

LA CONVIVENCIA DEMOCRATICA COMO OBJETIVO CENTRAL DE LA REFORMA A LA  
CONSTITUCION

A raíz de la convocatoria de esta Asamblea, tanto la Corte Suprema de Justicia en el fallo mediante el cual le impartió viabilidad jurídica, como en distintas oportunidades el Presidente de la República, le han trazado como objetivo fundamental el de ser el medio idóneo para la configuración de un Tratado de Paz entre los colombianos.

La definición de este objetivo, ciertamente corresponde a la más profunda de las motivaciones que subyace a todo quehacer constitucional, como lo demuestra la reciente historia de los pueblos, particularmente después de la segunda posguerra. Porque como lo ha dicho el maestro del Derecho Público Español, NICOLAS RAMIRO, (1) el Constitucionalismo no es más que una "Teoría del Conflicto Social", nacido de sus entrañas pero destinado a superarlo, pensamos nosotros.

Y el mismo profesor, al señalar la incidencia de la Guerra Civil Española y del período franquista en la evolución del Derecho Público durante la etapa de transición democrática, establecía la constante según la cual el Constitucionalismo es hijo de la guerra y de las revoluciones sociales. Estas convulsiones obligan -como parece demostrarlo igualmente el caso colombiano y el proceso de la Constituyente en particular- a que el pensamiento político-constitucional se ponga al compás de los hechos.

Frente a la situación de violencia que vive el país esta es la tarea histórica que corresponde a esta Asamblea. Tarea que en términos axiológicos podría definirse como la de "formular los ideales políticos en términos de justicia y discurrir los medios para que esos ideales, por la vía del orden legal, se encarnen en la realidad social", creando las

condiciones y allanando el camino para la pacificación de Colombia.

### 1. La noción de Constitución en el contexto de la Teoría del Conflicto Social.

La propuesta de una Reforma profunda de las Instituciones, que necesariamente se plasmaría en una enmienda sustancial del actual texto constitucional o preferiblemente en uno nuevo, debe salirle al paso a la objeción que sectores inmovilistas de la sociedad oponen siempre a cualquier insinuación, por modesta que sea, de cambio y transformación.

Según dichos sectores, una enmienda constitucional para enfrentar el presente estado de crisis, dejaría traslucir una concepción "fetichista" de la ley, una creencia ingenua -en un país de leyes para todo- en los poderes y efectos taumatúrgicos de las reformas legales.

El argumento ciertamente resultaría válido si una Constitución fuera idéntica a cualquier ley ordinaria.

Pero una Constitución, más allá de su forma y estructura normativas, de su proyecto de organización de las instituciones estatales, (2) traduce ante todo, un conjunto de realidades políticas que surgen y se inscriben en el ser social.

En primer lugar, una Constitución traduce un consenso ciudadano fundamental sobre:

- a. El reparto del poder entre los distintos sectores, grupos y clases de la sociedad.

Dicho reparto, que en virtud de las condiciones materiales tendería a privilegiar a unos grupos y sectores, excluyendo a otros del control del poder, en virtud de un consenso realmente democrático debe sancionar la conurrencia en el poder de los distintos intereses existentes en la sociedad;

b. El tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil:

Como quiera que el Estado no pueda relacionarse con la sociedad como un "todo", resulta necesario precisar la interacción de éste con las expresiones institucionalizadas de intereses tanto de tipo gremial (sindicatos, gremios de la producción, cooperativas, asociaciones cívicas y comunitarias, etc.), como los de naturaleza política (partidos, movimientos y coaliciones).

Estas relaciones, que igualmente por el mayor poder de unas organizaciones con respecto a otras, puede conducir a la monopolización del poder político por unos grupos de interés y partidos políticos en desmedro de otros, dentro de un consenso plenamente democrático debe sancionar, por el contrario, la conurrencia de todos en el Estado como "lugar" legítimo para la resolución de los conflictos y tensiones, que tanto las organizaciones sociales como los partidos políticos, representan e interpretan.

En términos puramente políticos, el consenso ciudadano buscaría el acuerdo sobre el marco legal para el ejercicio del poder; sobre las circunstancias y el "quantum" para el empleo de la violencia estatal; sobre la tolerancia y garantías que deben rodear toda actividad de disenso y sobre el manejo que debe dársele a las reivindicaciones y demandas de los distintos sectores y clases, particularmente a las que provienen de aquellas con un menor peso económico y social (obreros, campesinos, sectores medios, etc.).

El consenso básico sobre estos dos grandes aspectos constituye el elemento definitorio de lo que se llama la legitimidad como creencia y aceptación generalizadas por parte de los individuos y grupos acerca de la validez del poder y de quienes lo ejercen dentro de una sociedad determinada.

En este sentido, si una Constitución logra definir unas normas claras de reparto del poder y de "representación" en el Estado de los distintos y heterogéneos intereses sociales para buscar su pacífica resolución, ésta, la Constitución, será en la realidad de los hechos lo que su nombre indica:

"estructura constitutiva del ser social" y no tan sólo conjunto de disposiciones normativas de naturaleza organizativa del Estado.

