Democracia Delegativa?”, en Cuadernos del CLAEII, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, 2a. serie, Año 17, No. 61, Montevideo, julio de 1992.

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

Tal como lo afirma Pierre Rosanvallon, parecería como si “la sociedad misma se hubiera vuelto más ilegible. [...] La crisis de la representación política no remite solamente al mal funcionamiento del sistema político. [...] El malestar en la representación está sobre todo ligado a esa dimensión de opacidad. La sociedad aparece más opaca, para aquel que es un actor y también para aquel que quiere intervenir sobre ella”<sup>25</sup>. No cabe duda que uno de los rasgos más significativos de la crisis de la política en América Latina es la erosión de las identidades colectivas. Reconstruirlas es tarea de los propios actores sociales. Dada la creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas, es posible que tales identidades se reconstruyan a partir de parámetros distintos a los utilizados hasta ahora, sobre bases más fluidas, informales y transitorias. Pero es claro que se necesita urgentemente una labor de construcción de identidades para llenar el vacío dejado por los antiguos productores y portadores de identidades políticas y sociales y para evitar que ese vacío sea llenado por el Estado, para

prevenir que el Estado se repliegue sobre sí mismo y que se ahonde la distancia entre lo político y lo social y, finalmente, para impedir que ese vacío sea llenado por líderes neo-populistas de dudosas intenciones democráticas. De manera tal que si al Estado le corresponde crear los espacios (canales y mecanismos) para la representación, es a la sociedad a quien le corresponde llenar de contenido esos espacios, es decir, construir los actores.

Ahora bien, con respecto a la construcción de los actores, al Estado le cabe también una responsabilidad en tanto “promotor”, ya no organizador directo, en la formación de interlocutores autónomos. En esto, le corresponden al menos dos funciones básicas: en primer lugar, debe garantizar las condiciones mínimas de seguridad y de respeto de los derechos y las libertades civiles fundamentales, que permitan la supervivencia física de los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía en tanto condición de igualdad política irrenunciable<sup>26</sup>. Se trata, en pocas palabras, de la recuperación del Estado de derecho. Lo cual no es una tarea simple cuando se trata de restringir la acción de actores tanto estatales como extra-estatales que atentan contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, empezando por su vida. En segundo lugar, debe proveer las condiciones mínimas de vida que permitan la supervivencia individual y colectiva en condiciones de no-exclusión. Es decir, recuperar su capacidad redistributiva y dirigirla sobre todo a contrarrestar la lógica de exclusión que ha caracterizado los diversos modelos de desarrollo económico en la región, -no sólo el modelo neoliberal-, pero que puede verse acentuada al asignarle un mayor papel al mercado en la distribución de los beneficios del crecimiento.

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

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

## LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO COLOMBIANO

Si bien Colombia no escapa a las tendencias regionales de apertura e internacionalización de su economía y, por consiguiente, el Estado colombiano no puede evitar la necesaria readecuación de sus funciones frente a tales circunstancias, no por ello resulta menos cierto que esa dimensión de la reforma estatal ocupa en nuestro país un lugar secundario frente a las dimensiones más estrictamente políticas de la misma. Con ésto no se pretende desconocer el impacto que, en el mediano o largo plazo, puede producir la adecuación del aparato institucional a las exigencias de un nuevo modelo de desarrollo económico. Como en muchos otros casos latinoamericanos, Colombia se ha embarcado en un proceso de reformas que apuntan a aumentar la eficiencia administrativa, a eliminar, disminuir o reformular los mecanismos de intervención y regulación estatal de la economía, a promover la competencia tanto interna como externa, así como a ampliar la autonomía del mercado y por ende del sector privado<sup>27</sup>. Reformas que no son para nada desdeñables y sobre las cuales, de hecho, se ha producido una cantidad apreciable de reflexión académica<sup>28</sup>.

Pese a su relevancia, he optado por concentrar esta sección en las reformas de índole estrictamente política, es decir, en las reformas que apuntan a democratizar el Estado (a fortalecer

tanto su capacidad de representación como su responsabilidad frente a la sociedad) y aquellas que tienden hacia un fortalecimiento de su capacidad de monopolizar tanto la justicia como su respaldo último, el uso legítimo de la fuerza. Dos razones principales me llevaron a concentrar la reflexión en estas dos áreas.

En primer lugar la constatación de que la introducción de un modelo neoliberal de desarrollo y los concomitantes cambios en el aparato del Estado, no han producido impactos tan drásticos en nuestro país como los observados en otros casos latinoamericanos, como México o Venezuela<sup>29</sup>. Varios argumentos contribuyen a sustentar tal afirmación. Uno de ellos tiene que ver con el modelo "mixto" de desarrollo que prevaleció en Colombia durante las últimas décadas, el cual facilitó una transición menos traumática hacia el modelo de apertura. El otro está relacionado con la adopción tardía y moderada de las medidas de estabilización y ajuste estructural, modalidad que fue posible gracias a que Colombia logró evitar lo peor de la crisis económica de los ochenta. Pero sobre todo, tal conclusión se sustenta en el reconocimiento de que el Estado colombiano nunca logró constituirse en un Estado desarrollista o benefactor, al estilo de otros estados latinoamericanos. Nuestro Estado ha sido históricamente débil, pequeño y pobre<sup>30</sup>. Esta constatación nos obliga a relativizar, para el caso colombiano, el impacto de las políticas que a lo largo y ancho de la región latinoamericana han

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

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

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

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

tendido hacia la disminución del tamaño, el peso y la capacidad de intervención estatales.

La segunda razón tiene que ver con el grado de debilitamiento, destrucción y decadencia del Estado colombiano, el cual fue mucho más dramático que en la mayoría de los países latinoamericanos, quizás con las excepciones del Perú y de casi toda Centroamérica. La magnitud de la crisis política por la que atravesó Colombia al finalizar la década de los ochenta, se expresó a través de la multiplicación de la violencia en sus diversas formas. Tal crisis tuvo por lo menos tres componentes: en primer lugar una disminución acelerada de la capacidad del Estado para imponer y sustentar un orden colectivo, lo que algunos han calificado como un “colapso parcial del Estado”<sup>31</sup>; en segundo lugar, un cuestionamiento generalizado de las reglas, procedimientos e instituciones que regían el juego político desde el Frente Nacional, lo que muchos han llamado una crisis de legitimidad del régimen de “democracia restringida”<sup>32</sup>; y, finalmente, un profundo debilitamiento de la sociedad civil, ocasionado por múltiples factores y catalizado sin duda por los índices de violencia observados a lo largo de la década. Por ello, tanto el fortalecimiento político del Estado, como la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es decir la reforma del régimen, se impusieron como prioridad central en la agenda de reforma estatal en Colombia.

### Una breve historia de la reforma

Desde finales de los años setenta, los gobiernos liberales de López Michelsen (1974-78) y Turbay Ayala (1978-82) propiciaron tímidos intentos de

reforma constitucional que fracasaron sucesivamente<sup>33</sup>. Pese a su contenido claramente bipartidista y excluyente, resulta importante señalar que desde entonces se advertía en el exceso de centralismo, la debilidad del aparato de justicia y la escasa representatividad y operatividad del Congreso, algunas de las principales fallas del Estado colombiano<sup>34</sup>. De hecho, es fácil constatar cómo, a partir del Frente Nacional, mientras se fortalecieron algunos aparatos del Estado (notablemente el aparato militar y el aparato tecnocrático de formulación de política económica), tanto el aparato de justicia como los órganos representativos (el Congreso, las Asambleas y los Concejos) perdieron facultades, autonomía y capacidad de acción.

En la década de los ochenta, la agudización del enfrentamiento con las guerrillas y el fracaso de una estrategia basada primordialmente en la represión, promovida durante el gobierno Turbay, produjeron un giro en la concepción de las élites estatales con respecto al conflicto armado y a las modalidades de su solución. La estrategia inaugurada por la administración Betancur (1982-86), fundada en el reconocimiento oficial del carácter interno y político del conflicto armado, puso de nuevo en el tapete la necesidad de una reforma política. Este gobierno puso su acento en la apertura y democratización del régimen, como corolario de las negociaciones emprendidas con los grupos guerrilleros. Las principales reformas en este sentido se lograron en tomo a la elección popular de alcaldes, la descentralización administrativa y fiscal, y el fortalecimiento del nivel municipal de la administración pública<sup>35</sup>.

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

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

33 Me refiero explícitamente a los proyectos de reforma constitucional de la Administración López Michelsen en 1977 y de la administración Turbay Ayala en 1979.

