

# Dilemas y paradojas de la transición participativa

FRANCISCO GUTIERREZ SANIN

## El caso colombiano (1991-1996)\*

El concepto de transición tiene un claro contenido normativo<sup>(1)</sup>. Se trata de pasar de un estadio inferior, como la dictadura militar o el socialismo real, a otro superior que en algunos contextos se califica simplemente de "normal"<sup>(2)</sup>. El enfoque ha implicado por lo general concentrarse en los recursos políticos, económicos y culturales de los que dispone la sociedad para sortear con éxito el camino hacia el objetivo. Pero otro aspecto va recibiendo cada vez más atención, a medida que las dificultades de las "transiciones realmente existentes" se van haciendo más complejas y evidentes: ¿quiénes van a movilizar esos recursos? En otros términos,

enfrentamos una tragedia pirandelliana. Los publicistas de la transición -políticos, asesores, formadores de opinión, organismos internacionales- diseñan las narrativas del futuro deseable, y un esbozo general de las etapas de la "historia natural del cambio", como la llama irónicamente Dobry<sup>(3)</sup>. Pero cada una de esas narrativas está en busca de un autor. No tenemos claro quiénes podrían estar racionalmente interesados en llevar las dinámicas democratizadoras hasta sus últimas consecuencias, potenciando al máximo los recursos a su disposición, mientras defienden al mismo tiempo sus propios intereses. Si la

FRANCISCO GUTIERREZ SANIN, antropólogo y politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

\* El texto se apoya en material empírico de la investigación "Gobernabilidad urbana, cultura política y democracia participativa", financiada por el Observatorio de Cultura Urbana - Alcaldía de Bogotá. Sendas versiones fueron presentadas en dos seminarios del ciclo "Fallas en la transición democrática", coorganizados por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami e instituciones académicas latinoamericanas, entre ellas el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

<sup>(1)</sup> Ver O'Donnell, Schmitter, Whitehead, *Transitions from authoritarian rule*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986. También Sadie, Yolanda, "Dimensions of south-African transition" en *Sisyphus - Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 101-104; y Machonin, Pavel, "Political and economic transition or social transformation?" en *Sisyphus - Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 125-134.

<sup>(2)</sup> Adamski, Wladyslaw, "Structural and cultural changes to Poland at the time of systemic change" en *Sisyphus - Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 135-144.

<sup>(3)</sup> Dobry, Michael, "Problems and illusions in the transition to democracy" en *Sisyphus - Social Studies*, vol 2, (VIII), 1992, pp. 29-35.

democratización carece de protagonistas y comienza a depender de abdicaciones generosas, pasamos del terreno de las historias posibles al de la fábula.

Colombia es un caso extremo de tragedia pirandelliana, que debe ser leído desde las peculiaridades de su propio proceso. No ha sufrido largas dictaduras militares; los recientes cambios no se caracterizan por el intento de inventar la democracia y popularizar instituciones y prácticas precarias o inexistentes, como sí es el caso en muchos países de América Latina y Europa centro-oriental<sup>(4)</sup>. Sus fallas, que son en efecto geológicas<sup>(5)</sup>, están relacionadas con insatisfacciones crecientes con respecto del cuadro institucional y el sistema de partidos y, más en general, con los resultados asociados a ellos. Como lo han afirmado muchos políticos, teóricos y formadores de opinión, el esfuerzo -o la retórica sobre el esfuerzo- está orientado a pasar de una "democracia apenas representativa" a otra "participativa". Pero los niveles de participación, al menos los propuestos como deseables, no han aumentado. ¿Por qué, pues, han faltado de manera tan palpable los autores sociales de la transición colombiana? Para pensar respuestas a esta pregunta, hay que tener en cuenta tanto el estadio superior imaginado por los arquitectos de la reforma como la situación actual.

La Carta Fundamental de 1991 cerró un largo ciclo de reformas participacionistas y descentralistas y, al elevar al nivel de precepto constitucional la democracia participativa (DP), abrió un capítulo de esperanzas y propuestas de cambio<sup>(6)</sup>. Si la vieja democracia había marginado

a las regiones sometiéndolas a relaciones asimétricas con respecto del centro administrativo del Estado, y había trivializado la política convirtiéndola en una afirmación electoral esporádica mediada por la corrupción y el clientelismo, el escenario postconstitucional implicaría una recuperación radical del espacio de lo público para el ciudadano.

Esta preocupación por el rediseño y la reapropiación de lo público no significa que hubiera expectativas homogéneas entre los arquitectos de las reformas, pero sí amplios espacios de intersección. La Constitución logró abrirse paso gracias a una alianza entre políticos de los partidos tradicionales, nuevos movimientos e intelectuales con vocación orgánica. Unos y otros coincidían en aspectos centrales como quién sería el principal blanco de ataque (el clientelismo) y los resultados deseables (la paz, por ejemplo), aunque sus visiones de futuro diferían acerca de quiénes habrían de ser los protagonistas del nuevo país: los partidos políticos reconstitucionalizados y los ciudadanos en general, en el primer caso<sup>(7)</sup>; los movimientos sociales y los sectores populares, en el segundo<sup>(8)</sup>.

En contraste, la situación actual puede caracterizarse brevemente como sigue. Por un lado, efectivamente el parcial desmantelamiento de las relaciones centralistas, la creación de ámbitos locales en los que el ciudadano está más cerca de la toma de decisiones y un nuevo *ethos* de denuncia a la corrupción y al clientelismo -*ethos* asociado a todo lo que significó la Constitución como movimiento- han transformado profundamente la política

<sup>(4)</sup> Przeworski, Adam, "Democracy as a contingent outcome of conflicts" en Elster J., Slagstad R., *Constitutionalism and democracy*, Cambridge University Press, New York, New Rochelle, Melbourne, Sidney, 1988, pp. 59-80.

<sup>(5)</sup> Monge, Carlos, "Fault lines of democratic governance in the Americas", North South Center at the University of Miami, a conference report, 1996; Agüero, Felipe "Democratic governance in Latin America: thinking about fault lines", Discussion memo, Workshop on fault lines of democratic governance, North-South Center, Miami, November 18-19, 1994.

<sup>(6)</sup> Para discusiones amplias sobre el significado más bien inaprehensible de DP, remito a: Cárdenas, J.J., "Participación y democracia: algo más que elegir y ser elegido" en *Revista Foro*, #2, febrero 1987, pp.44-48; Fals Borda, Orlando, "Democracia participativa y Constituyente" en *Revista Foro* #13, octubre 1990, pp 23-29; Rubinstein, Juan Carlos, *Sociedad civil y participación ciudadana*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994; Velásquez, Fabio, "Una democracia participativa para Colombia" en *Revista Foro* #16, diciembre 1991, pp. 60-73; Velásquez, Fabio, "Participación ciudadana y modernización del Estado" en *Revista Foro* #17, abril 1992, pgs.56-67. Aquí partimos de la sencilla constatación de que el proyecto de la DP en Colombia ha estado asociado a descentralización y acercamiento formal de las decisiones al ciudadano.

<sup>(7)</sup> Gaviria, César, "La Constitución de 1991 es de todos y para todos" en *Revista Foro* # 15, septiembre 1991, pp. 5-13.

<sup>(8)</sup> Fals Borda, Orlando, "Democracia participativa y Constituyente" en *Revista Foro* #13, octubre 1990, pp. 23-29.

colombiana, aunque quizás con un tiempo insatisfactorio para los reformistas más impacientes. Por otro lado, muchas de las transformaciones han tenido un papel más bien marginal en un proceso político copado por poderosas tendencias negativas. Por ejemplo, aquellos que con más entusiasmo que cabeza fría vieron en la Constitución un pacto de paz –de hecho, a través de la participación y de la apertura de espacios políticos– no han encontrado confirmación a sus esperanzas. Tampoco han aumentado significativamente los niveles de participación, ni en las elecciones “convencionales”, ni en relación con los nuevos instrumentos diseñados o heredados por la Carta Fundamental (Juntas Administradoras Locales – JAL, consulta popular, plebiscito) ni en el ámbito de la acción colectiva (volveremos sobre esto más adelante). Peor aún, existe la sensación, creada desde ámbitos proclives a la contrarreforma pero apoyada en dificultades reales, de que algunos de los cambios crearon inestabilidad y ruido, sin reportar ningún beneficio a cambio. En síntesis, la DP ha sufrido en Colombia su propia transición: de la esperanza a la perplejidad.

En este texto quiero sugerir dos hipótesis sobre las paradojas, los dilemas y los costos de la transición colombiana<sup>(9)</sup>. Estas hipótesis son “internas”; es decir, buscan explicar los fenómenos en sus propios términos. Parto del supuesto de que si eso se logra, otras variables (cuya importancia es obvia y su visibilidad enorme, como el impacto del narcotráfico en la vida pública colombiana) pueden integrarse al aparato explicativo, sea a través de mecanismos de retroalimentación, sea con argumentos del tipo *a fortiori*. Creo que adoptando una “perspectiva internalista” pueden eventualmente hallarse pistas simples y potentes, limitadas pero susceptibles de utilizarse en contextos más dúctiles. La primera hipótesis es que la Constitución del 91 nace, parcialmente, como resultado de dinámicas vinculadas a la desagregación de lo público, a los bloqueos en las posibilidades de re-

presentación y a la degradación de la vida asociativa. Quizás proponiéndose lo contrario, los protagonistas de la transición se apropiaron de tales dinámicas; de hecho, son en parte sus herederos. La segunda es que muchas de las herramientas desarrolladas en el período son necesarias y progresistas, pero a la vez refuerzan las distorsiones que se proponían solucionar. Otra manera de decirlo es que las distorsiones a las que se enfrenta nuestra transición son “pegajosas”, como las arenas movedizas: los intentos de salir de ellas pueden empeorar la situación<sup>(10)</sup>.