Dicho conjunto normativo que formalmente caracteriza a una Constitución, en el mismo orden de ideas, será reflejo y garantía de las condiciones de convivencia acordadas por todos los individuos y grupos de la sociedad y cuya voluntad de permanencia buscará ser sancionada precisamente por el texto legal-constitucional- (la noción de permanencia, como elemento esencial de algo, nos remite a lo "constitutivo" de ese algo, es decir, a su Constitución).

En definitiva, el concepto de Constitución, no puede ser nunca, en primera instancia, una noción jurídico-política sino ante todo, socio-política.

Porque el acuerdo básico y estable de convivencia, que supone el reparto y representación en el poder de los distintos intereses existentes en la sociedad (hecho sociológico), es el que permite su consagración en disposiciones normativas de carácter superior a cualesquiera otras, encaminadas precisamente a darle a dicho acuerdo una formalización garantizadora y de permanencia a través del texto constitucional (hecho jurídico-político).

Kant, pensaba que la Constitución de los Estados era el primer obstáculo para la guerra entre ellos. ¿No podría sostenerse igualmente que una Constitución que establezca normas reales y efectivas de convivencia entre todos los ciudadanos, es una idea fecunda e inspiradora de un proyecto de pacificación interna de la sociedad y obstáculo primero para el ejercicio del disenso por métodos violentos? (3)

Pero para que el Acuerdo de Convivencia llegue a realizarse y alcance su formalización constitucional se precisan unas condiciones previas. Tales condiciones previas que conforman lo que algunos llaman "cultura política" de una sociedad, históricamente han sido:

a. La tolerancia hacía las ideas y opiniones ajenas. Tolerancia aprendida

difícilmente por las democracias europeas tras siglos de crueles y devastadoras guerras de religión y que permitió introducir por primera vez en la historia, técnicas de convivencia, de recurso a medios pacíficos en la resolución de los conflictos sociales. "Solamente allí donde las reglas son respetadas, el adversario no es un enemigo (que debe ser destruído), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto".(4)

b. El libre debate de ideas y permisión de las tendencias de cambio y renovación social. Lo cual obligatoriamente remite al lugar asignado a las fuerzas de oposición -en un momento dado minoritarias- dentro de un "orden" convenido mayoritariamente.

Pero si se habla de acuerdo de convivencia es porque se parte del supuesto de la existencia de conflictos y tensiones en el cuerpo social.

Las concepciones organicistas del Estado que lo concebían como una unidad indestructible, han dado paso a una visión más certera y cercana a la realidad: El Estado como instancia a la cual aspiran las distintas fuerzas sociales para imponer sus intereses o "espacio" convenido entre ellas para la resolución de sus controversias.

En la segunda opción -la ideal desde el punto de vista democrático-, la resolución de los conflictos diferida a la instancia estatal, supone el acuerdo, entre los contendientes sociales, acerca de los mecanismos de acceso y conformación del poder político (distribución o reparto del poder), lo mismo que sobre el sentido y orientación de su actividad (relaciones Estado-Sociedad Civil).

En esta perspectiva, el proceso de "constitucionalización del poder", ha sido el mecanismo ingeniado por los hombres en la época moderna para "civilizar los conflictos". Primero entre la nobleza feudal y la ascendente burguesía mercantil. Más tarde, entre ambas y las burguesías industriales y sectores medios y finalmente, entre todas ellas y el combativo proletariado industrial, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial.(5)

La constatación de cómo el acuerdo básico de convivencia ha comportado su progresiva ampliación mediante la inclusión de sectores y clases no comprendidos inicialmente en aquél, permite entender la "democracia" como un proceso inacabado, que se va conformando al conjuro de la voluntad y la acción de las distintas fuerzas sociales. Por ello, el término de "democratización" -que parece estar al orden del día en muchos países contemporáneos- o el latinoamericano de "apertura democrática"(6), parecen bastante indicados para dar cuenta de cómo la democracia es un fenómeno "en marcha".

Como lo ha señalado BOBBIO para el caso de las democracias de los países capitalistas desarrollados (y con mayor razón aplicable a las sociedades del "capitalismo dependiente", sometidas a mayores injusticias y desequilibrios), el aumento de ciudadanos activos merced a la extensión y universalización del sufragio, el acrecentamiento de las demandas por el reparto de bienes y servicios -reparto en el cual se asigna papel fundamental a los poderes públicos- a través de la conformación de organizaciones sindicales cada vez más fuertes, lo mismo que de partidos de masas no controlables como los del siglo XIX por medio de directorios de "canapé oligárquicos"- han contribuido al incremento de las razones y a la actividad conflictiva en las sociedades contemporáneas. Frente a las tensiones que tal situación generan, no caben sino la tentación autoritaria de los gobiernos dictatoriales o las salidas de transacción y compromiso agenciadas por gobiernos democráticos.

Las democracias capitalistas europeas, sobre todo después de la segunda guerra, optaron por la segunda alternativa -muchas de ellas después de haber experimentado la opción totalitaria en el período de preguerra- obteniendo ganancias notables en estabilidad institucional y mejoramiento

sustancial en los niveles de vida de sus poblaciones.

En conclusión, dado que los procesos políticos de cualquier sociedad se desenvuelven en medio de confrontaciones que no pueden ser resueltas democráticamente sino por medio de acuerdos más o menos duraderos (según la profundidad e intensidad de aquellos), las Constituciones -que serían el mecanismo de formalización de dichos acuerdos- ciertamente constituyen el esfuerzo racional más significativo de la historia humana para lograr compromisos de convivencia más perdurables entre los distintos y heterogéneos intereses que enfrentan y dividen a la sociedad civil.

