

## **EL ESCALONAMIENTO DE LA CRISIS POLÍTICA COLOMBIANA**

Gabriel Murillo  
Universidad de los Andes

Yanina Valdivieso  
Universidad de los Andes

WP núm. 201  
Institut de Ciències Polítiques i Socials

---

Barcelona, 2002

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universidad Autónoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Universitat  
Autònoma  
de Barcelona



Diputació  
Barcelona  
xarxa de municipis

Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)  
<http://www.icps.es>

© Gabriel Murillo; Yanina Valdivieso  
Diseño: Toni Viaplana

Impresión: a.bís  
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona  
ISSN: 1133-8962  
DL: B-27.154-02

## INTRODUCCIÓN

Este corto trabajo busca elaborar un abordaje analítico que permita aprehender la compleja naturaleza de la crisis del régimen político colombiano. Con él se espera aportar a la comprensión de la evolución escalonada de la crisis política del tercer país más poblado de América Latina. En él se presentan algunas de las más preocupantes manifestaciones de regresión democrática de toda la región las cuales no permiten registrar a cabalidad la presencia de las fuerzas de la llamada progresión democrática.

Este ejercicio se realizará a partir de una diferenciación crítica de los principales factores determinantes de la dinámica relacional existente entre el Estado y la sociedad civil. Su aproximación analítica de corte neoinstitucional incluye el tratamiento de los factores problemáticos principales de los tres últimos grandes períodos del desarrollo republicano de Colombia: el Frente Nacional (1958-1974), el Desmonte (1974-1990) y la Colombia Constituyente (1990, hasta el presente).

## EL FRENTE NACIONAL (1958-1974)

Los ordenes sociales de las décadas que antecedieron al Frente Nacional y el continuismo de las formas de asociación social que las caracterizaron, prefiguraron la estructura de poder en Colombia. Entendida esta como la expresión formal del manejo del poder en el esquema constitucional de separación de poderes, su implementación se ha visto condicionada por el continuismo de las lealtades hereditarias que las caracterizaron y que en principio erigieron un poder político cuya base descansaba en las relaciones interpersonales. Poder político que manifestándose tanto en la permanencia de los favores políticos y las prebendas, como en la desfiguración de una democracia representativa causada por la consolidación del clientelismo, en el presente determina la naturaleza de la relación entre las ramas del poder público y entre el Estado y sociedad civil.

El régimen encomendero fue la forma inicial de asociación, cuya práctica, además de funcionar como sistema de articulación de la producción económica de la colonia, estableció un mecanismo de participación política cuyas características más señaladas permiten definirlo como un sistema de adhesión autoritaria y de sumisión paternalista. El modelo de ordenación social de la hacienda, que entró a suplantar el viejo régimen encomendero para desarrollarse con plenitud durante el siglo XVIII, destruyó y subordinó a otras formas de asociación debido al control absoluto ejercido por el terrateniente sobre los minifundistas dependientes que rodeaban la gran propiedad. “A este modelo deben referirse, en última instancia, las tendencias de la vida política y el sistema de partidos en que ella se engendra”<sup>1</sup>.

Al final de este periodo se vio la aparición de los partidos políticos tradicionales, *conservador* y *liberal*, cuyas estructuras se construyeron sobre las lealtades primarias y secundarias del modelo hacendario, es decir, adscripciones patrimonialistas, que fueron sostenidas por una burocracia que reflejó ese modelo y sirvió como instrumento de control. La unión de estos mismos partidos para enfrentarse a la amenaza común del movimiento artesanal-militar liderado por el dictador José María Melo<sup>2</sup>, facilitó la eliminación de toda forma de asociación que implicara un pacto libre y autonomía electiva en los procesos sociales.

Colombia, habiendo organizado su vida política sobre la base de lealtades adscritas y hereditarias, y sobre el control de la burocracia por los dos partidos históricos y antagónicos, se

enfrentó con un reto por causa de la aparición de la actividad mercantil en la segunda mitad de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX: reforzar estas pautas para conservar el poder político y, a la vez, suplir las necesidades económicas del país. Dicho desafío impulsó la centralización nacional del poder y la alianza de intereses de clase por encima de lealtades partidistas, consagradas en la Constitución de 1886 y mantenidas a lo largo de la vigencia de esta Carta Política durante poco mas de un siglo. No obstante, el manejo de una burocracia centralista no ha sido suficiente y se ha hecho necesario apelar a las lealtades tradicionales para conservar el poder de negociación y de alianza entre conservadores y liberales.