A través de la discusión de ambas hipótesis, intento explicar la principal paradoja de la transición participacionista en Colombia: la relación proporcional entre su institucionalización y su pérdida de sustancia. La argumentación implica introducir necesariamente una perspectiva temporal como punto de referencia, que aquí estará delimitada por dos cortes que resultan naturales, pues constituyen sendos puntos de inflexión en nuestra institucionalidad democrática: el Frente Nacional y la Constitución de 1991, con sus respectivas secuelas. En la primera parte–hipótesis, analizo las relaciones mutuas entre descentralización y clientelismo y el contexto en el que se inscriben. Es claro que el proceso reformista está asociado a la construcción de un nuevo repertorio intelectual, que produce consensos, legitima, justifica y a la vez traza caminos para el futuro. Pero la retórica del cambio está ligada a los procesos materiales de cambio y a las estrategias de los actores sociales, y la mutua retroalimentación entre aquella y estos arroja resultados imprevistos, a veces francamente antiintuitivos. Si hace un lustro el diagnóstico casi unánime entre los arquitectos de las reformas era que el clientelismo constituía el principal factor de degradación de la vida pública, quizás en realidad lo que estaban combatiendo y lo que más les desagradaba eran los síntomas de la desagregación del clientelismo mismo. En la

<sup>(9)</sup> Me refiero a los costos de la transición en el siguiente sentido: las dificultades relacionadas con la Carta Fundamental dimanar de tres fuentes. Primero, los problemas causados por errores en la Constitución. Segundo, los problemas causados por las inconsecuencias y resistencias con respecto de las reformas constitucionales. Tercero, los costos necesarios que se habría de pagar por las reformas, aún si estas estuvieran perfectamente diseñadas y se hubieran llevado a cabo sistemáticamente.

<sup>(10)</sup> Naturalmente, esto no valida el argumento de que la mejor opción es quedarse quieto y hundirse lentamente.

segunda parte-hipótesis, relaciono la participación con otras formas de acción colectiva. Se abrigaba la esperanza de que al abrir los espacios de participación: a) desaparecerían formas de acción colectiva nocivas o simplemente desestabilizadoras; b) se potenciarían nuevas formas de acción colectiva, como los movimientos sociales<sup>(11)</sup>; o c) habría una apropiación ciudadana de tales espacios, que redundaría en un fortalecimiento notable de la legitimidad democrática del sistema político. Con base en un análisis de los ciclos de participación en el país, se reflexiona sobre el incumplimiento de tales expectativas. Las conclusiones, por último, buscan sintetizar las principales paradojas y dificultades de nuestra transición.

### **POLITICA, CLIENTELISMO Y PARTICIPACION**

El debate sobre las relaciones no siempre amistosas entre descentralización y democracia nace en Colombia con la vida republicana. Mientras que una vertiente de pensadores recalca la necesidad de acercar la decisión al ciudadano y liberarlo de las trabas del gobierno centralista, otros -entre quienes destaca por el vigor de su razonamiento Antonio Nariño<sup>(12)</sup>- correlacionaban descentralización con disolución del Estado de derecho, predominio de la discrecionalidad del gamonal y lo que hoy se denomina genéricamente en las ciencias sociales colombianas como "ausencia del Estado". Si la polémica construye a partir de ahí una larga tradición, desde la experiencia del Frente Nacional, y sobre todo en la década del 80, se fue consolidando una visión que bebía de las dos fuentes que se habían enfrentado en el siglo XIX. El nuevo acuerdo intelectual sobre la descentralización, en el que se apoyaron sustancialmente los constituyentes, edificó a partir de la noción clave del clientelismo. Aunque el clientelismo tenía un papel protagónico en los espacios donde la modernidad, el Estado y la ciudadanía eran precarios<sup>(13)</sup>, conectaba a través de largas redes de intermediación con la (y el)

capital y, finalmente, con las élites políticas que tenían su asiento en el Congreso y en la jefatura de los partidos<sup>(14)</sup>. Estas élites se caracterizarían por ser un grupo cerrado, con tradiciones y destrezas más o menos identificables (lecturas humanísticas, amplios conocimientos de derecho, gramática, oratoria, modales europeos) y una clara noción de métrica: eran distantes en los sentidos social, material y cultural.

Como se ve, la nueva visión lograba integrar la antipatía al centralismo y las preocupaciones de Nariño por la suerte que pudiera correr la democracia en manos de pequeños mandarines de provincia, en una sola vertiente crítica. En lugar de ser dos opciones opuestas, con costos y beneficios claramente perfilados, centralismo y gamonalismo pasaban ahora a ser parte de un solo problema, cuyas consecuencias repercutían sobre todo el sistema político: desinstitucionalización de los partidos, apatía y cinismo electorales, cerramiento, inequidad, corrupción. En particular, se abrigaba el convencimiento de que la dinámica clientelista esterilizaba e imposibilitaba la participación. Lo hacía por al menos cuatro razones. Primero, y antes que nada, por definición el manejo de clientelas implica obtener beneficios por funciones de intermediación, que en un escenario participativo pierden todo sentido. Segundo, las redes clientelistas estaban enquistadas en el aparato burocrático del Estado, y la opacidad y las barreras de entrada muy altas o imposibles de remontar constituían un requisito para obligar a los ciudadanos a acudir a los patrones clientelares. El ciudadano que llega a una oficina y es atendido pronta y eficientemente, que entiende los trámites, que confía en las reglas de juego, que puede reclamar, no tiene por qué pagar a un intermediario para obtener lo que desea. Tercero, el clientelismo asfixiaba la vida política local, el ámbito natural de acercamiento de la toma de decisiones al ciudadano. Cuarto, la estructura del clientelismo era absolutamente vertical. El gradiente de asimetría entre los escalones inferiores y superiores del aparato clientelista era

(11) Fals Borda, Orlando, "El papel político de los movimientos sociales" en *Revista Foro* #11, 1990, pp. 64-74.

(12) Nariño, Antonio, *Nariño periodista* C. Restrepo Canal (compilador), Academia Colombiana de Historia, Biblioteca Eduardo Santos, vol. XX, Editorial Kelly, Bogotá, sin fecha.

(13) Díaz, Eduardo, *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*, Ancora, Bogotá, 1986.

(14) Miranda, Néstor, *Clientelismo y dominio de clase*, CINEP, Bogotá, 1977.

tan pronunciado que pertenecer al aparato constituía de por sí una enajenación de la calidad de ciudadano. No tiene nada de raro, pues, que casi todas las fuerzas políticas hijas de la Constitución (incluidas las más moderadas) hayan tomado a los “politiqueros” o simplemente a los “políticos” –en tanto sinónimo de caciques– como el blanco principal de su ataque.

Es imposible dejar de atribuir poca o mucha razón a cada uno de los postulados de la visión fundacional del 91, pero a la vez hay que admitir que los cinco años que van corridos del diseño participacionista han dejado en evidencia que el asunto era mucho más complejo de lo que se creía. Es verdad que en las elecciones municipales las fuerzas no bipartidistas han obtenido repetidos éxitos, y que hay una correlación positiva entre disolución del bipartidismo y reformas a favor de la descentralización y la participación. De hecho, como resultado de la serie de cambios que culminó con la Constitución, Colombia parece estar dejando de ser un país bipartidista<sup>(15)</sup>. Pero, por otro lado, hay múltiples tendencias en sentido contrario. Las nuevas instancias participativas han disfrutado de niveles de abstención por lo menos iguales, cuando no abruptamente superiores, a los que muestran las elecciones convencionales. Eventos como el de Aguachica<sup>(16)</sup> no pueden dejar de llamar la atención: la primera consulta popular del país, con un enunciado que invitaba abiertamente a la unanimidad y respaldado fervorosamente por los medios de comunicación y el gobierno, no logró el mínimo de participación como para tener validez. Más allá de los casos específicos, si escarbamos en la evolución de las preferencias electorales el panorama no se parece a un paulatino y tranquilo reemplazo de la “vieja” por la “nueva” política. En una plaza de la importancia de Bogotá, por ejemplo, el triunfo espectacular de los nuevos sobre los partidos tradicionales en

los comicios para alcalde advino en paralelo con la reconquista liberal y conservadora de prácticamente la totalidad de las Juntas Administradoras Locales<sup>(17)</sup>. Por lo demás, presenciamos permanentes reacomodos, acuerdos y alianzas entre fracciones de los partidos tradicionales y las fuerzas alternativas, y de varias de ellas con uno o varios actores armados. A medida que las fuerzas hijas de la Constitución van perdiendo el halo de la épica construcción de un nuevo país y asumen tareas políticas rutinarias y cotidianas, su diferencia con los tradicionales, que sufren a su vez una transformación profunda, se va haciendo borrosa y su capacidad de convocatoria de nuevas capas de ciudadanos, limitada. En síntesis, la invitación participativa no ha tenido los efectos movilizados que se le atribuían, y cuando los ha tenido, su sentido y direccionalidad no han sido los esperados. Las causas son muchas y trataremos algunas a lo largo de este texto, pero apuntan a la necesidad de reformular el diagnóstico sobre el clientelismo y su relación con la DP.

