

CAPÍTULO VII

LA PLANIFICACIÓN CONCERTADA: UNA SALIDA DEMOCRÁTICA Y JUSTICIERA

1. Las incongruencias y tensiones presentes	155
2. Los elementos de la Constitución material.	157
3. La concertación de un proyecto nacional de desarrollo como fórmula integradora.	168

CAPÍTULO VII

LA PLANIFICACIÓN CONCERTADA: UNA SALIDA DEMOCRÁTICA Y JUSTICIERA

La observación y análisis de los antecedentes, nacimiento, modificaciones, aplicación y resultados del estatuto constitucional de 1886, permiten formular estas conclusiones:

1a. Fue, en su etapa inicial de vigencia, una constitución típica del siglo XIX en Iberoamérica. Centró su preocupación ideológica y su construcción normativa sobre las cuatro cuestiones dominantes en la sociedad de ese tiempo: Iglesia y Estado, organización federal o unitaria, autoridad y libertades, cambio libre o proteccionismo. Siendo instrumento de un movimiento de contrarrevolución restauradora resolvió esas alternativas con estas controvertidas, y aún persistentes fórmulas: régimen concordatorio y enseñanza confesional; soberanía, legislación y ejército nacionales; estado de sitio, régimen de policía, censura de prensa y, en general derechos limitados; proteccionismo económico y control monetario. Conformó, pues, como siempre se ha dicho, “un estado fuerte”. El régimen así estructurado logró en cierta medida superar el localismo y el caudillaje regional, propiciar un ambiente de paz religiosa, asegurar una vida tranquila durante el periodo en que tuvo efectiva vigencia, y crear las condiciones de integración material, estabilidad política y concentración de recursos para intentar el desarrollo industrial, lamentablemente vinculado a los centros mundiales del poder económico.

Consolidó, de este modo, la constitución material del país, los agentes del poder efectivo que venían gobernando, y diseñó los mecanismos para procurar su permanencia: Iglesia, ejército, terratenientes, artesanos y partidos políticos. En este sentido, fue una constitución veraz, válida, normativa. De otra parte, sembró la simiente de un intervencionismo de intención comunitaria, al proclamar el respeto a los derechos naturales, la sujeción de los derechos individuales al interés público y proponer como guías de gobierno la justicia y el bien común.

2a. Al mirar, en perspectiva, la evolución general de los factores reales de poder y la estructura del Estado en estos cien años, o sea, el sector organizado y representado, se advierte que las modificaciones son mínimas. El Estado es más grande; hay supervivencias de caciquismo regional, la Iglesia conserva su poder aunque con una dirección diferente, el ejército sigue siendo clave, subsiste un vasto sector marginado, y, además, como

nuevo, se encuentra un hecho innegable: la presencia e influjo creciente de un factor determinante, ya que el Estado no puede ignorarlo en sus grandes decisiones, que es el grupo de financieros, empresarios y comerciantes nacionales con intereses solidarios con los de las grandes empresas transnacionales y la inmensa potencia en cuya órbita de poder seguimos girando. De ahí que su problema actual sea el que enuncia para un contexto análogo, González Casanova,⁹⁵ en apología que es a la vez acusación, al referirse al Estado mexicano, empresario e intervencionista y de poder concentrado en manos del gobierno nacional y del jefe del ejecutivo, como el configurado en 1886 rompiendo la ortodoxia política de la separación de poderes y la económica del leseferismo, diciendo que la falla del régimen no es “haber violado la teoría clásica de la economía y de la democracia, sino el de no haber logrado romper aún la dinámica externa y sobre todo la dinámica interna de la desigualdad que, al accentuarse, resta fuerzas al desarrollo nacional y al propio poder nacional”.

Es la fase que debe cumplirse y a la que, como propósito nacional, ha de dar salida la propia constitución renovada más que en su texto en su interpretación actualizante y pragmática.

3a. Porque, en verdad, las reformas injertadas a la carta original, dejando de lado su origen partidario y su procedimiento, y la aplicación que han tenido, se hermanan en una común estrategia de refuerzo conservadurista de aquélla.

Las de 1910 y 1957 son reformas políticas que aplicaron tácticas de captación de los factores de inestabilidad y desintegración del sistema. La primera, atenuó el insoportable predominio hegemónico de un solo partido, introduciendo una oposición limitada, reforma electoral que dejaba sin piso el recurso de las guerras civiles; y la de 1957, institucionalizó una coalición bipartidaria que permitió hacer frente común contra la persistencia amenazante de la guerrilla campesina y la explosión del terrorismo y de la subversión urbana.

Las enmiendas de 1945 y 1968, y en alguna faceta la de 1979, procuraron una adecuación de orden técnico-administrativo para transformar al Estado en empresa moderna de gestión de servicios y promoción planificada del desarrollo social y económico. Actualización que significa otro tipo de reforzamiento, el reformismo progresista del propio sistema, que, por principio, excluye cambios sustanciales, o tácticamente los simula.

La reforma de 1936, de otra manera, y la de 1979, se enderezan a la renovación ideológica legitimadora. Aquélla revive y materializa el concepto social del derecho y aporta, al sistema el reconocimiento e incorporación de los trabajadores. La última, frente a la descomposición general disol-

⁹⁵ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1980, 12a. edición, p. 88.

vente, intenta restablecer los principios de la moralidad pública y rehacer la legitimidad fundándola en un nuevo consenso: la concertación de las fuerzas sociales y económicas para definir el modelo de nuestro desarrollo y, con esto, el propósito nacional en el presente.

Pero, unas y otras modificaciones empalman con las líneas maestras del ordenamiento inicial, sin que haya ruptura ideológica alguna ni cambio de fondo en el régimen, hasta hoy subsistente en su esencia, aunque contiene salidas inéditas mediante su aplicación integral y sincera.

4a. La vigencia efectiva de esta constitución ha sido intermitente y muy accidentada.

Los desequilibrios que minan el orden social y económico y la dominación egoísta de los grupos tradicionales que han gobernado, impiden su aplicación plena, fiel y continuada.

En efecto:

a) Entre 1886 y 1910, dos guerras civiles (la de 1896 y la de 1899-1902), un golpe de Estado (en 1900), la secesión de Panamá (en 1903), y la ruina total que acarrearón, dieron primero justificación al régimen de "alta policía" que puso en suspenso las garantías constitucionales, y luego a la dictadura autoritaria que para la recuperación del orden y la economía fue instaurada por Reyes;

b) Entre 1910 y 1946 se extiende la etapa de relativa vigencia regular de la carta, en coincidencia con el firme despegue y aceleración del desarrollo industrial, pese a las interferencias derivadas de dos guerras mundiales (1914, 1939), el reflejo de las revoluciones mexicana y rusa (1910, 1917), la crisis económica de 1929, un conflicto fronterizo con el Perú (1933), la inusitada agitación sindicalista y las relaciones violentas producidas por la rotación de los partidos en la dirección del gobierno (1930 y 1945);

c) Entre 1946 y 1981, también es puesta entre paréntesis en forma prolongada por la aplicación permanente del estado de sitio, motivado por situaciones y acontecimientos como: el 9 de abril de 1948, que descubre la vulnerabilidad del sistema, la violencia interpartidaria especialmente aguda y salvaje en los campos (1948-1953), el cierre del Congreso (1949), el golpe de Estado de Rojas Pinilla (1953), la dictadura miliar (1953-1957), y el gobierno de una Junta Militar (1957-1958); de otro lado, con iguales efectos, el establecimiento de un régimen sustitutivo del original entre 1958 y 1974, no desmantelado aún en su totalidad, y el recrudecimiento de la subversión, bajo el impacto de las revoluciones china y cubana, los procesos chileno y nicaragüense, que han obligado a apuntalar el sistema con el drástico régimen de seguridad y, apuntando hacia las causas profundas de la turbulencia, con las medidas extraordinarias para una emergencia económica y social en 1974.

La normatividad excepcional suplanta el ordenamiento constitucional or-

dinario y denuncia su insuficiencia y carácter cerrado ante una realidad que no logra aprehender y ordenar dentro de su proyecto de vida.

