

# **SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR**

---

*Aldo Panfichi*  
(coordinador)

## **Capítulo 11**



Primera edición, 2002

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: [editor@fce.com.mx](mailto:editor@fce.com.mx)  
Conozca nuestro catálogo: [www.fce.com.mx](http://www.fce.com.mx)

D. R. © 2002, FONDO EDITORIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

## PAZ, REFORMAS Y CAMBIO EN LA SOCIEDAD CIVIL COLOMBIANA

MAURICIO ROMERO

### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Hablar hoy de sociedad civil en Colombia puede parecer paradójico dado el escalamiento del conflicto armado en la segunda parte de la década de 1990 y sus efectos negativos en la vida pública en este país. Sin embargo, los estragos de la confrontación y la violencia política han creado también las condiciones para el surgimiento o consolidación de los diversos grupos que promueven una salida civilista al conflicto armado, así como una mayor democratización y justicia social. La defensa de los derechos humanos y la libertad personal, las demandas por la aplicación de la ley y la igualdad ante ésta, y el reconocimiento de nuevos agentes portadores de derechos, han sido precedidos y acompañados —durante los últimos 25 años— por una extraordinaria movilización social y un debate público para ampliar la democracia.

Dentro de las diversas redes de la sociedad civil que han impulsado esos cambios se observan dos tendencias principales: una asociada con las oportunidades que surgieron de las políticas de paz y negociación política entre la guerrilla y los diferentes gobiernos —desde 1982—, y otra ligada a las reformas de descentralización que han abierto canales de participación local para la población. Si bien ambas tendencias no pueden ser separadas tajantemente, cada campo está relacionado con las inclusiones/exclusiones creadas durante el periodo del Frente Nacio-

<sup>1</sup> Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el taller sobre sociedad civil y gobernabilidad democrática en Colombia, realizado con el apoyo de la Fundación Social. Los comentarios de Ana María Bejarano, Margarita Bonamusa, María Emma Wills, Luis Alberto Restrepo, María Cristina Rojas, Andrés Dávila y María Eugenia Álvarez, fueron de gran utilidad. Igualmente sugestivos fueron los comentarios del profesor Sinesio López a otra versión presentada en la I Conferencia Regional sobre Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y Cono Sur, en Lima. La discusión en El Gólgota, seminario de discusión del IEPRI (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales), contribuyó a dar forma final al argumento —en particular las críticas de Francisco Gutiérrez—. Gracias a todos ellos por su colaboración y camaradería. Las limitaciones del texto son de mi responsabilidad.

nal.<sup>2</sup> En el primer caso se encuentran los sectores de izquierda que han apoyado un cambio —o ampliación— del régimen político por uno más pluralista. En el segundo tienden a ubicarse las redes ligadas a los partidos Liberal y Conservador. Éstas, a pesar de su dinamismo social y político, y de la apertura de canales de participación ciudadana, han sufrido modificaciones contradictorias que no permiten reconocer un tránsito claro hacia formas de asociación menos sujetas al clientelismo tradicional (Gutiérrez, 1998: 31-54).

Por un lado, los sectores que impulsaron una apertura política han pasado de una sociedad civil basada primordialmente en organizaciones y movimientos populares, con una tendencia a enfrentar al Estado, a una más compleja y diversa, una que también promueve derechos más universales, y que coopera con el Estado o comparte responsabilidades con éste según su conveniencia. Por el otro, las redes de los dos partidos tradicionales han sorteado con relativo éxito los retos de las nuevas formas de participación, pero han padecido una fragmentación extrema sin generar prácticas asociativas que superen la asimetría y la privatización de los recursos públicos —características del intercambio de favores del clientelismo—. Sin embargo, hay que resaltar que desde el bipartidismo de las grandes ciudades, en particular Bogotá, han surgido también corrientes críticas a la corrupción e impulsoras de una virtud cívica cercana al republicanismo, tendencias que coinciden en algunos puntos con las agendas reformistas de los grupos socialdemócratas que provienen de la izquierda radical.

Este trabajo busca documentar esos cambios. Para ello ubicamos dos puntos de quiebre: uno, el inicio de las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla en 1982, y el otro, la dinámica desencadenada por la descentralización política en 1988 —elección de alcaldes por voto directo—, y consolidada luego por la Constitución de 1991 y las nuevas posibilidades de participación. Los cambios y fragmentaciones en la estructura estatal, al igual que los intentos por democratizar el régimen político, han sido tomados como punto de partida del análisis. La Constitución de 1991 es un resultado parcial de esos esfuerzos, y un momento de confluencia de esas dos grandes vertientes de la sociedad civil: aquella que busca la ampliación del régimen político, y esa otra que ha apostado por una mayor participación dentro de los esquemas vigentes. El marco

<sup>2</sup> Régimen *consociacional* acordado entre los partidos Liberal y Conservador para gobernar durante 16 años a partir de 1958, con paridad en los puestos públicos, comenzando desde el gabinete ministerial hasta el ámbito municipal, incluido el sector judicial. Esta práctica se extendió mucho más allá de la terminación formal del pacto en 1974 y generó un nudo de intereses, imaginarios y prácticas institucionales que, si bien dio estabilidad, también contribuyó a desinstitucionalizar la protesta social y la oposición política.

de análisis considera que existe una interacción estrecha entre los dominios políticos y las dinámicas de los diferentes grupos de la sociedad civil; además, esto es aún más significativo en el caso colombiano, dada la pérdida del monopolio de los medios de coerción por parte del Estado, y la disputa —creciente desde la década de 1970— por la composición y ampliación de la *comunidad política*. Tal disputa ha llevado a una crisis de *estatidad* y a plantear la pregunta por las posibilidades de consolidación democrática en condiciones semejantes.

Para empezar, el texto hace algunas consideraciones básicas sobre el binomio sociedad civil/esfera pública, y sobre su relación con los cambios en el régimen político, las transformaciones en la estructura del Estado —participación, descentralización— y la fragmentación en la organización estatal —autonomía militar—. Igualmente, se aclara lo que se entiende por comunidad política y *estatidad*, y se expone la relevancia que tienen estos conceptos para el análisis de los cambios en el binomio sociedad civil/esfera pública ocurridos en Colombia. A continuación se presenta una cronología de esos cambios, teniendo en cuenta las oportunidades para la asociación y la comunicación que la apertura política y la reforma en la estructura estatal ofrecieron a la movilización social y a la ampliación de las esferas públicas locales, nacionales o sectoriales. El tema de las negociaciones de paz y la ampliación de la participación política es el hilo conductor en este recorrido histórico. El primer periodo abarca toda la etapa del Frente Nacional (1958-1974) hasta 1977, año de la realización de un paro cívico nacional de efectos significativos para las relaciones entre el Estado y las organizaciones populares. El segundo va desde 1977 hasta el inicio de las negociaciones directas entre el gobierno y la guerrilla en 1982. El tercer momento va desde el comienzo de los diálogos hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El último es un proceso que todavía está en curso.

### VOZ, POLÍTICA Y SOCIABILIDAD

La relación entre el ámbito de la sociabilidad, asociación y comunicación horizontal entre pares, y el de la representación colectiva o vertical de los sujetos frente a las autoridades, es un tema reconocido aunque no muy analizado. El primer ámbito se refiere a la *voz horizontal*, a la sociedad civil, y el segundo a la *voz vertical*, a la sociedad política (O'Donnell, 1999: 63-79). La primera es una condición necesaria para la existencia de la segunda. Por eso, las capacidades asociativas y de comunicación, voluntarias y autónomas frente al Estado, de los diferentes grupos

sociales presentes en ese espacio horizontal, tienen efectos en las características y los contenidos de la vida pública —y viceversa—. La naturaleza del régimen político, y las exclusiones/inclusiones que éste delimita, afectan también las posibilidades y formas de esa voz horizontal. Se podría plantear que entre más inclusivo sea aquél, menor será la necesidad de tutelar la sociedad civil desde el poder, y mayor la pluralidad de intereses, ideologías, estilos de vida y perspectivas del mundo que son reconocidos como legítimos. Igualmente, cuanto más cerrado sea un régimen político, mayor será la necesidad de controlar esa voz horizontal y de interferir en los intentos de identificación colectiva, así como en los procesos para superar los obstáculos que enfrenta el pluralismo político.

