

consagraron en el Concilio Vaticano II. Allí, la Iglesia dejó muchos de los anatemas que había lanzado en el siglo anterior, dio paso al pluralismo y a la comprensión con respecto a otras iglesias y retomó con vigor el contenido social que timidamente había esbozado en diferentes encíclicas a partir de León XIII.

Todas esas circunstancias de orden interno y externo, influyeron notoriamente en la iglesia colombiana para producir un gran desconcierto. Por las razones atrás expuestas, la Iglesia Católica había estado sobreprotegida en Colombia, no solamente por las prerrogativas que le otorgaba el Estado como contraprestación por su participación política, sino que la Iglesia no tenía que competir con otros credos pues era insignificante el número de protestantes, judíos, mahometanos o creyentes de otras religiones, y aún el laicismo y el anticleralismo de otros países de tradición católica como Francia o México, en Colombia no se vivieron. De allí que, entre los cambios del Concilio Vaticano Segundo que abrían una ventana al mundo moderno y ante los cambios producidos en la sociedad colombiana, ejemplificados por la actitud de la población que sin romper con su Iglesia practicaba masivamente el control natal, la Iglesia, que había sido uno de los pilares tradicionales de apoyo del sistema, hubiese perdido su control. El resultado fue la desocupación que vivieron los seminarios en los decenios anteriores, el grupo de Golconda, el Celam de Medellín, los curas rebeldes, Camilo Torres y el porcentaje más grande del mundo de curas guerrilleros, que con su nuevo evangelio se alistaron en la revolución. Por supuesto, el país entero se resintió por esta situación, pues una sociedad secularmente regida por una ética religiosa vio cómo se quebraba la Iglesia, cómo se modernizaba aceleradamente el país, cómo en breve tiempo se desvanecían antiguos valores y cómo su ética religiosa no era compensada por una ética civil, la cual, a pesar de la nueva realidad, no se ha impuesto en nuestra sociedad. En ello radica gran parte de nuestro desajuste y uno de los problemas más grandes de nuestra sociedad, el de la credibilidad, tiene su origen allí.

Para que se diera en Occidente lo que se conoce como «la modernidad» se requirieron medio milenio y una serie de revoluciones que van desde la Reforma Protestante con sus secuelas de guerras religiosas pasando por la Revolución Francesa y las que le siguieron en Europa y América durante el siglo XIX, continuando con la revolución social encarnada por los bolcheviques de la Revolución China y las del antiguo mundo colonial.

Colombia, por razón de su geografía y de la ubicación de sus gentes, por el trauma sufrido tras la experiencia dolorosa de la amputación de Panamá, y sobre todo, por el régimen que en este país se instauró a partir de 1886, se replegó sobre sí, sin que por mucho tiempo lo afectaran las corrientes universales y el ritmo de la modernidad. Pero a partir de los tres últimos decenios, pareciera que se hubiera lanzado en la búsqueda del tiempo perdido y que quisiera recorrer en un breve transcurso de tiempo el camino que en Occidente requirió cinco siglos para alcanzar esa modernidad.

## La fragmentación del Estado

Es una trágica paradoja el hecho de que, precisamente durante el periodo de mayores cambios en toda su historia, Colombia hubiera estado regida por la estructura y el sentido del Frente Nacional. Este fue ideado en un momento difícil de la historia del país como una forma para terminar con la violencia política que en ese momento tenía una clara connotación bipartidista. Y en realidad esa fase de la violencia fue amortiguada por el novedoso experimento político. En ese sentido como en otros que ya hemos anotado, el Frente Nacional fue algo positivo. Lo que se le critica fue su prolongación innecesaria.