5a. La vigencia de la constitución es parcial. En dos sentidos: no ha sido aplicada en su integridad y, por tanto, no ha sido aplicada en favor de todos.

Al verificar el funcionamiento efectivo de nuestro constitucionalismo, se encuentra que la normatividad que lo expresa se divide en un fragmento relativamente aplicado y viviente —la constitución realizada— y otro sin ninguna operancia, inerte —la constitución aplazada, pospuesta.

El primero comprende las regulaciones de predominante contenido político: sufragio, representación partidaria, rotación de los gobernantes, derechos formales, garantías procesales y controles de juridicidad para mantenimiento del estado de cosas y preservar un ambiente de libertades públicas y cierto pluralismo político. Pero el conjunto de principios y normas cuya aplicación complementaría la democracia política con la democracia económica y social, está inaplicado: los derechos como exigibilidades y satisfacción real de las expectativas de bienestar mediante prestación de servicios y dotación de bienes⁹⁶ la dirección estatal de la economía para encauzarla al bien común, la planificación del desarrollo para procurar la justicia social, la afirmación del dominio público sobre los recursos esenciales, el cumplimiento de los deberes sociales, la protección a todos los trabajadores y la asistencia social, la atención de las peticiones populares explicitadas en los paros cívicos y en otras formas de manifestación pública, la concertación de todas las fuerzas sociales mediante consenso que determine el quehacer colectivo y ponga al Estado al servicio de esa empresa, o sea, rehaga al Estado como cosa de todos. A pesar de lo cual, es estimulante recordar la afirmación de Pantoja Morán⁹⁷ de que “por profunda que sea la discrepancia entre norma y realidad, es incuestionable que aquélla es ‘la idea del orden social deseable’ cuya vocación es positivar el ideal de que es portadora”, y que según Herrero⁹⁸ aunque se viole su espíritu, el hecho de que se conserve en letra es, hasta cierto punto... reconocimiento de la vigencia de esos ideales para una parte más o menos considerable de la población”.

6a. Rasgo definitorio del sistema es el de ser un sistema de alianzas, tanto de segmentos sociales afines como de partidos y, por ello, ideológica y pragmáticamente centrista, inclinación propiciada por la vaguedad doctrinaria de dichos partidos y su composición policlasista.

⁹⁶ Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *Derecho constitucional de la libertad*, Bogotá, Ed. Librería del Profesional, 1980, pp. 42 y 43.

⁹⁷ Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, UNAM, 1973, p. 8.

⁹⁸ Herrero, Vicente, citado por Pantoja Morán en el libro acabado de mencionar, p. 8.

Comprobémoslo. Una coalición bipartidaria le dio nacimiento; Reyes obtiene cooperación de los liberales para su gestión pacificadora y desarrollista; la “unión republicana” es un programa de integración suprapartidaria; Olaya Herrera gobierna con un ministerio de “concentración nacional”; Lleras Camargo llama a colaborar en su equipo de gobierno a ministros conservadores; Ospina Pérez, en dos ocasiones, conforma gobiernos de “unión nacional”; Rojas Pinilla apoya su corriente populista en gentes de ambos partidos que, además, actúan en la Asamblea Constituyente; la Junta Militar de Gobierno tiene ministros liberales y conservadores; el “frente nacional” se origina en varios pactos que convienen el cogobierno paritario y, en el presente, la constitución obliga al presidente a pedir colaboración al partido mayoritario distinto al suyo, “para preservar con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública”.

Los gobiernos con predominio partidario hegemónico sólo rigieron brevemente entre 1914 y 1930, 1934 y 1944, 1950 y 1953.

Luego, es del modo de ser del sistema, y en parte explica su continuidad, ir incorporando las fuerzas emergentes, y por concertación inteligente y comprensiva debe ahora atraer a las insatisfechas y marginadas haciéndolas participantes. Es así como la constitución ha ido haciéndose: por transacción y buscando la línea media para compatibilizar los extremos.

7a. El Estado ha crecido como organización, dispone de mayores competencias y sus medios de acción aumentaron y se han perfeccionado. Pero, aunque el “Estado fuerte” del 86, sofrenó el determinante influjo religioso, subsumió en alguna manera la disolvente interferencia de los jefes regionales y la pasión partidista que impedía su racionalización, su autonomía es aún relativa, pues requiere la ayuda técnica y económica externa, y en el interior está ligado al poder económico monopolista, factores que le impiden una acción independiente, comunitaria y nacionalista. La soberanía nacional es un principio legitimador no un elemento fáctico del sistema.

8a. A pesar de las reformas de reajuste estratégico, el control político sobre los gobernados, del que depende la estabilidad del sistema, se ha deteriorado. Lo ponen en evidencia no sólo la utilización continuada de las disposiciones para circunstancias de excepción, sino la gigantesca abstención electoral de los últimos tiempos y las disidencias y feudalización de los partidos, indicativos de una resurrección del caciquismo clientelista, que diluye el encuadramiento disciplinario de las masas que venían cumpliendo institucionalmente aquéllos, para ser reemplazado por un vínculo personalista sin contenido ideológico.

Aunque se refiere a unas elecciones efectuadas hace ya más de una década, es tan sugestivo lo que a este propósito anota Costa Pinto⁹⁹ que pre-

⁹⁹ Costa Pinto, L. A., *Voto y cambio social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1971, pp. 64 y 65.

cisa transcribirlo: “Estadísticamente, las elecciones del 19 de abril (de 1970) demuestran un índice de abstención de más o menos el 50% (hoy es, aproximadamente del 65%), pues de 8 millones con capacidad de voto sólo poco más de 4 millones efectivamente lo hicieron.” Después de reafirmar que ese índice había sido constante, intenta ubicar el abstencionismo; “. . . creemos, que en esta elección más que en las anteriores, algunos de los grupos que, a la larga, tienen mayores responsabilidades y tareas más importantes en moldear el futuro político de la sociedad colombiana, han sido de los más abstencionistas . . . me refiero, a ciertos sectores intelectuales, grupos de la izquierda, alineada o no, sectores liberales de la Iglesia y juventud universitaria . . .”

Contra esto reacciona la reforma de 1979 cuando otorga facultades al legislador para reglamentar el funcionamiento de los partidos “y disponer que el Estado asuma, total o parcialmente, sus gastos electorales”, y para “estimular el ejercicio de la función del sufragio y aún establecer el voto obligatorio”.

A las claras se ve, por estas prescripciones, que la representación política está perdiendo peligrosamente legitimidad, al disminuir su respaldo electoral y resultar electa por una minoría que le da visos de exclusivismo e imposición.

Las medidas autorizadas, de otro lado, pueden ser contraproducentes. Partidos subsidiados por el Estado, o sea, no organizados y financiados espontáneamente por los individuos, por la sociedad, se tornan en organizaciones paraestatales, dependientes de los gobiernos, auxiliares suyos, sin autonomía, mediatizadas, con mediocre representatividad. Se diría que, entonces las decisiones y opiniones de sus dirigentes son personales, pues carecen de fuerza real, que tendrían si se tratara de entidades independientes.

De contragolpe, “cuando el control político disminuye, el apoyo al sistema político tiende a debilitarse, la inconformidad subordinada y controlada tiende a ser disidente o a desaparecer, y la oposición marginada tiende a actuar coherente y sistemáticamente”, según señala Rodríguez Araujo¹⁰⁰ hechos que se exteriorizan en la despolitización general y en la persistencia de las organizaciones subversivas.

Como la representación es el medio de crear la imagen de un gobierno popular y dar al mismo tiempo la impresión de que el poder político está desligado de las organizaciones del poder económico, cualquier detrimento de los instrumentos de control que mantienen la obediencia, trátese del orden jurídico, la fuerza pública, los partidos, el sistema docente, la organización sindical y, en general, de las estructuras coercitivas, ideológicas o de

¹⁰⁰ Rodríguez Araujo, Octavio, “Control político y las elecciones de 1976 en México”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, México, vol. II, núm. 7, 1976. p. 11.

asociación que refuerzan la autoridad, se refleja en pérdida de consenso y legitimidad.