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

35 Ver Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, IEPRI - Tercer Mundo Editores, 1992.

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

Aquí comienza una etapa de debilitamiento del aparato coercitivo del Estado que se vería acelerada por la intrusión del narcotráfico en la escena política. La irrupción del narcotráfico no sólo dividió al Estado alrededor de la estrategia a seguir para combatirlo, sino que además lo debilitó mediante la corrupción, el amedrentamiento y el asesinato sistemático de sus funcionarios. En lo referente al aparato militar, el narcotráfico contribuyó a su corrupción, así como a acelerar la pérdida del monopolio de la fuerza, además de acentuar las tendencias a actuar por fuera de los límites legales. En cuanto al aparato de justicia, la corrupción, la amenaza y el asesinato de jueces y magistrados se sumaron a su histórica debilidad y desbordamiento, para producir un derrumbe casi total. Por otra parte, el narcotráfico logró penetrar también los órganos representativos del Estado: Congreso, Asambleas y Concejos. En suma, la década de los ochenta constituyó un período de creciente deterioro y debilitamiento de la autonomía y la capacidad estatales, el cual culminó en la es-

calada terrorista de 1989-90 momento en el cual puede hablarse de un “colapso parcial” del Estado en Colombia.

El gobierno Barco llevó a cabo tres intentos por introducir una reforma constitucional de fondo. La primera iniciativa fue la más heterodoxa y consistió en la posibilidad de convocar un plebiscito para derogar el artículo 13 del Plebiscito de 1957, el cual prohibía la reforma de la Constitución por una vía distinta a la legislativa. La segunda fue un intento de revivir el Frente Nacional mediante un acuerdo entre las cúpulas de los dos partidos tradicionales, llamado “Acuerdo de la Casa de Nariño”, el cual fue suspendido por decisión del Consejo de Estado. La tercera y última iniciativa consistió en retomar a las vías constitucionales que fijaban como única posibilidad de reforma su trámite en el Congreso a lo largo de dos vueltas legislativas<sup>36</sup>. Las tres iniciativas fracasaron, pero dejaron en el ambiente la convicción de que una solución definitiva a la crisis política nacional debía necesariamente pasar por una profunda reforma de la “vieja”<sup>37</sup> Constitución de 1886.

### La Asamblea Nacional Constituyente: un buen comienzo

El primer aspecto a resaltar con respecto al proceso constituyente de 1991 es el procedimiento en extremo heterodoxo utilizado para ponerlo en marcha. Agotados los procedimientos “normales”, incluyendo los tradicionales acuerdos “por arriba” entre las élites bipartidistas, la convocatoria y conformación de la Constituyente pasaron a convertirse en asunto de debate nacional. Fue un movimiento es-

36 Sobre las visitudes de los intentos de reforma durante la Administración Barco ver; Hernando Valencia Villa, “De las guerras constitucionales en Colombia, capítulo LXVIII: un informe sobre la reforma Barco”, en Análisis Político, No. 6, enero a abril de 1989.

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

tudiantil, liderado por universitarios de clases medias y altas, el que “a pesar de su desarticulación, promovió con éxito la idea de introducir profundas reformas a la carta política por la vía extraordinaria de una asamblea nacional constituyente”<sup>38</sup>. Su esfuerzo se concretó en la inclusión de la “séptima papeleta” en las elecciones legislativas de marzo de 1990. En las elecciones presidenciales de mayo la iniciativa se hizo “oficial”, mediante la inclusión de una especie de plebiscito a favor de la Asamblea, el cual rindió un resultado a favor del 86.6% de los votantes<sup>39</sup>.

Con base en tal resultado, el presidente electo Cesar Gaviria recurrió de nuevo al pacto político entre los partidos para acordar la convocatoria, conformación y temario de la asamblea. Este compromiso tuvo una novedad con respecto a los anteriores: en él, además de los dos partidos tradicionales, se incluyeron dos movimientos representativos, aunque débiles y desorganizados, de dos corrientes políticas diferentes al bipartidismo tradicional: la izquierda, representada por la naciente Alianza Democrática M-19 (AD M-19) y la derecha, representada por el Movimiento de Salvación Nacional (MSN)<sup>40</sup>. El pacto adquirió fuerza de ley mediante la promulgación de un decreto de Estado de Sitio (Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990). Pese a su carácter incluyente, este acuerdo partidista se ceñía en lo fundamental a las reglas históricas del quehacer político en Colombia: se trataba de un pacto “por lo alto”, que hacía uso de mecanismos autoritarios (un decreto de Estado de Sitio) con el fin de abrir las compuertas de la democratización pero en forma controlada desde arriba. En efecto, el

acuerdo incluía la fijación de límites no sólo en cuanto a la integración de la Asamblea, sino particularmente en cuanto al temario de discusión susceptible de ser tratado por la misma.

En un acto de independencia de la rama judicial frente al Ejecutivo, que a su vez respondió a las presiones ejercidas por parte de múltiples sectores de la sociedad civil, la Corte Suprema de Justicia -encargada de la revisión de constitucionalidad del decreto-, profirió un sorprendente fallo<sup>41</sup> mediante el cual declaró constitucional la convocatoria de la Asamblea y simultáneamente derogó aquellas partes del decreto que le imponían límites. Este fallo, abiertamente político y contrario a la norma constitucional, le abrió definitivamente las puertas a una reforma amplia de la carta política por vías democráticas.

En las elecciones del 9 de diciembre de 1990 se integró la primera Asamblea Constituyente elegida mediante voto popular en la historia de Colombia. Tanto el mecanismo de la circunscripción nacional, como la abstención producida por la escasa movilización de las maquinarias clientelistas, le otorgaron un alto margen de incidencia al voto de opinión. De tal suerte, la Asamblea resultó ser un cuerpo integrado por una multitud de minorías donde ninguna fuerza, por numerosa que pareciera, logró imponer un proyecto político unilateral y excluyente<sup>42</sup>.

Si bien el Partido Liberal contó con una alta proporción de delegatarios (24), el porcentaje del voto que ellos significaban (33.3%) aunado a la tradicional atomización y dispersión de

<sup>38</sup> John Dugas, “La Constitución Política de 1991...”, op. cit., p. 23. Pese a su papel de catalizador, debe quedar claro que el movimiento estudiantil no fue el primero, ni el único, en lanzar la iniciativa constituyente.

<sup>39</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas Electorales 1990, Tomo I, p. 16, citado en Ibidem, p. 23.

<sup>40</sup> La Alianza Democrática M-19 surgió en marzo de 1990 luego de la reincorporación del movimiento guerrillero M-19 a la vida civil, en alianza con otras corrientes dispersas de izquierda. El Movimiento de Salvación Nacional, aunque liderado por un reconocido líder del Partido Conservador (Alvaro Gómez), representó un intento por aglutinar a sectores de derecha, provenientes de ambos partidos tradicionales, en un movimiento político independiente.

<sup>41</sup> **El 9 de octubre de 1990.**

<sup>42</sup> Esta opinión es compartida por el análisis tanto de un observador externo al proceso (Dugas), como del Consejero Presidencial para el Desarrollo Constitucional (Cepeda) quien estuvo al lado del Presidente en su intento por influir en el debate de la Asamblea. Ver; John Dugas, “El Desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente”, en John Dugas (Compilador), la Constitución de 1991..., op. cit.; Manuel José Cepeda, La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, 1993.

sus miembros, significó una disminución de su poder relativo en la Asamblea<sup>43</sup>. Por su parte el Partido Social Conservador sólo alcanzó a elegir cinco delegatarios a la Asamblea, es decir un 7% de sus integrantes. Adicionalmente, dos listas de conservadores independientes lograron elegir cuatro miembros de la Asamblea (5.5%), evidenciando una vez más la enorme fragmentación de los partidos tradicionales. Por el contrario, el Movimiento de Salvación Nacional logró llevar once representantes a la misma (15.3%), con lo cual pareció confirmar la constitución de un movimiento de derecha independiente frente a los partidos tradicionales.

La mayor sorpresa, sin embargo, la dio la Alianza Democrática M-19. Conformada pocos meses antes, la AD M-19 obtuvo un 26.4% de los delegatarios (19), cifra hasta entonces impensable para un tercer partido en Colombia, mucho menos para un movimiento que se reclama de izquierda. La izquierda tradicional (el Partido Comunista y la Unión Patriótica) mantuvo sus bajos niveles históricos de votación (2.7%) y llevó 2 delegatarios a la Asamblea.

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

La composición misma de la Asamblea Nacional Constituyente significó un viraje histórico en cuanto a la representación política en Colombia. Por vez primera, no fueron los partidos tradicionales los que monopolizaron la capacidad de decisión respecto del futuro político de los colombianos. En general, la coalición histórica bipartidista no operó en la Asamblea Constituyente. Por vez primera también, tuvieron acceso a un órgano decisivo de primorísima importancia, tanto los movimientos de izquierda, como algunas minorías sociales secularmente excluidas del debate nacional. Finalmente, el hecho de que ninguna fuerza política lograra el control absoluto sobre esta Asamblea, dio lugar a que se generalizara entre los movimientos y partidos allí presentes una dinámica de negociación, alianzas y coaliciones cambiantes, poco usual entre quienes se consideraban hasta entonces enemigos irreconciliables.