Durante el siglo XX, el Frente Nacional aparece como el acuerdo bipartidista que desdibujó las diferencias ideológicas entre los partidos tradicionales al restringir la participación en el proceso electoral, alternando el poder presidencial y compartiendo paritariamente los cargos administrativos, judiciales y legislativos. Dicho acuerdo acentuó el centralismo político y sirvió su propósito original de reducir la feroz violencia interpartidista, despolitizó la política macroeconómica y promovió el progreso económico y social, a costa del congelamiento del sistema político y de la reducción de su capacidad de adaptación a una sociedad en acelerado proceso de transformación. El continuismo representado por dicho acuerdo bipartidista y su naturaleza excluyente han sido denunciados por Fernando Guillén como un “sistema político social capaz de modernizar las formas exteriores de poder económico y desarrollar un actividad progresista de asociación de élites sin sustituir las estructuras asociativas generadoras de mando y de influencia, antes alentándolas y estimulándolas artificialmente, para eludir o impedir por fuerza la aparición de nuevas estructuras permanentes de poder”<sup>3</sup>. Dicha denuncia ha sido corroborada por el arraigo del clientelismo como elemento articulador principal entre el Estado y la sociedad civil, y como nexo entre las demandas formuladas por esta última frente al gobierno. Muy elocuentes fueron en este sentido las experiencias políticas de movimientos que intentaron erigirse en alternativas a los socios de esta coalición. Así lo ilustra la declaración de nulidad del 24% de la votación en las elecciones presidenciales de 1958 a favor del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, liderado por Alfonso López Michelsen<sup>4</sup>. En segundo lugar está el caso de la Alianza Nacional Popular, ANAPO, liderada por el general Rojas Pinilla, como manifestación frustrada del descontento y la oposición a la hegemonía bipartidista<sup>5</sup>. Al término de este periodo de 16 años, la violencia interpartidista no sólo no se extinguió sino que reapareció en la forma de la “matriz guerrillera” más abarcante de fuerzas armadas extralegales con influencia ideológica foránea. Esta se integró con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (línea Moscú); el Ejercito de Liberación Nacional, ELN (línea Cuba); el Ejército Popular de Liberación, EPL (línea Pekín); el Movimiento Indigenista Quintín Lame; la línea guerrillera nacional, Movimiento 19 de Abril, M-19 y otros grupos armados de menor importancia como el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y la Autodefensa Obrera, ADO.

Así, el centralismo consagrado en la Constitución de 1886, acentuado con posterioridad por el Frente Nacional, llevó a que la estructura de poder colombiana estuviera por muchos años caracterizada por la preponderancia del ejecutivo sobre las demás ramas del poder público. Se impuso entonces un presidencialismo fortalecido apoyado en la dependencia en los poderes extraordinarios consagrados por el Estado de Sitio<sup>6</sup>, “esa fórmula política híbrida entre régimen militar y democracia que se ideó en Colombia durante el frente Nacional...”<sup>7</sup>. La utilización de los poderes extraordinarios que dicha figura consagraba, había resultado en la atribución de la función legislativa por parte de esta rama del poder público, conduciendo a la “desnaturalización de la función democrática del Congreso de la Republica”<sup>8</sup>. Como

consecuencia el país se enfrentó con la permanencia del régimen excepcional de fusión de poderes y la pérdida de la naturaleza de dicha figura jurídica.

En este periodo se dejó de lado el principio de la representación proporcional como expresión de la voluntad soberana. El juego propio del régimen democrático fue sustituido por un consenso paralizante que además de institucionalizar un sistema político excluyente, erosionó la dimensión ideológica y programática de los partidos, “politizando y clientelizando” la actuación del Congreso. Como consecuencia se arraigó la *crisis de representación del sistema*; distanciándolo de las aspiraciones populares y las necesidades de los nuevos sectores que irrumpirían en la sociedad.

La competencia electoral quedó entonces así reducida a la confrontación entre facciones de un mismo partido. Esto produjo el cerramiento del Estado al ingreso de nuevas fuerzas sociales y políticas. La coalición bipartidista conllevó al desdibujamiento de la ideología de partido, dificultando hasta hacer casi nula la diferenciación de esta misma entre los dos partidos tradicionales. La desideologización, causada por la cómoda repartición del poder, comporta una “fosilización programática”; los partidos ya no deberán esforzarse por formular una *doctrina* que identificara al electorado o formular una política de gobierno apta para enfrentar la cambiante realidad del país. Deteriorada la capacidad de movilización de los partidos políticos por su pérdida de capacidad de cooptación a través de lo ideológico, sumada a la naturaleza restrictiva del acuerdo político regulador del sistema, la dinámica sociopolítica que en principio debieron generar los representantes políticos fue sustituida por el clientelismo. Se evidenció entonces la *crisis de credibilidad* en las instituciones políticas vigentes.

A la par con el cerramiento político y la crisis de representación, se dio un proceso de crecimiento del aparato institucional del Estado. Durante el periodo del Frente Nacional se experimentó un cambio en la lógica estatal. Se pasó de una etapa en que los partidos competían ferozmente por las ideas y los programas, a una en la que la conciliación para generar una capacidad de respuesta acorde al crecimiento del país se redujo a una ampliación del poder burocrático. Este fenómeno se materializó en la gran reforma administrativa de 1968, que conformó un organigrama más complejo del Estado con la creación de nuevas instituciones que desbordaron el accionar estatal en detrimento del cumplimiento de sus funciones vitales relativas a la salvaguarda del orden interno, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el aseguramiento de un mínimo de justicia social. La naturaleza de los factores estructurales de la esfera política arraigados durante el Frente Nacional concurrirían para dejar sumido el país la *crisis de credibilidad* señalada.

El periodo post-Frente Nacional, también conocido como El Desmonte de esta coalición bipartidista, se caracterizó por un debate creciente acerca de la necesidad de hacer una transición de una democracia restringida a una democracia participativa. De aquí que cada gobierno electo con posterioridad al Frente Nacional reconociera la necesidad de llevar a cabo y liderara iniciativas de reforma política que se enfrentarían con dificultades institucionales y con la dominación de los partidos tradicionales; legados y ataduras del periodo Frente nacionalista.