La indiferencia de la representación elitista por las cosas que le importan a los ciudadanos, y la apatía consecuente de éstos, deja la conservación del sistema a la sola gravitación de los intereses creados y a la acción de la fuerza pública, en un plan sin dinamismo, de negativa actitud defensiva.

Le urge restablecer la legitimidad sobre una reinterpretación democrática del compromiso de obediencia y de la eficacia racional del sistema en el servicio público, para que se conserve viviente y no degenerare en una imposición. Para ello, es preciso que exista el sentimiento que Barile¹⁰¹ encuentra en el caso de su patria: “El sistema vigente en Italia presenta el mérito inestimable de estar todavía vivo: y eso es así, porque la constitución material, que sostiene y vivifica la constitución formal mediante la actividad de las fuerzas políticas, se identifica aún con la parte esencial del régimen, y quiere mantenerlo y defenderlo. La Constitución es sentida por la gran mayoría de italianos como una cosa importante y viva que les pertenece.” Las constituciones deben ser sentidas, vividas, ser realidades vivientes, vigentes, ser parte de la vida.

1. *Las incongruencias y tensiones presentes*

La aplicación saltuaria y parcial del modelo “regenerador” ha conducido a situaciones inconsistentes que, dentro de tensiones ya insostenibles, le exigen una inmediata reformulación no puramente continuista y una práctica sincera de sus principios. Esas situaciones contradictorias, en esquema, se concretan así:

a) Consolidación de la unidad político-administrativa, pero división social entre el sector evolucionado y el anacrónico, el participante y el marginado, agravada por el volumen desproporcionado del segundo;

b) Abolición de la hegemonía de un partido, pero con un pluripartismo nada más formal, pues los dos partidos tradicionales son alas centristas de una misma ideología, y los minoritarios por su debilidad y rivalidades no alcanzan a constituir un frente de oposición efectiva ni una alternativa de cambio; la función crítica de lo establecido se limita a un minúsculo grupo de intelectuales, y al reducto de la universidad beligerante;

c) Sufragio universal, directo, igual y relativamente confiable pero que, traducido en simple adhesión reeleccionista de los directores de los partidos o de los candidatos por ellos cooptados, y como los cuerpos de representación han perdido funcionalidad al ignorar los problemas públicos, no significa autenticidad democrática;

d) La legalidad y el orden jurídico imperan formalmente, pero la pro-

¹⁰¹ Barile, Paolo, *I nodi della costituzione*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 1979, p. 87.

longación del estado de sitio, la inseguridad reinante, la subversión crónica, cuestionan la vigencia real de la juridicidad plena;

e) Se han proscrito la dictadura y el autoritarismo, pero se ha desdibujado la separación de poderes, concentrándose en un equipo técnico-administrativo en cuyo vértice está el presidente, del cual emanan todas las decisiones efectivas, con la sola moderación compensatoria de los controles jurisdiccionales y las limitantes de los poderes extraconstitucionales;

f) Está reconocida la autonomía jurídica, patrimonial y administrativa de las entidades territoriales, pero los municipios languidecen, se extinguen, y los departamentos son meras estructuras burocráticas sin tarea concreta que realizar ni recursos estables, denunciando la aberrante centralización que viene desequilibrando el desarrollo del país;

g) El Estado debe planear, intervenir y dirigir la economía para acordarla con el bien común, pero más y más se concentra la riqueza, aumenta la desocupación, descende la participación de los trabajadores en el ingreso, la inflación se acelera, disminuye el ritmo de crecimiento, ensanchando en vez de "cerrar la brecha";

h) La nación es soberana, pero la autodeterminación efectiva está condicionada por la sujeción económica, por la forzada pertenencia e integración al proceso capitalista, y la adscripción geopolítica a la zona de influencia de una de las potencias que dominan el mundo;

i) Hay un poder constitucional de reforma, pero las enmiendas que se hacen o son simple insistencia y reproducción del sistema que no se acomodan a las transformaciones de la constitución material del país, incorporando las fuerzas nuevas a las antiguas no participantes, o cuando a ello tienden o implican mejoras sociales necesarias, se quedan escritas, porque el Estado está impedido por los centros de decisión efectiva para darles desarrollo concreto;

j) La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita y el Estado debe asegurar "los fines sociales de la cultura", pero no hay suficientes escuelas, ni cupos universitarios; el país continúa frenado por el analfabetismo, la racionalidad no penetra los hábitos tradicionales ni erradica prejuicios ancestrales;¹⁰² no hay una cultura secular de carácter moderno, una participación popular en los bienes culturales, ni un sistema educativo tendiente a desarraigar la mentalidad y la estructura autoritaria de la sociedad, para llevar al pueblo hacia actitudes solidarias y participantes, y

k) Los controles políticos, jurisdiccionales, administrativos, fiscales y disciplinarios se afinan, pero hay indicios de que se inicia una subversión moral; creencias, sensibilidad, gustos, costumbres y actitudes que daban tono a la vida están cambiando, indisciplina e insolidaridad sociales, egoísmo

¹⁰² Cfr. González Uribe, Héctor, "Características de un sistema democrático", *Revista Mexicana de Justicia*, febrero 1981, p. 62.

materialista y cruda violencia corroen por dentro al sistema, al disgregar los vínculos tradicionales y erosionar las formas antiguas de la convivencia.

Quizás pudiera resumirse esta serie de contradicciones en lo que Pedro de Vega¹⁰³ describe como crisis jurídica, política e ideológica de la constitución. La primera se manifiesta en que “Ni todo el derecho procede ya de la constitución, ni el derecho . . . en consonancia con la normatividad constitucional, es el considerado como el más eficaz para resolver los problemas de la vida cotidiana”, pues la ley de general que era ha devenido medida concreta o en convenio con los grupos de interés, habiendo perdido la autoridad que emanaba de su generalidad. La segunda, se presenta en cuanto la estructura formal que imprime la constitución al Estado no coincide con la estructura real del poder, y la tercera es producida por la no coincidencia entre legalidad y legitimidad, porque aquélla es hoy asunto puramente técnico y no ideológico-político, como antes, a consecuencia de la pérdida de autoridad de la ley, incapacidad funcional de la constitución para resolver los problemas de la vida social, y lejanía e incomunicación entre aparato estatal y sociedad.

A vuelo de pájaro, en esta ojeada se capta la necesidad de regeneración del sistema. Dispone para ello de recursos aún no empleados; virtualmente cuenta con medios para rehacer las relaciones políticas, en reciprocidad cooperativa sustentada por la eficiencia servicial y el correlativo consenso, la redistribución justiciera y la adhesión consiguiente. Sin exclusivismos ni imposiciones. Para esto, ha de integrarse y reconstruirse la urdimbre social y restablecer los puentes entre Estado y sociedad, sobre la base de un compartir equitativo de los recursos nacionales, buscando las salidas constitucionales implícitas o formuladas por una normatividad que se ha mantenido infecunda, y así evitar soluciones violentas.

2. *Los elementos de la constitución material*

Enseña Olivera¹⁰⁴ que “toda constitución expresa una posición de equilibrio entre ciertas fuerzas sociales” y que, por eso, “el constitucionalista habrá encontrado el auténtico principio constitucional cuando haya logrado individualizar esos intereses y determinar el grado de satisfacción que sus pretensiones alcanzan a través de la constitución sancionada”, ya que éste es el meollo de la decisión constituyente. Se trata, pues, cuando se interpreta una constitución de develar la real estructura de poder, y su mayor o menor correspondencia con las formulaciones de su normatividad.

¹⁰³ De Vega, Pedro, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 296 y 298.

¹⁰⁴ Olivera, Julio H. G., citado por Vanossi y Quiroga en el trabajo que se cita a continuación.