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

---

43 Puesto que la Asamblea estaba conformada por 72 delegatarios, la votación por mayoría absoluta requería de un mínimo de 37 votos.

sustanciales en lo que a sus intereses más inmediatos se refiere<sup>44</sup>.

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

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

flicto armado continúe vigente. En opinión de Marco Palacios, la mayor diferencia entre esta nueva constitución y las que la precedieron reside en que, mientras las anteriores fueron el resultado de guerras civiles —donde el vencedor imponía su proyecto a los vencidos—, la Constitución del 91 fue más bien el fruto de una improvisación, de la necesidad de salirle al paso a las circunstancias y de una coalición poco ortodoxa y muy inestable<sup>45</sup>. Quizá en eso residan sus grandes virtudes, pero también su mayor debilidad.

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

44 Notables, a este respecto, resultan la eliminación de la tutela de la Iglesia católica, presente en el anterior preámbulo de la Constitución y las normas tendientes a promover y respetar la autonomía de la población indígena. Con respecto a la multiplicidad y movilidad de alianzas y coaliciones originadas en tomo a tenias específicos, ver: John Dugas, ‘El desarrollo de la Asamblea...’, op. cit. y Manuel José Cepeda, La Constituyente por dentro..., op. cit.

45 Intervención del profesor Marco Palacios en el taller-conferencia ‘Colombia dos años después de la Constitución’, IHEAL, París, 17 de diciembre de 1991.

la reglamentación democrática de la nueva carta y de controlar las amenazas de contrarreforma agenciadas desde la clase política tradicional.

De todos modos, y pese a sus limitaciones, la Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto “pacto político” entre fuerzas heterodoxas e inestables, logró su cometido principal: la eliminación de los obstáculos más visibles para una democratización del régimen, la profundizaron de los rasgos de democracia representativa previamente existentes y la creación de nuevas instituciones democráticas. Y éste, como lo afirma Gold-Biss, no es un logro de poca monta, dadas las limitaciones reales de la política colombiana: “la renuencia continua de las élites a ceder el poder político formal; la incapacidad de la oposición, tanto de las guerrillas como de aquellos que trataron de funcionar dentro del sistema como catalizadores del cambio, para producir un proyecto político alternativo; la violencia endémica, casi agónica, de la criminalidad menor y común; y la brutalidad organizada de las organizaciones paramilitares y de los escuadrones de la muerte [...] relacionados con y financiados por la droga”<sup>46</sup>.

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

Los controles e impedimentos a la participación y la representación popular en Colombia han sido múltiples: por parte del Estado y de los partidos tradicionales que han monopolizado su control, se ha hecho uso sistemático de la represión, de la cooptación de la dirigencia social y del clientelismo, el cual, a diferencia de la solución corporativista, no crea sujetos sociales sino que los atomiza. Por su parte, la izquierda no ha sido inocente. Repitiendo vicios conocidos en todo el continente, la izquierda legal ha tendido a “constituir o a crear los supuestos intereses sociales, antes

que escuchar a quienes debían formularlos”<sup>47</sup>. Más grave aún: el proyecto de izquierda en Colombia se militarizó desde muy temprano. Los grupos guerrilleros opacaron rápidamente los intentos de constitución de una izquierda legal y civilista. Con esto contribuyeron a cerrar los espacios de representación política de los sectores populares. Pero además subordinaron al movimiento social, lo involucraron en la lógica de la confrontación armada y terminaron por sacrificar las posibilidades de construcción de espacios de representación social.

La Asamblea Constituyente procuró desmontar algunos de los mecanismos que posibilitaban la manipulación de la representación por parte de los partidos tradicionales, así como crear mecanismos que dieran lugar a la construcción de una representación más transparente. Por otra parte, la presencia en la Asamblea de un número importante de exguerrilleros reincorporados, dejaba en claro el rechazo de los delegatarios a la vía armada, así como su voluntad de recuperar espacios para la construcción de nuevas formas de representación sin la intermediación de las armas.

El desmonte definitivo del régimen frentenacionalista constituye, sin lugar a dudas, uno de los logros más significativos de la nueva Constitución. La heterogeneidad de las fuerzas presentes en la Constituyente y la ausencia de un control mayoritario por parte de los partidos tradicionales sobre ella, produjo el resultado largamente buscado de eliminar los mecanismos formales mediante los cuales los partidos Liberal y Conservador mantenían el monopolio de la representación política en Colombia. Así, por ejemplo, se eliminó el parágrafo del artículo 120 que otorgaba participación “adecuada y equitativa” al segundo partido en la repartición de los ministerios, las gubernaciones, las alcaldías y los demás cargos de la administración. También se eliminaron las disposiciones que garantizaban la paridad de

46 Michael Gold-Biss, ‘Colombia: Understanding Recent Democratic Transformations in a Violent Polity’, en Latin American Research Review, Volume 28, Number 1, 1993, p. 218.

47 Romeo Grompone, ‘La representación política en la transición democrática peruana’, en Mario Dos Santos (coord.), ¿Qué queda de la representación..., op. cit., p. 89.

los partidos Liberal y Conservador en los altos tribunales de justicia y en otros organismos de control como el Consejo Nacional Electoral. Igualmente significativo, en el plano simbólico, es el hecho de que se haya eliminado la mención a los partidos tradicionales en el preámbulo de la Constitución. Pero más importantes aún que la eliminación de estos mecanismos formales de control, resulta la creación y modificación de instituciones con el fin de posibilitar una más “adecuada y equitativa” representación de los colombianos en el aparato del Estado.

### Ampliación y reestructuración del terreno de la representación<sup>48</sup>

En el nivel de la representación territorial, y culminando el proceso de descentralización iniciado durante la administración Betancur<sup>49</sup>, se aprobó la elección directa de los gobernadores y se les asignaron nuevas funciones<sup>50</sup>. En el nivel local no sólo se ratificó la elección popular de los alcaldes, sino que se dio paso a una ampliación de los espacios de representación mediante la consagración constitucional de las Juntas Administradoras Locales, la ampliación de sus funciones y la obligación de elegir a todos sus miembros mediante votación popular<sup>51</sup>.

Cabe además resaltar las disposiciones mediante las cuales se consagran nuevas formas de participación en los distintos niveles territoriales. Los habitantes de las diversas entidades territoriales podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o resolución, decidir so-

bre asuntos de interés de la comunidad a través de referendos y consultas populares, y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva<sup>52</sup>. Todos estos mecanismos, pero sobre todo, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, deberán ejercer un impacto considerable sobre la revitalización de lo local y lo regional como espacios privilegiados de la participación y la representación.

También se produjo una significativa reforma de las bases de representación territorial al otorgarle a los antiguos territorios nacionales (intendencias y comisarías) la calidad de departamentos en igualdad de condiciones. Esto no sólo les concede la autonomía y las facultades propias de los departamentos, sino que les otorga el estatus de circunscripción territorial para elegir gobernadores, así como dos representantes por derecho propio en la Cámara baja<sup>53</sup>. Finalmente, se dio paso a un proceso de reordenamiento territorial (todavía en curso) gracias al cual la profundización de la descentralización político-administrativa llega hasta el nivel de considerar la creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas, con un alto grado de autonomía<sup>54</sup>.

En lo relativo a la representación a nivel nacional, deben resaltarse dos cambios sustanciales en la conformación del principal órgano representativo del Estado colombiano: en primer lugar, se aprobó la elección por circunscripción nacional para el Senado<sup>55</sup>, la cual puede favorecer la representación de las mino-

48 Las siguientes reflexiones se apoyan en el documento preparado por Pilar Gaitán y Ana María Bejarano, “Posibilidades y límites de la Participación Política en Colombia”, (inédito), presentado a la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, junio de 1994.

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

50 **Artículos 303 y 305 de In CN.**

51 Artículos 314 y 318 de la CN.

52 Artículos 105, 106, 297, 307, 319, 321, y 326 de la CN.

53 Artículos 176, 309, 322 y 327 de la CN.

54 Artículo 287 de la CN.

55 Artículo 171 de la CN.

rías políticas y de los nuevos movimientos que emergen en el nivel regional, en detrimento del predominio territorial de los caciques bipartidistas tradicionales. Durante las elecciones para el primer Congreso post-constituyente, llevadas a cabo en octubre de 1991, se pusieron en evidencia los efectos positivos de la norma en ese sentido: el 18 por ciento de las curules del Senado fueron ocupadas por representantes de movimientos externos a los partidos tradicionales, lo cual no es nada despreciable dada la historia de control bipartidista sobre el parlamento colombiano<sup>56</sup>. Lo sucedido en las elecciones legislativas de marzo de 1994, en las cuales se restableció el predominio bipartidista en el Congreso, no desvirtúa el carácter amplio y democrático de la figura de la circunscripción nacional. Simplemente confirma la enorme capacidad de movilización electoral que conservan los partidos tradicionales a pesar de su enorme fragmentación interna y la incapacidad demostrada por las terceras fuerzas, en este caso la AD M-19, para convertirse en una alternativa real al bipartidismo colombiano.