## **EL DESMONTE (1974-1990)**

El tratamiento de este periodo se hará, primero, registrando las acciones de reforma política encauzadas por los cuatro gobiernos presidenciales: López Michelsen, Turbay Ayala,

Betancur Cuartas y Barco Vargas, los cuales sucesiva e indistintamente intentaron atenuar la crisis de credibilidad del régimen político nacional. Segundo, se registrará el proceso de descomposición socioeconómica que agudizó el conflicto hasta sus mayores consecuencias, las cuales permitieron encontrar la salida al cerramiento que impedía la eliminación definitiva de las ataduras y rezagos normativos del Frente Nacional. Veamos.

El *Desmonte* del Frente Nacional se caracterizó entonces por intentos reformistas de los gobiernos de este periodo que se frustraron por causa de los pronunciamientos legalistas de las altas cortes y la obstaculización del Congreso. Estos mantuvieron inalterado y apegado a lineamientos restrictivos el sistema político y pusieron de manifiesto el poder de los jueces y las ataduras normativas de la estructura de poder colombiana a su tradicional disposición.

La democracia restringida que acompañó al Frente Nacional no varía sustancialmente con su terminación, ya que su esquema político-institucional heredado del plebiscito de 1957 se mantendría prácticamente vigente hasta 1991 a través del artículo 120 de la Constitución. Establecía que “para preservar con carácter permanente el espíritu nacional de la rama Ejecutiva y en la Administración Pública”, se nombrara los funcionarios de forma tal que se diera participación *adecuada y equitativa* al partido mayoritario distinto al del presidente de la República.

El gobierno del presidente López Michelsen (1974-1978), no sólo reconoció la crisis política sino que formuló elementos básicos encaminados a la recuperación de la legitimidad y la descomposición social. Tomó la iniciativa de buscar una salida a través de la promoción fallida de una reforma a la administración de justicia y el régimen de ordenamiento territorial. En consecuencia con lo anterior, convocó en 1975 a la llamada “Pequeña Constituyente”. Esta propuesta fue tramitada y aprobada por el Congreso como el Acto Legislativo número 2 de 1977. Esta iniciativa fue demandada por vicios de fondo por la Corte Suprema de Justicia, que la declaró inconstitucional con fundamento en el artículo 218 de la Constitución entonces vigente, que facultaba únicamente al constituyente primario para encauzar una reforma extraordinaria. Lo anterior en correspondencia con el artículo 13 del Plebiscito de 1957 que había establecido que a partir de ese año las reformas constitucionales en Colombia solo podrían hacerse por el Congreso en la forma establecida por dicho artículo<sup>9</sup>.

El gobierno del presidente Turbay Ayala (1978-1982), si bien se distanció de la concepción de crisis de López al concebirla como asunto de orden público, también promovió una reforma constitucional encaminada principalmente a reformar la justicia y el Congreso. Esta iniciativa tampoco prosperó al ser declarada inconstitucional dos años más tarde por la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) intentó una serie de reformas políticas que buscaron promover la apertura democrática del régimen a través de la inclusión de los temas propuestos por sus antecesores en el gobierno (reforma al ordenamiento territorial, a la administración de justicia y al Congreso) añadiendo reformas al sistema electoral, a los organismos de vigilancia, a los partidos políticos, etc., para terminar reducida a la elección popular de alcaldes y a la descentralización política, administrativa y fiscal. La reforma fue aprobada en la primera legislatura y en los dos debates del Senado en la segunda, pero fue frenada al llegar a la Comisión de la Cámara de Representantes<sup>10</sup>.

Finalmente fue el presidente Virgilio Barco (1986-1990) quien revigorizó el proceso de reforma constitucional. A pesar de que en su campaña electoral había advertido que no impulsaría una reforma extraordinaria de la Constitución porque la carta vigente proveía los

elementos suficientes para realizar la reforma por la vía ordinaria, a finales de enero de 1988 lanzó una propuesta para convocar un plebiscito para derogar el artículo 13 del Plebiscito de 1957. Este proceso culminaría con un referéndum para someter a juicio de la ciudadanía las reformas constitucionales. Dicha propuesta encontró una fuerte oposición por parte del Partido Social Conservador<sup>11</sup> y fue desistida para la creación de un pacto político con el mencionado partido, que buscaba también una reforma constitucional por la vía extraordinaria. No obstante, el “Acuerdo de la Casa de Nariño”<sup>12</sup> una vez vigente fue suspendido por una sentencia del Consejo de Estado que lo declaró inconstitucional, de nuevo con fundamento en el artículo 218 de la Constitución en correspondencia con el artículo 13 del Plebiscito de 1957. El tercer intento de reforma Constitucional dentro del periodo de gobierno del presidente Barco se llevó a cabo en julio de 1988 a través del Congreso. Se hizo por medio de la presentación de un proyecto de reforma constitucional a esta corporación, que a pesar de llegar a segunda vuelta fue archivado de común acuerdo entre el Senado y el gobierno, debido a la falta de consenso en cuanto a la inclusión del tema de la extradición de colombianos al exterior. Ante la imposibilidad de seguir intentando reformar la Constitución Colombiana haciendo uso del artículo 218, y afectado por un dramático proceso de agudización de la violencia política y presionado por una creciente demanda ciudadana que se impulsó por causa del asesinato del líder liberal Luis Carlos Galán, el presidente Barco impulsó finalmente la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