Vanossi y Quiroga¹⁰⁵ deducen de esta consideración indiscutible que “La realidad de ciertos países latinoamericanos muestra que su sociedad es hoy mucho más pluralista que hace veinte o treinta años, por lo que cualquier formulación constitucional que se intente deberá cuidar ese valioso dato de la experiencia, so riesgo de fracasar”, en tanto no se incorporen en aquellas instituciones participativas y prácticas autogestionarias, que no sólo reanimen el consenso legitimador sino que canalicen “el cambio en paz” y solidaridad.

No basta, pues, en este intento, con describir el orden constitucional y los órganos o sujetos jurídicos que le dan estructura formal y dinamizan su normatividad; es preciso, asimismo, identificar los actores políticos que tienen influencia real y efectiva en el funcionamiento del sistema, para comprender en su totalidad el régimen político de que se trata.

Con una esquematización que simplifica la realidad hasta un punto en que la explicación que propone resulta engañosa, porque deja en penumbra elementos esenciales del proceso y aspectos sustanciales de su dinámica y futuro desarrollo, Gerlein Echeverría,¹⁰⁶ al diseñar la estructura del poder o de “la minoría dirigente”, como la tipifica, la reduce a “la élite económica, la jerarquía política y el ejército...” colocándolos en el orden del grado de influencia que, a su juicio, tienen actualmente.

En seguida se advierte que, aunque las tres fuerzas mencionadas han sido los factores constantes y casi decisivos del proceso político-constitucional de Iberoamérica, la realidad presente está más matizada y que los sectores políticos y la trama de sus respectivos poderes es, ciertamente, más complicada.

Reconoce que entre esos tres grupos hay “interrelaciones”, que no detecta, y de las cuales, anotamos, puede resultar, por ejemplo, un grado mayor de concentración del poder, cuestión que Gerlein elude, o conexiones de dependencia, modo de presión condicionante o lazos de reciprocidad y lealtades, que podrían dibujar un cuadro de poder más intrincado y, oscuro y, a la vez, más deprimente, porque la alternación de la hegemonía entre aquellos factores sea, nada más aparente, ficticia.

El desplazamiento del poder por predominio de uno de estos grupos es vinculado por Gerlein a “las circunstancias concretas del desarrollo social”. Por eso, al comenzar el siglo, “en el marco de un país constreñido por relaciones feudales de producción”, el grupo dominante es el político, respaldado por la Iglesia y los terratenientes rurales, que es el momento en el cual se expide la constitución que nos rige; en la década de los años treinta, “el incremento de las relaciones capitalistas y de la industria” creó una

¹⁰⁵ Vanossi, Jorge Reinaldo y Quiroga Lavié, Humberto, en *Cambios Constitucionales*, México. UNAM, 1977, pp. 229 y 235.

¹⁰⁶ Gerlein Echeverría, Roberto, *La estructura del poder en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1978, pp. 26 y 27.

clase empresarial que llegó a compartir, y hoy a desplazar o subordinar, el poder con los políticos, olvidando que logra su reconocimiento y cobertura constitucional en 1936; y con la explosión de la violencia en los campos, cuyas causas no indica, “en virtud de las crecientes necesidades de intervención armada para mantener el orden público”, aparece el ejército como un tercer círculo de poder con influjo ascendente, mientras decrece y se eclipsa el del grupo político.

Aunque la identificación del segmento dominante en cada una de las etapas que demarca Gerlein es certera, es preciso completar su explicación agregando que se trata de tres grupos pertenecientes a la misma clase, o con intereses tan directamente dependientes, que el desplazamiento del centro de poder es aparente. De su propia observación de que el grupo económico no sólo comparte sino que subordina al político, resulta clara la hegemonía establecida en la fase actual del proceso.

Todo lo cual autoriza a deducir que el poder político no ha gozado de autonomía en ningún momento, influido o dependiente como ha estado por uno u otros de los grupos de cuyo apoyo necesita para la efectividad de sus decisiones o su propia estabilidad: terratenientes, burguesía industrial, élite financiera y la colaboración de control ideológico y coercitivo de la Iglesia, los partidos y el ejército.

Además, dentro de esa tendencia simplificadora, por lo pronto, hay que notar también que Gerlein menciona a la Iglesia apenas como un refuerzo que complementa el de los terratenientes, siendo así que su rol fue mayor desde la colonia, y se puede afirmar que determinante detro de la hegemonía conservadora y hasta 1936. Roza Acuña¹⁰⁷ con respaldo en la historia señala que aquella “ha jugado y juega un papel preponderante”; expresa que “... desde la colonia, ha participado decididamente en el mantenimiento del estado de cosas en lo político, en lo social y en lo económico”; y añade: “no se discute que la Iglesia ha sostenido y se sostiene por medio de los regímenes políticos de la América Latina”, lo que le lleva a concluir que “la Iglesia ha sido parte integral de los sistemas políticos latinoamericanos”. En ellos, en verdad, no se puede eliminar la religiosidad que en el pensamiento de Samuel Ramos¹⁰⁸ es “el motivo vital que, al coordinar nuestra actividad psíquica desde la conquista, le da categoría de cultura” a la historia iberoamericana.

Pero debe especificarse que en Colombia ha decrecido su influencia, en ejercicio de su función de factor ideológico del control social. La penetración protestante y el pluralismo religioso, la pérdida del monopolio de la

¹⁰⁷ Roza Acuña, Eduardo, “La Iglesia en América Latina, De Medellín a Puebla”, en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, Bogotá, vol. xx, núm. 1, junio de 1979, p. 7.

¹⁰⁸ Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura de México*, México, Espasa Calpe Mexicana, S. A., 5a. ed., p. 69.

docencia, la presencia de disvalores contrarios a su doctrina procedentes de otros ámbitos culturales que se presentan como signos de modernización y progreso, pero fundamentalmente su deliberada voluntad de no participar directamente en la política, como lo hizo hasta casi la mitad de este siglo, aunque sin desentenderse ni ser indiferente a su tradicional rectoría en el orden espiritual, le han restado algún influjo social.

La Iglesia nueva afirma un compromiso con la causa de los pobres, acercándola a las grupos de avanzada partidarios del cambio, según el mensaje de Paulo VI a la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín, reunida en 1968: "... queremos comprometernos con la vida de todos nuestros pueblos en la búsqueda angustiosa de soluciones adecuadas a todos los problemas...". Dicho compromiso "nos exige... inspirar, alentar y urgir un orden nuevo de justicia, que incorpore a todos los hombres en la gestión de las propias comunidades" Reconocimiento explícito de los desequilibrios sociales y pensamiento diáfano sobre la necesidad de una democracia participante que la mantiene en el liderato de los inconformes.

Jacques Lafaye¹⁰⁹ encuentra que "La situación de dependencia colonial y opresión social en el pasado, y sus avatares modernos, ... han propiciado la aparición esporádica de líderes mesiánicos y cruzadas de salvación o liberación", como expresión de la singular conciencia religioso-política del iberoamericano, para el cual la religión es primero que la ideología. Para aclarar que, sin embargo, la influencia del clero en la política "no se debe a una distinta índole del catolicismo iberoamericano, sino a la posición prominente de la Iglesia como institución secundaria y cultural".

Aunque la cultura política secular tiende hacia la separación de política e ideología, un esquema total del poder en nuestro país no puede prescindir de la recóndita potencialidad que aún subyace en el "poder espiritual".

La presencia y función cumplida por los militares tiene al fondo intereses concretos y determinaciones específicas, derivadas precisamente de lo que Gerlein convierte en un abstracto "desarrollo social", y de las circunstancias externas que inciden en la vida institucional de los países latinoamericanos.

Con su reconocida lucidez, Kaplan¹¹⁰ explica en una secuencia desarrollada en tres tiempos, el oficio cumplido por el ejército latinoamericano en el Estado y en relación con las fuerzas sociales en cada uno de aquellos momentos:

"Los primeros jefes militares son miembros idealistas y/o ambiciosos de las élites urbanas, intelectuales de uniforme que coinciden con sus iguales dedicados al gobierno civil, diletantes entusiastas en los cuales la pasión

¹⁰⁹ Lafaye, Jacques, en "Introducción a Mesías, cruzadas, utopías", en *La Gaceta*, México, Fondo de Cultura Económica, Núm. 124, abril, 1981, pp. 2 y 3.