No solamente porque, en efecto, las relaciones clientelistas hayan actuado como una aproximación de la representación canónica, cuando esta, por limitaciones de contexto (déficit de modernidad), resultaba imposible<sup>(18)</sup>. Sino sobre todo porque la nueva visión buscaba aprehender la estática del fenómeno, mientras que este siempre fue una realidad extremadamente fluida. La única dinámica que la nueva visión veía en el clientelismo era su capacidad de expansión cancerosa; pero en realidad, el fenómeno no sólo tuvo una importante evolución interior, sino que también perturbó al conjunto del sistema político. De hecho, la nueva visión y la Constituyente pueden haber sido en parte el resultado final de la dinámica clientelista; fueron su canto de cisne,

<sup>(15)</sup> Gutiérrez, F., “Fuerzas no bipartidistas y desarrollo de las instancias participativas” en Varios, *La oposición política en Colombia*, IEPRI-FESCOL, Bogotá, marzo 1996, pp. 73-90

<sup>(16)</sup> El alcalde de Aguachica, una población asolada por la violencia guerrillera y paramilitar, lanzó una consulta para saber si los habitantes del municipio estaban de acuerdo con la violencia o con la paz.

<sup>(17)</sup> Gutiérrez, F., “Tendencias de cambio en el sistema de partidos : el caso de Bogotá” en *Análisis Político* No. 24, 1995, pp. 73-83.

<sup>(18)</sup> Hagopian, Francis, “Democracy and political representation in Latin America in the 1990s: pause, reorganization or decline?”, to appear in Felipe Agüero and Jeffrey Stark, eds., *Fault lines of democratic governance in the Americas*, North-South Center, Miami, 1996.

pero no por haberle asestado un golpe final, sino por haber llevado a sus últimas consecuencias su impulso natural.

Es hora de que relajemos los supuestos más fuertes y menos verosímiles de la nueva visión. Primero, la noción del clientelismo como síntoma de premodernidad, aunque capta algunas aristas del problema, no nos ofrece un panorama adecuado de todos sus meandros (ver la excelente crítica de Agnew<sup>(19)</sup> al uso y abuso de la dualidad moderno-atrasado). Es del mayor interés constatar aquí que uno de los escenarios más importantes del enquistamiento clientelista fueron los institutos descentralizados y las instancias de planificación, que a partir de 1968 se habían concebido como las herramientas claves para la modernización del Estado y la integración a las funciones de gobierno de las clases medias con educación superior. Si el desarrollo de la planeación en gran escala como función central del Estado inauguró en el país la noción de una técnica limpia, honrada y eficiente, en contraposición con una política mezquina y provinciana, el tiempo se encargaría de demostrar que podían coexistir pacíficamente e incluso necesitarse la una a la otra. Segundo, el gradiente de asimetría entre los diversos nodos de las redes clientelistas no era tan pronunciado como se suponía. Curiosamente, el clásico de nuestra literatura sobre el clientelismo<sup>(20)</sup> trata también sobre la capacidad de los líderes locales para arrebatarle la clientela a los *mandamases* regionales y capitalinos, pero este ángulo del análisis ha pasado más bien desapercibido. El asunto puede plantearse como sigue. El Frente Nacional desinstitucionalizó a los partidos tradicionales y excluyó a otras fuerzas. Esto lo convirtió en un sistema endogámico, y trasladó el peso de la competencia política al interior de los partidos mismos. La pelea por el primer, segundo o tercer renglón en las listas electorales fue adquiriendo el rango de motivo de división en la medida en que no había competidores

externos, ideologías aglutinadoras ni estructuras partidistas consolidadas. El fraccionalismo típico de nuestras redes clientelistas, que se traducían, como señalamos, en un sistema endogámico pero extremadamente competitivo, y el mismo estancamiento de la participación electoral en niveles muy bajos (en buena parte, por supuesto, debido a las propias prácticas clientelistas) ayudaron a formar un mercado en el que la oferta de votos tiene sustanciales ventajas sobre la demanda. Un mercado semejante establece de manera estructural un sesgo a favor de los escalones inferiores del aparato partidista, porque les da la posibilidad de negociar mejores acuerdos con diversos empresarios clientelistas. Por consiguiente, pueden compensar de manera parcial las asimetrías que obran en su contra con un margen de maniobra cada vez mayor. Eso explica que, paulatinamente, los líderes regionales y departamentales hayan ido desplazando a los jefes-abogados de Bogotá, para sufrir a su vez descalabros o entrar en alianzas forzadas con pequeños pero emprendedores políticos de vereda o de barrio, que a principios de la década del 60 sólo podían aspirar al papel de comparsas.

De cara a las viejas élites y a buena parte tanto de la opinión pública como de los intelectuales, semejante insurgencia de la periferia del sistema político se traduce en tensiones insolubles entre representación y presentación: las viejas destrezas como el derecho y la oratoria, las nuevas como la economía y la ingeniería institucional y las nociones tradicionales de majestad y decoro acabaron siendo sistemáticamente suplantadas por malas astucias y estridencias provincianas. A medida que se fue consolidando el proceso, *representación* (la capacidad de obtener votos y ganar escaños en las elecciones) y *presentación* (tener destrezas con alto status, aparecer como honesto y confiable para los sectores más educados y con mayor resonancia entre los formadores de opinión) llegaron a ser

<sup>(19)</sup> Agnew, John, *Democrazia dell'alternanza: che cos'è e come dev'essere*, Il Mulino, anno XLIII, No. 351, 1994, pp. 11-25.

<sup>(20)</sup> Leal B., Francisco y Dávila, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo-IEPRI-UN, Bogotá, 1991.

propiedades casi excluyentes<sup>(21)</sup>. Lo que se ganaba en un terreno debía perderse en el otro<sup>(22)</sup>. Ser *presentable* implicaba criticar abiertamente las malas mañas de los políticos y, por consiguiente, enajenarse los votos vitales del aparato. Ser *representable* significaba encabezar el aparato, por tanto, ponerse en evidencia, primero ante los expertos, después ante los medios y finalmente ante la opinión. A medida que la representación se va haciendo más sospechosa y estrecha en su base social, se produce un extrañamiento más y más violento entre política, por un lado, y medios, socio-técnica y opinión, por el otro<sup>(23)</sup>; el autismo de la política y su capacidad de producir resultados previsibles se pagan en moneda fuerte (aislamiento y desprestigio). La política asediada se convierte en uno de los síntomas más visibles del desquiciamiento de lo público. Pero el correlato -menos espectacular aunque igualmente importante- es el desgajamiento y autismo de la esfera de lo presentable, que se resuelve en una exasperación creciente frente a las reglas de juego democráticas.

Este proceso, cuyo período de incubación cuenta ya sus buenas tres décadas, transformó profundamente las instituciones políticas y su relación con el resto del país. Para ilustrarlo empíricamente, sugiero el siguiente ejercicio. Dividamos los departamentos del país en cuatro

categorías de acuerdo a su aporte al PIB nacional<sup>(24)</sup>, y veamos cómo ha evolucionado su presencia en la Cámara de Representantes hasta hoy (el índice usado es: número de representantes por categoría de departamento/número total de representantes en cada cadencia). Después comparémosla con la curva correlativa de su Producto Interno Bruto y su población como fracciones del total nacional. Los resultados son del máximo interés. Durante el Frente Nacional y después, el peso de los departamentos ricos en el PIB aumentó casi sin pausa aunque moderadamente, hasta llegar a los niveles actuales (más del 50% del PIB nacional, ver Cuadro 1<sup>(25)</sup>, en la página siguiente). El de las dos categorías intermedias cayó, sobre todo por la pérdida de importancia relativa y desagregación de la economía cafetera, mientras que las unidades territoriales más pobres se mantuvieron. Pero en términos de representación, los departamentos ricos aumentaron con altibajos para tener una brusca caída en 1994. Los departamentos más pobres, en cambio, fueron ganando espacios durante todo el período, culminando con una subida importante que los coloca al mismo nivel de los departamentos más ricos (con apenas un representante menos, ver Cuadros 2 y 3, en la página siguiente). Las dos categorías intermedias pierden terreno y desde 1991 se parece reforzar

<sup>(21)</sup> Es posible que en las experiencias recientes de otros países latinoamericanos estemos contemplando fenómenos similares. Para un interesante tratamiento de un tema similar y muy globalizado, el acorralamiento de la política a medida que el Estado nacional se va viendo sobrepasado por arriba y por abajo, ver: De Sousa Santos, Boaventura, *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*, Routledge, New York, London, 1995; y Lechner, Norbert, *Las transformaciones de la política*, Centro Norte-Sur Universidad de Miami, policopiado, 1996.

