

# Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa\*

Carolina Jiménez Martín\*\*

## RESUMEN

Frente a estas realidades, la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se erigió como el gran momento político para la consolidación de un nuevo proyecto de sociedad caracterizado por una verdadera eticidad democrática. Las narrativas de la democracia participativa y la consolidación de la paz se constituyeron en los nuevos valores para la legitimación del nascente proyecto social. La puesta en escena de estas narrativas permitió la convergencia de los diversos actores sociales en la alternativa de convocar al constituyente primario para la formulación de un nuevo pacto político. De hecho, la idea de la ANC fue defendida con diferentes matices por diversas fuerzas sociales y políticas que iban desde las tendencias más progresistas hasta las más conservadoras. Sin embargo, no se puede olvidar que el actor más interesado en la construcción de una nueva Carta Política para los colombianos era el ejecutivo.

*Palabras clave:* estudios constitucionales, poder ejecutivo, Colombia.

[132]

Moments, sceneries, and subjects in the constituent production. Critical approaches to constitutional process in 90's

## SUMMARY

In front of these realities, the convocation to the Constituent National Assembly was erected as the great political moment for the consolidation of a new society project characterized by a true democratic eticidad. The narratives of the democracy participativa and the consolidation of the peace were constituted in the new securities for the legitimation of the nascent social project. The setting in scene of these narratives allowed the convergence of the diverse social actors in the alternative of summoning to the primary constituent for the formulation of a new political pact. In fact, the idea of the ANC was protected with different shades for diverse social and political forces that you/they went from the most progressive tendencies to the most conservative. However, he/she cannot forget that the most interested actor in the Construction of a new Political Letter for the Colombians was the executive.

*Key words:* constitutional studies, Colombia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 13/5/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 22/5/2006

\* Este artículo hace parte de los resultados de la investigación "Democracia & Neoliberalismo. Tensiones y condiciones de posibilidad en la formulación de la Constitución Política del 91", elaborada por la autora en el programa de la Maestría en Estudios políticos del Iepri, bajo la dirección del profesor Gonzalo Sánchez.

\*\* Politóloga y magíster en Estudios Políticos. Docente e investigadora adscrita al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

carolinajimenezm@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

Múltiples y de diversos órdenes fueron los acontecimientos que condujeron a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1990<sup>1</sup>. En efecto, la crisis del régimen político, la incapacidad del Estado para consolidar un monopolio de la coacción física legítima, la tendencia hacia una mayor desigualdad de ingresos, el mantenimiento de niveles muy altos de pobreza, la consolidación de instituciones sociales que obstaculizaban el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía, las profundas transformaciones en el espacio público, entre otros, se constituyeron, al decir de las diversas fuerzas políticas y sociales de la nación, en elementos perturbadores para la estabilidad del sistema social colombiano.

Frente a estas realidades, la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se erigió como el gran momento político para la consolidación de un nuevo proyecto de sociedad caracterizado por una verdadera eticidad democrática. Las narrativas de la democracia participativa y el fortalecimiento de la paz se constituyeron en los nuevos valores para la legitimación del naciente proyecto social. La puesta en escena de estas narrativas permitió la convergencia de los diversos actores sociales en la alternativa de convocar al constituyente primario para la formulación de un nuevo pacto político. De hecho, la idea de la ANC fue defendida con diferentes matices por diversas fuerzas sociales y políticas que iban desde las tendencias más progresistas hasta las más conservadoras. Sin embargo, no se puede olvidar que el actor más interesado en la construcción de una nueva Carta Política para los colombianos era el ejecutivo.

El ejecutivo encontraba en la convocatoria de la ANC, el mejor escenario para la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo fundado en la economía de mercado, es decir “*El nuevo paradigma neoliberal del desarrollo*”. En esta óptica, la nueva Carta Política permitiría estructurar el marco jurídico necesario para la reforma del Estado y el afianzamiento de un nuevo modo de regulación. Así, bajo el ropaje de la democracia participativa y la búsqueda de la paz, que se erigían como términos atractivos, convocantes y adherentes, el ejecutivo escondió todo el proceso de privatización del Estado, de liberalización de la economía y de construcción de una sociedad heterónoma. En consecuencia, algunas fuerzas políticas no alcanzaron a descifrar el verdadero sentido de la reforma del orden constitucional, y quedaron presas en las narrativas de la construcción de una verdadera democracia participativa y en la consolidación de la paz<sup>2</sup>.