¹¹⁰ Kaplan, Marcos, "Militarismo en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 39, diciembre, 1980, pp. 713, 716, 725, 731 y 735.

suple la falta de preparación previa”, descripción de los ejércitos que hacen la guerra emancipadora y las guerras civiles del siglo pasado, en las cuales los terratenientes se convierten en jefes militares “que con las levas campesinas crean sus propias milicias rurales, y las usan para resistir decisiones políticas adversas e imponer las propias”.

En la siguiente época, la del desarrollo industrial, “Los militares se subordinan al Estado, convirtiéndose en cuerpo profesional, burocratizado y especializado”, que es el momento que corresponde entre nosotros a la expedición de la constitución de 1886.

En los días que corren, tiempos de aspiraciones de cambio en el sentido del bienestar y la justicia, del consenso y la integración nacionales, de la participación y el intervencionismo, las fuerzas armadas “descubren sus propias posibilidades y desarrollan una tendencia a la injerencia política y a la tutela del poder civil”, actitud que en el caso colombiano afloró en 1953.

Bajo todos los regímenes el problema es igual: ¿cómo mantener el control de la fuerza pública, cuando no basta el sujetarlo constitucionalmente a obediencia pasiva y motivos de seguridad nacional obligan a contar en grado creciente con esa organización?

Es sólo el incremento de la legitimidad por consenso generalizado, en tanto genera obediencia consciente, el que permite la consecución de un orden espontáneo, por actitud cooperante, y reduce el empleo de la coerción.

No es tampoco realista un enfoque que oculte, así haya sido ocasional y a veces leve su influjo político, la formación y situación del movimiento sindical. Urrutia,¹¹¹ quien ha hecho su breve pero incitante historia, precisa: “Es dudoso que un régimen democrático pueda subsistir en la ausencia de sindicatos fuertes e independientes.”

Después de rehacer la trayectoria de los movimientos precursores del sindicalismo y, en especial, destacar las “sociedades democráticas” —mezcla de organización gremial de artesanos y de club político—, cuyo modelo parece subsistir, Urrutia comparativamente, demuestra que el actual tipo de sindicalismo nace cuando los procesos de urbanización, especialización laboral e inversión, logran el tránsito de la economía semifeudal al capitalismo, situación que concreta así: “En el caso colombiano se puede decir, entonces que el desarrollo económico autosostenido se inicia en la década de los años 20 de este siglo, y en esa fecha se inicia también la historia de la clase obrera. Antes de esto nuestra historia económica es historia agraria.”

¹¹¹ Urrutia, Miguel, “El desarrollo del movimiento sindical y la situación de la clase obrera”, *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, tomo III, 1980, pp. 182, 221, 240 y 245.

Más interesante que el relato de las proezas del que Urrutia califica de “sindicalismo heroico”, y de las etapas del “socialismo socialista” y del apogeo a que se llegó durante “la revolución en marcha” y “el frente popular” de López Pumarejo, son sus atinadas observaciones sobre la tendencia política de nuestro sindicalismo, su función, la de sus confederaciones y sus relaciones con los partidos.

La manera como tiene que surgir y desarrollarse el sindicalismo en nuestro medio difiere de las modalidades clásicas. Ni fue un sindicalismo autónomo, libre y apolítico, en función puramente económica, a la norteamericana; ni se abrió, aunque hubo dos intentos fallidos, a la alternativa de servir de soporte a un partido laborista, como en Inglaterra; ni tampoco es simple apéndice de los partidos, así tenga vínculos y alianzas ocasionales con éstos.

Esta peculiaridad del movimiento obrero colombiano puede atribuirse a que, en situación de subdesarrollo, en la que la oferta de trabajo es elástica, los sindicatos, exceptuados los que agrupan mano de obra calificada, no pueden crear una presión eficaz sobre los empresarios sino invocando el apoyo del Estado. Es por eso que los primeros sindicatos fueron gremiales, y no de base, y se afianzaron no como organizaciones económicas sino como cuadros políticos, bajo tutela estatal.

Mientras fueron hostilizados su organización fue incipiente. En cambio, al llegar el liberalismo al gobierno, como requería el apoyo de una fuerza que contrarrestara la campesina, tradicionalmente conservadora, los propicia, y con la ley 6a. de 1945 los consolida, dentro de la Confederación de Trabajadores Colombianos creada en 1936, cuyo influjo es después compartido por la Unión de Trabajadores Colombianos de 1945.

Con la prohibición de despedir a los huelguistas y la facultad para la contratación colectiva, se gira hacia los sindicatos de base y se adquiere el carácter de organización laboral de preponderante función económica, aunque por su origen nuestro sindicalismo no ha roto totalmente su vinculación política ni puede valerse autónomamente.

Observa Urrutia¹¹² en este orden de ideas, que la función de las confederaciones sindicales no es distinguible, porque “No negocian pliegos de peticiones y en general no están en capacidad de ayudar económicamente a un sindicato afiliado en dificultades.” Luego, se dedican a representar a los trabajadores en las negociaciones en los foros en que institucionalmente tienen asiento, como en los consejos de salarios y en algunos organismos descentralizados, función netamente política.

Los partidos buscan su apoyo. Incluyen a sus líderes en las listas electorales. Pero la influencia de las confederaciones es escasa y no alcanza a romper las lealtades partidarias de los trabajadores, o en los sindicatos hay

¹¹² *Op. cit.*, p. 240.

temor a subordinar sus intereses permanentes a los transitorios y cambiantes del juego político.

Del sindicalismo depende en mucho la paz social, la reducción y manejo de conflictos laborales dentro de pautas racionales, así como la efectividad de las garantías de las conquistas de los trabajadores. Cohesiona y controla un sector esencial del equilibrio político.

No obstante su contribución en trabajo creador, su obediencia resignada y paciente, su lealtad partidaria, su sacrificio en el cumplimiento de las obligaciones militares, el grupo menos favorecido, el más olvidado, entre los no participantes, es el de los campesinos sin tierra y los pequeños parceleros.

Lo cual es absurdo en un país que, hasta ayer, era una sociedad rural. O quizás por eso mismo. De ahí su emigración masiva a la ciudad y a países vecinos y su simpatía con la subversión guerrillera.

Las relaciones de este sector social con el grupo terrateniente ha sido el elemento más resistente e impermeable al cambio estructural a pesar de las reformas legales. Seguramente al tecnificarse la explotación latifundista, como se está haciendo, resultará fortificada aquella relación superviviente de la etapa pre-independiente.

Junto a esa arcaica estructura subsiste el minifundio, "económicamente incapaz de suministrar una producción adecuada al consumo nacional", ya que la pequeña parcela "no tiene capacidad para rendir más que una precaria subsistencia a quienes la trabajan", en apreciaciones de Martz.¹¹³ Juicios que lo llevan a diagnosticar: "En tales circunstancias el campesino no puede ser incorporado a la corriente principal de la vida nacional. Insatisfecho, frustrado... (sin crédito a bajo interés ni atención oficial a sus necesidades) es presa fácil de los llamamientos demagógicos."

Dentro de su irrompible aislamiento físico y cultural, hecha la salvedad de las "asociaciones de usuarios" y un débil movimiento cooperativo, carece de toda organización que lo represente, lo haga valer, exprese sus demandas, formule sus quejas, equilibre el dominio de sus patronos.

Situación que tiende a empeorarse con la agudización de las presiones y choques en lo que Kalmanovitz¹¹⁴ llama "la frontera agrícola" en la que contienden los latifundistas ganaderos con los campesinos en busca de tierra, conflicto que a su modo de ver "contribuye a que la población colonizadora constituya la base social más importante del movimiento guerrillero colombiano".

Este enfrentamiento, generador de una conciencia de clase hasta ahora inexistente, ha producido para Melo¹¹⁵ una rápida modificación de la

¹¹³ *Op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 18.