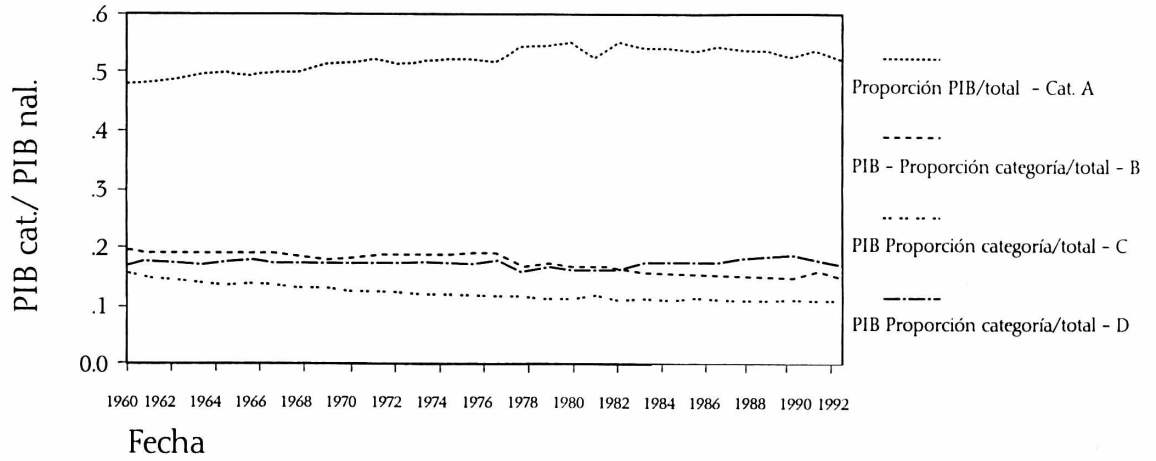
<sup>(22)</sup> Desgraciadamente, no hay aún un estudio sistemático del llerismo y el galanismo, como fracciones del Partido Liberal que en un momento llegaron a acaparar las preferencias electorales de las clases medias profesionales (al menos aquellas no comprometidas con la izquierda). Es sintomático que el llerismo y el galanismo hayan perdido la mayoría de las elecciones a las que se presentaron, incluso cuando los sondeos de opinión los señalaban como favoritos.

<sup>(23)</sup> La forma en que las minorías del Congreso se autocalifican es muy ilustrativa: "Los decentes", "Salvación Nacional". Estas fracciones pierden reiteradamente las elecciones (tanto en las urnas como dentro del Congreso). Las mayorías, a su vez, obtienen sus victorias a un costo moral gigantesco.

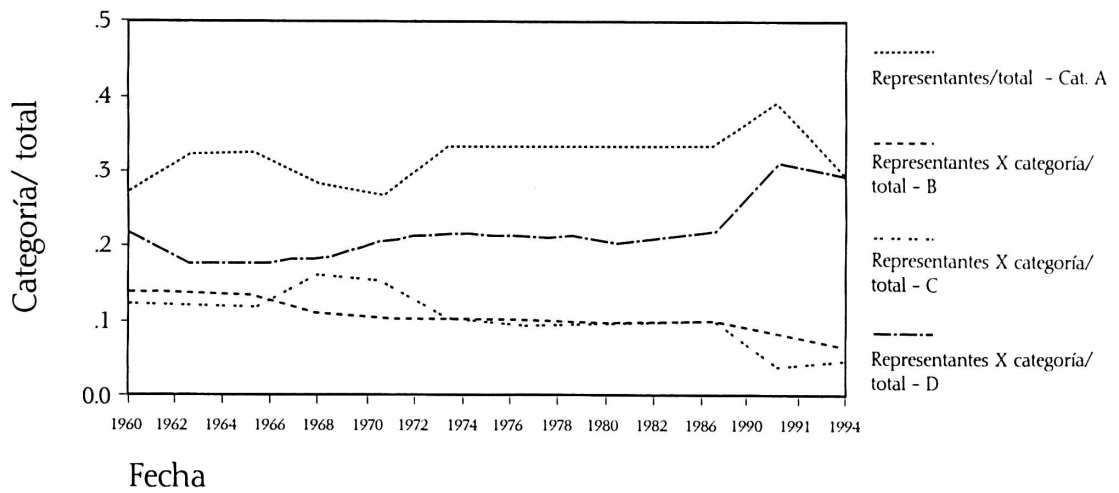
<sup>(24)</sup> Para detalles metodológicos, ver Anexo. La presencia regional en la Cámara de Representantes responde a proporciones fijas, que sin embargo han tenido continuos reajustes en el período analizado. Tales reajustes no corresponden al principio de "un ciudadano, un voto", sino a la capacidad de cabildeo de líderes regionales ante los partidos y a la racionalidad de estos. Las presiones regionales pueden producir nuevas unidades administrativas (departamentos) o ampliar la representación de alguna de las ya existentes a costa de otros, o resultar en un aumento del número total de representantes.

<sup>(25)</sup> Los Cuadros 1 al 5 se basan en datos de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Estadísticas básicas departamentales de Colombia, Bogotá, octubre 1995, y Registraduría del Estado, Datos estadísticos 1974-1994. Agradezco a Pilar Velásquez su amable colaboración para la recolección de este material.

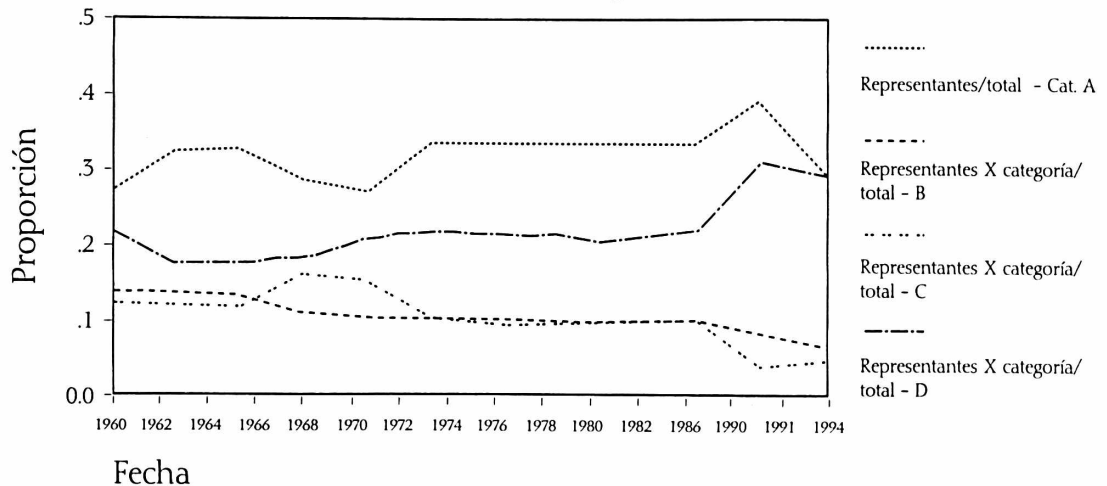
Cuadro 1. Proporción del PIB por categoría de departamento



Cuadro 2. Número de representantes por categoría de departamento



Cuadro 3. Proporción de representantes por categoría de departamento





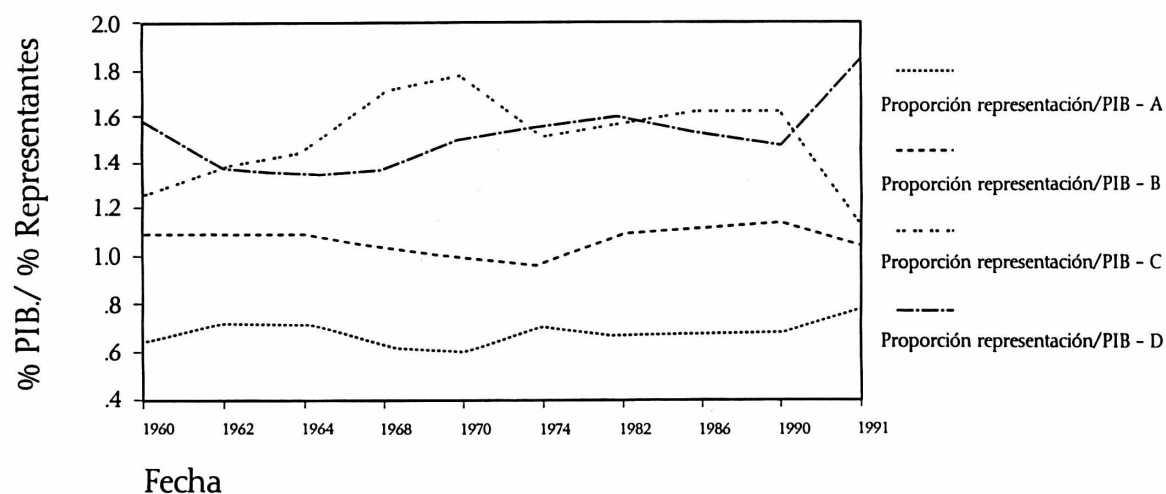
la tendencia. Ahora bien: los departamentos más pobres han estado sistemáticamente sobrerrepresentados en relación con su aporte al PIB nacional; los departamentos más ricos, subrepresentados, y las categorías intermedias, adecuadamente representadas (Cuadro 4). La sobrerrepresentación de la periferia se ha hecho mucho más pronunciada en las últimas dos cadencias.