El Frente Nacional fue ideado como una especie de camisa de fuerza entre los dos partidos tradicionales para que ninguno tomara ventaja sobre el otro y en esa forma se pudiera garantizar la convivencia. Sus fórmulas tenían ese sentido: repartir por mitades las burocracias, incluyendo dentro de ésta el poder judicial, producir la alternación en la presidencia, establecer la mayoría de dos terceras partes en el parlamento, las asambleas y los concejos. Tuvo como limitación el hecho de que no se pensó en terceras posibilidades, en terceros partidos y movimientos. Era un sistema preventivo, en el que se ignoraba la controversia. Un mecanismo de frenos y contrafrenos para que la situación no se desbordara. Sistema tal vez adecuado para otros momentos pastoriles de la historia de Colombia, pero no precisamente para las épocas dinámicas y de cambios. El país se acostumbró a las soluciones de retaguardia y vino el desfase entre una realidad que se desbordaba y un sistema estático que terminó en el inmovilismo y en el bloqueo de las soluciones reformistas.

Ante ese desfase vino la inadecuación del Estado, su desbordamiento, su fragmentación. Fragmentación que se palpa en lo regional, pues sólo tardamente, a partir del Acto Legislativo Número 1 de 1986 se respondió parcialmente a la necesidad descentralizadora de tipo municipal. Fragmentación que aún se observa espacialmente, porque aún no se logra responder a las nuevas necesidades de las masas desplazadas hacia los centros urbanos que claman no sólo por servicios, sino por democracia participativa, con el objeto de contribuir, así sea en parte, al manejo de su entorno cotidiano. Fragmentación en los partidos políticos, que se atomizaron porque, a falta de recurrir a la población, concentraron cada vez más el poder de decisión en los cenáculos, hasta el punto de que hoy sólo es el reducido sector parlamentario el que controla la vida de los partidos. Fragmentación en las respuestas parciales, y no de tipo nacional, con las que esporádicamente los partidos y el parlamento intentan en vano conjurar la crisis. Fragmentación del Estado en sus elementos básicos, como son el monopolio de la justicia y el ejercicio de la fuerza dentro del marco de la ley. Pareciera que la realidad colombiana fuera en el sentido inverso de los dogmáticos manuales de materialismo histórico, productos del estalinismo, en los que el paso siguiente al capitalismo sería indefectiblemente el socialismo. No sucede así entre nosotros: es como si del capitalismo volviéramos al feudalismo, como bien lo atestiguan la frag-

mentación de la justicia y del ejercicio de la fuerza. Una justicia inexistente, que el Estado no dispensa.

## Legalidad que no concita la legitimidad

Decía el jurista Alberto Hernández Mora, en la inauguración del Seminario sobre Estado de Derecho, promovido por la presidencia que la República y el P N U D: «Es punto central en las preocupaciones de la sociedad contemporánea la legitimidad de sus instituciones políticas. Los actos humanos son legales cuando se ajustan a la ley y las instituciones son legítimas cuando hunden sus raíces en el consenso colectivo, cuando expresan un modo de ser, de pensar y de aspirar de la comunidad. La legalidad es labor del jurista que se concreta en la observancia y aplicación de la ley. La legitimidad es tarea del político, que debe asegurar que las instituciones respondan a las circunstancias sociales de la época para que sean instrumento idóneo de todo gobierno y brinden nítidos cauces a las fuerzas sociales que expresan la aspiración colectiva a mejores condiciones de vida...Si repasamos la historia de las instituciones políticas colombianas, la balanza se inclina en favor de la legalidad. Mucha legalidad y poca legitimidad...Los colombianos en gran medida, no hemos sido buenos usufructuarios del derecho, sino, en cierta forma sus víctimas»<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista constitucional, la segunda vértebra al estatuto de 1886, se la quebró el Acto Legislativo N° 1 de 1986 sobre elección popular de alcaldes y referéndum municipal. Con el se dio un paso en el camino de la democracia local y la participación. A partir de allí, es innegable que se ha legislado sobre temas esenciales de la vida social sin que las normas hayan conmovido el tejido social ni concitado el apoyo, que es uno de los requisitos de la legitimidad. Así, se expidieron normas para la reforma del régimen municipal y para la descentralización fiscal. Se legisló para institucionalizar los partidos, para la democratización de la televisión, y luego vinieron leyes de reforma agraria y urbana, ley sobre cooperativas, ley de pensiones, ley marco de microempresas, para la pequeña y mediana industria, la reforma de los Ministerios de Agricultura, Desarrollo y Trabajo, etc. Ahora se discute, —digo mal, porque ello no se ha dado con la reforma constitucional, ni fuera ni dentro del parlamento— un nuevo cambio a la constitución que, en medio de una maraña de disposiciones, trae algunos artículos de conveniencia. Sin embargo, el país no se siente integrado y partícipe de estas normas y cada vez es más profundo el foso entre legalidad y legitimidad.