"La vida política -como dice BOBBIO en expresiones muy significativas para el caso colombiano- se desarrolla mediante conflictos que jamás son resueltos definitivamente, cuya solución se da mediante acuerdos momentáneos, treguas y en aquellos tratados de paz más duraderos que son las Constituciones". (7)

2. Justificación de la reforma constitucional en el contexto del conflicto social colombiano.

Nuestra Tesis central, expresada casi que axiomáticamente, es la de que la actual Constitución del país ha dejado de expresar, si alguna vez lo hizo, el consenso básico de convivencia de la nación colombiana.

Nacida de la imposición de unos sectores políticos agrupados bajo el lema de la "Regeneración" (8) tan sólo alcanzó plena vigencia gracias a las reformas de 1910, que fueron el producto de la recomposición del acuerdo de convivencia logrado en virtud del entendimiento alcanzado por los dos partidos tradicionales, tras veinticinco años de confrontaciones y dos devastadoras guerras civiles y expresado en la célebre "Unión Republicana" liderada por CARLOS E. RESTREPO.

La "paz republicana" que se extendió desde entonces hasta prácticamente 1936, sin duda pudo ser la manifestación de la legitimidad alcanzada por el régimen de las élites agroexportadoras ligadas a la producción y

exportación cafetera, y en el cual, las masas campesinas encontraban "su" lugar en virtud de la adscripción hereditaria, sentimental y geográfica a uno u otro de los dos grandes partidos.

Las reformas constitucionales y legales de la "Revolución en Marcha" de López Pumarejo, pretendieron la incorporación, dentro de un renovado consenso de convivencia, de la clase obrera y de los sectores medios surgidos del proceso de industrialización de la década anterior, lo mismo que de un campesinado que de manera violenta comenzaba a romper las ataduras de la dominación terrateniente. Se trataba, como lo ha señalado DANIEL PECAUT (9), de fundar la "ciudadanía popular" en sustitución de la "ciudadanía señorial" que había imperado hasta entonces.

Las vacilaciones del sector "Lopista" del Partido Liberal, la cerrada oposición de los sectores tradicionales que derivó en la violencia política, cuyos efectos se prolongaron por espacio de casi veinte años (1946-1965) y las dictaduras civiles y cívico-militares de la década del cincuenta, frustraron el proyecto integrador de la "Revolución en Marcha".

El "condominio" liberal-conservador sobre el Estado, instaurado al amparo del sistema del Frente Nacional -consagrado en la reforma constitucional de 1957, votada mediante plebiscito ciudadano- y de los gobiernos de "participación adecuada y equitativa" -autorizados por la reforma constitucional de 1968, que permitió a dicho sistema de "condominio" prolongarse más allá del término inicialmente previsto para su vigencia en los acuerdos suscritos entre los jefes de los dos partidos-, ha significado la abolición de las condiciones mínimas para la configuración de un auténtico consenso de convivencia ciudadana, estableciendo, por el contrario, un poder político excluyente (tanto desde el punto de vista político como social) e instrumentalizado por las clases y los sectores sociales económicamente más poderosos.



Este, que a nuestro juicio, sería el meollo de la cuestión, obliga a que nos detengamos en su análisis, comoquiera que sobre la necesidad de su modificación, se erigen las propuestas de reforma constitucional.

La "Cultura de la Intolerancia":

En primera instancia, el sistema del Frente Nacional y los gobiernos de coalición liberal-conservadora que le sucedieron al amparo del célebre parágrafo del artículo 120 de la Constitución, reinstalaron en el país lo que podríamos llamar "cultura de la Intolerancia" con su repertorio de "verdades oficiales" y excomuniones a todo cuanto no encajase en sus dogmas.

El Frente Nacional, considerado por sus creadores como un proyecto de "concordia y salvación" del país, llevó a calificar a sus adversarios como enemigos de la patria. Excomunión de la cual no se salvaron exponentes destacados de uno y otro partido opuestos a la fórmula frentenacionalista, como el más tarde Presidente de la República y por entonces jefe de la disidencia liberal del M.R.L., el doctor ALFONSO LOPEZ MICHELSEN.

De otra parte, el partido liberal, controlado por un importante "notablato económico" y ansioso por lavar las culpas del pasado (las del reformismo social de la "Revolución en Marcha" y las de la movilización popular provocada por el gaitanismo), a fin de ganar la confianza de su antiguo adversario y ahora consocio en el poder, decidió archivar toda propuesta de cambio y reforma social, que en el pasado habían hecho parte de su arsenal de atracción ideológica sobre las masas populares. La más mínima demanda de reforma, en un contexto internacional "antisubversivo" -eran los días de la revolución cubana- era calificado por los guardianes del poder de infiltración y táctica comunista para desestabilizar las instituciones.

El Frente Nacional y los gobiernos que le sucedieron, significaron por tanto, el triunfo de los sectores que en el pasado se opusieron al proyecto

de López Pumarejo de constituir un nuevo consenso de convivencia sobre la base del compromiso y la integración en el poder de las clases trabajadoras.