Los altos índices de abstención electoral después del Frente Nacional han dejado entrever el recrudecimiento de la crisis de representación. El clientelismo que se arraigó con la coalición frentanacionalista, en el Desmonte se mezcló con el *neocorporativismo*, para consolidarse como los dos principales sistemas articuladores entre Estado y sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

El Frente Nacional, que como ya se vio, significó la pérdida de fuerza de los programas de partido, dio paso a la gremialización de la política. Los foros gremiales se convirtieron en escenario de discusiones y procesos de toma de decisiones fuera de las colectividades políticas o en procesos en donde ellas participaron marginalmente. Así, las *asociaciones de interés* se sintieron en alguna medida representadas por los legisladores, mientras la participación política del grueso de la población se limitó al voto para designar candidatos para integrar el poder legislativo. De esta forma las mayorías pasaron a constituir el “electorado independiente” que no se sintió representado por ningún partido político. El sindicalismo, para exemplificar lo anterior, tan sólo representó el 14% del trabajo nacional organizado, dejando de lado la representación de los intereses de quienes laboran en el sector informal de la economía nacional. La corporativización de intereses precipitó la necesidad de recursos y de poder para hacerse sentir; para poder practicar el *cabildeo* que asegurara decisiones políticas favorables. Se presentó así un debilitamiento democrático, viéndose la actividad política determinada por los aportes económicos del sector y por quienes han tenido la capacidad de formular frente al Estado sus demandas e intereses.

En cuanto al segundo proceso arriba anunciado, la descomposición socioeconómica que agudizó el conflicto hasta sus mayores consecuencias, éste finalmente llevó a la salida que permitió desbloquear el sistema. La imposibilidad de una salida reformista en el pasado condujo a que en la época del Desmonte se diera una respuesta alterna al conflicto sociopolítico: un progresivo endurecimiento de la represión directa a las manifestaciones políticas del descontento social.

El gobierno del presidente López Michelsen se vio en la obligación de acudir al Estado de Sitio para manejar y controlar los brotes de descontento social y político, que resultaron en la proliferación del *paro cívico* y la *marcha campesina* como formas de protesta alternativa y como nuevos actores en el proceso de confrontación social. Esta dinámica que se generalizó a principios de los años setenta se arraigó en el país durante el periodo de gobierno del presidente López y tuvo su máxima expresión en el Paro Cívico Nacional de 1977. La mayoría de las protestas estuvieron organizadas en torno a exigencias concretas, y con el tiempo, la fragmentación de demandas se impuso en detrimento de la posibilidad de hacer de éstas un elemento nacional de presión a respuestas gubernamentales. Así, la desinstitucionalización de la acción política se expandió a nivel popular, pero debido a la atomización de la sociedad civil provocada por la dinámica de articulación que impuso el *neocorporativismo*, ésta no presentó una alternativa al sistema existente, es decir, la formulación de un proyecto de sociedad compartido. Sus protagonistas estuvieron cohesionados por un sentimiento de descontento compartido, y su movilización respondió mas al rechazo de la conducta de los actores políticos que al surgimiento de una cultura política. La movilización respondió a objetivos políticos partidistas, o a estrategias y políticas de la administración pública; el ciudadano aún se mantenía adormecido.

El presidente Turbay Ayala se comprometió con la represión para contrarrestar la protesta popular que, en consecuencia con la acción estratégica determinada por la Junta Interamericana de Defensa en Washington, se requería para frenar el ímpetu de la extrema izquierda y, además, para controlar el impacto delincuencial que acarreaba la incipiente bonanza marimbera. Estos propósitos se persiguieron mediante la adopción del tristemente celebre Estatuto de Seguridad, la justificación legal del fortalecimiento de la justicia militar, los poderes de seguridad del Estado y la restricción de los derechos ciudadanos. La implementación de dicho Estatuto coincidió con la determinación de este mandatario de luchar contra el narcotráfico y que acarreaba la intención de desactivar la economía subterránea resultante de la señalada bonanza. El Estatuto representó el primer ciclo de represión que desencadenó una guerra abierta contra el narcotráfico y desembocó en una escalada terrorista de magnitud sin precedentes.

Con la crisis de la producción y distribución de marihuana, y con el traslado de los cultivos a México y Norteamérica, a principios de 1981, se hizo tránsito hacia el tráfico de cocaína. En 1983, en el mejor momento de la bonanza coquera, y dentro del ánimo de apertura del gobierno Betancur, se aprobó una amnistía económica para los “dineros calientes”. Dicha amnistía fue la premisa de legitimidad relativa sobre la cual los dirigentes del narcotráfico buscaron insertarse en la política tradicional por medio de los canales institucionales. Una vez legalizadas sus fortunas, aspiraban a participar activamente en la vida política y a tener representatividad directa en las instituciones del Estado. Así lo reflejó la publicación de las bases ideológicas del Movimiento Nacional Latino dirigido por el capo Carlos Lehder en un diario de circulación nacional. También la creación del movimiento “Civismo en Marcha”, dirigido por Pablo Escobar, y la vinculación de este último a la Cámara de Representantes como suplente del parlamentario Jorge Ortega del Nuevo Liberalismo. La reacción por parte del Estado de Derecho no se hizo esperar. Las pretensiones políticas de dichos grupos fueron enfrentadas institucionalmente, junto con la persecución de narcotraficantes por medio de decretos de Estado de Sitio, la confiscación de bienes y el aumento de sanciones penales. Disparado por la muerte de Rodrigo Lara Bonilla en 1984, se inició así un segundo ciclo de

represión que desencadenó la “violencia para la participación”, que a su vez dio origen al *narcoterrorismo* como nuevo actor en el conflicto colombiano.