A ese ámbito relacional le corresponde un espacio comunicativo y simbólico —esfera pública— donde los diversos públicos activos en la sociedad civil —asociaciones civiles, de profesionales, gremios, movimientos sociales, audiencias urbanas, etc.— debaten sobre temas de interés común, y compiten entre sí y con los voceros políticos y las autoridades por moldear un marco de interpretación y de sentido a través del cual la experiencia individual y colectiva es vivida y representada. Esta circulación de discursos y narrativas es parte constitutiva de la formación de identidades como sujetos, como portadores de derechos y como ciudadanos. En esta lógica, la movilización social por el reconocimiento y la afirmación de los derechos, y por un mayor pluralismo —hecho que transforma la configuración del binomio sociedad civil/esfera pública—, permite tomarle el pulso a los límites o exclusiones establecidos por una determinada forma de delimitar la comunidad política. En el caso colombiano, la insistencia en las negociaciones de paz y en una agenda de reformas políticas y sociales puede verse como un esfuerzo por redefinir esa comunidad —proceso durante el cual la sociedad civil se ha transformado significativamente.

El concepto de comunidad política al cual nos referimos tiene que ver con los miembros aceptados como contendores legítimos para tener acceso al poder estatal, y con la exclusión de otros competidores considerados indeseables por sus rivales. Esa exclusión generalmente tiene expresiones institucionales y prácticas políticas y simbólicas concretas que crean un *otro* no perteneciente a la comunidad. Ese *otro*, sin un reconocimiento y una legitimidad pública equivalentes, se convierte en un portador dudoso de derechos y, por lo tanto, en objeto de abusos por parte de las autoridades y los poderosos. En Colombia, la exclusión moldeada durante la Guerra Fría y el régimen del Frente Nacional (1958-1974), y su prolongación informal en las décadas siguientes, afectó a todos los que no se definieron como liberales o conservadores. Estos dos partidos constitu-

veron la comunidad política aceptada, con el derecho a gobernar, y alrededor de la cual se construyó la imagen dominante de nación. Cualquier otro grupo sin una vinculación explícita con ese núcleo ha sido considerado como foráneo o extraño a la nacionalidad y, por tanto, sujeto discutible de garantías civiles y constitucionales.

En comparación con el resto de países latinoamericanos, son significativos los logros de la coalición bipartidista en términos de estabilidad política, modernización económica e incorporación social de los sectores medios. Sin embargo, la reacción que provocó esa delimitación práctica y discursiva en contra de las organizaciones sociales reivindicativas —como los sindicatos urbanos o rurales, los comités de pobladores o las agrupaciones políticas comunistas, socialistas o reformistas— contribuyó a crear una resistencia frente al Estado organizado alrededor de esa comunidad política bipartidista. Esto creó un *problema de estatidad*, que se expresa en que diferentes grupos políticos, con influencia social y aun regional, no se han reconocido como parte de esa organización del poder.<sup>3</sup>

En el presente estudio, dada tal disputa sobre el carácter del orden político, el análisis pone énfasis en la dimensión del Estado en tanto *relación social* —más que como una *cosa* o un ente material— (Joseph y Nugent, 1994: 3-23). Esta perspectiva no niega la realidad del Estado en tanto conjunto de organizaciones, agencias y jerarquías, sino que llama la atención sobre la dimensión relacional del ejercicio del poder estatal. La forma de ese ejercicio origina la cooperación o la resistencia de la población a la cual el Estado le demanda obediencia. Si ocurre lo primero, el efecto en las relaciones sociales es positivo, ya que hay condiciones favorables para el desarrollo del capital social. Si ocurre lo segundo, el conflicto y la desconfianza afectan las relaciones que los diferentes grupos sociales tienen entre sí y con las autoridades y, en un caso extremo, llevan a un problema de estatidad cuando sectores organizados rechazan la legitimidad de un orden político determinado. De igual manera, la incorporación política y social de importantes núcleos de la población al orden bipartidista mediante la práctica del clientelismo dio pie a lo que se ha llamado *la construcción del Estado desde abajo*; es decir, la canalización privada de recursos públicos ha forjado cierto tipo de *ciudadanías realmente existentes* con rasgos muy diferentes a los de la *virtud cívica* del modelo clásico (Gutiérrez, 1998: 31-54). En ambos casos, lo que

<sup>3</sup> En su origen, este problema de estatidad tiene rasgos similares a los enfrentados por varios de los países de Europa del este luego de la disolución del bloque soviético. El reordenamiento que siguió tendió a configurar Estados donde la diferencia étnica fue el criterio para definir quién está dentro o fuera de la comunidad política (Linz y Stepan, 1996: 3-37). Es obvio que la exclusión en el caso colombiano no tuvo raíces étnicas, aunque los mecanismos para crear ese *otro* sí presentaron similitudes.

hay que tener presente es esa dimensión relacional del ejercicio del poder, y las conductas que tal ejercicio ha propiciado entre la población.

### BIPARTIDISMO, LEGITIMACIÓN Y RESISTENCIA

El acuerdo del Frente Nacional pactó el monopolio del Partido Liberal y del Partido Conservador en el manejo del Estado y en la representación de la sociedad desde 1958 (Leal, 1991: 397-410). El pacto promovió la reconciliación entre los dos partidos y la superación de *La Violencia* (1948-1955) —periodo durante el cual hubo más de 200 000 muertos—; además, restauró el gobierno civil luego de un corto periodo cívico-militar (1953-1957). La alianza entre las dos facciones mayoritarias de cada partido sentó las bases para el establecimiento de canales paritarios de acceso a los recursos del Estado, pero en el inicio tuvo que resistir una enérgica oposición desde adentro —de los grupos minoritarios de cada agrupación—, y desde afuera —de los grupos de la izquierda revolucionaria alentados por la Revolución cubana.

Esa estabilidad política vulnerable hizo del orden y el control de la movilización social un objetivo prioritario para los líderes del Frente Nacional. Con el tiempo, las disidencias internas disminuyeron, mientras las diferentes alternativas radicales fracasaron repetidamente en sus intentos por competir con la alianza frentenacionalista. El costo de ese control bipartidista de la representación política y social —*voz vertical*— fue el establecimiento de un tutelaje permanente sobre las organizaciones de la sociedad civil, así como la ausencia de reconocimiento a la pluralidad que no encajaba dentro del canon de los dos partidos. Esa vigilancia, control y, a veces, coerción sobre la *voz horizontal*, enmarcadas dentro de la lucha contra el comunismo internacional, tuvo efectos en la vida pública: dificultad para consolidar tercerías que ampliaran el espectro político, una agenda de discusión pública limitada y parcializada y la exigencia de lealtad al orden bipartidista —cuyos críticos corrían el riesgo de no ser reconocidos como miembros de la comunidad nacional y, por tanto, podían ser vistos como portadores restringidos de derechos.

Paralelo al control para delimitar un *adentro* y un *afuera* de las redes bipartidistas, el clientelismo fue el instrumento que sirvió para incorporar dentro de esas redes, en términos individuales, a grupos de la población (Leal y Dávila, 1990: 7-101). A través de un sistema de obligaciones mutuas, pero asimétricas, y convirtiendo derechos en favores, el bipartidismo promovió el surgimiento de una vida pública sin identidades o conglomerados colectivos y una *democracia sin ciudadanos*, una donde



los mediadores y sus tratos coparon la vida política y garantizaron su reproducción electoral periódica. Esto se logró a costa de excluir de la arena política la voz de los sectores sociales marginados y de debilitar tanto la noción de derechos y deberes como la posibilidad de crear una idea de ciudadanía común, una que hiciera las veces de barrera en contra de las discriminaciones y violaciones de los derechos (Gutiérrez, 1998: 31-54).

En efecto, esa forma bifurcada de operación del Estado —exclusión de los no bipartidistas e inclusión individual a través del clientelismo— se manifestó en el tipo de identidades que contribuyó a moldear: de resistencia, por un lado, y legitimadoras, por el otro (Castells, 1996: 24-90). Las primeras surgieron de los grupos opuestos al bipartidismo y que se encontraban en posiciones o condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de esa coalición mayoritaria. Las segundas se desarrollaron en los espacios de integración material y simbólica que han servido para reproducir esas mayorías. La superposición del conflicto de la Guerra Fría sobre esa doble dinámica política hizo más profundas las divisiones, al mismo tiempo que limitó las opciones para superarlas.