Los gobiernos frentenacionalistas y posfrentenacional no sólo manifestaron una tendencial apatía y oposición a las demandas de reforma, sino que dieron a todo tipo de conflictos sociales el tratamiento de problemas de "orden público". Las huelgas obreras, las movilizaciones populares y estudiantiles y los paros cívicos de pequeñas localidades en demanda de servicios, han sido enfrentados durante estos treinta años mediante las normas de excepción que autoriza la Constitución en su artículo 121 en situaciones excepcionales y de especial gravedad para la estabilidad de las instituciones políticas.

En la medida en que tales situaciones conflictivas han sido recurrentes, como consecuencia de profundos desequilibrios sociales no resueltos, el régimen del "Estado de Sitio", al cual se acostumbraron los distintos gobiernos para contener dichas expresiones de la inconformidad ciudadana, tendió igualmente a volverse recurrente y adquirir el rango de instrumento ordinario para el ejercicio del poder y rasgo característico del régimen político colombiano. (10)

Se conformó en estas condiciones, un sistema político, intolerante en lo ideológico y represivo en lo social. Incapaces de aceptar y convivir y menos de dar respuesta a la insatisfacción y a la protesta ciudadanas, se apoderó de los sectores dirigentes y de sus gobiernos una "mentalidad conspirativa" que visualizaba en la más mínima exigencia de los de abajo, la conjura y el complot subversivos. Mentalidad que a fuerza a exorcisar los fantasmas de la "revolución y el motín" no ha hecho más que provocarlos y contribuir a su expansión.

El injusto reparto del poder.

El reparto del poder, al cual dieron origen tanto el sistema del Frente Nacional como el posterior de "gobiernos de participación adecuada y equitativa" entre liberales y conservadores, no podía derivar más que hacía un Estado de permanente confrontación entre las distintas fuerzas sociales y políticas y que necesariamente debía arribar a su punto de mayor exacerbación como efectivamente aconteció durante el último decenio. Ello por dos razones fundamentales:

- a. El monopolio excluyente establecido por liberales y conservadores sobre el poder, no exento del empleo de la violencia contra los movimientos y fuerzas políticas no integradas al pacto de "condominio" o que voluntariamente optaron por excluirse de él (11), no dejó espacio para la representación en el Estado de intereses sociales diversos a los agenciados por los dos partidos tradicionales.

La ausencia de respuesta, o peor aún, la política represiva del Estado mediante la apelación al "Estado de Sitio permanente", con respecto a las demandas de las clases populares y la imposibilidad constitucional de que las mismas alcancen expresión legítima en el poder a través de la presencia de partidos y movimientos distintos al liberal y conservador, terminó por legitimar las formas insurreccionales y armadas para el ejercicio de la política.

El significado y la insinuación de las posibles consecuencias del pacto de "condominio" liberal conservador, habían sido señaladas con bastante lucidez en los inicios de aquél, por un destacado dirigente del M.R.L., cuando decía:

"El Frente Nacional se concibió como un Estatuto para la oposición, como un sistema que garantizara los fueros de la oposición y neutralizara la posibilidad de que el partido de gobierno abusara de los instrumentos del mando. Ahora bien, el Frente Nacional se ha convertido en una alianza entre los sectores de los dos partidos...".

"De tal manera que existe una tendencia de esa coalición de centro derecha o simplemente de derecha, a perpetuarse en el poder, a establecer una hegemonía nueva... ante esa nueva hegemonía los sectores de izquierda estarán tan desprotegidos como lo estuvo el partido liberal frente a la hegemonía conservadora". (12)

Los dos partidos procedieron a atrincherarse en el poder, amparados por normas constitucionales redactadas y sancionadas por ellos, lo mismo que en un sistema electoral poco confiable desde sus comienzos en el siglo XIX, cuando se acuñó la célebre expresión de "el que escruta elige", endilgada por los conservadores a los gobiernos radicales de mediados de ese siglo.

El Frente Nacional y su prolongación en virtud del párrafo del artículo 120 de la Constitución, no sólo suprimió la norma básica del juego democrático de la alternancia en el poder, sino que hizo del defecto virtud, confiriéndole al esquema potencialidades tales como la de lograr la "concordia y la armonía nacionales", elevadas éstas a canon constitucional bajo el inefable y nada científico concepto del "espíritu nacional". Es más, considerando toda alternación posible, distinta a la pactada entre liberales y conservadores, como verdadera subversión del orden institucional. (13)

Pero en la medida en que ambos partidos se aferraban más intensamente al poder, su "representatividad" se veía cada vez más menguada. Aceptando que los índices de participación electoral históricamente han contado con altas tasas de abstención y que el fenómeno, por tanto, no puede situarse únicamente durante los últimos treinta años; aceptando igualmente, el carácter multicasual, no reductible a una motivación única que pueda animar a los no votantes -desde la aceptación pasiva del régimen político, la apatía, dificultades de acceso al proceso electoral, hasta expresión de un auténtico sentimiento de inconformidad y rechazo al sistema de gobierno vigente y a quienes lo encarnan-, un hecho resulta incuestionable: entre un 50 y más de un 70% del cuerpo electoral (índices entre los cuales se ha situado la abstención durante los treinta últimos años) no se encuentra representado en el actual esquema de poder que rige al país.