El presidente Barco heredó el lastre del narcotráfico y su recrudescimiento a partir de 1986. Para el primer semestre de 1989, el 84% de las muertes en Colombia tuvo su origen en asesinatos a sueldo financiados por los narcotraficantes y sus principales víctimas fueron funcionarios gubernamentales, jueces, periodistas, dirigentes políticos y de organizaciones populares. A todo lo anterior se sumó la acción armada de los *grupos de autodefensa*, los cuales, a su vez, fueron evolucionando a *fuerzas paramilitares* de contundente poder desestabilizador. Concebida la situación como un problema de seguridad nacional, se exigió una mayor represión de la fuerza armada y se contempló la posibilidad de expedir más decretos de Estado de Sitio para endurecer la ley penal. La ofensiva de dichas medidas se dio por causa de una intensificación del *narcoterrorismo*. Las bombas instaladas en el avión de Avianca y en la sede central del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como los numerosos atentados a líderes políticos y el asesinato de Luis Carlos Galán, al final de administración Barco, reflejaron la ola de magnicidios, persecuciones y atentados terroristas característicos de este periodo<sup>13</sup>.

Los antecedentes arriba referidos concluyeron con este magnicidio cuyo impacto incidió en la eclosión del movimiento estudiantil “Todavía Podemos Salvar a Colombia”, cuyo grito desesperado, “basta ya”, encauzó la salida al proceso que finalmente llevó a la consagración formal de la reforma política por la vía extraordinaria de una Asamblea Nacional Constituyente, a través de la *Séptima Papeleta* se superó así el bloqueo que ejercía el poder constituyente instituido que había mantenido estático el sistema político durante tanto tiempo. Los resultados de esta autoconvocatoria estudiantil, si bien significaron el equilibrio *formal* de la estructura de poder, la consagración de garantías constitucionales y de nuevos canales y mecanismos de participación política, sin embargo no representaron un distanciamiento definitivo de las formas tradicionales de hacer política, ni mucho menos una solución final a los conflictos que enfrentaba el país. El mismo problema que impidió el desbloqueo del sistema y el control de la escalada de la violencia, representó la imposibilidad de poner en práctica la reforma constitucional encaminada a cambiar la naturaleza del sistema político: un gobierno enfrentado y sometido a las fuerzas de regresión y, por ende, sumido en una *crisis de legitimidad* que se hizo evidente por causa de la proliferación de actores en conflicto que acudían a las armas para dirimir sus diferencias.

## LA COLOMBIA CONSTITUCIONAL

El período de la Colombia Constitucional se dividió en dos partes. La primera correspondió a la llamada Colombia Preconstituyente y al periodo de sesiones del nuevo cuerpo reformista, y abarcó desde finales del gobierno del presidente Barco hasta el 4 de julio de 1991, cuando se consagró la nueva Carta. La segunda, que aún no termina, cubre desde esa fecha y abarca los tres años restantes del gobierno Gaviria, toda la administración Samper (1994-1998) y lo que va corrido del gobierno Pastrana Arango.

En cuanto a la primera parte, en las elecciones del 11 de marzo de 1990, a través de la ya señalada *Séptima Papeleta*, el pueblo manifestó su voluntad mayoritaria de reformar la Constitución mediante una Asamblea Constituyente. Con un ánimo reformista sin precedentes, el gobierno facilitó la consulta ciudadana al ordenarle a la Registraduría Nacional del Estado Civil el escrutinio de los votos, acogiendo así el pronunciamiento popular. Fue la primera vez

que la manoseada figura de Estado de Sitio se usó, ya no para restringir las libertades democráticas sino, por el contrario, para impulsar la apertura hacia la Colombia de la *democracia participativa*. Como si fuera poco, esta innovación estuvo complementada por el histórico fallo de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, que avalaron este proceso con una argumentación menos normativista y más politológica<sup>14</sup>.

La tarea de promover e implementar el proceso conducente a la organización de la Asamblea Nacional Constituyente y la consagración de la nueva Constitución le correspondió al presidente Gaviria. Además de asumir un firme compromiso con la reforma política, también lo hizo con la transición hacia el modelo neoliberal de apertura económica, iniciado en la etapa final del gobierno Barco. Este modelo desarrollista, capitalista y selectivo iba en contravía de la fundamentación del Estado Social de Derecho que consagró la nueva Carta Política y representó consecuencias negativas para las mayorías populares de la sociedad colombiana. Implicó consecuencias regresivas en los sectores agrícola e industrial, y su propuesta de modernización y reducción del tamaño del Estado significó una ola de despidos masivos que desplazó el empleo hacia estrategias de supervivencia informales y proclives al delito. La secuela que le dejó al país el modelo neoliberal fue la inestabilidad social e institucional<sup>15</sup>.