Una mirada a las formas de relación entre el sistema político, el Estado y los pobladores urbanos y el sector campesino durante la década de 1960, ilustra mejor los puntos anteriores. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) han sido las representantes por excelencia de la reproducción del sistema bipartidista. Éstas fueron creadas en 1959 bajo el auspicio de la coalición liberal-conservadora, recién instalada en el gobierno; representan hasta hoy la organización popular más extendida en el país —con cobertura rural y urbana—, y son la muestra más sobresaliente de la asociación bajo el patronazgo y el tutelaje gubernamental (Villar, 1998: 6-8; Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 119-137). En 1974 existían aproximadamente 18 000 JAC, y en el censo de 1993 se contaron 42 582 asociaciones. Las JAC operan con fondos públicos —bien sea de agencias gubernamentales o de políticos individuales—, con el trabajo voluntario de los pobladores o campesinos y, en ocasiones, con fondos privados adicionales. Las JAC han desempeñado un papel significativo en la construcción de infraestructura social y física —escuelas, centros de salud y centros comunales, caminos, puentes y servicios de alcantarillado y acueducto—, actividad donde se han forjado esas identidades legitimadoras del bipartidismo a partir del intercambio de recursos públicos por apoyo electoral.

Sin embargo, la gobernabilidad no fue fácil durante la década de 1960. La agitación política y social fue intensa, y también la oposición al monopolio liberal-conservador (Silva, 1989a, 1989b: 211-262). El reformis-

mo de la Alianza para el Progreso fue un intento por contener la amenaza de la rebelión armada comunista, y también una forma de impedir el desarrollo de propuestas alternativas a la coalición gobernante. De todos modos, éstas emergieron ante la ausencia de reconocimiento político en condiciones de igualdad para los grupos que se encuentran a la izquierda del bipartidismo, o que se distinguen del centrismo de los sectores mayoritarios de los dos partidos. Además, los intentos por modernizar el aparato estatal e imponer un proyecto de centralización política chocaron con la oposición de poderosas élites regionales. Una muestra de ese desafío fue el fracaso del corto periodo de reforma agraria de finales de la década de 1960, lo mismo que la inmensa votación que obtuvo en 1970 la Alianza Nacional Popular (Anapo), opuesta a la continuación del pacto frentenacionalista (Romero, 1999: 175-195).

En efecto, como parte de ese proyecto reformista, el gobierno impulsó en 1968 la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) con el fin de canalizar el apoyo destinado a contrarrestar la creciente oposición de las élites regionales a las políticas redistributivas en el sector rural. Este reconocimiento desde la presidencia, de la justicia de las demandas campesinas y de los trabajadores del campo, movilizó de inmediato el apoyo de la población rural pobre. A pesar de su fracaso, el intento de reforma propiciado por el gobierno central tuvo un efecto profundo y duradero en la dinámica política de las regiones con conflicto agrario. El apoyo a las reivindicaciones campesinas de parte de ese aliado tan poderoso abrió un espacio de negociación y debate que permitió la participación de grupos e individuos provenientes del campo, lo mismo que de activistas sociales y políticos que hasta ese momento no habían tenido un reconocimiento público en relación con la legitimidad de sus aspiraciones y propuestas.

Aunque fue sólo por poco tiempo, esa *apertura* de la esfera pública local, dominada por las élites ganaderas y terratenientes, en favor de una con rasgos más pluralistas y de justicia social, permitió el florecimiento organizativo de las asociaciones de usuarios de servicios del Estado, de pobladores barriales y estudiantes y, en general, de la capacidad asociativa de los grupos subordinados. Éstos dieron pasos hacia una mayor autonomía frente al gobierno, dada la incapacidad de éste para cumplir con las propuestas de reforma. Esto fue significativo porque se crearon redes de comunicación y solidaridad que contribuyeron a consolidar y articular identidades y proyectos políticos alternativos o radicales —contrarios a los de los opositores a las reformas—. Además, esa dinámica organizativa y de movilización llevó a una ampliación de las demandas, ya no sólo por el acceso a la tierra, sino por otros servicios

como educación, salud y vivienda —garantizados en teoría por la Constitución Nacional (Romero, 1999: 184-195).

El cambio de gobierno en 1970 dio un vuelco a las prioridades de inversión estatal. Las ciudades y la construcción urbana pasaron a ser los líderes de la estrategia de desarrollo, y el programa de reforma agraria quedó en un segundo plano. Este cambio en la política gubernamental provocó una movilización campesina sin precedentes en la historia reciente del país. Se rompieron las solidaridades tradicionales del campo, y la represión de la protesta rural incrementó el conflicto y propició el surgimiento de identidades de resistencia frente a las autoridades locales y el Estado central (Romero, 1998: 59-78).

El sindicalismo había sido siempre un terreno de disputa partidista; durante la década de 1960 esa competencia reprodujo los alineamientos que trajo consigo el Frente Nacional y las divisiones de la Guerra Fría. Por un lado, la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de tendencia liberal, y la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), conservadora, forjaron un frente común bajo el lema del sindicalismo libre y democrático, haciendo eco a la propaganda del sindicalismo panamericano promovido por Estados Unidos como táctica de contención de la influencia de las ideologías marxistas. En 1963 fueron expulsados de la CTC los sindicatos comunistas, y las dos centrales sindicales ligadas al bipartidismo se convirtieron en un grupo de interés más dentro del engranaje de poder liberal-conservador. Los presidentes de las dos centrales tuvieron asiento en el Congreso y, en 1966, por primera vez en la historia del país, un líder sindical, el presidente de la CTC, fue nombrado ministro de Trabajo por el presidente de turno (Romero, 1986: 117-156).

Mientras tanto, el sindicalismo de izquierda —entre ellos los comunistas— organizó en 1964 la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), bajo el lema de “clase obrera de pie”, aludiendo al sindicalismo asociado con el bipartidismo, al que consideraban *arrodillado*. La CSTC tardó 10 años en ser reconocida jurídicamente por el Estado. Otra tendencia no confederada del sindicalismo de izquierda empezaba a consolidarse bajo la consigna de “sindicalismo independiente, clasista y revolucionario” —para diferenciarse del bloque UTC-CTC considerado subordinado al bipartidismo patronal y reformista—. Tendencias socialcristianas, que impulsaban una tercera vía entre capitalismo y socialismo, fundaron la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1971. A pesar de la oposición empresarial y del poco apoyo de los dos partidos tradicionales, la afiliación sindical creció considerablemente en este periodo. Pasó de 5.5% de la población ocupada a 15.5% en 1965, y a 15.9%

en 1980, momento en el que se alcanzó la tasa de afiliación más alta en la historia sindical (Villar, 1998: 6-7).

A este crecimiento de la sindicalización le correspondió también una gran conflictividad: ocurrieron 696 huelgas y cinco intentos de paro nacional entre 1962 y 1973 (Londoño, 1994: 32-33). Si bien la actividad sindical fue limitada a una proporción pequeña de los trabajadores, el debate entre sus tendencias contribuyó a formar un espacio de interacción y de discusión con creciente autonomía de la mecánica de los dos partidos históricos, quienes pretendían mantener el vocerío social y político de la creciente diversidad de la sociedad colombiana. Además, fue claro el inicio de la formación de un público diferente al bipartidista y de una opinión pública en competencia con la creada en el ámbito oficial.

Otros sectores sociales participaron también de la dinámica a favor de la ampliación de las reducidas sociedad civil y esfera pública del decenio de 1960. Uno de ellos lo constituyeron las nuevas generaciones de sacerdotes, quienes, inspirados por el Concilio Vaticano II y las corrientes renovadoras de la Iglesia católica, se comprometieron a promover un cambio radical de las condiciones del país. El conflicto con las jerarquías eclesiásticas fue agudo, especialmente por el tipo de pastoral implantada por las Comunidades Eclesiales de Base y varias ONG promovidas por sacerdotes comprometidos con el cambio societal. Estas tendencias en la Iglesia católica coincidieron con la nueva problemática urbana surgida a partir de las migraciones desde el campo y las consiguientes demandas por vivienda y dotación de infraestructura física y social en los crecientes asentamientos urbanos. Con la década de 1970 llegaron nuevas preocupaciones surgidas en el ámbito urbano; la problemática social rural quedó en un limbo frente al cambio de énfasis en la política gubernamental.