Este solo hecho serviría para demostrar la precariedad del consenso sobre el cual descansa la pretendida legitimidad del sistema político colombiano y de su fórmula constitucional de "condominio" bipartidista.

La crisis de representatividad de los partidos, hecha evidente a partir de la bancarrota de los mecanismos tradicionales de convocatoria (herencia; "odios heredados"; adscripción sentimental, socio-económica o geográfica) los ha conducido a la búsqueda de mecanismos sucedáneos de apelación ciudadana con el denominado "clientelismo". Las relaciones de dominación clientelísticas han generado fenómenos, sobre los cuales no podemos detenernos, pero que sin duda a nuestro juicio tienen un peso específico en la actual crisis nacional: "feudalización", ausencia de liderazgos nacionales prestigiosos y de alternativas programáticas al interior de cada partido; desorganización, irracionalidad y corrupción de la gestión pública estatal; ruptura del equilibrio entre las instituciones políticas, particularmente entre Ejecutivo y Congreso, etc. (14).

b. El sistema de "condominio" bipartidista del Estado no sólo estableció monopolio político en favor de los dos partidos tradicionales, sino que igualmente afianzó un monopolio rampante de tipo social. El poder del Estado se colocó a discreción, al servicio incondicional del mundo de los grandes negocios.

Las prácticas que los franceses llaman de "pantouflage" -el tránsito de influyentes personajes de la esfera económica privada a los puestos de dirección del Estado y de los partidos y viceversa- se ha convertido en fenómeno corriente y natural de la vida pública colombiana.

Y no es que la práctica de "copamiento" del Estado por parte de los intereses económicos más poderosos no hubiese existido antes, ni que ésta no sea una de las características de las llamadas "democracias avanzadas", al punto de que el profesor BOBBIO considere el control y la influencia que detentan los grandes gremios de la producción capitalista sobre las decisiones estatales como una auténtica perversión y uno de los mayores obstáculos al desarrollo de la democracia contemporánea (15). Lo que hace notable el caso colombiano es el peso abrumador que adquiere ese control e influencia de las élites económicas sobre el Estado. Peso abrumador manifestado en la continuidad de los mismos personajes o de sus herederos en los puestos de mando, tanto de la esfera económica como de la política de manera principal aunque no exclusiva a través de lo que los sociólogos llaman "sistema de élites entrelazadas" (16), es decir, de una organización social donde un núcleo reducido de individuos y familias suministran simultáneamente cuadros para las distintas esferas de la vida social (económica, política, militar, eclesiástica, etc.) y donde como consecuencia lógica la alternancia y rotación de élites distintas es prácticamente nula.

Peso abrumador de las élites económicas sobre el poder del Estado, puesto de manifiesto por medio de tácticas obstruccionistas a las políticas públicas de

carácter redistributivo -muy tímidas por cierto- que han tratado de limitar privilegios y propiciar un desarrollo social más equilibrado, de lo cual existen numerosos ejemplos a lo largo de estos últimos treinta años del proceso político colombiano. (17).

Todo lo cual daría lugar a pensar que en el caso colombiano se cumple a cabalidad la aseveración de ALAN WOLFE (18), según la cual los grupos económicos dominantes han terminado por ser la Junta Directiva del Estado.

Pero dejando de lado los aspectos cuantitativos, uno puede sospechar las consecuencias que tal peso elitario ha podido producir en la asignación de recursos y en las políticas de fomento del Estado, al orientarlas en forma preferencial hacia dichos sectores, en detrimento de las políticas redistributivas y de inversión social (que han venido reduciéndose año tras año afectando los consumos de las unidades familiares hasta llevarlas a un punto negativo como ocurrió en 1983), lo mismo que en el bajo perfil del reformismo social que ha caracterizado el sistema político colombiano en las tres últimas décadas, con el consiguiente agravamiento de las tensiones y los conflictos sociales.

"El crecimiento desbordado de la población, la acelerada urbanización, el incremento en los índices de alfabetización y educación, la capitalización del agro y la depresión de la economía rural tradicional, el limitado ensanche industrial en unos sectores y su desordenada ampliación en otros con su secuela de baja capacidad de absorción de la fuerza laboral por parte de la industria, son, entre otros, los grandes cambios ocurridos durante los últimos treinta años, los cuales demandaban una orientación rigurosa del gasto público hacia la formación de una infraestructura sólida de bienes y servicios para todos; subsidios a los alimentos indispensables, acueductos y alcantarillados, servicios de salud masivos, transferencias estatales hacia el sector de construcción de viviendas con destino a los sectores medios y populares, mejoramiento de vías de comunicación y construcción de vías de penetración, etc., todo ello a fin de establecer lo que se ha llamado "las condiciones materiales de la circulación económica y de la democracia

política". Con todo, las mayorías del país se quedaron sin ese piso fundamental y peor aún, fueron estorbadas en sus iniciativas de mejoramiento económico al dársele a éstas, el tratamiento de problemas de "orden público".

"La incapacidad de las clases dirigentes del país y de sus direcciones políticas, comodamente instaladas en el disfrute del poder, para percibir la urgencia de los cambios y el carácter recalcitrante de los sectores privilegiados para facilitarlos, generaron un triple vacío sobre el cual han venido germinando diversas formas de violencia: vacío de oportunidades económicas para la mayoría (condición estructural), vacío de Estado (condición política) y vacío de sociedad civil para todos (condición social)". (19).