## Del diagnóstico a las respuestas

1) Es necesario revisar el modelo de desarrollo económico y social. Si bien es cierto que la crisis colombiana es sobre todo de tipo ético, de falta de consenso y de legiti-

<sup>1</sup> Alberto Hernández Mora. El Estado de Derecho y el Cambio Social. Seminario: «Estado de Derecho», organizado por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado en Colombia. Paipa. Noviembre 2 de 1989.

dad, cierto es también que las profundas desigualdades sociales están en la base del desajuste y que mientras éstas no se corrijan, cualquier tipo de respuesta de orden constitucional y legal, será formal y meramente normativa. Es imposible sostener un modelo de convivencia en un país con características de desigualdad en el ingreso como el nuestro y el cual, no obstante algunos avances en las condiciones de vida, está marcado por la falta de respuestas efectivas para la mayoría de la población, en lo que se refiere a empleo, salario suficiente para un nivel de vida decoroso, servicios, recreación, etc. Para no abundar sobre una realidad que cotidianamente percibimos en sus desigualdades, veamos unas cifras. El 40% de la población colombiana sólo recibe el 9% del ingreso, a la par que el 10% más rico recibe el 20%. El desempleo es el flagelo más grande de la población, pero entre los que logran conseguir un trabajo, el 70% sólo recibe el salario mínimo. La economía informal o la del rebusque, ocupa 2.600.000 trabajadores y contribuye con el 34.4% de los empleos urbanos, pero los trabajadores que en ella se ocupan no tienen prestaciones ni seguridad social. La cobertura actual de acueductos es del 57% y la de alcantarillados del 44%. Lo anterior significa que más de 11 millones de personas carecen de acueducto y más de 16 millones no tienen servicio de alcantarillado. De las diez mil comunidades rurales del país, solamente 2.862 cuentan con algún servicio telefónico, lo que implica que el 60% de las localidades rurales están incomunicadas. En la falta de prestación de servicios públicos y en su mala calidad, radica gran parte de la protesta ciudadana de los últimos años, ejemplificada en la proliferación de los paros cívicos. De cada cuatro paros cívicos realizados entre agosto de 1984 y el mismo mes de 1986, tres fueron ocasionados por problemas relacionados con los servicios públicos. (Sobre todos estos asuntos, consúltense los trabajos presentados en el Foro Nacional de Servicios Públicos, de la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 26 y 27 de julio de 1989).

2) Es necesaria una profunda transformación de los mecanismos de representación de los ciudadanos y en especial de los partidos políticos. El país vive una aguda crisis de representatividad. En otras épocas los partidos tradicionales, muchas veces por motivos atónicos y aún irracionales como eran los odios heredados, cumplieron una función aglutinante de representación. Pero hoy en día, la circunstancia de feudalización de la vida colombiana, que anotábamos atrás, se capta claramente en los partidos. No hay jefaturas nacionales y las que así se denominan son nominales o evocadoras nostálgicas de otros tiempos. Sin una consagración legal, la práctica impuso la representación uninominal para el parlamento, pues son contados los casos de listas que realmente pueden obtener más de un escaño. La dirección real de los partidos, si es que dirección puede llamarse al manejo desorganizado de montoneras, quedó exclusivamente en manos del sector parlamentario, el que a través de mecanismos espurios como los auxilios parlamentarios, crea a su favor una gabela antidemocrática con respecto a los demás ciudadanos, para hacerse reelegir. Como en las monarquías, el empleo de parlamentario se está convirtiendo en perpetuo y hereditario. El