Este periodo también se caracterizó por el clientelismo de *primera generación*, etapa en la cual el liderazgo bipartidista todavía gozaba de respetabilidad, registro público que se asociaba con la educación, la pertenencia a familias prestantes y la honorabilidad (Gutiérrez, 1998: 110-111), además de la bendición de las jerarquías de la Iglesia católica, que aún contaban con gran influencia en la vida social. La coincidencia entre política y respetabilidad era uno de los pilares de la identidad bipartidista. Esa dirigencia se reconocía por unos modales, unas formas y saberes asociados con la *gente bien* —en particular de la capital, Bogotá—, y a la cual miles de intermediarios y simpatizantes buscaron imitar, en franco menosprecio por formas y expresiones de origen regional y más popular. La observancia de la ley era una de las prédicas permanentes de esa dirigencia, en oposición a la movilización y las vías de hecho de las

organizaciones de izquierda —asociadas con el tumulto, el desorden y la transgresión—. Finalizada la etapa del Frente Nacional, esos intermediarios de las redes clientelistas empezaron a dejar su propia impronta en las mismas instituciones que estaban contribuyendo a crear. Las demandas por una mayor participación y por mayores posibilidades de ascenso social significaron una crítica implícita a la jerárquica organización bipartidista.

#### FIN DEL FRENTE NACIONAL, AUTONOMÍA MILITAR Y DERECHOS HUMANOS

Puede parecer extraño incluir a la organización militar en una discusión sobre la sociedad civil; sin embargo, la crisis de derechos humanos que ha vivido el país desde la década de 1990 tiene mucho que ver con la manera como esa organización y los partidos tradicionales han enfrentado el descontento social y la misma rebelión armada. El crecimiento del número de organizaciones de derechos humanos, y su coordinación en términos de redes y federaciones en la década de 1990, ha demostrado una apreciable capacidad de reacción frente a ese comportamiento. Las prácticas de coerción del aparato militar están relacionadas estrechamente con las concepciones sobre quiénes son los grupos e individuos portadores de derechos y quiénes no. Esto también está ligado con la conformación de la comunidad política y, en última instancia, con la definición de quiénes forman parte de la idea de nación. El efecto de esas prácticas sobre las posibilidades asociativas de los grupos subalternos o independientes del bipartidismo ha sido apreciable, lo mismo que sobre la pluralidad y amplitud de las esferas públicas regional, local y nacional. El desarrollo y persistencia de las llamadas identidades de resistencia en diversas regiones del país se explica, en parte, por la forma autoritaria de relación del aparato de coerción del Estado con los grupos de la sociedad considerados como peligrosos, radicales, subversivos, antisociales o bandidos y, por tanto, carentes de derechos. Ésta fue la tendencia de la respuesta estatal frente al gran descontento social del decenio de 1970.

En efecto, las movilizaciones campesinas que se produjeron entre 1970 y 1973 fueron reprimidas sistemáticamente, sin ofrecer una alternativa creíble para las expectativas creadas por el gobierno anterior. Un hecho interesante del conflicto campesino fue el paulatino resurgimiento de la identidad indígena, lo cual ocurrió en medio de la recuperación de tierras de los resguardos —especialmente en el departamento del Cauca,

en el suroeste del país—. Esa movilización fue liderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), organización perseguida implacablemente por los terratenientes y las autoridades de esa región del país. Por otro lado, la reforma de la educación de inicios de la década de 1970, la cual tendía hacia una universidad pública confesional y a la disminución del presupuesto estatal para este sector, generó una respuesta sin precedentes de los estudiantes, profesores y trabajadores que fue reprimida enérgicamente en todo el país. Igualmente, la estrategia de *convertir a Colombia en el Japón de Sudamérica*, instaurada por el primer gobierno posterior al Frente Nacional (1974-1978), significó el inicio del establecimiento de medidas destinadas a flexibilizar el mercado laboral y a reducir los costos laborales y el déficit fiscal —con la consiguiente reducción de los subsidios a los alimentos y al transporte—. El descontento laboral y popular frente a estas medidas fue sometido con un gran despliegue de violencia estatal.

Algo similar ocurrió con las protestas cívicas en contra de las alzas de las tarifas de los servicios públicos que sacudieron a las JAC de la influencia bipartidista y permitieron la participación de otros sectores en su dirección. Esa revitalización de las JAC las llevó a desempeñar un papel destacado en los paros y movilizaciones cívicas, así como a vincularse con otras organizaciones populares independientes de los dos partidos históricos (Londoño, 1994: 50-51). En adelante, ese espacio de exclusiva presencia liberal y conservadora tuvo que ser negociado también entre las tendencias de izquierda o, al menos, no bipartidistas. El Estatuto de Seguridad expedido en 1978 estableció como permanentes las medidas extraordinarias del Estado de sitio, el cual se convirtió en la regla de manejo del orden público. En este contexto, la organización militar pasó a ser un factor clave en el orden societal surgido del Frente Nacional y, por tanto, un actor político de primera línea. Su creciente importancia en el conjunto del sistema político corrió paralela a una mayor autonomía frente al sector civil del Estado (Pizarro, 1995: 159-180), en concreto, frente a las políticas de paz de la Presidencia.

A pesar de la coerción estatal y la creciente expansión de las diferentes organizaciones guerrilleras en la década de 1980, los grupos independientes del bipartidismo buscaron ampliar esa voz horizontal que no encajaba dentro de los límites moldeados durante la etapa del Frente Nacional. Entre 1975 y 1985 se registró la mayor tasa de crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) surgidas como alternativas sociales y de desarrollo por fuera del sistema político vigente (Villar, Álvarez y Castillo, 1998a: 122-123). Se consolidaron diferentes organizaciones católicas cercanas a los planteamientos de cambio de la izquierda

marxista —como el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular, de jesuitas) y Dimensión Educativa (salesianos)—. Igualmente, los abusos militares dieron origen a los primeros grupos de defensa de los derechos humanos, cada uno ligado a una tendencia de izquierda diferente: Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (Partido Comunista), Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (maoístas y grupos afines), y Comité de Familiares de los Desaparecidos (Restrepo, 1994: 44-45). Centros de estudio, educación y divulgación, como Foro por Colombia y, luego, Viva la Ciudadanía, impulsaron debates sobre la problemática urbana de servicios públicos y vivienda, democracia y movimientos sociales.

La esfera pública también tuvo un dinamismo considerable. Publicaciones periódicas circularon en los medios universitarios, intelectuales y profesionales, así como entre grupos populares urbanos —aunque en menor medida—. La revista *Alternativa* (1974-1981) fue la más conocida y la de mayor circulación, pero también diarios como *Voz Proletaria*, del Partido Comunista, *El Manifiesto*, de la Unión Revolucionaria Socialista, y otras publicaciones menores, entraron en la competencia por formar a la opinión pública y definir los marcos alternativos de interpretación de la realidad. De igual forma, una generación joven de intelectuales y profesores universitarios de izquierda se dieron a la tarea de introducir en el análisis de la historia nacional herramientas de investigación más profesionales, permitiendo observar procesos de cambio más estructurales, en lugar de las tradicionales historias de personajes y enumeración de hechos. Parte de esa producción fue difundida por las colecciones de la Nueva Historia de Colombia del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), durante la segunda parte del decenio de 1970; tales colecciones tuvieron, y aún tienen, un efecto significativo en la enseñanza de la historia y las ciencias sociales en el país. Desde entonces esta diversificación del proceso comunicativo ha venido ampliándose.

Se puede decir que amplios grupos y sectores de la sociedad colombiana tuvieron un considerable incremento en su *capacidad social de reflexión*,<sup>4</sup> pero con un impacto limitado en las formas de mediación política y en el mismo Estado, espacios donde continuaron ignorándose esas realidades sociales y políticas. Es decir, esas nuevas capacidades y voces horizontales no tuvieron resonancia en la relación vertical entre autoridades y ciudadanos. Los grupos más radicales y militantes sufrie-

<sup>4</sup> Ésta tiene que ver con el mayor conocimiento, educación e información disponibles para los diferentes sectores sociales, lo cual da mayor autonomía de acción a los grupos e individuos. Esa mayor capacidad de decisión es un elemento que acompaña a la universalización, es decir, a la transformación y ampliación de los contextos locales e individuales de la experiencia social (Giddens, 1994: 11-30).

ron el rigor de la represión estatal, fortaleciendo aún más esas identidades opuestas al orden legal, el cual se asoció con uno autoritario. Esa brecha puso los temas de la democracia y de la democratización del sistema político en la primera fila de la agenda pública. En buena parte, este sentimiento se reflejó en los llamados a las negociaciones de paz a cambio de reformas hechos por los grupos guerrilleros a finales de la década de 1970, especialmente por el Movimiento 19 de Abril (M-19), el cual se definía a sí mismo como *demócratas en armas*. El inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla, en 1982, marcó otro momento en la transformación de la sociedad civil y la arena pública.