### 3. Criterios para una redefinición institucional de fondo.

Entendidas las causas estructurales del conflicto social colombiano, es posible concluir la necesidad y urgencia que comporta para el país, la conformación de un Gran Acuerdo para la Convivencia Nacional que permita una salida de cordura y civilización a la exacerbación de dicho conflicto, expresado en la actual situación de guerra global, y en el sinnúmero de formas de violencia que caracterizan las relaciones entre los individuos y grupos de la sociedad. Acuerdo, cuya solidez y permanencia buscaría ser sancionado por medio de una reforma integral o un nuevo estatuto constitucional.

Para el buen éxito de dicho Acuerdo es indispensable que a él concurran



todos los sectores y fuerzas sociales representadas por sus respectivas organizaciones cívicas, camunitarias, gremiales y políticas, sin restricciones de ninguna especie como en buena medida ha venido a lograrlo esta Asamblea. Porque de lo que se trata es de la búsqueda de soluciones duraderas, animadas por un espíritu de compromiso y conciliación, que obviamente repugna toda posición de veto o exclusión. El Acuerdo se definiría en sus inicios, y con miras hacia el proyecto de redefinición institucional, como plena y profundamente democrático. Se recogería, en esta forma, la experiencia negativa de los Acuerdos que dieron nacimiento y desarrollo al sistema del Frente Nacional.

Una primera redefinición institucional: un nuevo reparto político del poder.

Ese Gran Acuerdo de Convivencia, deberá estatuir, en primer lugar, unas nuevas reglas de reparto del poder entre todos los partidos y movimientos que conforman la actual escena política nacional, con el indeclinable propósito de afianzar el todavía débil y amenazado sistema de pluralismo político e ideológico, que se ha abierto paso en el país.

Las nuevas reglas de reparto del poder, deberán consagrar para el logro de dicho objetivo:

- a. Auténtica igualdad, tanto material como jurídica, en las condiciones de competición por el poder entre todas las fuerzas, partidos y movimientos políticos. Por tanto, deberá suprimirse el "Estatuto de Privilegio y Monopolización del Poder" en favor de los dos partidos tradicionales establecido en el actual ordenamiento constitucional (parágrafo del artículo 120 de la Constitución Nacional).
- b. De otra parte, teniendo en cuenta el criterio de representatividad, tan

to de opinión como de intereses, que caracteriza a los partidos políticos modernos, se deberá garantizar a sectores de opinión, que no teniendo el peso numérico suficiente en su respectiva circunscripción electoral para alcanzar representación en el Congreso, la obtenga con todo, atendiendo a su peso global en todo el territorio nacional por medio de sistemas electorales, como el denominado "Cuociente Nacional" (20), que procuran un equilibrio más equitativo entre fuerzas mayoritarias y minoritarias a diferencia de los sistemas electorales tradicionales, los cuales, a pesar de mecanismos como los de dar representación a los "mayores residuos", dejan sin embargo, sin este derecho a vastos sectores de votantes diseminados en toda la geografía del país.

- c. En orden a establecer unas condiciones materiales mínimas para la igualdad de competición, por el poder, resulta indispensable la abolición de instituciones que procuran un indebido "ventajismo político", como los llamados "auxilios" a cargo de las corporaciones de elección ciudadana y el sistema de "patronato" para el acceso a los cargos de la administración pública.

~~Los "auxilios", que a más de alimentar el "clientelismo partidista", corrompen la conciencia de los electores y desorganizan la destinación racional del gasto público, se constituyen en una ventaja incommensurable para los partidos mayoritarios que se apropian de casi la totalidad de dichos recursos del Estado.~~

El "patronato político" en la distribución de los puestos públicos, con sus efectos nocivos para la gestión del Estado en la medida en que significa un sistema anacrónico y patrimonial de administración, solamente podrá superarse con la adopción de un sistema técnico y racional de acceso y promoción en el servicio público, que garantice en lo posible la

incorporación de los funcionarios estatales de acuerdo a su capacidad y al ascenso según sus méritos, vale decir, mediante el establecimiento definitivo de la Carrera Administrativa, manejada por un organismo eminentemente técnico e independiente de los intereses inmediatos de los partidos, representados en el gobierno y en el Congreso, como podría ser una Comisión de Servicio Civil, al estilo de la que existe en otros países. (21)

d. Atendiendo el carácter de "interés público" que ostenta la actividad de los partidos políticos en las sociedades contemporáneas en su condición de conformantes y orientadores de la opinión ciudadana, lo mismo que como instrumentos ordinarios y legítimos de acceso al poder, las disposiciones constitucionales deberán abrir el camino a una reglamentación que conduzca no sólo a adecuar sus estructuras de gobierno y dirección a criterios plenamente democráticos, sino a establecer mecanismos que permitan una eficaz vigilancia de la opinión ciudadana y de las autoridades sobre el origen de sus recursos y patrimonio. Se buscaría controlar en alguna medida a través de tal fiscalización, la injerencia "clandestina" de los sectores económicos más poderosos en la vida de los partidos, que termina por "hipotecarlos" al servicio de los intereses de aquellos, a cambio de las ventajas financieras que obtienen sobre otras agrupaciones políticas que por distintos motivos no cuentan con el favor de dichos sectores.