En segundo lugar debe notarse la creación de las circunscripciones especiales en Senado y Cámara como nuevos espacios políticos para garantizar la representación de las minorías. En el Senado se creó la “circunscripción nacional especial” para elegir un número adicional de dos senadores para representar a las comunidades indígenas<sup>57</sup>. En la Cámara de Representantes, pese a que se mantuvieron las circunscripciones territoriales, la norma constitucional dejó las puertas abiertas para que el Congreso creara una “circunscripción especial para asegurar la participación [...] de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”<sup>58</sup>. La

Ley 70 de 1993 reglamentó la circunscripción electoral especial para las comunidades negras, quienes tendrán derecho a dos escaños en la Cámara a partir de 1994<sup>59</sup>. El Constituyente previó además, mediante el artículo transitorio 12, mecanismos para facilitar el acceso a los órganos representativos del Estado, de representantes de los movimientos guerrilleros que se encuentren en proceso de negociación con el gobierno. En suma, las nuevas circunscripciones electorales, en particular las especiales, amplían considerablemente el espacio de la representación, al permitir el acceso a los órganos representativos de nuevos actores políticos y sociales previamente excluidos de la arena política legal.

En cuanto a la posibilidad de influir en el debate legislativo, la Constitución otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de acto legislativo, con lo cual no sólo se devuelve el poder de crear normas al constituyente primario, sino que además se contribuye a revitalizar la dinámica parlamentaria<sup>60</sup>. También se devuelve a los ciudadanos la posibilidad de convocar un referendo para derogar las leyes aprobadas por el Congreso, así como la de solicitar que se sometan a referendo las reformas constitucionales que se refieran a los derechos fundamentales y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al funcionamiento del Congreso<sup>61</sup>.

Reformas adicionales al Congreso hacen esperar que ese órgano, además de hacerse más representativo, pueda ocupar un lugar más significativo dentro del aparato del Estado. La Asamblea Constituyente se preocupó por corregir el desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, de manera que, sin eli-

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

57 Artículo 171 de la CN.

58 Artículo 176 de la CN.

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

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

61 Artículos 170 y 377 de la CN.

minar del todo el presidencialismo característico del régimen político colombiano, se le restituyeran al segundo mayores capacidades de decisión y de control sobre el primero. En otras palabras, se hicieron esfuerzos por revertir la tendencia hacia la acción autónoma del Ejecutivo en desmedro de los órganos de representación política. En este sentido son notables las normas que limitan el papel legislador del Ejecutivo mediante facultades extraordinarias, la prohibición al mismo de expedir códigos y el otorgamiento al Congreso de la capacidad de modificar los decretos-leyes expedidos por el Gobierno. La nueva Carta afirma como competencia exclusiva del Congreso la creación de las leyes Estatutarias y Orgánicas, ejes del desarrollo de la nueva constitución, y prohíbe su expedición por parte del Presidente bajo facultades extraordinarias<sup>62</sup>. Además se le restituyen al Congreso algunos poderes en materia presupuestal<sup>63</sup>, así como de intervención frente al Ejecutivo durante los estados de excepción<sup>64</sup>. Finalmente, la mayor innovación en cuanto al control político que el Congreso puede ejercer sobre el Ejecutivo, está contenida en el mecanismo de la moción de censura contra los ministros del gabinete<sup>65</sup>.

En síntesis, una serie de medidas tendientes a restituirle un papel central al Congreso en la vida política, forman parte del objetivo de hacer efectiva la representación de la sociedad en el Estado. Sin un Congreso verdaderamente deliberativo, con capacidad real de legislar autónomamente y de controlar al Ejecutivo, no valdría la pena la ampliación y mejoramiento de los canales de representación que garanticen una más adecuada conformación del mismo. Pero la superación de la crisis del órgano legislativo no era viable a partir únicamente

de las anteriores modificaciones. Para “limpiar” la imagen de un Congreso en decadencia, era además necesario instituir estrictos mecanismos de control que evitaran la reproducción de los vicios más protuberantes del Congreso: la corrupción y el clientelismo.

Como acto simbólico que pretendía borrar de un trazo las viejas prácticas y conformar un poder Legislativo totalmente nuevo, la Asamblea Nacional Constituyente decidió cerrar el Congreso, revocar el mandato de los congresistas elegidos en 1990 y convocar a nuevas elecciones para fines de 1991. El nuevo Congreso elegido en 1991 no llegó a colmar las optimistas expectativas de una “renovación total”. Pero tampoco es cierto que en su nueva conformación hayan estado presentes, en la misma magnitud, todos los personajes y todos los vicios que lo caracterizaban anteriormente. Por un lado, se produjo un margen relativo de renovación, el cual fue señalado arriba<sup>66</sup>. Este se tradujo en resultados tangibles, como la revitalización del debate acerca de las políticas implementadas por el Ejecutivo. En cuanto a la labor legislativa, se aceleró la aprobación de normas que afectan directamente a las minorías (v. gr. la Ley de Negritudes o Ley 70 de 1993, y la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos), y se aprobaron leyes fundamentales para el desarrollo de la nueva carta política. Además de la ley estatutaria que reglamenta la libertad religiosa, fueron aprobadas otras cinco leyes estatutarias de gran relevancia para el desarrollo constitucional: la ley de estados de excepción; la ley de mecanismos de participación ciudadana; la ley de partidos y movimientos políticos, la cual contempla además el estatuto de la oposición; la ley de voto programático; y la ley electoral<sup>67</sup>.

62 Artículo 150 de la CN.

63 Artículos 345-354 de la CN.

64 Artículos 212-215 de la CN.

65 Artículo 135 de la CN.

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

67 Aunque está aún pendiente un estudio a fondo del primer Congreso post-constituyente, considero apresurados los juicios que aseguran que éste se comportó en forma idéntica a los anteriores. Como resultado final, pasados dos años y medio desde su

Por otra parte, la imposición de ciertas restricciones, cuyo objetivo de largo plazo consiste en modificar los comportamientos parlamentarios, ha empezado a producir ya algunos efectos. En primer lugar, las suplencias en los cargos de elección popular en corporaciones públicas quedaron eliminadas, con lo cual los congresistas perdieron un instrumento para “pactar componendas electorales, eludir responsabilidades y compartir las prebendas resultantes de ocupar una curul en el Congreso”<sup>68</sup>. Adicionalmente, se eliminaron los “auxilios parlamentarios” símbolo por excelencia del clientelismo practicado mediante la privatización de los recursos del Estado y se restringieron los recursos dedicados al “turismo parlamentario”. Pero quizás el mejor instrumento para reformar el quehacer político de los congresistas sea el nuevo régimen de inhabilitades, incompatibilidades y conflicto de intereses<sup>69</sup> cuya aplicación condujo a la perdida de la investidura de ocho congresistas elegidos en 1991. Con estas y otras medidas, como la separación del calendario electoral<sup>70</sup>, la Asamblea Constituyente pretendió debilitar las prácticas corruptas de la clase política tradicional y desanudar las redes clientelistas que se tejen desde el plano local hasta el nacional. Sin embargo, medidas como la creación de un verdadero “servicio civil”, el mejor antídoto contra la clientelización del Estado, no fueron aprobadas, de tal suerte que el Estado colombiano permanece en gran medida “privatizado”.

En lo que concierne a los partidos políticos, la nueva Constitución no sólo eliminó las restric-

ciones que otorgaban el monopolio de la representación a los partidos tradicionales, sino que reconoció expresamente el derecho que todo ciudadano tiene de “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”<sup>71</sup>. Si bien la balanza de los recursos sigue inclinándose en forma preponderante hacia los partidos tradicionales, la introducción de la financiación estatal de las campañas políticas y el acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado para los partidos y movimientos con personalidad jurídica<sup>72</sup>, atestiguan un intento por democratizar los medios para acceder al poder.