¹¹⁴ Kalmanovitz, Salomón, *Desarrollo capitalista en el campo, Colombia, Hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1980, p. 270.

¹¹⁵ Melo, Jorge Orlando, *Consideraciones liderizadas en su problemática sobre la situación política*, Medellín, Editorial Bealon, 1979, pp. 173 y 174.

mentalidad del campesinado. Hasta ahora, éste "... no ha participado en la lucha política colombiana. Ha votado por los líderes y caciques tradicionales. Ha sido dominado hasta un grado impensable, por las ideas políticas y religiosas del sistema... Ha comenzado a independizarse de la dominación cultural y política tradicional". La estrategia de los distintos gobiernos ha sido contraproducente, y el campesino al soltar las amarras de su sometimiento ha entrado en un proceso de transición de sentido impredecible. Pues, pregunta Melo, va "hacia dónde: ¿hacia la integración en un pensamiento burgués moderno, como una pequeña burguesía de propietarios medios que sostendrá el dominio capitalista contra toda posibilidad revolucionaria?, o ¿... a convertirse en una clase revolucionaria?"

Agotada la confianza en el reformismo agrario, tal situación debe encararse con soluciones radicales, tanto políticas como socioeconómicas. Hay que "recibir" al campesinado dentro del sistema, hacerlo parte, como fue reconocido el trabajador urbano en 1936, aplicar el principio de que la tierra es originariamente de la nación y ofrecerle aquél el mejoramiento a que "para las clases proletarias en particular" debe proveer el intervencionismo estatal.

La división del país en sectores rural y campesino crea un desequilibrio oprobioso y destruye la ficción de la unidad nacional, pues éste está siendo absorbido por el primero, en forma que amenaza el desarrollo armónico predicado constitucionalmente. Galat¹¹⁶ sugiere para frenar tan peligroso desfase social aunar acción comunal y desarrollo, impulsar con el espíritu cívico este imperativo económico, en empresas comunitarias campesinas que serían un modo de "redistribución de poder", ya que tal ensayo de organización autogestionaria transformaría al hombre rural en sujeto cogobernante, en propietario y en participante en un movimiento racional de masas solidarizadas en su problemática.

Al lado del problema campesino, no se puede pasar por alto otro elemento de nuestra constitución material: el indígena. A la minoría aborígen se la sigue tratando como objeto. Como algo que debe ser mantenido en "resguardo", en reservaciones, y que ha de ser encomendado a alguien para que lo saque del estado salvaje y lo dirija hacia la civilización. Es apenas en 1974, cuando el reciente Concordato adopta el criterio de que el Estado y la Iglesia deben colaborar "en la pronta y eficaz promoción de las condiciones humanas y sociales de los indígenas", lo que supone el reconocimiento y respeto a su identidad cultural y la supresión de un régimen discriminatorio.

Pero en parte sigue siendo verdad lo que denuncia Zea:¹¹⁷ "Aún hay países que creen en castas y establecen jerarquías sociales sobre bases ra-

¹¹⁶ Galat, José, *Un país prestado*, Bogotá, Tercer Mundo, 1978, p. 197.

¹¹⁷ Zea, Leopoldo, *El Occidente y la conciencia de México*, México, Porrúa y Obregón, S. A., 1953, p. 86.

ciales.” El indígena “sigue siendo algo semejante a una afrenta nacional . . . se le ve como una rémora nacional y se procura excluirlo de todo contacto con los cuerpos civilizados . . . El mestizaje, tanto racial como cultural, sigue siendo algo inaceptable”.

Con agudeza Toynbee¹¹⁸ vio que, cuando los occidentales llaman a ciertas gentes “indígenas”, lo que quieren decir es aborigen, esto es, que han nacido en las tierras que ocupan, pero que “ningún periodo de ocupación puede ser suficientemente largo como para hacerlos dueños de ellas por prescripción adquisitiva alguna”; por eso, los tratan como a la flora y la fauna nativas, y se pregunta: “y ¿cómo tratarán los ‘civilizados’ señores de la creación a las piezas humanas cuando a su debido tiempo acudan a tomar posesión de la tierra que, por derecho de dominio eminente, es irrevocablemente suya?” El vocablo “indígena”, deja de ser término científico, para volverse “instrumento de acción”, o “justificación *a priori* de un plan” de conquista.

El indígena tiene que llegar a la cobertura constitucional como los demás elementos que forman la nación colombiana, tiene que ser “codificado”, según decía Núñez a los constituyentes, como debían serlo todos los elementos de la constitución natural, en un pie de igualdad con aquellos, sin cortapisas puestas so capa de protección paternalista, y debe ser resuelto sin dilación el problema de sus tierras, si no se quiere que esté contra el orden.

La queja por su despojo viene de antaño. Resuena todavía el reclamo hecho en su favor por los comuneros en las Capitulaciones de 1871: “. . . como asimismo que los indios que se hallen ausentes del pueblo que obtenían su territorio, el cual no se haya vendido, ni permutado, sean devueltos a sus tierras de inmemorial posesión, y que todos los resguardos que de presente posean, les queden no sólo en el uso, sino en cabal propiedad, para poder usar de ellos como tales dueños”.

Otro rasgo inocultable de nuestra constitución material es el mestizaje; sin connotación de sesgo racista; más bien, como pertenencia problemática, más insoslayable, de nuestro pueblo a dos mundos culturales, sin que sea posible ni fecundo el rechazo ni el predominio de uno u otro. Lo expresó genialmente Bolívar en su discurso ante el Congreso de Angostura: “Nosotros no somos europeos ni tampoco indios, sino una especie intermedia entre los aborígenes y los españoles. Americanos de nacimiento, europeos por derecho . . . así nuestro caso es el más extraordinario y el más complicado.” Vocación al humanismo cristiano y al constitucionalismo liberal, pero con anclaje en la tierra nativa, a la medida de nuestra gente.

De ahí que el máximo reto que nos plantea esa ambivalencia es el de asumir, reconocer nuestro mestizaje, asimilando lo propio de la cultura y

¹¹⁸ Citado por Zea en el libro acabado de mencionar.

la civilización occidentales y, en especial, su tecnología, que es el poder necesario para realizar nuestro desarrollo, sobre un modelo adaptado a nuestra circunstancia, sin identificarnos con aquella civilización ni reproducir su experiencia, porque es irrepetible. Ni nacionalismo primitivista, que sería falso e infecundo, ni extranjerización alienante. Jaramillo¹¹⁹ considera que ésta es la mayor prueba a que está sometida Iberoamérica: “asimilar los valores técnicos e instrumentales... conservando su núcleo espiritual con vigor suficiente como para imponerles su forma...”, con ensayos tan dispares como el mexicano, el cubano, el peruano, el brasileño, por mencionar los que han ido más hondo y más lejos.

Es necesario perder el miedo a las fórmulas con modulaciones mestizas, así resulten toscas a quienes tienen puestos los ojos en modelos foráneos. Se han logrado buenas síntesis y originales adaptaciones en todos los órdenes de la cultura. En nuestro caso y en el mundo jurídico, se pueden señalar, por ejemplo, la forma que ha tomado el presidencialismo ejercido a nuestra manera; el régimen económico mixto que combina la libre empresa con el intervencionismo dirigista y planificador; la ingeniosa modalidad que cobra el gobierno de coalición al estructurarse el frente nacional bipartidario; el corte popular y político que se da al control de constitucionalidad; el procurador como *ombudsman*, protector de los derechos humanos; el estilo pactista y cuasi corporativo del sistema llevado a la concentración económica; o la integración supranacional como réplica al neocolonialismo y medio de preservación de nuestra democracia, y el aire parlamentarista que adquiere la interpelación ministerial y la “moción de observaciones”.