e. La organización y disposiciones del sistema electoral igualmente deberán ser objeto de una profunda restructuración, con el propósito de asegurar una representación proporcional de todas las fuerzas políticas en su manejo; la independencia absoluta frente al gobierno de turno y la libre expresión de la voluntad de los electores. En este orden de ideas, la nueva constitucionalidad que surgiría de los Acuerdos, deberá consagrar la autonomía de la función electoral a

través de una institución independiente con plenas facultades para organizar los procesos electorales y de consulta ciudadana; velar por la imparcialidad política que deben observar todos los funcionarios públicos y con poder disciplinador en los casos de inobservancia de ésta; resolver las controversias que se susciten a raíz de los procesos electorales y proclamar en forma definitiva sus resultados. En este mismo orden de ideas la tarjeta electoral que protege la intimidad y libertad del sufragio deberá constitucionalizarse para todo tipo de elección popular.

Las anteriores reformas apuntan en lo fundamental al perfeccionamiento de la llamada "democracia representativa", y en particular, con lo que constituye la base de sustentación de ésta: los partidos políticos y las "reglas del juego electoral".

Otras reformas posibles, se encaminarían al establecimiento de una "democracia de participación" por medio de la consagración de instituciones destinadas a permitir la intervención directa de los ciudadanos en los procesos del poder. "democracia de participación", que sin desconocer el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de representación, entiende que los ciudadanos, como depositarios del poder supremo que da origen a las instituciones políticas, no renuncian, por el hecho de la delegación en unos representantes suyos, a intervenir, de forma directa y en determinadas situaciones, en la adopción, ejecución y control de las decisiones políticas.

Frente a un criterio estrecho de la democracia política que la reduce a la simple participación mediante el sufragio -recortado y sometido en ocasiones a variadas formas de manipulación y distorsión- es preciso contraponer el concepto de "democracia avanzada" que consistiría en aquel "sistema de

organización del Estado en el cual, el mayor número posible de los ciudadanos interviene en la conformación, ejercicio y control del poder, por medio del mayor número de instituciones y mecanismos, igualmente posibles". (22).

Concepción que coincide con la definición mínima de democracia que da el profesor BOBBIO:

"Se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de las decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados...". (23).

Una "democracia de participación" significa, por tanto, la ampliación de derechos políticos en cabeza de los ciudadanos, a fin de alcanzar el objetivo de la mayor capacidad de decisión de éstos en los asuntos colectivos. Estos nuevos derechos serían:

- El sufragio entendido como derecho directo del pueblo y no como "función pública", según lo predica el actual artículo 179 de la Constitución;
- El derecho a solicitar rendición de cuentas por parte de los electores a los funcionarios por ellos elegidos, lo mismo que el derecho a presentarles solicitudes, opiniones, criterios y propuestas sobre el desempeño de sus funciones, con la obligación para éstos, de atender tales requerimientos en forma oportuna y de acuerdo a las necesidades de la colectividad que representan;
- El derecho a revocarles la representación en caso de incumplimiento o desconocimiento de los intereses de los electores, mediante el señalamiento de precisas causales y el procedimiento adecuado ante los organismos electorales competentes;

- El derecho de todo ciudadano, en asocio de otros y en el número que establezca la ley, de presentar proyectos de reforma constitucional, de ley, ordenanza o acuerdo ante las correspondientes corporaciones de elección popular, mediante el lleno de unas exigencias mínimas que garanticen la seriedad, el conocimiento público y el suficiente respaldo a la propuesta; y,

El derecho para todos los ciudadanos de ser consultados con efectos decisorios, sobre los asuntos fundamentales de la vida de la sociedad y del Estado, lo mismo que sobre materias trascendentales para el desarrollo de las regiones y las comunidades municipales, a través de mecanismos como el referéndum o el plebiscito, a nivel nacional, regional o local. (24)

El profesor LUIS CARLOS SACHICA, amplía y fundamenta teóricamente muchas de las propuestas anteriores en los términos siguientes:

"La democracia exige la capacidad de un pueblo para entrar en el reparto de los nuevos poderes que se formen en su ámbito social, adquiriendo, haciéndose reconocer los correspondientes nuevos derechos, derechos de participación y derechos de ejercicio directo, esto es, poderes, no simples controles sobre el poder. Solamente así se mantiene actualizada la idea de justicia que legitima un sistema político, para que sea no sólo Estado de Derecho sino Estado de Derecho y Justicia. El reparto periódico e igualitario de los poderes entre los distintos sectores sociales es la esencia de la democracia". (25)

Una segunda redefinición institucional: un nuevo reparto social del poder.

A fin de modificar la actual estructura que posibilita la monopolización del poder y la actividad del Estado en favor de los sectores con mayor peso económico, las reformas institucionales deberán propiciar la presencia y la intervención decisoria de las clases trabajadoras en los procesos de conformación de la voluntad política estatal -particularmente en aquellos que tienen que ver con el diseño de la política económica (estrategias de regulación de los procesos económicos y de asignación de recursos)-.

En estas condiciones, el "proceso de democratización" deberá comprender, no sólo la ampliación de la democracia política, sino más aún, la creación de las condiciones materiales que hagan posible la democracia económico-social, sin la cual, la primera no pasa de ser una ficción y un gran engaño colectivo.