En cuanto a la población, también los departamentos ricos están subrepresentados (con un punto de inflexión hacia abajo en 1991) y los pobres, sobrerrepresentados; las categorías intermedias se mantienen, aunque con una clara tendencia a la baja (Cuadro 5). Semejantes

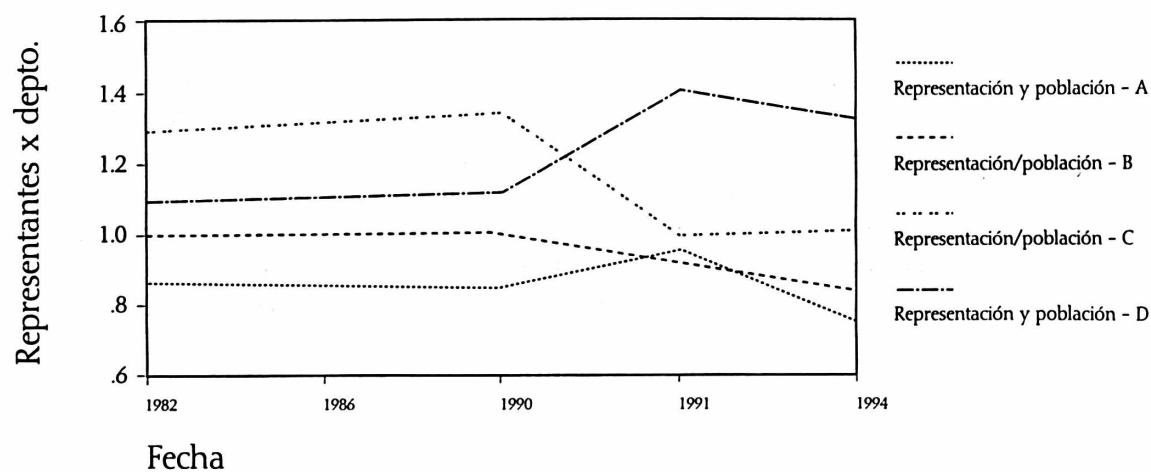
distorsiones influyen también sobre el sistema de partidos. El Partido Liberal ha sacado la tajada del león, mientras que el Conservador -que, en cambio, tenía importantes fortines en el eje cafetero- no ha sabido ampliar su base social en la periferia. Esto produce un poderoso efecto de retroalimentación: al aumentar el poder relativo de un solo partido, el Liberal, a costa de los demás, hace aún más endogámica la competencia política, lo que a su vez produce más fraccionalismo, y una vez más estamos al comienzo del ciclo, sólo que en un escalón superior.

Aunque se necesita mayor investigación empírica, lo anterior sugeriría que se ha ido

**Cuadro 4. Grado de representación en relación con el PIB por categoría de departamento**



**Cuadro 5. Grado de representación en relación con la población**



abriendo un importante hiato –de presentación y representación– entre las élites políticas y las demás, que todavía tienen su espacio natural en los centros económicos y demográficos del país. La implosión de la política estaría vinculada con el contraste entre los modos en que se maceran las diversas nociones de presentabilidad accesibles a las élites y los formadores de opinión (nociones relacionadas con la vida urbana, la exposición sistemática a la educación superior, la profesionalización y los medios), por un lado, y la importancia decisiva que para la representación va adquiriendo la periferia. Esto de paso explicaría los indicios de que son las élites económicas y sociales del centro quienes se han alejado más rápidamente de los partidos<sup>(26)</sup>.

El aislamiento y la vulnerabilidad crecientes de las élites políticas han obligado a reacomodos cada vez más significativos en relación con los escalones inferiores de las redes clientelistas. Por ejemplo, al perder la posibilidad de ofrecer partidas especiales a sus clientes (los llamados “auxilios”), los congresistas y concejales tienen que hacer ofertas más mediadas e indirectas, que a menudo el líder local puede obtener a través de otros canales. Si los caciques efectivamente se “apoderaron” de uno de los grandes mecanismos de participación (las juntas de vecinos, Juntas de Acción Comunal - JAC), instrumentalizándolas y utilizándolas como reservorio electoral y social, de manera relativamente temprana se producen importantes signos de cambio: a) formación de fuertes coaliciones clientelistas con miembros de múltiples partidos y fracciones (incluyendo la izquierda), que colaboran para mantener su posición de poder local y usan a “sus” políticos para hacerse a recursos individuales o colectivos; b) percepción de rendimientos decrecientes de las estructuras clientelistas, lo que aumenta el valor de cada voto; c) infidelidad extendida, de abajo a arriba y de arriba abajo; los líderes locales escogen con cuál político interactuarán y viceversa, en un mercado cada vez más abierto; d) en algunos casos, los líderes locales se apoyan en actores armados para hacer exigencias al político “externo”. En suma, los líderes locales han aprovechado sustancial y conscientemente su nueva posición de poder:

maximizan sus ganancias en las negociaciones con el proveedor de recursos, evitan las solidaridades explícitas tanto con él como con su partido cambiando el mensaje de pertenencia por el de utilidad, e incluso lo reemplazan a través de “golpes de Estado” cuidadosamente planeados. Después del “golpe de Estado”, estos líderes locales se adueñan de la red clientelista y con frecuencia acceden a una curul en el Congreso o en los cuerpos colegiados municipales y departamentales, llevando allá sus prácticas, tradiciones y modos de operar. Todo ello implica un nuevo sacrificio de presentabilidad en aras de una representación más directa (aunque no por eso menos deformada).

Si aceptamos la definición clásica de Lucy Mair<sup>(27)</sup> sobre clientelismo como un sistema de lealtades asimétricas, no podemos dejar de ver que su dinámica interna lo había llevado a un estado estructural de desagregación. Las asimetrías del clientelismo clásico se vieron compensadas por el fraccionalismo, la desideologización y la existencia de un mercado que favorece la oferta de votos y no la demanda (baja participación, posibilidad de negociación con múltiples fracciones); las lealtades se debilitaron dramáticamente. El resultado es algo parecido, pero un poco distinto, al clientelismo: intercambio generalizado de favores que a menudo toma la forma de chantaje, con asimetrías pero también con inestabilidades muy fuertes.

Las disposiciones constitucionales actuaron más bien como un catalizador de todo este proceso. La desagregación del clientelismo ha tenido un real impacto democrático, que podemos evaluar en la variación del gradiente de asimetría entre los escalones inferiores y superiores de los partidos, la mayor capacidad de las localidades y las regiones para obtener recursos y un aumento de la competencia política. Al mismo tiempo, ha aumentado, no solucionado, el hiato entre presentación y representación. Al mismo tiempo, ha dejado casi intactas las patologías de la política, sin ofrecer estímulos significativos ni para la institucionalización de los partidos ni para la movilización social. Sus impactos sobre la acción colectiva tampoco han sido rectilíneos.

<sup>(26)</sup> Gutiérrez, F., “Tendencias de cambio...”, op. cit.

<sup>(27)</sup> Mair, Lucy, *Primitive government*, Penguin, Great Britain, 1967.

**LA ACCION COLECTIVA Y LOS CICLOS DE LA PARTICIPACION**

Es ya una verdad adquirida el que la participación ciudadana muestra comportamientos cíclicos<sup>(28)</sup>. El clisé periodístico de "estrenar democracia" y de las explosiones de entusiasmo que se van enfriando hasta dar paso a una relativa indiferencia en transiciones como la española refleja la noción de que, hasta cierto punto, los beneficios derivados de la participación se agotan con el uso. Claramente, no todos los ciclos son idénticos. Esto sugiere que sería extremadamente interesante la comparación de la naturaleza de los ciclos de participación en distintos países latinoamericanos: cómo se comportan, cuánto duran, en qué nivel final tienden a estabilizarse. El valor de semejante comparación podría ser triple. En primer lugar, la participación está tan asociada a otras formas de capital social democrático<sup>(29)</sup>, que constituye uno de sus mejores indicadores. En segundo lugar, el diseño de la participación en la mayoría de nuestros países se vincula de manera más o menos directa a procesos de difusión de innovaciones sociales en todo el subcontinente. Las juntas de vecinos (Alianza para el Progreso) y la descentralización (reforma global del Estado) son dos ejemplos fehacientes. Lo que hay que destacar es que la recepción de cada una de estas oleadas ha sido diferente de acuerdo con el contexto nacional. Ello permite analizar la participación desde la óptica de los modelos de difusión y apropiación de las innovaciones<sup>(30)</sup>. En tercer lugar, se pueden correlacionar los ciclos con los resultados democráticos globales, y esto a su vez permitiría quizás encontrar nuevas inter-

acciones y tensiones entre participación y democracia.

Habría en principio tres modelos "ideales" básicos que reflejan los ciclos participacionistas durante las transiciones (ver Cuadro 6, en la página siguiente). En el modelo A, que es el normativamente superior y por el que entre nieblas propugnaban los arquitectos de nuestra transición, las utilidades marginales de la participación van disminuyendo, hasta acercarse a cero; la participación se mantiene en un nivel alto y deseable<sup>(31)</sup>. En el B, las utilidades absolutas van disminuyendo, hasta llegar a su mínimo; el resultado es también un equilibrio estable, pero a un muy nivel bajo. El Estado no tiene que generar continuas ofertas de participación (con la correlativa inversión en términos de legitimidad, expectativas y recursos materiales y organizativos), sino permitir la existencia de los desincentivos adecuados. Un ejemplo de B podría ser la evolución de la afiliación sindical en un proceso de pérdida de sustancia del corporativismo a favor del mercado (como el descrito en Hagopian)<sup>(32)</sup>. En C hay una inversión significativa para aumentar la oferta de instrumentos de participación y simultáneamente disminuye el período de uso intensivo (entusiasmo) y la utilidad percibida por sus usuarios y protagonistas se acerca rápidamente a cero. Cada ciclo produce menos entusiasmo y se agota con mayor rapidez. El modelo se puede explicar como una reacción racional, y no como una anomalía. Por ejemplo, puede suceder -como efectivamente es el caso colombiano- que los instrumentos de participación ofrecidos no permiten solucionar los problemas o articular los intereses que son vitales

<sup>(28)</sup> Zimmerman, Joseph, *Democracia participativa - el resurgimiento del populismo*, Grupo Noriega Editores, México, 1992.