Este carácter emancipatorio y progresista que se le ha asignado a la Constitución del 91 ha generado un gran mito político en el seno de la sociedad colombiana, que no ha permitido ver en toda su complejidad lo que realmente significó el proceso constituyente. Por esto el propósito de este artículo es develar, por una parte, que la reforma constitucional aprobada no fue un producto coyuntural, sino que respondió a todo un proceso de reestructuración del régimen y, por la otra, poner en evidencia que las narrativas de la democracia participativa y la paz lograron invisibilizar el contenido económico neoliberal

<sup>1</sup> Es importante aclarar que en un principio se hablaba de una reforma de orden constitucional y no constituyente. De hecho, las elecciones de mayo de 1990 se hicieron en nombre de una convocatoria a una asamblea nacional constitucional; el título de constituyente lo adquiere al final del proceso, en octubre de 1990, cuando la Corte Suprema de Justicia consideró que la asamblea no podía ser limitada en su competencia, por un temario diseñado por el ejecutivo; de esta manera quedaban eliminadas las restricciones al ejercicio pleno de la soberanía de la asamblea.

<sup>2</sup> MONCAYO, Víctor Manuel, *El Leviatán derrotado*. Bogotá, Ed. Norma, 2004, pp. 197-217.

de la reforma, es decir, el problema de la adecuación del aparato político a las nuevas exigencias de la economía de mercado. En esencia, el apartado busca problematizar los tres escenarios de producción constitucional –*Participación política del constituyente primario, elitismo estructurado y ANC*– y develar que las narrativas de la democracia resultaban convergentes con la adecuación del aparato político a las nuevas exigencias de la economía de mercado.

De este planteamiento se desprende la siguiente hipótesis:

El espacio de deliberación de la ANC no se constituye en el escenario determinante para la configuración de la nueva Carta Política. Por el contrario, el escenario de elitismo estructurado de gobierno que lo antecede se erige como el momento fundamental del proceso. De tal suerte, que el imaginario pluralista y consensual que rodea la Carta está precedido del diseño elitista de un proyecto de sociedad neoliberal, fabricado por el ejecutivo.

Esta hipótesis busca develar el papel protagónico que desempeñó el equipo de gobierno –la elite intelectual– en la concepción, el diseño y la elaboración del nuevo proyecto de sociedad. Se trata de un escenario que he denominado de elitismo estructurado y que precede al espacio de discusión de la ANC.

Para su desarrollo, el apartado se estructura en seis momentos: el primero, “Reclamaciones por una apertura democrática”, sugiere una aproximación a las lecturas que desde los diversos actores políticos y sociales, se hacía del proceso constituyente. El segundo momento, “Antecedentes jurídicos y políticos”, devela la teoría constitucional construida por la elite intelectual del gobierno Barco, para permitir la convocatoria a la Asamblea Nacional Constitucional. El tercer momento, titulado “Momentos y pactos políticos: el camino a la ANC”, expone de manera general los pactos que la administración de César Gaviria gestó con las fuerzas políticas mayoritarias en el Congreso, para lograr que el ejecutivo orientara, diseñara, promoviera y ejecutara el proceso constituyente. El cuarto momento, “Primer escenario: participación política del constituyente primario, propuestas de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias”, problematiza el escenario de deliberación política que se da a nivel del constituyente primario. El quinto momento “Segundo escenario: elitismo estructurado, principios para un nuevo orden constitucional”, expone de manera general la forma como el ejecutivo y su equipo de gobierno asumen la producción del texto constitucional, definiendo de este modo el contenido filosófico, político y económico de la Carta del 91. Finalmente, “Tercer escenario: la Asamblea Nacional Constituyente: discusión política concertada”, establece el espacio de deliberación de la ANC como un momento de legitimación política, más que como un momento de producción del texto constitucional.

#### **RECLAMACIONES POR UNA APERTURA DEMOCRÁTICA**

La difícil situación por la que atravesaba el país durante la década de los ochenta del siglo pasado, aunada a los profundos cambios en el escenario internacional, se constituyeron en elementos clave para la convergencia de las diversas fuerzas políticas y actores sociales en la idea de la elaboración y puesta en marcha de una nueva Constitución. En efecto, la situación de violencia, narcoterrorismo y descomposición social en el escenario nacional, y el fin de la confrontación bipolar, representada en la caída del Muro de Berlín y el derrumbe del bloque socialista, en el escenario internacional, contribuyeron a distensionar

[134]

la polarización entre el Estado y los movimientos populares, y facilitó la convergencia de los distintos actores y factores en un único proceso: el proceso constituyente<sup>3</sup>.

No se puede olvidar que, “bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), la naturaleza restringida y excluyente de la democracia colombiana llegó a su punto crítico” (Múnera, 1999:4). La puesta en escena de la estrategia político-militar del Estatuto de Seguridad Nacional, la creciente pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, el fortalecimiento e incremento de la acción insurgente, aunados a la autonomía del movimiento popular con respecto a las fuerzas políticas tradicionales, crearon un contexto favorable para que se empezara hablar de la apertura del régimen político<sup>4</sup>.