El vacío más protuberante que se advierte en la carta con respecto a los partidos, es el hecho de que la Asamblea se haya abstenido de exigir el sometimiento de su estructura interna a principios democráticos, exigencia que sí se incluye en la Constitución para otras organizaciones sociales tales como los gremios, los sindicatos, los colegios profesionales, las organizaciones deportivas y las de consumidores y usuarios<sup>73</sup>. Es cierto que tal democratización, lejos de imponerse por fuerza constitucional, constituye parte del cambio que debe darse, gradualmente, en las formas de hacer política en Colombia. Nótese por ejemplo qué, en ausencia de una norma constitucional en tal sentido, el Partido Liberal ha adoptado la consulta popular para elegir candidato presidencial como una forma de resolver sus controversias internas. Sin embargo, la ausencia de una disposición tendiente a la democratiza-

---

elección, el Congreso aprobó 3 actos legislativos y 138 leyes entre las cuales, además de las anotadas arriba, se destacan: la que estableció la organización de la Defensoría del Pueblo; la ley de orden público; la Ley 100 de 1993 o de Seguridad Social; los estatutos de Contratación Administrativa y de servicios públicos domiciliarios; las leyes general de educación y de educación superior; la ley eléctrica; la ley de regalías; la ley agraria; las modificaciones al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal; el Estatuto Carcelario y Penitenciario; la aprobación de la Convención de Viena sobre narcotráfico; y la ley de Reforma a la Policía o Ley 62 de 1993.

68 Artículo 261 de la CN. La cita es de Elizabeth Ungar, ‘La Reforma al Congreso: ¿Realidad o Utopía?’, en John Dugas (compilador), **La Constituyente de 1991....**, op. cit., p. 183.

69 Artículos 179 a 187 de la CN.

70 Artículo 262 de la CN.

71 Artículos 40 (numeral 3) y 170 de la CN.

72 Artículos 109 y 111 de la CN.

73 L\* prohibición de exigirle cualquier tipo de organización interna a los partidos y movimientos políticos esté contenida en el artículo 108. Las exigencias planteadas con respecto a otras organizaciones sociales están contenidas en los artículos 39, 26, 52 y 78 de la CN.

ción interna de los partidos es, por lo menos, incongruente con los principios que inspiran la nueva carta constitucional.

Por último, debe señalarse el reconocimiento constitucional de la existencia y legitimidad de la oposición, así como la inclusión de una serie de derechos que deben garantizar el ejercicio de la misma<sup>74</sup>. Por supuesto que no podemos caer en un ingenuo “fetichismo legal”, es decir en la práctica de creer en los efectos automáticos de la ley. Un camino largo resta por recorrer antes de modificar sustancialmente el sistema bipartidista que ha dominado en Colombia a lo largo de siglo y medio, o de transformar sustancialmente sus prácticas políticas. Creemos, sin embargo, que en comparación con las normas anteriores y, en la medida en que la norma constitucional posea alguna capacidad de modificar y moldear la práctica política real, las puertas han quedado abiertas para la inclusión de nuevos actores y nuevas prácticas en el sistema político colombiano.

En cuanto a la representación social, la nueva Constitución garantiza los derechos de libre expresión, reunión, manifestación y asociación de los ciudadanos, los cuales constituyen precondiciones básicas para una participación libre, pluralista, organizada y democrática<sup>75</sup>. Adicionalmente, el artículo 103 hace mención explícita de la obligación del Estado de promover la existencia de organizaciones sociales capaces de constituirse en espacios institucionalizados de mediación y representación. Pese a ello, no se observan a lo largo de la Constitución, ni en los desarrollos legislativos posteriores, esfuerzos tendientes a plasmaren reglamentaciones realistas y viables las mencionadas intenciones.

Especial mención merece el reconocimiento constitucional de los grupos étnicos (comunidades indígenas y negras) como actores capaces de asumir su propia representación, tanto

en lo social, como en lo político<sup>76</sup>. La Constitución consagra el respeto a la diversidad étnica, lingüística y cultural, así como la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio<sup>77</sup>. El reconocimiento a las comunidades étnicas no se limita, sin embargo, únicamente a los ámbitos de lo cultural, lingüístico o territorial, sino que además incluye la dimensión de lo político. Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos. A nivel nacional, como se señaló arriba, las comunidades indígenas y negras contarán con una representación permanente en el Senado y la Cámara<sup>78</sup>. Por otra parte, el artículo transitorio 55, desenrollado mediante la Ley 70 de 1993, le reconoció a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva, y creó mecanismos para la protección de su identidad cultural y sus derechos.

En lo que tiene que ver con las minorías religiosas, a más de consagrar el derecho a la libre expresión, la Constitución garantiza la libertad de conciencia<sup>79</sup> y el artículo 19 garantiza explícitamente la libertad de cultos.

Aparte de una eficaz labor de negociación y alianzas por parte de los representantes de las minorías en la Asamblea Constituyente, los logros en este sentido, en especial los que tienen que ver con la comunidad indígena, deben entenderse también como el resultado de décadas de lucha de una población indígena que pese a ser minoritaria, logró resistir tanto los ataques de la represión como las tentaciones de la cooptación y del clientelismo, y terminó por perfilarse como el más auténtico y duradero de los “nuevos” movimientos sociales en Co-

<sup>74</sup> Artículo 112 de la CN.

<sup>75</sup> Artículos 20, 37, 38 y 107 de la CN.

<sup>76</sup> Ver en particular los artículos 63, 68, 171, 176, 246, 286, 329, 310 y 330, así como el artículo transitorio 55 de la CN.

<sup>77</sup> Artículos 7, 10, 68 y 70 de la CN.

<sup>78</sup> Artículos 171, 246 y 330 de la CN.

<sup>79</sup> Artículo 18 de la CN.

lombia<sup>80</sup>. La experiencia de la representación indígena en la Asamblea Constituyente merece resaltarse por varias razones: en primer lugar, porque demuestra que la representación (social y/o política) no es una concesión que se otorga desde las altas esferas del Estado, sino que se gana partiendo desde las bases de la sociedad civil. En segundo lugar, por que desmitificó las interpretaciones comunes según las cuales la exclusión, la pobreza, la marginalidad o la represión sistemática son obstáculos insalvables para lograr conformar nuevas formas de representación popular. Los indígenas constituyen una minoría excluida, marginada y sistemáticamente reprimida. Ello no obstante, sin embargo, para que conformaran uno de los movimientos sociales más activos, coherentes y duraderos de las últimas décadas en el país. Por el contrario, muchas de sus carencias, en especial la carencia de tierra, sumadas al proceso de recuperación de una identidad perdida, actuaron como motores en la construcción del movimiento. En tercer lugar, el movimiento indígena ha mostrado cómo, a pesar de que existen algunas tensiones innegables, las funciones de representación social y de representación política no son necesariamente excluyentes. Por el contrario, sólo una representación social construida sobre bases sólidas puede constituirse en la plataforma de lanzamiento y el sustento de una representación política eficaz.

Además, cabe destacar la lección que tanto los indígenas como los cristianos (no católicos) le dieron a la sociedad colombiana: en su lucha por el “derecho a la diferencia”, han contribuido simbólica y efectivamente a la construcción de una sociedad culturalmente más abierta, más pluralista y tolerante. En buena parte gracias a su aporte, la Constitución de 1991 “al consagrar el respeto a la diversidad étnica, re-

ligiosa, lingüística y cultural, y la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio [...]”, le resta espacio a las tradicionales actitudes de intolerancia basadas en las visiones homogeneizantes de la sociedad, y estimula el reconocimiento de la pluralidad constitutiva de la Colombia contemporánea”<sup>81</sup>.

Para terminar esta sección, es preciso resaltar como uno de los grandes avances de la Constitución, la ampliación de las formas de participación política más allá del ámbito de lo puramente electoral. La Constitución amplía los derechos de los ciudadanos a participar en la “conformación, ejercicio y control del poder político”<sup>82</sup>. Esta disposición se cristaliza en una amplia gama de novedosos mecanismos de participación como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto<sup>83</sup>. La novedad consiste no solamente en la ampliación del repertorio de oportunidades para participar, sino en el hecho de que buena parte de ellas constituyen mecanismos de participación directa en el proceso de toma de decisiones y en el control y fiscalización de la gestión pública.

### La institucionalización del control ciudadano sobre el Estado

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

Con este propósito, la Constitución fortaleció los mecanismos internos (horizontales) de con-

80 Para una historia del movimiento indígena colombiano ver: Christian Gros, Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1991.

81 Fabio López de la Roche, “Tradiciones de cultura política en el siglo XX”, en Miguel Eduardo Cárdenas (compilador), Modernidad y Sociedad Política en Colombia, Bogotá, FESCOL - Ediciones Foro Nacional por Colombia -IEPRI, 1993, p. 159.

82 Artículo 40 de la CN.

83 Artículos 103,104, 105 y 106 de la CN. Su reglamentación se concretó en la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.

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

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

Por último, resulta crucial señalar los mecanismos consagrados constitucionalmente para asegurar la protección y aplicación de los derechos individuales y colectivos<sup>84</sup>. El hecho de que existan mecanismos eficaces de protección y aplicación de los derechos, tanto individua-

les (tutela) como colectivos (acciones populares), no sólo apunta a redistribuir el poder político en favor de la población, sino que constituye una salvaguardia en contra de eventuales abusos por parte del Estado.