En síntesis, el problema principal radicó en la ingenuidad del pacto político y en la inconsistencia de su implementación, reforzada por el ímpetu de las fuerzas históricas para mantener la estructura tradicional. Es decir, como lo evidenció el hecho de que las mayores controversias y modalidades especiales de votación se presentaron en el terreno de las normas relativas a la distribución de poder en todas sus facetas, “lo difícil fue la revolución contra el pasado y más fácil la revolución para el futuro”<sup>16</sup>.

Así lo demostraron las elecciones de 1991, cuando a pesar de la inhabilitación y revocatoria del mandato de los líderes políticos tradicionales, la misma representación política quedó sin removerse. El proceso legislativo y el desempeño de las prácticas del Congreso elegido en octubre de 1991 fue un claro reflejo del predominio de los intereses y de las prácticas de los sectores más tradicionales del bipartidismo. Lo paradójico es que estos actores políticos que siguieron sofocando la participación y la actividad de las nuevas fuerzas políticas aún se mantienen en crisis por la persistencia de sus propias características: su fraccionamiento, la pobreza de sus planteamientos ideológicos y la falta de disciplina interna. Se refleja claramente esta contradicción con las listas electorales de los partidos. A diferencia de la mayoría de sistemas de representación proporcional, donde cada partido conforma una lista electoral, en Colombia aunque las listas están formalmente cerradas, los directorios partidistas nacionales han permitido la creación de listas múltiples, logrando que un número alto de candidatos que encabezan listas sean elegidos, mientras los ubicados en renglones inferiores raramente resultan electos, reflejando una ausencia de disciplina partidista y de estrategias racionales para maximizar la votación del partido. Esta crisis de los partidos incide aún más en el debilitamiento del Congreso, impidiendo el logro de un equilibrio entre los poderes y facilitando el ejercicio de presiones del ejecutivo sobre el legislativo, para así lograr la aprobación de determinados programas y proyectos gubernamentales<sup>17</sup>.

Las acciones y las fuerzas regresivas han sido tan fuertes que han logrado imponerse sobre la disposiciones soberanas de la Asamblea Nacional Constituyente. Por un lado, la actividad legislativa en sí misma se ha visto obstaculizada por sectores que se rehusan a abandonar sus prácticas y a dejar atrás viejos privilegios y prebendas. El continuismo, manifiesto en la permanencia de procesos de articulación entre la sociedad civil y el Estado por

medio de la superposición del *clientelismo* y el *neocorporativismo* señalados, evidencian la continuidad de la lógica de poder y del proceso de toma de decisiones. Las reformas electorales introducidas por la nueva Carta lograron un relativo equilibrio entre el tamaño poblacional y la representación electoral al decretar la circunscripción nacional para senadores y las circunscripciones territoriales y especiales para la Cámara de Representantes, en las cuales además se eligieron dos senadores por las comunidades indígenas. No obstante, dicho mecanismo ha sido utilizado para facilitar la operación avispa<sup>18</sup> y la destrucción de partidos, afectando negativamente las circunscripciones más pequeñas, que se quedan sin representación en el Senado.

Así el Congreso, máximo representante de la sociedad civil y símbolo de la democracia, fue y sigue siendo acusado de favorecer intereses especiales de una rampante corrupción política y de tener relaciones financieras con el narcotráfico. Su credibilidad y legitimidad se ahogaron junto con la del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) quien enfrentó el pleito judicial mas conocido como “Proceso 8000” por causa del financiamiento de su campaña presidencial con dineros del Cartel de Cali. La crisis política ya adjetivada como *crisis de credibilidad y de legitimidad* escaló al grado de *crisis de gobernabilidad*. Esta crisis coincidió con la intensificación de la insurgencia de los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN y con la acción desestabilizadora de los paramilitares integrados en las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, por un lado, y con la agudización de la crisis económica que alcanzó un desempleo sin precedentes del 14%, por el otro<sup>19</sup>. Esta situación de paraestatalidad, sumada a la falta de transparencia en las agencias del Estado, llevó a que Colombia fuera incluida en la lista de países víctimas del oprobioso proceso de certificación estadounidense a la lucha contra el narcotráfico. La paradójica situación del país frente a otras naciones de América Latina (resumida en el conocido plurito “el país va mal pero la economía va bien” cuando el resto de la región padecía los efectos de la famosa “década perdida”) se desvaneció, y se generalizó el sentimiento hacia un país en donde tanto la política y la sociedad, como la economía, estaban mal.

Las elecciones presidenciales de 1998, en las cuales resultó victorioso el candidato Pastrana Arango, corroboraron tanto la descentralización y caótica organización de los partidos tradicionales, como las incontables alianzas electorales a nivel local y regional, llevando la popularidad de Congreso y de la clase política a pique. A pesar de que se insistió en que el país todavía vivía un confuso proceso de acomodamiento del nuevo marco institucional, su situación diez años después de la Constitución sigue reflejando el continuismo y la descoordinación interinstitucional de muchas instancias oficiales. Por un lado, con el mantenimiento o vigencia de los poderes de excepción bajo una denominación diferente (*Estado de Emergencia Económica y de Conmoción Interior*) y, por el otro, con la profundidad de la brecha entre la retórica discursiva y las conductas indolentes y contradictorias de los actores políticos frente al modelo democrático consagrado en la Constitución. Por último, los problemas entre las nuevas y viejas estructuras que no solamente se tradujeron en la colisión de poderes por causa de la duplicación de funciones, donde los nuevos actores e instituciones políticas introducidas por la Carta no tenían funciones claramente establecidas o limitaciones expresas a sus facultades, sino también en diferencias ideológicas y doctrinarias. Esta última contradicción es fácilmente ejemplificable con en el enfrentamiento reciente de los planteamientos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y las garantías conferidas por la Corte Constitucional en cuanto al incremento del salario mínimo legal.