Existe, asimismo, una amplia clase media urbana y campesina que, por falta de organización, es ignorada políticamente. Su misma definición, la determinación de sus componentes, no son sencillos por razones semejantes a las invocadas por García¹²⁰ para el caso del proletariado: “Las clases trabajadoras son clases no sólo insatisfechas sino incoherentes, sin mayor unidad, sin una clara conciencia de su identidad social, propicias a la subversión y al caudillismo”, como se evidenció con los movimientos populistas de Gaitán y de Rojas Pinilla, de base obrera el uno y de clase media el otro.

Son, por eso, escasos los estudios sobre estos sectores y muy variables los criterios para personificarlos. Desde el que piensa que esa clase está tipificada por la reunión de la propiedad con el trabajo, a los que, como Saldarriaga¹²¹ pretenden determinarla por exclusión, enfrentándola al “estrato

¹¹⁹ Jaramillo Uribe, Jaime, *Biblioteca Básica Colombiana*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, Editorial Andes, 1977, p. 32.

¹²⁰ García Antonio, citado por Alberto Saldarriaga en el estudio a que se hace referencia la nota siguiente.

¹²¹ Saldarriaga, Alberto, “El embudo social colombiano”, *Revista Arco*, Bogotá, Publicaciones Culturales, núm. 239, diciembre de 1980, pp. 55 y 62.

oligárquico” (burguesía industrial y aristocracia financiera), por una parte, y por la otra, al estrato sub-empleado e indigente, sobre límites muy elásticos de ingreso, prestigio social y poder. Estima que la clase mencionada representa el 58% del país, con 21.000.000 de individuos, localizados como burocracia estatal, ejecutivos, mandos medios y profesionales de la empresa privada, y pequeños industriales y comerciantes, más el proletariado industrial, asalariados del transporte y campesinado minifundista. En verdad, esta catalogación comprende tres estratos: clase media alta, media-media y media baja, haciendo muy impreciso el concepto.

Un poco más preciso es Cassigoli¹²² porque considera que pertenecen a esa clase: “a) Quienes trabajan directamente con sus medios de producción... o por su propia cuenta en el comercio y los servicios... quienes realizan trabajos no manuales por un salario... los profesionales y técnicos, asalariados o no... intelectuales sin fortuna, pequeños y medianos comerciantes, pequeños propietarios, jubilados, módicos rentistas...”

Sin embargo, lo que importa destacar es que cuantitativa y cualitativamente, porque genera los equipos de personal científico, profesional e intelectual, es la clase que frustra o sirve de cauce a cualquier intento de cambio.

Sin temor a equivocación se puede asegurar que, hasta hoy la estabilidad del sistema estuvo salvaguardada por la sumisión inconsciente del campesino y la disciplina racional de la clase media.

Ésta, sin organización ni proyecto histórico propio, no ha sido ni revolucionaria ni reaccionaria. Aparece en su segmento superior como subsidiaria de la burguesía y en el bajo como solidaria con el proletariado.

Su articulación al sistema es esencial para su solidez, en tanto puede aportar, como hasta ahora, un consenso determinante por su volumen y porque es una adhesión consciente; además, contribuye con una capacidad y experiencia política insustituible.

Los partidos políticos tradicionales cumplen deficientemente sus funciones natas de adoctrinamiento, encuadramiento de masas, representación política y promoción comunitaria. Continúan como partidos de cuadros, con débiles articulaciones entre éstos y con sus simpatizantes, pues no hay afiliación formal ni cotización; su composición es policlasista, sus procedimientos cooptativos, sus ideologías y su programación son muy vagas, y hoy tienden a convertirse en organizaciones laxas en las que están federados los líderes regionales que cuentan con “electorado propio”.

Becerra¹²³ opina que a los políticos se les valora “por la cantidad de votos que pueden manipular o que ‘tengan’”, y agrega que “Así se han crea-

¹²² Cassigoli, Armando, “La organización de las clases medias”, *Revista de Estudio Político de la UNAM*, núms. 3 y 4, 1975, p. 235.

¹²³ Becerra, Gregorio, “La exacta dimensión de la reforma de 1979”, en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, Bogotá, vol. XXI, núms. 1 y 2, 1980, p. 78.

do y desarrollado los minifundios políticos, y así la actividad electoral a nivel regional ha generado una clase política superpuesta a los caciques locales que a manera de condes son los dueños de los votos o manejan la opinión de regiones o comarcas”.

Con tan precaria organización y no habiendo actualizado sus programas a tono con los problemas populares, son canales vacíos de opiniones vivas, organismos sin autonomía, dependientes y a remolque de las decisiones gubernamentales, con vida puramente adventicia, debido a su poca representatividad.

El conservatismo dividido desde hace más de treinta años por diferencias que no aparecen claras ante la opinión pública, propone en una de sus alas tesis desarrollistas y en la otra un nuevo pacto social de contenido incierto; y habiendo olvidado últimamente que era el sostenedor y propulsor de la doctrina social cristiana, no logra perfilarse con caracteres netos como opción distinta a la gobernante, afectado como está además por su colaboración con el gobierno liberal.

El liberalismo se presenta como una atrayente “coalición de matices de izquierda” y abanderado del cambio, sin calificativos, mostrando con ello igual indefinición doctrinal; incertidumbre que lo empareja, a la larga, con el conservatismo como partido de centro, pues de su viejo radicalismo le queda bien poco, así recuerde periódicamente el consejo de uno de sus jefes de “abreviar en las canteras del socialismo”.

El partido comunista se ha estancado electoralmente, ya que ofrece tan sólo dogmatismo y esquemáticas fórmulas y modelos políticos recibidos de afuera, sin que haya podido nacionalizarlos, acercarlos al proceso colombiano, siendo con ello infiel a su propia metodología. Dividido entre sus distintas vertientes y escuelas internacionales, ha sido incapaz de constituir un frente de izquierda que defina una opción para el país.

Con objetividad, el régimen de partidos está en franca decadencia y, consecuentemente, la movilización de ideas, opiniones y masas y el control político degeneran, se deterioran, embotando el sistema, sofocando sus virtualidades.

3. *La concertación de un proyecto nacional de desarrollo como fórmula integradora*

Las constituciones políticas no están hechas, ni jamás se acaba de hacerlas. Se van haciendo; duran siglos haciéndose. No son decisión instantánea, adoptada en un acto; son frutos de un largo proceso.¹²⁴

Dichos estatutos, entonces, están en el tiempo, en la historia; pertenecen a lo contingente, a lo que deviene. Su estructura es cambiante, y aunque

¹²⁴ Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *Exposición y glosa del constitucionalismo moderno*, Editorial Temis, capítulo IV.

los valores cuya realización pretenden se proclamen eternos, tienen contenido variable. Cada tiempo busca “su” libertad, “su” justicia, su imagen del hombre.

Ni los pueblos pueden elegir indistintamente su modelo constitucional entre los elaborados por los teorizantes o los hechos por otras comunidades en su trayectoria peculiar e irreproducible. Las constituciones reales son autogeneradas, son genuinas creaciones, y son impuras, desde el ángulo de la teoría, aunque todas contengan un ingrediente utópico que las dinamiza. Y son así, porque están inmersas, porque forman parte de una totalidad, de una realidad global, a la que recubren y pretenden dar sentido con su normatividad, pero que las preforma a su vez, o las predispone a una cierta forma, inducida por la concreta o ineludible situación circunstante.

De modo que las constituciones, en un ciclo continuo y de doble vía, son el resultado tanto de la institución que legitima el ejercicio eficaz y reiterado de los poderes reales, como del condicionamiento y canalización de éstos por la fuerza normativa que tiene el derecho y la legitimidad de origen de que dota a los poderes que crea.

Es por eso que afirmamos que la constitución de 1886 lleva cien años haciéndose, que aún no está concluida, que sus reformas no han sido algo distinto e independiente sino continuación de la original acción creadora; y, por eso mismo, propugnamos su perfeccionamiento con la integración de todos los elementos de la constitución material subyacente, y la reformulación de su legitimidad sobre la base de una concertación nacional, sin exclusiones e igualitaria, es decir justa, entre aquéllos, y así determinar el propósito colombiano para el tiempo que sigue, fórmula contenida en el artículo 80 que regula la planeación económica.