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

En síntesis, la Constitución de 1991 constituyó, sin duda, un esfuerzo serio de democratización del régimen y del Estado colombianos, al ampliar y reestructurar los canales de acceso ciudadano al proceso de toma de decisiones estatales, pero sobre todo, al crear mecanismos que permitan una labor permanente de control y fiscalización de la sociedad sobre el Estado, condición sine qua non de la democracia. Después de su promulgación quedó definitivamente enterrado el argumento, esgrimido por muchos, que estigmatizaba al régimen político por su carácter “restringido” o “limitado”. De esta manera, el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente dio paso a la solución de la crisis política por lo menos en una de sus dimensiones: la que exigía la democratización del régimen político. Sin embargo, luego del replanteamiento de las reglas del juego político, quedó al descubierto un problema más hondo y quizás más difícil de resolver: la profunda debilidad de la sociedad civil y el enorme déficit en cuanto a la capacidad del Estado para respaldar y poner en marcha las reformas constitucionales.

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

Pese a que pueda parecer lejana la relación entre las posibilidades de democratización y el fortalecimiento del Estado (en el sentido de recuperar el monopolio de la justicia y del uso de la fuerza), la conexión entre los dos temas resulta obvia si se tiene en cuenta que la ciudadanía, la participación y la representación dependen no sólo de la “efectividad de una compleja red de relaciones legales”, sino también de “organizaciones estatales dispuestas a y capaces de hacer valer los derechos afirmados en las leyes pertinentes”<sup>85</sup>.

El Estado colombiano, al comenzar la administración Gaviria, se encontraba lejos de poder desplegar tal capacidad. No en vano Colombia ha merecido ser calificado como el país más violento de América Latina. Algunos datos sirven para sustentar tal calificación. Entre 1978 y 1992 la cifra de muertes violentas en el país se multiplicó por cuatro. En 1978, partimos de una base de 7.000 homicidios anuales, cifra que aumentó progresivamente hasta llegar a 28.237 homicidios durante 1992, es decir, nueve veces la tasa de homicidios en los Estados Unidos<sup>86</sup>. Actualmente —dice un informe gubernamental—, “la principal causa de muerte en Colombia corresponde al ataque con armas de fuego”<sup>87</sup>. Según cifras reveladas por el Ministerio de Defensa, en Colombia circulan 3,5 millones de armas, de las cuales más de dos millones son ilegales<sup>88</sup> y permanecen en ma-

nos de una multiplicidad de actores armados, colectivos e individuales. Ante semejante situación, difícilmente podría argumentarse que el Estado colombiano esté cerca siquiera de reclamar para sí, con algún grado de eficacia, el monopolio del uso de los medios de coerción.

Varios estudios recientes argumentan que esta “inflación” de violencia no puede atribuirse, ni siquiera en un alto porcentaje (alrededor de un 15%), a causas estrictamente políticas<sup>89</sup>. No obstante, cualquiera que sean sus motivaciones, los 140,000 homicidios producidos durante la última década en el país dejan al descubierto la innegable incapacidad del Estado colombiano para cumplir con la primera y más básica de las funciones atribuidas a cualquier Estado moderno: la protección de sus ciudadanos y la garantía de un orden social que permita la convivencia pacífica entre ellos. Si el Estado colombiano no puede garantizarle a los ciudadanos el derecho esencial a la vida, difícilmente podría esperarse de él que cumpla funciones como las de garantizar otros derechos, o promover las condiciones para la participación o representación de sus ciudadanos.

Por estas razones, coincidimos plenamente con Iván Orozco cuando afirma que “el Estado colombiano debe enfrentar, en la hora presente, problemas funcionales de construcción de aparato de Estado, propios del siglo XVII, en un contexto de legitimidad liberal-humanitaria y democrático-participativa, propio de las

85 O'Donnell, “On the State, Various Crises...”, op. cit., p. 13.

86 La siguiente comparación puede ser ilustrativa al respecto: En 1991 hubo 25.000 asesinatos en Estados Unidos, país con una población aproximada de 250 millones de habitantes; en Colombia, un país de aproximadamente 30 millones de habitantes, durante el mismo año, hubo 26.000 asesinatos. Las cifras han sido extraídas de un informe del DAÑE y Policía Nacional citado por Dario Restrepo Vélez, “Delincuencia al por mayor”, en Cambio 10 Colombia, N° 22, 8 de noviembre de 1993 y del informe “A Survey of Latin America”, aparecido en The Economist, Volume 329, Number 7837, November 13th-19th, 1993.

87 Presidencia de la República, “Seguridad para la Gente. Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia”, Bogotá, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, octubre de 1993, p. 16.

88 Citado en Dario Restrepo Vélez, ‘Cartucheras abajo\*’, en Cambio 10 Colombia, N° 30, enero 3-10 de 1994.

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

postimerías del siglo XX”<sup>90</sup>. Allí reside justamente el dilema particular de la reforma del Estado en Colombia, dilema que comparte con algunos países de la región -particularmente con el Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y quizás ahora, después de Chiapas, con México. El dilema, de cómo monopolizar la justicia y los medios de coerción, respetando y promoviendo simultáneamente los derechos ciudadanos en su más amplia acepción, se puede sintetizar en pocas palabras: de cómo responder a la doble exigencia de construir un Estado fuerte y moderno, pero a la vez democrático.

### La estrategia del gobierno Gaviria

La administración Gaviria (1990-94) se distingue de las inmediatamente anteriores en el propósito de diseñar en forma explícita una política de seguridad<sup>91</sup>, la cual ha tendido hacia la construcción del aparato de Estado como monopolio legítimo y eficaz de la justicia y del uso de la fuerza. Que este gobierno se haya propuesto diseñar una política explícita en tal sentido no es mera coincidencia. Tal propósito surge como resultado del “colapso parcial del Estado” sufrido entre mediados de 1989 y 1990, luego del cual las élites estatales comprendieron que la salida a la crisis nacional no se reducía a una serie de reformas parciales y que la consolidación del régimen implicaba un serio fortalecimiento del Estado.

Según Orozco, el proyecto gubernamental de Gaviria ha querido situarse como un modelo de equilibrio entre eficiencia y legitimidad, en un punto intermedio “entre el modelo autoritario de construcción de la nación desde el Estado y el modelo libertario de construcción -democrático-participativa- del Estado desde la nación”<sup>92</sup>. De hecho, aunque la estrategia resulta novedosa en cuanto amplía la noción de seguridad, para incluir en ella no sólo la seguridad del Estado sino también la de los

ciudadanos, e insiste en el fortalecimiento de la justicia como pilar fundamental, subsisten en ella algunos elementos de la confusión entre guerra y política que ha caracterizado los modelos de seguridad del Estado colombiano. Tales elementos, aparte de señalar el peso que todavía tienen algunos de los sectores más autoritarios del Estado en el diseño de las políticas de orden público, evidencian las dificultades de emprender un esfuerzo de construcción de Estado en medio de un contexto marcado por el conflicto armado.

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

### El fortalecimiento del aparato de Justicia

A decir verdad, antes que fortalecerlo, al aparato de Justicia colombiano había que reconstruirlo de nuevo. Al acumulado histórico de procesos sin resolución, producto del secular abandono de la administración de justicia, vino a sumarse el aumento dramático de las tasas de criminalidad causado en parte por el impacto del narcotráfico, para conducir finalmente al colapso del aparato judicial, especialmente de la rama penal. Algunas cifras pueden resultar ilustrativas al respecto: un in-

90 Iván Orozco Abad, “La política de seguridad y la política criminal durante la administración Gaviria”, (inédito), Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993, p. 1.

91 Ver Presidencia de la República, “Estrategia Nacional contra la Violencia”, mayo de 1991; y Presidencia de la República, “Seguridad para la Gente...”, op. cit.

92 Orozco, “La política de seguridad...”, op. cit., pp. 2 y 3.

ventario reciente de expedientes en los despachos judiciales del país registró un total de 1.397.800 casos pendientes en junio de 1982<sup>93</sup>. En relación con los delitos de lesiones personales intencionales y culposas, el mismo estudio encontró que, del total de denuncias, sólo el 4.2% fueron calificadas y sólo fueron llamados a juicio el 2.9%. El porcentaje de sentencias, con relación a la totalidad de las denuncias presentadas, fue tan sólo del 1.4%<sup>94</sup>. El hecho de que un país con los índices de violencia anotados arriba, no pueda sentenciar ni siquiera al 2% de los culpables de tales delitos, es un indicador del nivel de incapacidad demostrado por el Estado para regular el conflicto en la sociedad. Ante su incapacidad, no debe sorprendemos que en los últimos años se haya expandido en forma dramática la esfera de la justicia privada en Colombia, la cual va desde la contratación de "sicarios" adolescentes, hasta la conformación de verdaderos ejércitos paramilitares.