En medio de esa movilización por la reforma o el cambio del régimen político y la ampliación de la democracia, el bipartidismo tuvo también cambios significativos. El Liberal, el partido mayoritario, inició un proceso de fragmentación que hizo visibles dos tendencias: una ligada a las clientelas tradicionales y de raigambre más popular, y otra conformada por sectores medios y altos, con mayor nivel de educación y ningún lazo con la maquinaria partidaria (Gutiérrez, 1998: 109-120). Las acusaciones mutuas calificaban de *corruptos* a los primeros, y de *elitistas* a los segundos, división que reflejaba una mayor diferenciación social y, por lo tanto, formas de sociabilidad divergentes. Mientras que para unos las redes y prácticas clientelistas seguían siendo la principal forma de socialización política, para los otros el mercado y el consumo se impusieron como la principal forma de integración social, y los medios de comunicación uno de sus principales instrumentos. Esa división liberal llevó en 1982 a la elección presidencial del candidato conservador y volvió a manifestarse en la elección presidencial de 1998 con el mismo resultado.

#### NEGOCIACIONES DE PAZ, ACCIÓN COLECTIVA Y DESCENTRALIZACIÓN

La crisis de la deuda externa durante la década de 1980 fue bautizada en Latinoamérica como *la década perdida* en términos del desarrollo económico. El resultado de ese fenómeno no demandó en Colombia los ajustes estructurales que sufrieron la mayoría de los países de la región. Sin embargo, en términos del desarrollo político y gobernabilidad democrática, a juzgar por la situación a fines del decenio de 1980, los resultados de casi 10 años de negociaciones de paz habían sido ambiguos, si no calamitosos. *Al filo del caos*, fue el título de un libro publicado por prestigiosos académicos a inicios del decenio de 1990 (Leal y Zamosc, 1990). Con excepción de la convocatoria a una Asamblea Constituyente



en 1991, había poco para sentirse optimistas. Como lo expresó un ensayista luego de la promulgación de la nueva Constitución, a ésta le faltaba sujeto: una voluntad colectiva para ponerla en práctica (Castellanos, 1992: 11-28).

En efecto, las garantías para la oposición política —uno de los supuestos resultados del proceso de paz— habían sido borradas en la práctica por el aniquilamiento, y hasta silenciamiento, de varios de los grupos opositores más importantes, y con esto las posibilidades para movimientos políticos más amplios y de mayor envergadura. El desacuerdo con las negociaciones de paz por parte del estamento militar, de una parte considerable de las élites empresariales, de los propietarios rurales, de la mayoría de los jefes de la Iglesia católica, la ambigüedad de los dos partidos tradicionales, y un contexto internacional de Guerra Fría poco favorable, no permitieron un avance en la reconciliación, aunque sí crearon mayor desconfianza y distancia entre los sectores enfrentados y polarizaron aún más las identidades. La consolidación del narcotráfico y la compra de tierras rurales y urbanas en las regiones con conflicto armado fueron factores decisivos para esa polarización. Las coincidencias entre los narcotraficantes y la organización militar sobre la necesidad de una *limpieza política* con el fin de pacificar, en lugar de una política para reconciliar, fueron determinantes. De igual manera, el sistema de ingresos de la guerrilla —secuestros y contribuciones bajo amenaza— sentó las bases para el descontento y polarización de los propietarios —especialmente rurales—, y para la posterior consolidación de los grupos de autodefensa y paramilitares.

Entre tanto, las redes bipartidistas, con la pérdida de importancia de los dirigentes que forjaron el Frente Nacional y el surgimiento de figuras regionales con el apoyo de grandes clientelas, aceleraron su fragmentación. El surgimiento de los *barones electorales* vino acompañado de una corrupción galopante, la cual llevó al extrañamiento entre respetabilidad y política, rasgo importante de la identidad bipartidista de la primera época del Frente Nacional. Se abrió así una nueva etapa en el clientelismo de los dos partidos, en particular del Liberal. Los jefes y miembros de las redes locales, sin el modelo de respetabilidad anterior, imitaron a las nuevas figuras, pero con un componente adicional: obligados por las demandas de infraestructura y servicios públicos de la población, asimilaron los repertorios de movilización y protesta. En este terreno coincidieron con la actividad de la izquierda —a veces compitiendo y otras aunando esfuerzos—; para mediados de la década de 1980 esa confluencia fue explosiva en algunas regiones del país (González, 1984: 45-81), lo cual puso en grandes aprietos al Ejecutivo central. La

governabilidad local dejó de ser un trámite rutinario y se convirtió en un difícil malabar político y, a veces, militar.

A pesar de la polarización en la sociedad política sobre los temas de la paz, y no obstante la violencia desatada contra los grupos y actores sociales opuestos al bipartidismo, la década de 1980 se caracterizó por una formidable movilización popular y por una diversidad de respuestas a los cambios estructurales en la economía, en las actitudes de las élites oficiales y en la estructura estatal. Al mismo tiempo, nuevos temas —como el ecológico— ganaron audiencia en la agenda pública, y sus impulsores obtuvieron un mayor reconocimiento social. Si bien la violencia política redujo las posibilidades de asociación, comunicación y manifestación públicas, las organizaciones sociales aprovecharon las oportunidades de las negociaciones de paz para dejar oír su voz, aunque en muchas ocasiones la instrumentalización de los grupos guerrilleros las subordinó a los objetivos estratégicos de éstos. Con todo, las organizaciones sociales se movieron hacia un mayor pluralismo y una creciente autonomía frente a los dos partidos tradicionales, cuestionaron el ejercicio del poder armado de la guerrilla y ganaron en capacidad de decisión.

Esto fue claro en el ámbito sindical, donde la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en 1986, marcó un hito en la historia del país al tratar de superar el sindicalismo partidista, promover el pluralismo político e ideológico, y formar un frente común para responder a la flexibilización del mercado laboral, a los cambios tecnológicos en la producción, y a una considerable caída en la tasa de afiliación: de 15.9% en 1980, pasó a 9.3% en 1984, y a 6.2% en 1992 (Londoño, 1994: 58). La confluencia en la CUT del sindicalismo conservador, de buena parte del liberal, del organizado alrededor del Partido Comunista, y del sindicalismo independiente afiliado a otras vertientes de izquierda, señaló un alentador grado de madurez en este sector social o, al menos, un mínimo sentido de supervivencia —inexistente en el pasado—. La CUT puso bajo una sola dirección a cerca de 65% de los sindicalizados del país.

Sin duda, las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla abrieron espacios para la movilización y expresión de esas identidades de resistencia; entre 1982 y 1989 se realizaron 218 paros cívicos —163 municipios fueron escenario de esas acciones entre 1982-1986, y 298 entre 1986-1989—. Las peticiones iban desde la dotación de servicios públicos y apoyo a la producción campesina hasta la defensa de la vida y el respeto por los derechos humanos. Sin ocultar su entusiasmo, y también su exagerado optimismo, uno de los dirigentes del movimiento guerrillero 19 de Abril, M-19, sentenció que la “ecuación de la revolución co-

lombiana está en la suma del movimiento guerrillero y el movimiento cívico”, haciendo un reconocimiento a la dimensión de la protesta popular.

Si bien la acción colectiva también formaba parte de la estrategia guerrillera de negociación con el gobierno, no hay que menospreciar la capacidad, autonomía y sentido de oportunidad de los grupos sociales movilizadas. El incremento de la protesta fue acompañado por diversos intentos de centralización y coordinación regional y nacional.<sup>5</sup> Con el crecimiento de las organizaciones guerrilleras durante 1990 —las FARC y el M-19—, y la disputa por controlar las organizaciones sociales, revivió un viejo debate sobre si la guerrilla servía para vigilar el autoritarismo estatal, o si éste existía como resultado de la guerrilla (Santos, 1990: 291-299). Lo cierto es que el mayor pluralismo ganado en la década de 1990 dentro de las organizaciones sociales se vio atravesado por las polarizaciones del conflicto armado y por los intentos de subordinar a tales organizaciones bajo un proyecto político específico.