Del contraste hecho atrás entre realidad y teoría, se deduce que nuestro régimen es, en su funcionamiento práctico, una combinación inestable de fórmulas modernizantes de tendencia democrática —la utopía inherente a todo sistema—, e instituciones tradicionales que frenan la realización de aquélla.

Los grandes obstáculos que se interponen en ese propósito, no superables de modo inmediato, no son otros que la estratificación típica de una sociedad pluralista y su consiguiente mentalidad autoritaria y dirección elitista, la cultura política tradicionalista y la desorganización e inconciencia del sector marginado.

La desigualdad social y la marginalidad económica generan también para los sectores no favorecidos marginalidad política, y mientras no sean subsanadas mantienen al país en la alternativa dramática de girar atado a la noria de la conformidad y el paternalismo, o acudir a la violencia.

Es necesario canalizar la insatisfacción consciente y la latente. La planeación adoptada por concertación es la institución que ofrece en este momento el medio de que una sociedad pluralista y predemocrática abra paso

a los marginados, procure eliminar desigualdades y reconstruya el compromiso político de la convivencia.

La doctrina que surge de aquella disposición y con la que esa vieja carta puede actualizarse y reforzar su averiada vigencia, implica retomar su punto de partida, la empresa histórica que la justificó y viene motivándola: hacer la unidad nacional y la democracia, lo que presupone el previo desarrollo liberador, con base en los siguientes conceptos:

1o. La "concertación de las fuerzas sociales y económicas en los organismos de planeación" del desarrollo que prevé el artículo 80, no es sólo un método, es una filosofía y una estrategia política que implican participación e igualdad entre quienes se conciertan; exige, pues, un compartir equitativo de las posibilidades del país, que es sobre lo que debe haber concierto entre tales fuerzas;

2o. En verdad, la concertación es un principio funcional nuevo que inserta el pluralismo social en el proceso del poder político y de la formación del poder estatal;

3o. Esa concertación, para que no sea ficticia, debe ser universal, equitativa y nacionalista; no debe, por tanto, excluir a ninguna de las fuerzas sociales y económicas constitutivas de la organización material del país, recibiendo a las hasta hoy marginadas en condiciones de igualdad y justicia, reconociendo a cada cual real autonomía y en necesaria interdependencia;

4o. Se engendra de este modo otra representación, paralela y complementaria de la política, es decir, se apega la de los demás intereses nacionales como estuvo en la mente del constituyente de 1886; es el reconocimiento del poder económico y social que soporta el poder político tradicional;

5o. Para decirlo de otro modo: el constituyente de 1979, como lo anticipó parcialmente el de 1936 y el de 1968, con criterio sociológico, reconoce que la estructura social es pluralista, formada por fuerzas con intereses encontrados y entre los cuales hay relaciones de dominación, por lo que debe institucionalizarse su concertación para buscar una nueva forma de relaciones de poder y un inédito mecanismo de negociación que atempere el conflicto entre las mismas;

6o. La concertación entre los intereses debe generar correlaciones de interdependencia en las que se superen las de subordinación autoritaria;

7o. La concertación sustenta de este modo una renovación legitimadora, al reconstruir la relación sociedad-Estado, sobre un fundamento de consenso inmediato y expreso, de manera que la obediencia política viene como resultado de un compromiso y no de imposiciones unilaterales;

8o. Pero la concertación, obviamente, ha de estar bajo la dirección del Estado, para conseguir el predominio del bien comunal sobre los intereses por aquella articulados, según lo prescribe el artículo 32;

9o. El objeto de la concertación es convertir el plan de desarrollo económico y social, esto es, el quehacer coordinado del sector público y el pri-

vado en orden a incrementar y redistribuir el producto, en forma periódica, como dispone el artículo 80 al prescribir que la ley del plan “señalará los propósitos nacionales y prioridades de la acción del Estado” pero, además, y puede ser este el aspecto sustancial de esa forma en tanto envuelva el ideal de justicia, deberá señalar “la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y de la economía”, participación que para que sea significativa debe producir una desconcentración del poder, una especie de nueva “división de poderes”;

10o. La concertación, igualmente, equivale a establecer un mecanismo de control del poder estatal por los demás poderes sociales;

11o. De igual interés, ya que es un vuelco conceptual cuyas consecuencias no se han escrutado, es el que la participación por sectores que se preconiza en el artículo 80 es el reconocimiento de derechos de los grupos sociales, considerados como tales, contra la orientación individualista que en la práctica ha prevalecido, lo que puede significar una real apertura societaria y solidarista que revivifica y equilibra el sistema; las fuerzas económicas sociales son reconocidas como cuerpos intermedios entre la nación y el Estado;

12o. O sea que, el plan de desarrollo equivale a la ejecución de la constitución silenciada, aplazada: revisión del régimen de propiedad pública y privada, artículos 4, 30 y 31; intervención estatal para obtener pleno empleo de los recursos humanos y naturales, en el orden de la ocupación, la productividad y la ecología, artículo 32; protección al trabajo, asistencia y seguridad sociales, política de ingresos y salarios para el mejoramiento social de todos y “de las clases proletarias en particular”, artículos 16, 17, 18 y 32; determinación y cumplimiento de los deberes y funciones sociales, para reedificar la solidaridad comunitaria, artículo 16.

En una palabra, desarrollo integral: económico, como bienestar general por la dotación suficiente de bienes y servicios; social, como seguridad, por la solidaridad comunitaria frente a los riesgos de la existencia; cultural como aprovechamiento social del saber y creación de condiciones y suministro de medios para la plena expansión de las aptitudes de las personas, y desarrollo político, como integración interna y supranacional para llegar a la capacidad de la autodeterminación democrática en ambos planos.

En apoyo del entendimiento nacional pluralista que significa la concertación en el orden técnico y político de la planificación del desarrollo, Dahrendorff¹²⁵ atinadamente observa que “Quienes se han puesto de acuerdo en llevar sus desacuerdos al terreno de la discusión generalmente no se lanzan a la violencia física”, ya que no siendo posible eliminar los conflictos, como lo pretende el pensamiento utópico marxista, hay que regularlos

¹²⁵ Citado por González Casanova, Pablo, *op. cit.*, *supra*, nota 99, pp. 218, 219 y 220.

y, precisamente, “La conciliación, la mediación, el arbitraje y sus requisitos normativos y estructurales, son los mecanismos sobresalientes para reducir la violencia del conflicto de clases”.

En la misma dirección Rafael Preciado¹²⁶ recuerda que Tocqueville pensaba que “La democracia es posible sólo en una sociedad articulada sobre asociaciones libres y autónomas”, por lo cual, actualmente, debe ser “una organización a través de la cual la sociedad humana, con técnicas racionales, logra autocontrolar las relaciones sociales y crea un mundo institucional “en el cual los valores de las diversas fuerzas sociales llegan a hacerse valer en pacífica competencia”. Creemos que es esa la idea profunda contenida en la concertación pluralista del plan de desarrollo.

Antonio Caso¹²⁷ al discurrir sobre “el problema de México”, común a toda Iberoamérica, advertía que “los problemas nacionales jamás se han resuelto sucesivamente. Como nuestras necesidades, a medida que pasa el tiempo, se acumulan y quedan sin satisfacción adecuada, la única solución posible es la trágica . . .” Problemas angustiosos, urgentes, que vienen desde la conquista, más los generados por la emancipación y los planteados por la circunstancia contemporánea, próxima. Alejar la solución trágica exige entendernos, concertar la constitución para todos, la república unitaria que viene gestándose desde hace cien años, en la que a nadie se excluya de participar en lo que le es debido en el reparto del producto, de los bienes del conocimiento, de la utilización de los servicios, y de las decisiones del poder.

¹²⁶ Preciado Hernández, Rafael, “Significación actual de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1972, núms. 87-88, p. 642.

¹²⁷ Caso, Antonio, “Discursos a la Nación Mexicana”, *Obras completas*, tomo IX, p. 69.