En consecuencia, bajo la administración de Belisario Betancur (1982-1986), se desplegaron una serie de acciones y programas concretos, conducentes a involucrar a la sociedad civil en los escenarios de decisión política. Tal fue el caso de la elección popular de alcaldes y el proceso de paz. La configuración de estos incipientes escenarios de participación popular y la posibilidad de encontrar una salida negociada al conflicto permitieron consolidar en el imaginario político nacional la idea de la democracia participativa como la única salida viable a la crisis del régimen político colombiano. De tal suerte que la convocatoria a una asamblea nacional constitucional se convirtió en el espacio privilegiado para crear y consolidar un real espacio de articulación institucional. Al respecto Andrés Dávila señala:

La temática de la convocatoria a la Asamblea Constituyente en el lapso que va de 1977 a 1988, fue recurrentemente traída al debate político por distintos sectores como fórmula para reformar la Constitución. En 1984 guerrillas y sectores populares propusieron este mecanismo por ser más incluyente y no tener los vicios y estrecheces de la vía del Congreso. En 1987 y en la medida en que el orden público se agravaba, el expresidente Carlos Lleras Restrepo retomó la idea de esta fórmula para enfrentar la aguda crisis que afrontaba la justicia colombiana. En el mes de junio de ese mismo año, en sentencia de la corte suprema de justicia acerca de la constitucionalidad del decreto por el cual se convocó al plebiscito en 1957, se introdujeron dos aspectos claves hacia el futuro proceso constituyente. Por un lado, reafirmó su impedimento para estudiar la constitucionalidad del decreto mencionado; y por el otro, distinguió entre una reforma constitucional efectuada por el Congreso (constituyente secundario) y otra efectuada por el mecanismo plebiscitario (constituyente primario)<sup>5</sup>.

Al tiempo que en la coyuntura política interna colombiana cobraba vida la idea de democratizar el régimen mediante una reforma constitucional, en el resto de los países latinoamericanos los procesos de transición democrática y las reformas estructurales a la economía y al Estado empezaban a andar por el mismo camino. En consecuencia, la reformulación del pacto político y la promulgación de una nueva Carta constitucional, era vista en la latitud latinoamericana como la vía más adecuada para la consolidación de un proyecto de nación democrático, pluralista, incluyente, y de cara a las transformaciones de la nueva era de la globalización.

En este contexto se puede decir que la idea de la reforma constitucional ocupó un lugar central en la agenda política de la mayoría de los países de América Latina. Tal y como lo

<sup>3</sup> Ver los trabajos de DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés, “Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia”. Tesis doctoral en Ciencias Sociales, Flacso, 1997 y MÚNERA, Leopoldo, “Los estudios sobre la participación en Colombia”, en *Revista Análisis político*, n° 36, Enero-Abril de 1999.

<sup>4</sup> MÚNERA, *Idem*.

<sup>5</sup> DÁVILA Ladrón de Guevara, *ob. cit.*, p. 160.

expresa Valencia Villa<sup>6</sup> para el caso colombiano, la necesidad y la urgencia de hacer una gran reforma constitucional, radicaba en que este nuevo acuerdo político permitiría la democratización del Estado y la reconciliación de la sociedad civil.

De este modo, los diversos actores sociales y políticos, tales como los movimientos sociales, populares y políticos, los grupos insurgentes, los nacientes partidos políticos, los grupos guerrilleros desmovilizados, la academia de inclinaciones de derecha e izquierda, los estudiantes; los medios de comunicación, entre otros, convergían en la idea de la importancia de convocar a una ANC. González Posso lo expresa de la siguiente manera:

La necesidad de acudir al pueblo para que sancione cambios profundos en el ordenamiento de la nación ha sido reconocida durante los últimos años por diferentes caminos. Desde los movimientos sociales reivindicativos y desde la guerrilla se ha puesto de presente la urgencia de una nueva institucionalidad que modifique la estructura del poder y la propiedad. Y al mismo tiempo, los dirigentes de los partidos tradicionales comprendieron que para la supervivencia del sistema necesitan una terapia rápida que integre a la sociedad y modernice el Estado. Desde una u otra perspectiva ha resultado evidente que el Congreso no tiene la capacidad ni el reconocimiento ciudadano como para ser el artífice de la reinstitucionalización o de los cambios. Desde allí que hayan cobrado actualidad propuestas de plebiscito, referéndum o Asamblea Constituyente<sup>7</sup>.