La Asamblea Constituyente produjo importantes reformas dirigidas a restituirle un papel estratégico al poder judicial en Colombia. Entre ellas cabe destacar la creación de las siguientes instituciones: en primer lugar está el Consejo Superior de la Judicatura, el cual dota al poder judicial de la autonomía administrativa y presupuestal necesarias para garantizar su independencia y la eficiencia de su gestión. En segundo lugar, quizás el cambio más significativo en materia penal se produjo al sustituir el antiguo sistema inquisitivo por el acusatorio, cuyo corolario fue la creación de la Fiscalía General de la Nación. Esta nueva institución se encarga ahora de los procesos de investigación e instrucción de los delitos, lo cual ha implicado la centralización y subordinación, bajo su mando, de todos los organismos que antes cumplían funciones de policía judicial. Esta necesaria centralización, sin embargo, debería ir acompañada por un esfuerzo de tecnificación del equipo de policía judicial, y

sobre todo, de su separación e independencia definitiva frente a los organismos de seguridad. Pese a algunas fallas que se han hecho notorias en los dos años de funcionamiento de la Fiscalía General, esta institución ha tenido un impacto considerable, no sólo en la agilización de los procesos judiciales, sino sobre todo en términos simbólicos: la eficacia de su labor ha llevado a los incrédulos colombianos a volver a confiar en la aplicación de la ley.

También fue creada la Corte Constitucional encargada del control y la interpretación constitucional. Esta nueva Corte debe producir un cambio sustancial al flexibilizar la interpretación de la Carta, para hacerla más adaptable al contexto cambiante de la sociedad colombiana. Pero más allá de esa eventual flexibilidad, su importancia política reside en el control que ella puede ejercer sobre el Ejecutivo, sobre todo en lo que atañe a los decretos expedidos bajo "conmoción interior"<sup>95</sup>. La Corte también puede jugar un papel significativo de control sobre la labor legislativa, como de hecho lo ha demostrado a través de la revisión constitucional de las leyes estatutarias aprobadas hasta ahora. Finalmente, la Corte Constitucional ha cumplido un papel crucial en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos mediante la revisión y el desarrollo de la nueva figura de la "tutela". La acción de tutela, junto con la creación de la Defensoría del Pueblo, constituyen dos de las figuras más sobresalientes creadas con el objeto de defender los derechos constitucionales de los colombianos. Adicionalmente, se ha procurado acercar la justicia a la comunidad mediante la creación de espacios extra-judiciales de resolución de conflictos entre los ciudadanos.

Estos cambios normativos han ido acompañados de un esfuerzo por fortalecer logísticamente a la Justicia mediante la asignación de un mayor presupuesto para su funcionamiento, el aumento de los salarios de los jueces, la mejora

93 Instituto SER de Investigación, Justicia Penal, Juicio y Reforma, Bogotá, FESCOL, 1983; citado en Jaime Giraldo Angel, "La Refoi-ma Constitucional de la Justicia", en John Dugas (comp.), La Constitución de 1991..., op. cit., p.104.

94 Ibidem, p. 106.

95 Figura que reemplazó al antiguo Estado de Sitio. Cf. Artículo 213 de la CN.

de sus condiciones de seguridad y la tecnificación del aparato. Como consecuencia, entre 1990 y 1993, los recursos públicos asignados al sector de la justicia han sido incrementados en un 105 por ciento en términos reales<sup>96</sup>. Adicionalmente, los decretos expedidos por el gobierno en diciembre de 1992, dentro del paquete bautizado con el nombre de “Modernización del Estado”, demuestran que el Ejecutivo ha insistido en su estrategia de fortalecer la justicia. Uno de los pocos ministerios que resultó fortalecido durante esta reforma fue el de Justicia. En particular, se fortalecieron las funciones de investigación socio-jurídica, planeación, cooperación internacional, el sistema de prisiones y los mecanismos de prevención criminal y de arreglo prejudicial de conflictos<sup>97</sup>.

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

Pese a estos avances, deben señalarse varios problemas persistentes, relacionados con la administración de justicia: por un lado, pese a los esfuerzos tendientes a su fortalecimiento, el desbordamiento del aparato de justicia por

las altas tasas de criminalidad sigue siendo evidente. Si bien es cierto que se ha reforzado la capacidad del Estado frente al crimen organizado, sobre todo frente al narcotráfico, la justicia ordinaria continua en un estado grave de abandono y desprecio. Con el agravante de que la justicia secreta o de orden público introduce serios limitantes para la aplicación y protección de los derechos humanos. A los altos niveles de criminalidad deben sumarse los altísimos niveles de impunidad que persisten, sobre todo cuando se trata del juzgamiento de agentes del Estado que han cometido delitos dentro y fuera del servicio. La persistencia del fuero militar, que también cubre a la policía, y de los mecanismos de juzgamiento utilizados por los tribunales militares, contribuyen en un alto grado a mantener la impunidad. Y como bien lo dice el reciente informe de Amnistía Internacional, “cuando prevalece la impunidad, se desmorona el imperio de la ley en la sociedad”<sup>98</sup>.

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

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

Frente a los actores armados organizados, dada su variada naturaleza, el Estado ha debido diseñar diversas estrategias paralelas. Con

90 Presidencia de la República, “Seguridad para la Gente...”, op. cit., p. 43.

97 Ver decretos 2157, 2158, 2159, 2160 y 2161 de 1992.

98 Amnistía Internacional, Violencia política en Colombia..., op. cit., p. 11.

respecto a la guerrilla, dado su carácter fundamentalmente político, las últimas tres administraciones (1982-1994) han propiciado un proceso de negociación y reincorporación que ha producido frutos evidentes con la reincorporación de cinco organizaciones guerrilleras a lo largo de los últimos cuatro años.

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

Los mayores compromisos del Estado en materia de seguridad y de defensa van claramente en contravía de otras áreas de acción estatal, en particular del gasto social. Sin embargo, dada la prioridad asignada a la recuperación del monopolio de la fuerza, sería ingenuo creer que tal objetivo pueda llevarse a cabo sin incrementar el gasto militar, sobre todo tratándose de una situación en la cual numerosos actores, no sólo la guerrilla, le disputan al Estado el control de los medios de coerción. Por otra parte, no puede olvidarse el hecho de que los actores que desafian al Estado también han fortalecido su capacidad militar y de financiamiento en los últimos años. Con respecto al narcotráfico, no cabe duda acerca de su infinita capacidad de financia-

ción. Con respecto a la guerrilla, el aumento de las actividades extorsivas, del secuestro y la creciente vinculación de algunos frentes con la producción y el tráfico de drogas, inducen a pensar que allí también se ha producido un crecimiento significativo de los medios para financiar la guerra.

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

Sin embargo, aquí también el Estado colombiano ha enfrentado actores que se niegan a aceptar las vías pacíficas de reincorporación a la vida civil. Después de su fuga de "La Catedral", la lucha contra Pablo Escobar se convirtió en objetivo prioritario del Estado. Escobar no sólo era el jefe del cartel de Medellín, un hombre que por su capacidad de corrupción e intimidación fue capaz de burlar el cerco del Estado colombiano durante año y medio. Por sobre todo, Pablo Escobar era el símbolo de la enorme ineptitud del Estado colombiano, de la impotencia del Estado frente al crimen organizado. Por eso, la muerte de Pablo Escobar en enfrentamiento con el Bloque de Búsqueda constituyó un triunfo simbólico para el Estado colombiano. Nadie es tan optimista como para creer que con la muerte de Escobar vayan a desaparecer las redes colombianas de tráfico de drogas. Pero su muerte contribuye a afirmar la convicción de que el Estado puede más que el más poderoso de los criminales.

---

99 Presidencia de la República, "Seguridad para la Gente...", op. cit., pp. 30 y 44.

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

Finalmente, con respecto al control de la enorme cantidad de armas que circulan por el territorio nacional, el gobierno con base en facultadas otorgadas por el Congreso<sup>100</sup>, ha puesto en marcha una serie de medidas que combinan el decomiso y la legalización, con la entrega voluntaria de armas. Además expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada mediante Decreto No. 356 del 11 de febrero de 1994. Estas disposiciones no detendrán, como por "arte de magia", los crecientes niveles de violencia. Sin embargo, es importante señalar el hecho de que el Estado haya asumido como propia la tarea de controlar la circulación de armas en el país.

### La subordinación de los militares al poder civil

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

El hecho más importante a este respecto es, sin duda, el nombramiento, por vez primera en casi cuarenta años, de un Ministro de Defensa civil. El hecho de que un civil se haya encargado de los asuntos de defensa derrumba un mito largamente sostenido en Colombia, según el cual sólo los militares podían ocuparse de los asuntos de seguridad y defensa. Se derrumbó sobre todo el dique que mantenía aislados a los civiles del debate y la injerencia en los asuntos militares, dique que a su vez posibilitaba la autonomía militar en el manejo del orden público. Finalmente, el hecho de que los militares hayan aceptado el nombramiento de Rafael Pardo como Ministro de Defensa constituyó otro enorme gran triunfo real y simbólico para el gobierno civil. Por otra parte, se nombró a un civil en la dirección del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, con lo cual se comenzó a revertir la tendencia a la militarización de los aparatos de seguridad y se fortaleció la dirección civil en asuntos de defensa y seguridad.