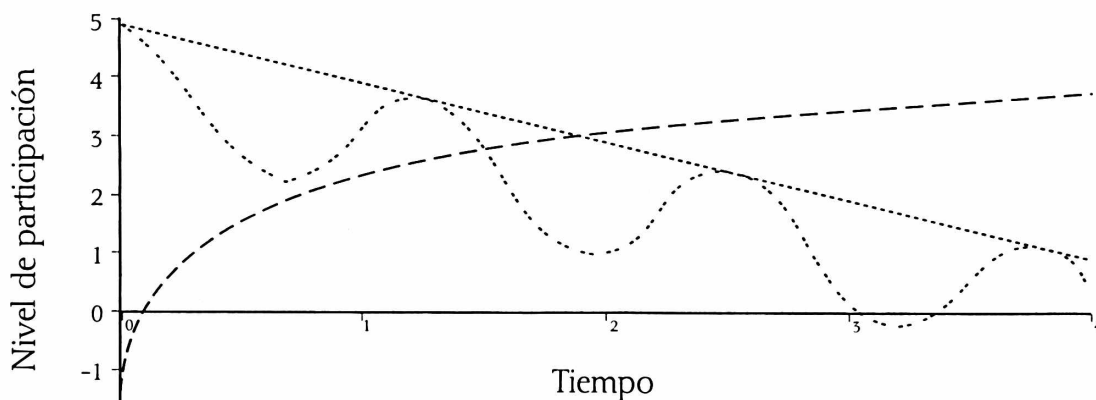
<sup>(29)</sup> Putnam, Robert, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey, 1993.

<sup>(30)</sup> Sobre los ciclos de innovación y difusión ver, por ejemplo, Marchetti, Cesare, "Society as a learning system: discovery, invention, and innovation cycles revisited" en *Technological forecasting and social change* No. 18, 1980, pp. 267-282, y Filippini, Luigi, "A note on the diffusion of innovation" en *Technological forecasting and social change* No. 44, 1993, pp. 283-290.

<sup>(31)</sup> Un instante de reflexión convencerá al lector de que si las utilidades marginales no decrecen se produce un exceso participativo no asimilable por las instituciones democráticas; si la situación dura demasiado, resulta insostenible. Queda todavía en pie la cuestión de si las utilidades marginales de la participación se disminuyen aumentando los costos o reduciendo los beneficios a partir de cierto punto de inflexión. Sugiero que sólo el segundo procedimiento es típica y consistentemente democrático.

<sup>(32)</sup> Hagopian F., "Democracy and political representation...", op. cit.

## Cuadro 6. Tres modelos de ciclos de participación



Modelo A: La participación ofrece rendimientos crecientes, hasta que se estabiliza en un nivel alto.

Modelo B: La participación ofrece rendimientos decrecientes, hasta que se estabiliza en un nivel bajo.

Modelo C: Las ofertas de participación son cada vez más frecuentes, pero su obsolescencia también es cada vez mayor. Cada nueva oferta genera menor entusiasmo que la anterior.

para el grupo que se supone sería el protagonista de la participación. Apenas sale el instrumento al mercado, genera expectativas y un cierto potencial de respuesta, pero a medida que va generalizándose la percepción de que se trata de un mecanismo “bloqueado”, tal potencial se agota rápidamente. Las expectativas frustradas tienen un efecto acumulativo que consiste básicamente en que cada ciclo comienza desde un nivel más bajo (es decir, el entusiasmo inicial cada vez es menor). En el modelo C, en síntesis, las innovaciones son más y más frecuentes con ritmos de obsolescencia más y más intensos; los ciclos están montados sobre un capital participativo decreciente.

Veamos, pues, si en efecto el modelo C da cuenta, así sea como aproximación, del proceso colombiano y, en caso de que así sea, por qué se llegó a ese resultado. En el período comprendido entre las últimas dos grandes transiciones en nuestra democracia –Frente Nacional y Constitución de 1991– podemos destacar tres oleadas

de participación: la creación de las Juntas de Acción Comunal o de vecinos a partir de las políticas de la Alianza para el Progreso; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), concebida como una manera de introducir la economía de mercado al campo (la ANUC se convertiría después en un importante movimiento social); y las modalidades que se desarrollaron a lo largo de la década del 80 en estrecha relación con tendencias descentralizadoras.

En la primera y más duradera oleada<sup>(53)</sup>, la de las juntas de vecinos, la institucionalización de la participación en Colombia se diseñó sobre tres ejes. El primero, de carácter preventivo: evitar o limitar la ampliación de la base social de guerrillas comunistas y, simultáneamente, neutralizar la protesta social. En realidad, uno y otro componente se veían como un todo, porque se suponía que la protesta estaba vinculada “vocacionalmente” con la guerrilla. Segundo, establecer una transacción entre unidades sociales

<sup>(53)</sup> Omitimos el análisis de la experiencia de la ANUC, que rebasa las posibilidades de este texto. La ANUC como movimiento social duró relativamente poco y no dejó ningún mecanismo institucionalizado importante de participación que la sobreviviera o que debiera ser tenido en cuenta para el estudio de la DP post-1991.

pequeñas, cohesionadas y sin mayor poder de negociación ("la comunidad") y el Estado. La comunidad aportaría recursos básicos como trabajo voluntario (manual y organizativo) y especie. El Estado apoyaría financieramente la realización de obras. La cooperación Estado-comunidad equivaldría a "progreso" hacia abajo y deferencia hacia arriba. Tercero, y en relación con lo anterior, se buscaría la legitimación del Estado lo que, en tiempos del Frente Nacional, era casi sinónimo de expansión de la base social del bipartidismo.

El esfuerzo tuvo un cierto éxito desde la perspectiva de sus creadores, pero generó múltiples consecuencias indeseadas o deseadas sólo parcialmente. La transacción comunidad-partidos-Estado era un caldo de cultivo del clientelismo, y este adquirió, como vimos, una dinámica propia que eventualmente comenzó a estorbar los objetivos del diseño participativo. Aunque las JAC todavía cuentan con un aparato nada despreciable (44.000 juntas en todo el país), es claro que su instrumentalización por parte del clientelismo las aisló y les impidió legitimar efectivamente el Estado. La función profiláctica también se complicó con el tiempo. Mientras la línea de división entre los incluidos y los excluidos del sistema político se mantuvo de manera relativamente clara, las JAC fungieron como un dique de contención efectivo. Pero desde la segunda mitad de la década del 70, con la ampliación del repertorio de acciones y aliados de la guerrilla, la fatiga de material de las estructuras clientelistas, la irrupción del narcotráfico como actor significativo, la institucionalización de ejércitos particulares de justicia privada, las JAC y otras formas de participación se encontraron navegando en un mar de confusión armada, haciendo parte de la turbulencia, y no actuando como un dique de ella. En la actualidad, el involucramiento esporádico u orgánico de las JAC con actores violentos no sólo es un hecho común, sino al parecer inevitable, pues la propia lógica de la violencia ha llevado a sus protagonistas a hacerse fuertes en los mismos ámbitos en los que es más

viable la participación (el barrio, la localidad, el municipio; virtualmente no hay actores paraestatales con un proyecto nacional propiamente dicho). El clientelismo armado es una de las realidades más inquietantes y menos analizadas de la democracia colombiana.

Mientras esto sucedía, se iban cerrando las puertas a casi todas las modalidades de protesta. El esquema generalmente seguido consistía en: aparición de una nueva modalidad por parte de un conjunto de actores sociales y empresarios de la movilización; intentos reales o imaginarios de colonización armada de la protesta; búsqueda por parte de los adversarios (casi siempre incluyendo el Estado) de un repertorio de acciones que elevaran radicalmente los costos de movilizarse; desagregación de la protesta; aparición, al cabo de un tiempo, de una nueva modalidad. Pero encontrar la nueva modalidad es cada vez más difícil, entre otras cosas porque entre el repertorio de acciones de los adversarios de la movilización está la violencia paraestatal, descentralizada, que a menudo se ejerce preventivamente. La eficacia y los efectos deletéreos de este instrumento son enormes. Por lo demás, la protesta social muy pronto quedó atrapada en la dinámica del hiato presentabilidad-representabilidad. Ya en la década del 90, la mayoría de las movilizaciones populares aparecían en los medios de comunicación como eventos característicamente impresentables. Dicha impresentabilidad en su versión benigna equivaldría a espíritu antireformista, bloqueo a la privatización para defender estrechos intereses gremiales y corrupción, espíritu del que sería culpable o al menos cómplice el sindicalismo de Estado, por ejemplo. En su versión extrema implicaría vinculación directa con el narcotráfico y con actores armados.

El resultado parece haber sido una disminución sistemática de la protesta social en los últimos años, sea que la midamos en huelgas, paros cívicos, tomas de tierras u otras formas<sup>(34)</sup>. Es cierto que los últimos paros campesinos y protestas sociales podrían hacer pensar que la tendencia está revirtiendo. Pero es posible también

<sup>(34)</sup> Archila, Mauricio, "Tendencias recientes de los movimientos sociales" en Leal Buitrago, F. (compilador): *En busca de la estabilidad perdida - Actores políticos y sociales en los años noventa*, Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - UN - Colciencias, Bogotá, 1995.

que nos encontremos precisamente al comienzo de otra versión del ciclo que hemos descrito: aparición de nuevas formas de movilización, real o supuesta colonización armada, elevamiento radical de los costos de movilización, etc. Por lo demás, una comparación de los niveles de protesta en Colombia con los de otros países cuyos gobiernos se han visto seriamente debilitados por casos de corrupción (el Brasil de Collor, la Venezuela de Pérez, para hablar sólo de América Latina) seguramente mostraría que en nuestro país se ha movilizado relativamente poca gente durante poco tiempo, a pesar de contar con motivos tanto o más serios que en otras partes<sup>(55)</sup>.