El movimiento indígena también tuvo cambios significativos en la década de 1980. En 1982 se realizó el primer Encuentro Nacional Indígena del cual surgió la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la cual obtuvo el reconocimiento del gobierno. Éste también aceptó a los cabildos como formas autónomas de organización política y a los resguardos como unidades territoriales, hechos que desenlazaron un acelerado proceso de afirmación étnica y política. En parte, ese proceso se expresó con el levantamiento en armas del Movimiento Quintín Lame durante el decenio de 1980; sus líderes aprovecharon las posibilidades de reinserción a la vida civil ofrecidas por las negociaciones de paz a finales de esa década. El caso de este movimiento es tal vez el único ejemplo de reincorporación exitosa de una guerrilla a la vida civil. En este periodo las presiones de los diferentes movimientos armados, y los desacuerdos con éstos, contribuyeron a reforzar la cohesión de los diferentes grupos indígenas en el suroeste del país y a consolidar no sólo su organización, sino también su independencia y autonomía frente a los dos partidos tradicionales y delante de los actores armados. Esto también ayudó a consolidar la unidad territorial de los resguardos frente a los terratenientes y los colonos —opositores históricos de los indígenas por el control de la tierra—. Esta afirmación cultural y étnica se reflejó en las garantías constitucionales de respeto a su autonomía polí-

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Congreso Unitario de Vivienda (1985), el congreso comunal que acuerda la Comisión Nacional de Juntas de Acción Comunal ese mismo año, y el Segundo Congreso Nacional de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares efectuado en 1986, además de múltiples encuentros locales y regionales.

tica y territorial consagradas en la Constitución de 1991 (Orjuela, 1993: 134-161).

En una experiencia similar de afirmación de identidad, las comunidades afrocolombianas están en un proceso más reciente de afirmación cultural y racial, proceso en el cual ha influido el apoyo del clero católico de la zona del Pacífico —la zona más pobre del país y donde está ubicada la mayoría de esta población—. Hay que destacar la participación de los jóvenes y profesionales recién egresados en esa recuperación cultural y política (Londoño, 1994: 44-45). Uno de los grupos más dinámicos es el organizado alrededor del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Dicho grupo inició un proyecto para elevar sus capacidades asociativas, a la vez que fomentó la autonomía frente a las redes bipartidistas tradicionales. Al igual que muchas otras iniciativas autónomas, el PCN ha tratado de usar los espacios institucionales para competir políticamente con las redes bipartidistas —sin mucho éxito—. Es notable que a pesar de ser un grupo que cuenta aproximadamente con seis millones de miembros, sus prerrogativas constitucionales y su reconocimiento social no se comparen, ni lejanamente, con las obtenidas por los grupos indígenas, los cuales no llegan al millón de habitantes. Con todo, la Ley 70 de 1993 avala el reconocimiento de los títulos de propiedad colectivos de las comunidades negras de la cuenca del Pacífico con el fin de asegurar sus derechos territoriales (Hoffmann, 1998: 3-24).

Desde la década de 1970, la evidencia del deterioro ambiental creó un espacio de convergencia para sectores muy diversos. El que haya sido un tema en la agenda de las organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que cuente con receptividad dentro de la estructura gubernamental, ha permitido una consolidación organizativa apreciable de estos grupos y redes. En 1981 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ecológicas; en él se manifestaron tres corrientes: la conservacionista, la tecnocrática —guiada por la propuesta de tecnología apropiada de la ONU—, y una tercera que busca una participación más consciente de la sociedad, ya que considera que la problemática ecológica está mediada por la complejidad social (Restrepo, 1994: 48-49). Luego de este primer encuentro nacional se desencadenaron congresos e intercambios que dieron lugar a la conformación de una importante red de activistas y organizaciones *verdes*, misma que se caracteriza por un sentimiento antibipartidista y por su recelo frente a las iniciativas empresariales o gubernamentales.

El tema de los derechos humanos fue uno de los que más dinamizó a la sociedad civil durante el decenio de 1980. La manera como las autori-

dades políticas y militares han asumido esta nueva problemática desde la década de 1970, cuando surgió como área de controversia pública, ha sido revelador de las concepciones oficiales acerca de quiénes son, en general, los sujetos portadores de derechos, y quiénes no, y por lo tanto de los límites que respeta el Estado frente a uno u otro cuando llega el momento de aplicar la ley o usar la coerción. El tema ha estado relacionado con el tratamiento estatal de la protesta social, la oposición y la rebeldía política —y con el hecho de si éstas se consideran amenazas a la seguridad estatal o traiciones a la nación—. Dependiendo de dónde construyan el límite los diferentes sectores sociales, las implicaciones para las relaciones entre las autoridades y la población son definitivas. Durante la década de 1980, uno de los temas de debate en este campo fue si los derechos humanos formaban parte de una agenda pública legítima o si eran tan sólo un instrumento de la subversión armada para desprestigiar a las fuerzas militares. A pesar de que el tema ha sido prioritario en la agenda internacional sobre democratización política desde el decenio de 1980, sigue siendo considerado sospechoso por la sociedad política oficial y goza de una franca hostilidad de parte del estamento militar.

A fines de 1980 existía aproximadamente un centenar de grupos y comités de derechos humanos en diferentes regiones y municipios del país. Además de la asistencia y solidaridad con las víctimas de las violaciones de derechos, se consolidó una red de información nacional e internacional sobre los abusos cometidos por las autoridades; tal red ha servido de base para las denuncias en escenarios internacionales, y ha ganado credibilidad paulatinamente en todos los niveles —incluidas las esferas civiles del gobierno—. Ante la gravedad de las violaciones, y ante las presiones internacionales, el gobierno inauguró la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a finales de la década de 1980, reconociendo, de este modo, la prioridad del tema en la agenda pública.

El decenio de 1980 finalizó en medio de un proceso de paz en ruinas y de un cambio en la estructura del Estado; se realizaron las dos primeras elecciones de alcaldes por voto directo (1988 y 1990), que formaron parte de un proceso más amplio de descentralización política y administrativa. La posibilidad de que los frentes electorales de la izquierda que cuentan con la aprobación de la guerrilla —Unión Patriótica y Frente Popular— ganaran alcaldías puso al rojo la disputa por el poder político y burocrático local. Esa competencia era un hecho sin precedentes en la historia colombiana, ya que hasta ese año los gobernadores nombraban a los alcaldes, luego de que aquéllos fueran designados por el presidente. Pensar que antiguos guerrilleros, sus voceros o los tradicionales diri-

gentes de los frentes electorales de izquierda pasaran a ser potenciales líderes políticos con capacidad de competir por el poder local agudizó la intransigencia de muchos años de rencores y odios acumulados por la guerra irregular. El periodo 1987-1991 ha sido el más violento en la historia política reciente del país. En esos años, los grupos paramilitares financiados por los narcotraficantes y las élites rurales, y apoyados por fuerzas de seguridad, intensificaron una *limpieza política* en contra de los grupos izquierdistas y comenzaron una carrera como actores decisivos para las posibilidades de una negociación de la paz.

La dinámica de la esfera pública fue ambigua. El proceso de paz iniciado en 1982 permitió la *visibilidad* de los individuos, grupos y movimientos locales y regionales que habían estado en los márgenes de la vida legal y que tenían planteamientos, propuestas, y eran parte de la solución al conflicto armado. El llamado *diálogo nacional* y las mesas de trabajo regional entre grupos organizados de la sociedad, el gobierno y los representantes de la insurgencia, activaron la discusión pública sobre diferentes temas del país que usualmente no eran considerados en los debates en el Congreso y no tenían resonancia en los medios masivos de comunicación. A pesar de los asesinatos, hostigamientos y rumores sobre futuros atentados, las negociaciones dejaron oír la voz del *otro país* que no había tenido expresión pública. Académicos e investigadores sociales también tuvieron nuevas oportunidades para ampliar las visiones sobre el pasado y el presente nacional. Un ejemplo de ello fue la colección de historia de la Editorial Planeta, proyecto aún más ambicioso que el ya mencionado de Colcultura.