En este orden de ideas, la actividad reformatoria deberá precisar de manera inequívoca qué se entiende por los "fines sociales del Estado", concepto que figura en el actual ordenamiento constitucional (artículo 16 de la Constitución Nacional) y que supuestamente define la télesis del Estado colombiano.

Como ha sido sostenido por diversos tratadistas, la consagración de las finalidades del Estado moderno (que en las democracias contemporáneas rebasaron la concepción individualista de la simple protección a la vida y a la propiedad de los ciudadanos) se quedó a mitad de camino en Colombia. Comoquiera que el denominado "Estado Social de Derecho" fue incorporado en el texto constitucional de manera limitada y parcial en las reformas que se le introdujeron a la Carta en 1936.

Pero más grave aún. Tal consagración limitada careció de mecanismos y desarrollos legales, que así fuese parcialmente, hubieran permitido su concreción en la vida social. Si algún juicio valorativo cabe con respecto a las reformas de 1936, es el que se refiere a su carácter inacabado y a su ineficacia para producir una modificación de la sociedad colombiana en términos de mayor igualdad y justicia sociales.

La precisión de la noción "finés sociales del Estado" pasa necesariamente por la introducción en el texto constitucional de los denominados "derechos socio-económicos" de la persona, algunos ya consagrados entre nosotros a través de simples leyes -pero que por carecer precisamente de rango constitucional han resultado desvirtuados por normas posteriores o mediante interpretaciones judiciales regresivas- y otros desconocidos en nuestro ordenamiento legal, pero que de tiempo atrás son de recibo en las Constituciones de otros Estados, en la "Declaración de los Derechos Sociales y Económicos" de las Naciones Unidas y en los pactos y convenios de la Organización Internacional del Trabajo -O.I.T.- (Vg.: subsidio de desempleo, derecho a la vivienda, a la educación y a la cultura, a la salud y seguridad sociales, al descanso y a la recreación, etc.).

Pero el tránsito definitivo del clásico "Estado de Derecho" al "Estado Social de Derecho" cumplido a través de simples formulaciones legales, ciertamente se revelaría como insuficiente, si tal redefinición de la teleología del poder, no se ve acompañada del establecimiento de mecanismos institucionales que hagan posible la intervención decisoria de los sectores trabajadores en su realización.

El conjunto de instituciones de participación de las clases trabajadoras en el Estado, es lo que en palabras del profesor SACHICA configura la \_\_\_\_\_



"democracia de concertación", que con la tradicional, la "democracia de representación" y la más avanzada desde el punto de vista político, la "democracia semidirecta o de participación", conforman el cuadro global de la democracia contemporánea como teoría y como praxis.

"Lo económico-producción, utilización, distribución y consumo de bienes y servicios que la Constitución y la ley hayan reservado a la iniciativa privada, estará regulado por mecanismos de concertación de los planes de desarrollo económico y social entre el Estado, los empresarios, los trabajadores, los consumidores y los usuarios, dentro del criterio de interés social predominante al convenir la política tributaria, salarial y de precios; concertando democráticamente el plan, será obligatorio...". (26)

En esta perspectiva, resulta pertinente la propuesta de establecer, con rango constitucional, la Comisión de Desarrollo Económico y Social que remplazaría al actual CONPES, con funciones consultivas y de concertación en este campo e integrada por representantes gremiales de todas las fuerzas y sectores sociales, lo mismo que de las regiones.

La "democracia de concertación" se definiría como:

La negociación entre las fuerzas sociales y económicas, en los marcos de los organismos de planeación, no sólo como método de trabajo sino como filosofía y estrategia política que implican participación e igualdad entre quienes concertan, puesto que debe conducir a un compartir equitativo de las posibilidades de un país (...) la concertación, en el fondo, es un principio funcional nuevo que inserta el pluralismo social en el proceso del poder político y de la formación del poder estatal (...) concertación que, para no ser ficticia, debe ser universal, equitativa y nacionalista; por tanto, no excluirá a ninguna de las fuerzas sociales y económicas que constituyen la organización material del país (...) nace por esta vía, otra representación paralela y complementaria de la política (...) reconociendo el poder social

y económico que soporta el poder político (...) la concertación reconoce que la estructura social es pluralista, y en ella fuerzas con intereses encontrados mantienen relaciones de dominación y explotación que exigen, porque la tensión ya insostenible, una nueva fórmula de equilibrio de poderes por medio de un inédito mecanismo de negociación, que institucionaliza ese diálogo, en el que participen los propios actores, sin la máscara de la representación (...)" (27)

Democracia representativa plena y auténtica; democracia de participación ciudadana y democracia de concertación de intereses, he ahí los tres grandes derroteros que debe abocar la reforma constitucional, si se quiere enrutar al país por el camino de la paz y la convivencia. Ellas sitúan el proceso reformador no como la vana y estéril tarea de revisión de los organigramas y funciones del Estado, sino como la empresa de construcción de unas instituciones destinadas a revertir los procesos del poder a sus legítimos destinatarios, el pueblo de Colombia.

De los señores Constituyentes,



ALVARO ECHEVERRI URUBURU  
 Constituyente AD M-19