No cabe duda que ya en los años 90 se ha venido presenciando el lento despertar de una sociedad civil comprometida con el proceso político. Una sociedad que ha venido asumiendo su rol político más por conciencia y responsabilidad que por el liderazgo de minorías intelectuales o por la movilización masiva que constituyó el motor de su incipiente participación en el pasado. La mencionada *Séptima Papeleta* y el *Mandato para la Paz*, una propuesta de la sociedad civil para la votación del electorado en contra de toda forma de violencia en las elecciones locales y regionales del 1997<sup>20</sup>, son ejemplos concretos de la veeduría, el control político, el ejercicio de los derechos y la práctica de los mecanismos para su reivindicación que ha venido desarrollando la sociedad civil. Empero este lento despertar de la ciudadanía ha estado enmarcado en un ámbito de *guerra sucia*, en donde el empoderamiento ciudadano implica arriesgar la vida. La imposibilidad del Estado para proporcionar protección a su población, además de motivar la formación de los grupos de autodefensa ya señalados, ha representado la disolución de organizaciones y movimientos sociales que se sienten acechados y atemorizados por la guerrilla y los paramilitares y que temen ser manipulados por intereses ajenos a los suyos.

En este juego de “quién resiste más” se ha visto involucrado el gobierno Pastrana, el cual ha venido liderando un proceso de paz en donde los negociadores no demuestran una verdadera voluntad de conciliación y por ello el país continúa embarcado en una lucha infructuosa que impide el cierre de la brecha entre la regresión y la progresión democráticas que lo dividen. La capacidad del Estado para mantener un adecuado nivel de gobernabilidad es limitada: el presidente Pastrana ha sido acusado de carecer de la capacidad para gobernar y ha sido calificado de “frívolo”<sup>21</sup>.

### **¿POR QUÉ NO SE HA DADO LA TRANSICIÓN? VECTORES REGRESIVOS VS. VECTORES PROGRESIVOS**

Ahora bien, el periodo de la Colombia Constitucional, a pesar de su prolongada existencia, todavía no permite identificar el surgimiento de un nuevo periodo del proceso político nacional republicano de los factores estructurales aquí analizados. ¿La causa? No se ha logrado configurar ni construir una base ciudadana empoderada que conociendo sus derechos y deberes los exija a través de la participación política, apropiándose de los mecanismos de la *democracia participativa* y de la esencia del *estado Social de Derecho*. No se ha conseguido irrigar el sentido del nuevo marco institucional que ya cumple 10 años. El país se encuentra sumido en la paraestatalidad. La evasión de la tributación, la persistencia del contrabando, la usurpación del monopolio legítimo de la fuerza del Estado, la omnipresente corrupción pública y privada y la co-existencia de un orden de facto, son todas expresiones tanto del irrespeto a las instituciones como de la *inviabilidad del régimen*.

Si bien se empieza a vislumbrar en la agenda gubernativa de los actores políticos legítimos el refuerzo de la cultura ciudadana y la recuperación del interés público, es menester entender que se trata de un cambio a mediano o a largo plazo. Entretanto, el país deberá enfrentar y asumir su incapacidad para llegar al logro de un consenso que asegure la convivencia pacífica. Las prácticas reiteradamente regresivas y antidemocráticas y la falta de liderazgo deberán remplazarse por un proyecto alternativo y realista que permita llegar al cambio de la tendencia hacia la regresión del régimen, para encauzar el camino hacia una nueva realidad progresiva. En ella, los componentes principales deberán ser el reconocimiento de la institucionalidad y el trabajo mancomunado para la construcción de un nuevo gran pacto

social. Pero nada de esto será posible sin una acción decidida y orientada hacia la construcción de una ciudadanía en que aprehenda y cotidianice los valores que sustentan el Estado Social de Derecho que consagra la Constitución del 1991. Una ciudadanía en donde la instancia democrática sea un referente de todos los comportamientos. En fin, una ciudadanía que cierre la brecha entre la retórica discursiva y la inercia generalizada.