La apertura de la esfera comunicativa y pública en la década de 1980 —similar a la ocurrida durante la época de la reforma agraria—, y las posibilidades de comunicación, asociación y propaganda que permitieron, fue, sin embargo, mucho más riesgosa que la ocurrida durante los años de las movilizaciones campesinas. Las posibilidades de participación pública para los sectores radicales o reformistas fueron reducidas, a pesar de los nuevos espacios creados por la descentralización y las conversaciones de paz, debido a los asesinatos y atentados contra políticos y activistas radicales y de izquierda. Paradójicamente, la reforma, impulsada para promover la democracia y la autonomía local, polarizó aún más el conflicto armado; desde entonces ha expuesto a los civiles activos en política local a las amenazas de las guerrillas, los paramilitares o las fuerzas de seguridad.

Con todo, el gobierno saliente logró en 1990 la aprobación por referendo popular de una Asamblea Constituyente para 1991, a pesar de la enconada oposición del Congreso y de las élites políticas bipartidistas. Igual-

mente, ese gobierno saliente logró que el grupo guerrillero M-19 dejara las armas; si bien no se trataba del grupo más numeroso y mejor armado, sí era uno de los que había logrado mayor impacto en la vida pública nacional. Estos dos hechos despertaron nuevas esperanzas para las posibilidades de renovación política en medio del gran desconcierto causado por la violencia selectiva en contra de los candidatos y las figuras de la izquierda, o de aquéllos con posiciones en contra del narcotráfico. La década de 1990 llegó a su fin sin paz y en medio del miedo.

### LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL NUEVO MARCO PARTICIPATIVO

En la Constituyente de 1991 quedaron representadas las dos corrientes de la sociedad civil que habían tenido protagonismo público desde el inicio del Frente Nacional: la que ponía énfasis en la transformación del régimen político, por un lado, y la que planteaba el reformismo dentro de los marcos vigentes, por el otro. La primera ponía énfasis en lo cerrado del sistema político y, por tanto, en la necesidad de abrirlo; la segunda en la estabilidad institucional que éste había traído y, por tanto, en la necesidad de reformarlo, pero sin cambiarlo (Pizarro, 1999: 297-333). El contexto en que se hizo la reforma era el de *acercar el gobierno al ciudadano*, y los instrumentos para ello fueron los mecanismos de participación y descentralización política y administrativa.

La composición de la Constituyente quedó repartida en tres fuerzas más o menos equivalentes: el Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional —conservador— y la Alianza Democrática M-19 —agrupación de guerrilleros desmovilizados y otros grupos de izquierda—. Las decisiones se tomaron por consenso, pero el énfasis fue puesto en la incorporación de los grupos guerrilleros amnistiados y las minorías étnicas y religiosas, en pasar del bipartidismo al multipartidismo, y en la profundización de la descentralización (Pizarro, 1999: 297-333). Los tres objetivos se lograron, aunque con diferente éxito. Después de lograr una significativa votación en 1991, la representación de los guerrilleros amnistiados prácticamente desapareció en 1998. No se llegó al multipartidismo, sino a una atomización del bipartidismo. La descentralización creó un tremendo hueco fiscal que tiene en jaque a las finanzas estatales. En suma, se avanzó en la democratización, mas no en la gobernabilidad (Pizarro, 1999: 297-333).

Es cierto que se ampliaron las instancias de debate y consulta de políticas públicas —Consejos Territoriales, Juntas Administrativas Loca-

les, Consejos Municipales de Planeación, Juntas Municipales de Educación, Consejos Juveniles Municipales, Veedurías Ciudadanas, entre otros—. Igualmente, esos espacios han ofrecido posibilidades para el fortalecimiento de la sociedad civil, mismas que se han expresado en la creación y consolidación de un número significativo de organizaciones, redes, coordinaciones de acciones para la gestión de propuestas de interés público, y en el incremento de contrataciones entre organizaciones cívicas y entidades gubernamentales (Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 120-137). Sin embargo, más que el papel decisivo de las organizaciones, se ha tendido a privilegiar el papel consultivo y deliberativo. Además, la Ley 134 de 1994 —sobre participación de la sociedad civil— ha sido vista como un bloqueo a la democracia participativa, prioridad de los constituyentes de 1991.

En Bogotá, las primeras evaluaciones de los mecanismos de participación no son muy optimistas. El número de participantes en las JAC ha disminuido, lo mismo que el número de horas por persona invertido en la vida comunal. El ciclo de vida de los mecanismos de participación establecidos en la Constitución de 1991 se asemeja *al rebote de una pelota*. El ejemplo más claro es el de las veedurías ciudadanas, que fueron acogidas con entusiasmo a comienzos de la década de 1990, y que hoy son prácticamente inexistentes (Gutiérrez, 1998: 31-54). Además, como el Estado perdió el monopolio de la coerción, y se han multiplicado los actores armados, las organizaciones sociales tienen que negociar permanentemente *con todos, sin pertenecer a ninguno*. El ambiente para la entrada de nuevas formas de voluntariado es *hostil, duro y riesgoso*, de ahí la escasa base social que tienen los nuevos mecanismos de participación. En concreto, el capital social de Bogotá ha disminuido, y la mayor oferta de participación por parte del Estado ha encontrado muy pocos adeptos (Gutiérrez, 1998: 31-54). Aunque la anterior situación no puede generalizarse a todo el país, sí es ilustrativa de las condiciones en las que hay que operar, en particular en las zonas con influencia de los actores armados.

La Constitución de 1991 trajo consigo un nuevo lenguaje a la arena pública. Los nuevos mecanismos de participación suponían un sujeto político ya formado —o en proceso—, que asumiera espontáneamente su participación en los nuevos espacios institucionales. En Bogotá, el candidato Antanas Mockus bautizó en 1994 su campaña a la alcaldía con el lema *Ciudadanos en Formación*. Sin embargo, la realidad demostró que ese ciudadano virtuoso, respetuoso de la ley, simplemente no existía: había que moldearlo. El tono pedagógico de la administración Mockus fue notorio, con llamados a comportarse civilizada y racional-



mente, resaltando la ciudadanía como virtud y deber, a costa de una entendida también como derechos (Gutiérrez, 1998: 50-54). Esta última se refería a las redes bipartidistas, quienes apropiándose del nuevo lenguaje estaban convirtiendo los favores en *titularidades*, lo mismo que a las bases izquierdistas, quienes, acostumbradas a demandar del Estado, no consideraban un cambio de actitud como parte de la solución. Con todo, el cambio de referentes propiciado por la discusión alrededor de la Constitución de 1991 facilitó un tránsito hacia posiciones de colaboración con el Estado, y de menos confrontación con éste.

Una mirada global al *asociacionismo* en Colombia da una idea de su dimensión. Un estudio nacional reciente acerca de las organizaciones de la sociedad civil señala la existencia de 182 724 organizaciones en un total de 1 073 municipios (Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 126-127). Estas organizaciones incluyen empresas asociativas, cooperativas, asociaciones gremiales, ONG, entidades de beneficencia, redes, clubes y múltiples organizaciones con fines sociales, ambientales, culturales, étnicos y de género. Sin embargo, los autores advierten que esta alta densidad organizacional puede llevar a equívocos si no se realiza un análisis ponderado de la calidad del tejido social que se ha configurado. En primer lugar, el trabajo observa la diversidad organizacional según su naturaleza. El 81.6% son organizaciones mixtas, creadas por iniciativa del Estado y gestionadas por el sector privado. Éstas mantienen fuertes vínculos con las agencias estatales en su reglamentación, hecho que es coherente con la estructura clientelista y con el tutelaje —creado por el bipartidismo— ejercido sobre las organizaciones sociales. El 16.7% son gestadas y administradas autónomamente por la sociedad civil, y 1.7% corresponden a espacios de representación, deliberación y fiscalización de las organizaciones civiles en los espacios creados por la Constitución de 1991.

De un total de 145 177 organizaciones, 62% tiene un enfoque de tipo asistencial, tanto si son mixtas o privadas. Esto se explica por el peso que la beneficencia ha tenido en Colombia en el origen de la acción social, lo mismo que en las estructuras paternalistas asociadas con ésta. Una cuarta parte de las organizaciones tiene una tendencia *desarrollista*: se articulan funcionalmente con las estructuras políticas y los recursos provenientes del Estado, del sector empresarial, de algunas organizaciones de la sociedad civil o de la cooperación internacional. Finalmente, un pequeño número de organizaciones (12%), desde planteamientos más globales y estructurales y una perspectiva que busca fortalecer la esfera pública, no sólo como lugar de debate sino de decisión, muestran una tendencia al empoderamiento de los actores sociales, al utilizar los espacios institucionales y tener acceso a campos de decisión en los nive-

les local y regional. Se diría que existe un proceso de conformación de actores sociales en marcha, con diversos alcances en cuanto a las capacidades para mejorar sus condiciones de vida y viabilidad a instancias de poder, aunque los primeros resultados analizados para Bogotá indican que hay que ser cautelosos en las afirmaciones.