Las consecuencias de lo anterior se hacen sentir inmediatamente sobre toda la vida social. Los motivos de la protesta (agregación de intereses que no caben o no son captados en el sistema político) "migran" hacia soluciones diferentes en un amplio espectro de desenlaces, que van desde la economía subterránea hasta formas de acción colectiva menos costosas. En principio, ello querría decir que el voluntariado vecinal clásico se refuerza a costa de formas más autónomas y "adultas" de organización. Pero esto sólo es parte del panorama. En la medida en que la sociedad es un sistema extendido de aprendizaje, las estrategias exitosas se "desparraman" (*spill-over effect*) y empiezan a ser utilizadas por una gama muy amplia de actores sociales. Esto ha sucedido particularmente con la violencia descentralizada. Al ir perdiendo el Estado más y más el monopolio del uso legítimo de la violencia, sea por usurpación o por delegación, capas cada vez mayores de la población aprenden a hacer uso de la violencia descentralizada. Hoy en día, ella se utiliza consistentemente en la vida vecinal. La anemia de la participación desplazó el peligro hacia abajo, hacia las formas más "inocuas" de acción colectiva. Si en la época de la anti-insurgencia un líder comunitario sabía que para evitarse problemas le bastaba con no tomar partido entre dos contendores (el Estado y los guerrilleros), hoy en día pone en riesgo su vida por acciones que en otro contexto parecerían

completamente inocentes: construir un puente, cerrar un expendio de licor, quejarse por el comportamiento de un vecino.

Así, pues, el voluntariado se ha vuelto peligroso, lo que lo sobrecarga con costos muy altos que pocos están en capacidad de sobrellevar. Esto explica en buena medida por qué el personal de la participación que actúa en las nuevas instancias -JAL, veedurías ciudadanas, comités por la salud y la educación- es más o menos el mismo de las viejas juntas de vecinos, que supuestamente sería suplantado o por lo menos superado. El viejo personal participativo, al que tácita o explícitamente se quería jubilar en 1991 por contaminado con prácticas clientelistas, sigue dominando el panorama, aunque ahora carga con nuevos costos: los que tiene que asumir por pertenecer a la "vieja guardia" y ser cada vez menos presentable. Sólo una base social muy estrecha puede involucrarse en un participacionismo tan costoso, tan peligroso y que arroja tan pocos resultados. En esa base social tiene una presencia muy fuerte la gente con mucha experiencia, con costos de oportunidad de su tiempo muy bajos, que espera compensaciones altas y rápidas (desde las socialmente aceptables, como prestigio, hasta las inaceptables, como corrupción) y con conjeturas generalmente pesimistas sobre su entorno; y es esa gente la que tiene más probabilidades de permanecer en la DP. Otro tipo de voluntario no tiene estímulos para participar más que esporádicamente ni destrezas para permanecer; en general, no hay incentivos para entrar en ese medio hostil, duro y riesgoso que es la DP. En consecuencia, la oferta creciente de herramientas participativas (que incluyen un Ministerio del Interior encargado de la participación y la descentralización; plebiscito, revocatoria del mandato, cabildo abierto, consulta popular, veedurías ciudadanas) encuentra muy pocos adeptos. Aunque falta mayor evidencia empírica y más tiempo para estar razonablemente seguros, hay indicios aceptables de que efectivamente nos encontramos, pues, con una evolución "tipo C". Por ejemplo, podría ser el caso que las JAC, incluso en este período de descenso,

---

<sup>(55)</sup> Las protestas campesinas no se han acercado a los niveles de la ANUC a comienzos de los 70, y las de las ciudades intermedias tampoco emulan aún los paros cívicos de los 80. Comenzamos una ronda de movilizaciones desde un pico más bajo. La estructura del ciclo es, pues, de nuevo similar a C (Cuadro 6).

conciten tanta o más participación que las recién creadas JAL, para no hablar ya de las otras modalidades vinculadas al proceso que culminó en la Constitución de 1991 y que a duras penas existen más allá del papel<sup>(56)</sup>.

Nos faltan algunos trazos para terminar el boceto. La anemia de la protesta y el desplazamiento de la peligrosidad hacia abajo, el desarrollo a nivel nacional del clientelismo armado (por parte de guerrillas, grupos paramilitares, milicias populares en las ciudades, incluso bandas juveniles y sectores del narcotráfico), la vulnerabilidad crónica de las élites políticas, han puesto en la mira las formas más aceptadas y usadas de descentralización y participación. Por ejemplo, hay cientos de alcaldes amenazados en Colombia, muchos de ellos huyendo. Los protagonistas de la participación se van desgastando rápidamente sobre los dos ejes de la representabilidad y, sobre todo, de la presentabilidad. Cualquier forma de participación y asociación, en fin, ha de pagar unos costos tan elevados que su base social se estrecha radicalmente; a la vez, precisamente por ello, se convierte en fácil blanco de agresión e infiltración armadas, lo que a su vez aumenta de nuevo los costos. Por consiguiente, es de manera natural un objeto de sospecha: la mejor manera de evitar que se convierta en nuevo factor de desestabilización y turbulencia es restringirla profilácticamente<sup>(57)</sup>. Lo curioso de todo esto es que mientras que el Estado colombiano ha renunciado por obligación y/o delegación al monopolio de la violencia legítima (es apenas un oligopolista), en cambio ha tratado de conservar el de ofertas de asociación y agregación de intereses.

Así, la retórica de la DP se enuncia en un paisaje social caracterizado por la pérdida de densidad de todas las modalidades de vida asociativa, incluidas las que hacen parte de tradiciones rigurosamente controladas desde arriba. El asociacionismo naufraga en medio del hundimiento simultáneo de los mecanismos de control y de las posibilidades de autonomía<sup>(58)</sup>.

#### A MODO DE CONCLUSION

Tales son las escenas de nuestra tragedia pirandelliana. Es claro que Colombia no es un caso único. Muchas otras transiciones están también a la búsqueda de *autores sociales*, de grupos y/o instituciones capaces de escribir los libretos del proceso de transformación y de convertirse tanto en la base social como en la fuente de inspiración del ejercicio de imaginación política democratizadora. Pero como los libretos deben escribirse *antes* de la transición, sin saber qué actores los encarnarán ni cómo jugarán su papel, las dificultades pueden ser mayúsculas.

Nosotros queríamos crear un país de ciudadanos sin contar previamente con ellos<sup>(59)</sup>. Pero, como ni la ciudadanía ni la sociedad civil constituyen un actor propiamente dicho -son más bien espacios sociales-, tampoco han podido inspirar a los autores que las forjen y las anticipen. A medida que nos adentramos en la transición, nos sentimos más lejos de sus objetivos enunciados apenas hace un lustro. Por eso, Colombia constituye en efecto un caso extremo de transición paradójica. La Constitución de 1991, con su indiscutible contenido progresista, contribuyó a la desagregación del clientelismo y de la vieja política en una dirección que apunta

<sup>(56)</sup> Cifras parciales sobre algunas localidades de Bogotá sacadas de los archivos del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito y de los resultados electorales de 1992 y 1994 parecerían apuntar a que la base social de las JAL y las JAC es en Bogotá muy similar (y, por tanto, menor que la base social de las JAC hace 10 años). Las nuevas instancias de participación han sido poco estudiadas, pero los estudios de caso no son muy alentadores. Sobre, por ejemplo, los Comités de Salud, ver Olga Palacios, *Participación comunitaria en salud. La cultura del poder en los CPCs*, Tesis de Grado, Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, 1992.

<sup>(57)</sup> La ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación es un excelente ejemplo de lo anterior.

<sup>(58)</sup> El único cambio realmente sustancial consistiría en reducir los costos de la participación, lo que implica recuperar el monopolio de las armas, renunciando al de la oferta de asociación y movilización.

<sup>(59)</sup> Hay un claro paralelismo con otras transiciones democráticas. En Europa centro-oriental, por ejemplo, se quería crear una sociedad capitalista sin contar previamente con una burguesía, cfr. Szelenyi citado en Buchner Jeziorska, Anna, "Ludzie w gospodarce. Próba rekonstrukcji koncepcji nowego ladu społeczno-ekonomicznego w Polsce" en *Studia Socjologiczne* No. 3-4 (130-131), 1993, pp. 21-37.

a la pérdida de sustancia del espacio de lo público. Esta pérdida de sustancia opera por dos vías. El *postclientelismo* convierte en contenido básico de la representación el chantaje de arriba abajo y de abajo a arriba, y bloquea por consiguiente con mucha eficacia la articulación de intereses colectivos y la participación en la formación de bienes propiamente públicos (en su acepción más básica, universales y no rivales). Nos encontramos, pues, con un tema ciceroniano<sup>(40)</sup>: la cosa pública (*res publica*) se ve absorbida y devorada por la de grupos particulares (*res populi*). No hay visión de Estado, apenas apetitos compartidos por muchos. Los protagonistas de la compleja trama democrática se ven reemplazados por un simple pero inestable universo social de cómplices y pandillas adversarias. En segundo lugar, el hiato entre presentación y representación produce un extrañamiento creciente entre opinión y élites socio-profesionales y económicas, por un lado, y élites políticas, por el otro. Este hiato permite a las élites políticas producir durante largos períodos resultados autónomos, sin pasar por la prueba ácida de la democracia que es, según Przeworski, la incertidumbre en cuanto a los resultados<sup>(41)</sup>. Una nueva paradoja: en la "agenda necesaria" de las élites políticas está la intangibilidad de algunos de los intereses vitales de las otras élites y grupos de interés, y entre más impresentables y autistas son los políticos y por consiguiente más vulnerables, más conservadores se hacen. El otro aspecto del esquema de Przeworski, la certidumbre en cuanto a las reglas de juego, también se ve vulnerado por la independización relativa de la política y por la pérdida del monopolio de las armas por parte del Estado colombiano: tanto el Estado como sus competidores armados pueden cambiar las reglas cada vez que los resultados deseados y necesarios estén en peligro<sup>(42)</sup>. Pero esto implica un bloqueo a la participación, que es necesaria como prerrequisito de la constante hipertrofia de la *res populi* a costa de la *res publica*, pero incómoda y a veces inaceptable cada vez que pone en cuestión la certidumbre de los resultados.