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

---

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

Adicionalmente, se creó la Unidad de Seguridad y Justicia en el Departamento Nacional de Planeación. Esta nueva unidad, además de someter el gasto militar al escrutinio de los civiles, debe contribuir a consolidar en el país una práctica de planeamiento de la seguridad, que permita diseñar políticas estatales de largo plazo, y no sólo cortoplacistas medidas de emergencia. Allí también se están formando, paulatinamente, civiles capaces de asumir en el futuro la conducción política de las tareas militares. En un país acostumbrado a la ignorancia de los civiles sobre todo aquello que tuviera que ver con lo militar, la capacitación de los civiles en estas materias constituye un paso fundamental hacia la "civilización" de los militares, y la "desmilitarización" de la política.

Algunas nuevas instituciones tales como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, así como el fortalecimiento de los poderes de la Procuraduría en materia de investigación y sanción, han apuntado hacia la contención de las violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales. Sin embargo, es preciso reconocer que ésta es una de las áreas en la que menos avances se han logrado. Pese a la retórica oficial, las fuerzas de seguridad del Estado siguen atentando en forma alarmante contra los derechos fundamentales de los colombianos, tanto en el campo como en las ciudades<sup>101</sup>. Pese a las acusaciones provenientes de organismos del mismo Estado, como la Procuraduría, el fuero militar y los mecanismos de juzgamiento de las fuerzas armadas siguen garantizando un alto nivel de impunidad. Ante la ausencia de un reconocimiento oficial de esta situación y mientras persista la falta de voluntad política para ponerle fin, la recuperación del monopolio legítimo de la fuerza seguirá estando en entredicho.

## La eliminación de la confusión entre militares y policía

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

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

<sup>101</sup> Ver Americas Watch, La violencia continúa. Asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores - CEI - IEPRI, 1993; Amnistía Internacional, Violencia política en Colombia..., op.cit.; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos Humanos en Colombia. Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Bogotá, Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana, abril de 1994.

Difícilmente podía esperarse que esta modificación constitucional promoviera cambios sustanciales al respecto. Fue más bien el desprecio creciente de las Fuerzas Armadas, en una coyuntura que puso el acento sobre la violación de los derechos humanos, lo que obligó al gobierno a iniciar una reestructuración de las mismas. El gobierno decidió reestructurar únicamente la Policía Nacional, quizás por ser la institución más duramente criticada por la ciudadanía, pero sobre todo por que en momentos en que se adelanta una “guerra integral” contra la guerrilla, la reestructuración de las Fuerzas Militares dificultaría la relación entre éstas y el gobierno civil. El gobierno conformó dos comisiones consultivas, una interna y otra externa, para discutir la reforma de la Policía. En la interna tuvieron presencia los altos mandos de la institución, oficiales, suboficiales, agentes y funcionarios de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional. La segunda fue quizás la más novedosa, no sólo por su composición (allí estuvieron presentes parlamentarios, dirigentes gremiales, dirigentes sindicales y campesinos, e incluso un sociólogo, profesor universitario), sino sobre todo porque constituyó el primer precedente de consulta abierta por parte del Estado, a diversas fuerzas de la sociedad, sobre asuntos de seguridad. Con base en los informes presentados por ambas comisiones, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley para la reforma de la policía, el cual fue aprobado a mediados de 1993<sup>102</sup>.

La reforma de la policía, tal como quedó plasmada en la Ley, confirma la decisión de hacer de la policía un cuerpo de naturaleza civil, con fines preventivos, a diferencia de las Fuerzas Militares. Por otra parte, apunta a fortalecer la institución mediante el aumento del personal, sobre todo en los niveles de mando; la calificación de las exigencias tanto para el reclutamiento como para la formación de sus miembros; y finalmente, mediante el aumento de las remuneraciones salariales y los progra-

mas de bienestar para los agentes y sus familias. Además tiende a una especialización funcional del cuerpo de policía que deberá redundar en el mejoramiento de su capacidad operativa. La parte más relevante de la reforma está dirigida a fortalecer los mecanismos de control externo e interno sobre el funcionamiento de la actividad policial. La mayor innovación en este sentido consiste en la Creación del Sistema de Participación Ciudadana en asuntos de Policía y en la creación de un Comisionado Civil para la Policía Nacional, encargado de vigilar que la institución se ciña estrictamente al mandato constitucional.

Pese a estos logros, persiste todavía cierta confusión, puesto que la Policía permaneció subordinada al Ministerio de Defensa, subordinación que el Gobierno defendió argumentando que era preciso mantener la unidad de mando. Adicionalmente, la confusión persiste porque gracias a la reestructuración interna se creó un cuerpo especial de carabineros o policía rural, que debe recibir entrenamiento militar y que tendrá como función la protección de comunidades rurales asediadas por la guerrilla y otros actores armados. Además, se mantuvo la inclusión de la policía bajo el fuero militar y el juzgamiento de delitos cometidos por sus agentes en manos de los tribunales militares. Frente al mantenimiento de tales ambigüedades, cabe plantearse la hipótesis de que ellas responden a un proyecto autoritario de fortalecimiento del Estado. Pero también cabe reconocer la realidad, sobre la que hemos insistido, de que en un contexto de conflicto armado interno, los esfuerzos conducentes a la “civilización de la política”, y el retorno de las Fuerzas Militares a sus funciones constitucionales, se ven severamente distorsionados.

Con respecto al Ejército no ha habido una iniciativa gubernamental que se compare con las reformas iniciadas en la Policía. Lo cual consti-

---

102 Ley 62 de agosto 12 de 1993. Sobre los alcances y limitaciones de la respectiva reforma, ver Alvaro Camacho Guizado, “La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos”, en *Análisis Político*, No. 19, mayo a agosto de 1993. El artículo tiene el valor de documento testimonial ya que su autor participó en la Comisión externa consultiva para la reforma.

tuye un reconocimiento tácito de las dificultades para restructurar, en un sentido democrático, el aparato militar de un Estado que no ha superado la posibilidad de la guerra interna. Es probable que transcurran varios años antes de que en Colombia desaparezcan, bien sea a través de la negociación o de la derrota militar, los actores que mantienen vigente el conflicto armado. Mientras tanto, y pese a los avances reseñados hasta aquí, es difícil imaginar una resolución democrática de la cuestión militar.

### Un largo camino por andar...

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

Por el contrario, la reforma política del Estado no sólo fue anterior, sino que ha resultado mucho más profunda. Para comienzos de la década de los ochenta, los niveles de conflicto alcanzados en Colombia reflejaban la crisis de legitimidad del régimen y la creciente debilidad del Estado. De tal suerte que las reformas tendientes al fortalecimiento del Estado y a la democratización de sus relaciones con los ciudadanos asumieron un carácter prioritario en Colombia como parte del esfuerzo por darle una salida democrática a la crisis política nacional. Las reformas tendientes a ampliar la participación, la representación y los controles

democráticos sobre el Estado, tuvieron su punto culminante en la Asamblea Constituyente reunida en 1991. La nueva Constitución contribuyó a la creación de nuevos mecanismos de acceso a los aparatos del Estado, mecanismos de refrendación y control de las decisiones estatales, mecanismos de control sobre la gestión de funcionarios elegidos, así como novedosas formas para defender los derechos fundamentales de la ciudadanía. En síntesis, puede afirmarse que en 1991, se dio paso a una democratización del régimen político y del Estado colombiano.

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

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

oficial<sup>103</sup> y a algunos esfuerzos novedosos en este sentido<sup>104</sup>, el rediseño y fortalecimiento de la política social continúan ocupando una baja prioridad en la agenda del Estado colombiano. Sin desdeñar los avances políticos reseñados arriba, no podemos olvidar que una enorme carga de pobreza y de miseria, es decir, de exclusión social, se cierne sobre las posibilidades de participación y representación de los colombianos. Tampoco debemos olvidar que al Estado colombiano le corresponde, tanto como a sus pares latinoamericanos, un papel protagónico en la regulación de los desequilibrios sociales vía su función redistributiva. Por lo tanto, no quisiera argumentar en favor de una prioridad secundaria en cuanto a las obligaciones estatales, ni dar por entendido que el Estado puede proteger a los ciudadanos (mediante el ejercicio eficaz de la prevención o de la represión) haciendo caso omiso de las condiciones mate-

riales que hacen posible el ejercicio real de la ciudadanía.

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

---

103 Véase por ejemplo el Plan de Desarrollo Nacional presentado por el Gobierno Gavira bajo el sugestivo título de La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1991.

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