## CONCLUSIONES

En los últimos 30 años han surgido —o se han consolidado— diferentes grupos que desde la sociedad civil han sido protagónicos en las demandas sociales y políticas, lo mismo que en propiciar relaciones más autónomas ante el Estado. La descentralización, la Constitución de 1991 y las negociaciones de paz para ahondar aún más la reforma del régimen, han propiciado un clima favorable a esas actitudes, a pesar de la violencia política y la persistencia de la confrontación armada. Un hecho importante es que las dos corrientes de la sociedad civil mencionadas han tenido oportunidades para interactuar y buscar agendas comunes, aunque los resultados en términos de gobernabilidad no hayan sido los mejores.

No obstante la intensa movilización social y política de los últimos 30 años, hasta el momento no se han configurado relaciones que superen el clientelismo, o que propicien la creación de una comunidad política que supere el enfrentamiento armado. El último lustro del siglo pasado mostró una reactivación de la acción colectiva alrededor de la paz; en esa acción confluyeron sectores considerados antagónicos en otros ámbitos —como sindicalistas y empresarios, o los antiguos ex guerrilleros o izquierdistas y los dirigentes bipartidistas o empresariales—. A este grupo se han sumado diferentes organizaciones de la Iglesia católica y otros credos, las ONG de derechos humanos, de ambientalistas, de grupos de mujeres, entre otras, conformando así un clima de concertación sin precedentes en favor de la paz.

La administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) parece estar decidida a cambiar la inercia de 16 años de negociaciones fracasadas de paz; para ello cuenta con un contexto internacional que pone énfasis en la democratización y el respeto por los derechos humanos, todo lo cual ha tenido consecuencias internas considerables que contrastan con el contexto de la Guerra Fría de la década de 1980. Una posición favorable de las fuerzas armadas respecto del proceso de paz y la negociación política con la insurgencia es clave para el éxito. Una posición similar por parte de la guerrilla también es definitiva. Un deslinde cla-

ro de las fuerzas armadas con los grupos paramilitares y de autodefensa, y un respeto por los derechos humanos y las organizaciones que los promueven, le darían un impulso decisivo a un acuerdo de paz. Ayudaría también el cese de secuestros por parte de la guerrilla. Además, el nuevo contexto internacional ha mostrado que las posibilidades de pacificación interna pueden ligarse con el control del narcotráfico, al incorporar a la insurgencia izquierdista como nuevos poderes regionales de un Estado remodelado, a cambio de un control del narcotráfico en las zonas de su influencia.

Sin embargo, existe el peligro de *narcotizar* la agenda de paz y de poner en un segundo plano las reformas políticas y sociales, riesgo que se origina en la enorme presión de la política exterior de Estados Unidos sobre la dinámica interna colombiana. El éxito o fracaso del proceso de paz depende en buena parte de cómo, cuándo y dónde juegue sus cartas Estados Unidos, las cuales a veces no parecen estar comprometidas con una solución política, sino militar; es decir, la profundización de la gobernabilidad democrática no parece ser prioritaria.

Finalmente, ante la complejidad e inminencia de coyunturas definitivas de la situación política y social en Colombia, es clara la intención de las principales fuerzas de la sociedad civil de convertir esta lucha por la paz en el nuevo eje a través del cual se logre un acuerdo político que permita un rediseño del Estado. A pesar de las discrepancias, las diferencias sociales y las ambigüedades de la guerrilla en el proceso de negociación, el grado de convergencia logrado para una solución política no había sido tan importante en el pasado. Con todo, persiste en el ambiente una preocupación sobre el rumbo final de las acciones y los efectos de las decisiones de Estados Unidos en el proceso de paz. La interrogante es si la evolución de las negociaciones contribuirá a una recomposición de los espacios asociativos que acabe —o, por lo menos, siga disminuyendo— con el tutelaje bipartidista y de las organizaciones armadas, que permita y reconozca la pluralidad de la sociedad, y propicie relaciones menos conflictivas entre el Estado y las organizaciones sociales. Esto también debería incluir una satisfacción mínima de las demandas por justicia social. Lo contrario corre el riesgo de recomponer un pacto de élites para recuperar el amenazado control social y político.

#### BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements", en Sonia Álvarez,

- Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Culture of Politics/Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, 1998.
- Bejarano, Ana María, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", *Análisis Político*, núm. 15, 1992.
- , "Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil, y régimen político. Una mirada conceptual", *Controversia*, núm. 167, 1995.
- Bonamusa, Margarita, "¿Qué es la sociedad civil?: una mirada a Colombia", en *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, 1997.
- Castellanos, Camilo, "A la nueva república le falta el sujeto", en *Colombia: análisis al futuro*, Bogotá, CINEP, 1992.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. 2, Madrid, Alianza, 1996.
- Cavarozzi, Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, 1992.
- Dagnino, Evelina, "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, 1998.
- Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra, 1994.
- González, Camilo, "Movimientos cívicos 1982-1984. Poder local y reorganización de la acción popular", *Controversia*, núm. 121, 1984.
- Gutiérrez, Francisco, *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*, Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1998.
- Hoffmann, Odile, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", *Análisis Político*, núm. 34, 1998.
- Joseph, Gilbert y Daniel Nugent, "Popular Culture and State Formation in Revolutionary Mexico", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.
- Keane, John, *Civil Society. Old Images, New Visions*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Leal, Francisco, "El Estado colombiano: crisis de modernización o modernización incompleta?", en Jorge Orlando Melo (coord.), *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, Bogotá, Siglo XXI, 1991.
- y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1990.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transmission and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Londoño, Rocio, *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*, Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.
- Mandani, Madmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

- Montúfar, César, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *Controversia*, núm. 168, 1996.
- O'Donnell, Guillermo, "On the Fruitful Convergences of Hirschman's Exit, Voice and Loyalty y Shifting Involvements: Reflections from the Recent Argentine Experience", en *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.
- Orjuela, Luis Javier, "Aspectos políticos del nuevo ordenamiento territorial", en John Dugas (comp.), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Uniandes, 1993.
- Pécaut, Daniel, "Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia", en Francisco Leal (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1999.
- Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero, "La reforma militar en un contexto de democratización política", en Francisco León (comp.), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, TM-Iepri-Colciencias, 1995.
- Pizarro, Eduardo, "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.
- Restrepo, Luis Alberto, "Relación entre la sociedad civil y el Estado", *Análisis Político*, núm. 9, 1990.
- , *El potencial democrático de los movimientos sociales y de la sociedad civil en Colombia*, Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.
- Romero, Mauricio, "De la factoría a la microempresa: el desmonte del sindicalismo", en varios autores, *Movimientos sociales ante la crisis en Sudamérica*, Bogotá, CINEP, 1986.
- , "Élites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.
- , "Identidades políticas y conflicto armado en Colombia. El caso del departamento de Córdoba", en varios autores, *Conflictos regionales. Atlántico y Pacífico*, Bogotá, Iepri-Fescol, 1998.
- Santana, Pedro, "Organizaciones no gubernamentales, democracia y derechos humanos", en *Síntesis 98. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Iepri-Fundación Social, 1998.
- Santos, Boaventura, "Debate", en Germán Palacio (comp.), *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, Bogotá, ILSA-CEREC, 1990.
- Silva, Gabriel, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en *Historia política, 1946-1986*, tomo II, Nueva historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989a.
- , "Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la represión", en *Historia política, 1946-1986*, tomo II, Nueva historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989b.

Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

Uribe, María Teresa, "Las representaciones colectivas sobre la sociedad civil en Colombia", en s. a. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, 1997.

Villar, Rodrigo, *Defining the Nonprofit Sector: Colombia*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1998.

———, María Eugenia Álvarez y Diana Constanza Castillo, "Organización y participación de la sociedad civil", en varios autores, *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Fundación Social, 1998.