Cada vez más, esa "agenda necesaria" que defienden las élites políticas colombianas está vinculada a algunas urgencias del mundo global puesto que en Colombia, a las dinámicas internas que hemos venido describiendo se superpone una "internacionalización por vía negativa"<sup>(43)</sup>. Así, a la *implosión* de la política y la participación, se suma su *explosión*. La esquizofrenia entre presentación y representación se vincula a, y se reproduce en, largas redes económicas de poder, opinión y comunicación. La impresentable democracia colombiana contempla cómo resortes claves de decisión van escapando al marco nacional y cómo su margen de maniobra se va estrechando. Esto la obliga a apretar las tuercas hacia abajo: la DP no puede en realidad hacer mucho frente al actor armado que actúa en su localidad, pero tampoco frente a las disposiciones de los centros mundiales de poder. Por lo demás, a menudo uno y otro mantienen alguna clase de vínculo explícito.

Surgen tres preguntas del máximo interés. La primera es por qué, a pesar de todo, la democracia colombiana sigue existiendo. La segunda es por qué permanecen diversas modalidades de acción colectiva, algunas de ellas extremadamente costosas (como en el caso de Urabá). La tercera es simplemente: ¿Quién? ¿Qué conjunto de autores y actores sociales pueden redireccionar la transición y volver a imaginar el "hacia dónde" de ella?

En cuanto a la primera, hay que resaltar que, en efecto, las formas republicanas muestran en Colombia una estabilidad y un vigor sorprendentes. En los últimos veinte años el país ha estado sometido a tensiones inauditas y casi ininterrumpidas, y sin embargo la república no se ha roto. Es bien posible que haya alguna correlación entre estabilidad republicana y turbulencia social y política: el famoso aforismo -no casualmente pergeñado por un escritor siciliano- de que todo debe cambiar para que nada cambie parece venir aquí como anillo al dedo. La estabilidad estructural a nivel macro se mantiene "exportando" desorden social (violencia, incertidumbre, hiatos de representación,

<sup>(40)</sup> Cfr. Cicerón, *Tratado de la república - Tratado de las leyes - Catilinarias*, Porrúa, Buenos Aires, 1991.

<sup>(41)</sup> Przeworski, Adam, "Democracy as a contingent...", op. cit.

<sup>(42)</sup> Agradezco a Miguel García y Rocío Peña las observaciones que me sugirieron estas ideas.

<sup>(43)</sup> Según Gonzalo Sánchez en editorial de *Análisis Político* No. 25.



desconfianza) hacia abajo. Con todo, hay que tener cuidado: el mecanismo se autorreproduce pero simultáneamente se socava. Podríamos estar acercándonos a un punto de inflexión: o las estructuras macro ceden, o se produce alguna clase de reajuste en gran escala.

En cuanto a la segunda pregunta, cambia los términos de la búsqueda intelectual. Generalmente, se ha tratado de explicar por qué se participa tan poco, remitiendo generalmente la respuesta al terreno de la cultura política: falta de educación, tradiciones antidemocráticas, intolerancia. Se trata de respuestas por lo menos sospechosas. Como demostró Granovetter<sup>(44)</sup>, del hecho de que un grupo social sea incapaz de crear un bien colectivo *no* se puede deducir el orden de preferencias ni el grado de altruismo de sus miembros. Un grupo muy inclinado a la acción colectiva puede no estar en condiciones de llegar al umbral que la produce, por la naturaleza del contexto de la acción e incluso por su propia estructura interna. Dado un panorama tan desfavorable, gravoso e incierto como el colombiano, es claro que los umbrales a partir de los que se precipita la acción colectiva son muy altos. ¿Por qué, pese a todo, sigue generándose, aunque sea de manera esporádica?

Tiene que haber tradiciones asociativas muy fuertes y un apego intenso a ciertos valores democráticos que están por estudiar. Dicho de otra forma, vale la pena seguir indagando en el terreno de la cultura política, pero en dirección contraria.

La única manera de potenciar las tradiciones republicanas y asociativas es desatando el nudo entre representación y presentación, y recuperando el monopolio del uso legítimo de la violencia al mismo tiempo que se renuncia al de las ofertas de movilización y participación. Es muy difícil que esto se logre, al menos por tres razones; las dos primeras apuntan al hecho de que los procesos sociales que hemos analizado disminuyen las probabilidades de surgimiento de una solución; la tercera, a la irreversibilidad de tales procesos. Primero, hay ya demasiados lazos entre la violencia paraestatal y todas las fuerzas sociales y un aislamiento mutuo demasiado intenso entre lo representable, lo presentable y la sociedad civil. Segundo, el Estado y las fuerzas sociales con un mínimo de cohesión y vocación democrática son débiles de voluntad, en el sentido elsteriano<sup>(45)</sup>. Aún sin estar comprometidas con los fenómenos que conducen a la desagregación

<sup>(44)</sup> Granovetter, Mark, "Threshold models of collective behavior" en *American Journal of Sociology* No. 83, 1978, pp. 1420-1443; también Marwell, Gerard and Oliver, Pamela: *The critical mass in collective action: a micro-social theory*, Cambridge University Press, USA, 1993.

<sup>(45)</sup> Elster, Jon, *El cemento de la sociedad - las paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona, 1992.

## ANEXO

Se dividió el país en cuatro categorías:

1. A - Alta, constituida por los departamentos que aportan cada uno más del 7% al PIB nacional. Son Santafé de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca.
2. B - Media alta: los departamentos que aportan entre el 3 y el 7% al PIB nacional cada uno. Se trata de Atlántico, Bolívar, Santander y Tolima.
3. C - Media baja: los departamentos que aportan entre el 2 y el 3% al PIB nacional cada uno y el eje cafetero: Risaralda, Boyacá, Caldas, Córdoba, Quindío.
4. D - Baja: los que aportan menos del 2% al PIB nacional. Muchos de estos son departamentos nuevos. Son los siguientes: Cauca, Choco, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander (se cuentan desde 1960); Caqueta (desde 1962); Sucre (desde 1968); Arauca, Cesar, San Andrés (desde 1970); Putumayo (desde 1974); Amazonas, Casanare, Guainía, Vaupés, Vichada (desde 1991); Guaviare (desde 1994).

Los índices que se usan son:

1. PIB por categoría: total del aporte de cada categoría al PIB nacional (periodo 1960-1993).
2. Población por categoría: total del aporte de cada categoría a la población nacional (periodo 1980-1993).
3. Representación por categoría: número de representantes que ostenta cada categoría en cada cadencia en relación con el total de representantes en la Cámara (periodo 1960-1994).
4. Relación de la representación con el PIB y la población: se divide la proporción que tiene cada categoría en el PIB por la proporción de representantes. Si el resultado es mayor que 1, la categoría está sobre-representada; si es menos de 1, está sub-representada. Si está muy cerca de 1, su representación es adecuada. Lo mismo se hace con la población.

de lo público, y queriendo combatirlos, no encuentran los recursos materiales, culturales y políticos para hacerlo. Tercero, incluso si no hubiera complicitad ni debilidad, y contando con un contexto internacional favorable, a estas alturas la madeja de la democracia colombiana es ya muy difícil de desenredar.

La tercera pregunta es la más difícil y, como señalamos al principio de esta presentación, su importancia crece día a día en la literatura sobre democratización. La estabilidad de las macro-formas democráticas, la existencia de destrezas republicanas ampliamente extendidas entre la población y de fuertes tradiciones de asociación son ventajas comparativas no desdeñables que *podrían* conducir, con tiempo, esfuerzo y paciencia, a desenlaces más aceptables que la situación actual. El aforismo implícito de

las transiciones es *all's well that ends well*, así que aún pagando costos muy altos podríamos darnos por satisfechos si en un plazo razonable llegamos a buen puerto. La otra cara de la moneda es que, como lo hemos notado a lo largo de este texto, las paradojas de nuestra transición configuran una especie de lamarckianismo invertido: la necesidad disminuye las posibilidades de aparición del órgano. La degradación de la vida pública, por ejemplo, demanda a gritos la presencia de autores y actores colectivos que se propongan recomponerla, y a la vez hace muy remota la probabilidad de que aquellos puedan configurarse y actuar con eficacia. El predominio de dinámicas de esta clase pondría en tela de juicio el concepto mismo de transición y, por consiguiente, la estructura mental desde la que se diseñó el "nuevo país".