## NOTAS

1. GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando: *El Poder Político en Colombia*. Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1979.
2. El general Melo representó el primer gobierno de facto de tan solo dos que se han presentado a lo largo del desarrollo político republicano de Colombia. El segundo, un poco menos efímero que el primero, fue el del general Rojas Pinilla entre 1953 y 1957.
3. GUILLÉN: *op. cit.*, p. 461.
4. DIX, Robert: *Colombia: The Political Dimensions of Change*. New Haven, Carl Purington Rollins Printing Office of the Yale University Press, 1967.
5. Este movimiento de igual manera se vio negado el acceso democrático al poder con el fraude electoral de 1970. Ver BUSHNELL, David: *Colombia. Una nación a pesar de si misma*. Bogotá, Planeta Colombiana Editorial S.A., 1996.
6. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José: *Estado de Sitio y Emergencia Económica*. Contraloría General de la República, 1985, p. 75.
7. DE SOSA SANTOS, Boaventura; GARCÍA, Mauricio: *El Calidoscopio de la Justicia en Colombia*. Bogotá, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, 2001.
8. La mayoría de la legislación vigente para el año 85 había sido expedida a través de ejercicio de facultades extraordinarias como es el caso de la totalidad de los códigos, o bien formuladas y adoptadas posteriormente por ley como sucedió con la normatividad expedida durante prolongados períodos de Estado de Sitio o a través de los poderes atribuidos a través de la instauración de la figura de La Emergencia Económica como la legislación tributaria. Ver CEPEDA: *op. cit.* p. 87.
9. CEPEDA ULLOA, Fernando: *Debate sobre la Constituyente*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1977.
10. Una explicación de este bloqueo se encuentra en RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos: *Momentos Constitucionales de Colombia*. Bogotá, Fondo de Cultura Cafetero, Talleres Gráficos de Produgraf, 1991.
11. El Partido Conservador cambió su nombre tradicional durante un lapso corto de tiempo con el ánimo estratégico de fortalecer su capacidad movilizadora. Sin embargo, al cabo de unos pocos años retomó su nombre característico y hoy sigue siendo el Partido Conservador Colombiano.
12. El Acuerdo de la Casa de Nariño remite a la acción conjunta de los dos partidos históricos, Liberal y Conservador, que consagró varias etapas para adelantar una reforma constitucional por la vía extraordinaria. El acuerdo estipulaba a grandes rasgos la integración de una comisión preparatoria que propondría las posibles materias de reforma, la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de elegir una comisión de ajuste institucional y aprobar la convocatoria a un referéndum, luego la preparación del proyecto de reforma constitucional por parte de la comisión de reajuste institucional y, por último, el sometimiento del proyecto de reforma a la decisión del pueblo en referéndum convocado para el 9 de octubre de 1988. Ver DUGAS, John: *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Fondo Editorial CEREC, 1993.
13. ORJUELA, Luis Javier: *Narcotráfico y Política en Colombia en la Década de los Ochenta: entre la Represión y el Dialogo*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1990.

14. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José: "Memorando sobre la Asamblea Nacional Constituyente 1991", *Revista de Derecho Público* n. 4/1993.
15. ROJAS ARENAS, Erney: *Costo Social de la Modernización del Estado Colombiano*. Universidad Libre de Cali, Departamento de Publicaciones, 1998.
16. CEPEDA, Manuel José: *La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades*. Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia, 1993, p. 1.
17. UNGAR, Elizabeth: "Reforma al Congreso: ¿Realidad o Utopía?", *Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fondo Editorial CEREC, 1993.
18. Con el nombre de operación avispa se conoció la estrategia aprobada por la Dirección Liberal que permitía a los llamados "barones electorales" -hoy conocidos como microempresarios electorales- movilizar libremente sus respectivas provincias con el único compromiso de canalizar el apoyo electoral obtenido hacia el "gran partido". Esta estrategia incidió en el debilitamiento del liderazgo político pero, a la vez, posibilitó la permanencia del liberalismo como la principal fuerza partidista nacional.
19. En la actualidad este porcentaje asciende al 20.3%.
20. HOSKIN, Gary; MURILLO, Gabriel: "¿Can Colombia Cope?", *Journal of Democracy*. Washington, enero de 1999.
21. Palabras del ex presidente López Michelsen para describir el desempeño del dirigente político en su reciente libro *Palabras Pendientes*. Bogotá, Editorial Panamericana, 2001.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos; GARCÍA, Mauricio: *El Calidoscopio de la Justicia en Colombia*. Bogotá, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, 2001.
- BUSHNELL, David: *Colombia. Una nación a pesar de si misma*. Bogotá, Planeta Colombiana Editorial S.A., 1996.
- CEPEDA, Manuel José. *La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades*. Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia, 1993
- CEPEDA ESPINOSA, Manuel: *Estado de Sitio y Emergencia Económica*. Contraloría General de la República, 1985.
- CEPEDA ULLOA, Fernando: "Memorando sobre Asamblea Nacional Constituyente 1991", *Revista de Derecho Público* n. 1/1963.
- CEPEDA ULLOA, Fernando: *Debate sobre la Constituyente*. Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1977.
- DIX, Robert: *Colombia: The Political Dimensions of Change*. New Haven, Carl Purington Rollins Printing Office of the Yale University Press, 1967.
- DUGAS, John: *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fondo Editorial CEREC, 1993.
- GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando: *El Poder Político en Colombia*. Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1979.
- HOSKIN, Gary; MURILLO, Gabriel: "Can Colombia Cope?", *Journal of Democracy*. Washington, enero de 1999.
- HOSKIN, Gary; MURILLO, Gabriel: "How Long Will It Muddle Through?", *Journal of Democracy*. Washington, abril de 2001.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos: *Momentos Constitucionales de Colombia*. Bogotá, Fondo de Cultura Cafetero, Talleres Gráficos de Produgraf, 1991.

ORJUELA, Luis Javier: *Narcotráfico y Política en Colombia en la Década de los Ochenta: entre la Represión y el Dialogo*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1990.

ROJAS ARENAS, Erney: *Costo Social de la Modernización del Estado Colombiano*. Universidad Libre de Cali, Departamento de Publicaciones, 1998.