La importancia de la constituyente radicaba, de este modo, en el papel de tabla de salvación que tenía. En efecto, la característica principal de la constituyente era que se proyectaba como un verdadero tratado de paz, y de paz democrática, entre todos los colombianos. De esta manera, lograba erigirse como “la única iniciativa política nacional y democrática que Colombia tenía frente a sí, en el momento presente y futuro”<sup>8</sup>.

Siguiendo a Valencia Villa, se puede decir que este protagonismo constitucional obedecía a múltiples factores, como eran la tradición reformista del régimen colombiano, la deslegitimación de la lucha armada y el revisionismo constitucional como clave para desbloquear el desarrollo democrático de Colombia. Se evidencia de este modo cómo las narrativas de la democracia participativa y la consolidación de la paz lograron ubicarse en el centro del debate nacional. De esta manera, sólo con la ampliación de los canales de participación ciudadana tenía sentido hablar de la búsqueda de la paz.

Desde esta perspectiva, la legitimación del nuevo pacto político por parte del constituyente primario permitiría la consolidación de una verdadera cultura democrática para Colombia. La consigna era: un Estado democrático y pluralista, y una sociedad civil participativa, democrática y pacífica. Tenemos de este modo que el ambiente vivido a finales de los ochenta favoreció la idea de una reforma fundamental que garantizara la recomposición social y la modernización del anacrónico régimen político colombiano. Así las cosas, se reclamaba que la ANC permitiera el entendimiento y la reconciliación nacional.

Es evidente, como se mencionó anteriormente, que la idea de una reformulación del pacto político, y la consolidación de un régimen verdaderamente democrático y pacífico, lograron convocar fuerzas políticas, sociales y populares del más diverso espectro ideológico. Estas fuerzas encontraron en la construcción de espacios de discusión el mejor

<sup>6</sup> VALENCIA Villa, Hernando, “El Constituyente de 1990 y la Constituyente de 1991”, en *Revista Análisis Político*, No 11, Septiembre-Diciembre, Bogotá, 1990.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ Posso, Camilo, “¿El plebiscito para qué?”, en *Revista Cien días vistos por Cinep*, n° 7, Bogotá: septiembre de 1989.

<sup>8</sup> VALENCIA Villa Hernando, “Una Asamblea Constituyente Democrática”, en *Revista Análisis Político*, n° 9, Bogotá: Enero-Abril de 1990, p. 84.

canal para plantear sus propuestas de reformas y lograr constituirse en referencia para la discusión del gran debate nacional en torno a la ANC.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de las múltiples fuerzas políticas, sociales y populares por liderar el proceso de cambio, y por diseñar un nuevo proyecto de sociedad y de nación, pluralista, participativo, democrático y realmente incluyente, el gobierno –desde la administración de Barco– logró liderar, direccionar y, en últimas, determinar el rumbo y el contenido de la reforma constituyente. Así, aunque el gobierno recogió numerosos elementos planteados por estas fuerzas, logró estructurar la nueva Carta Política de los colombianos en torno al proyecto neoliberal.

### ANTECEDENTES JURÍDICOS Y POLÍTICOS

Una reflexión del proceso político de la constituyente exige dar cuenta de los sucesos históricos que lo anteceden y en buena medida lo determinan. En el ámbito jurídico, y en especial en el constitucional, la historia política de Colombia ha estado signada por una fuerte tradición reformista elemento que condujo durante todo el siglo XIX a la promulgación de diversas cartas políticas (1821, 1828, 1853, 1863, 1886), y durante el siglo XX a innumerables reformas constitucionales (1910, 1936, 1945, 1968, 1986)<sup>9</sup>.

Esta fuerte tradición reformista del régimen político colombiano tradicionalmente ha estado suscrita a las vías jurídicas. Sin embargo, existen cuatro momentos políticos en la historia constitucional del país, en los cuales se han ignorado los preceptos constitucionales y se ha procedido a la reforma de la Carta Política, por vías distintas a la por ella prescrita. Estos momentos son: 1863 y 1885, cuando se promulga una Nueva Carta Política, la de Rionegro, y la de 1986, mejor conocida como la carta de la regeneración, respectivamente; en 1957, cuando por vía del plebiscito se adoptó un régimen constitucional transitorio de cogobierno (Junta Militar que reemplazó a Rojas Pinilla), y, finalmente, el proceso constituyente de 1991.

En efecto, el proceso constituyente de 1991 hizo uso de vías extraconstitucionales para convocar al constituyente primario a un referéndum que permitiera la convocatoria a la Asamblea Nacional Constitucional. La formulación de una Constitución Política, producto del deseo del constituyente primario resultaba completamente legítima, así hubiese sido reformulada por fuera de las vías constitucionales. En este contexto, la promulgación de una nueva Carta Política obedecía no tanto a factores de orden jurídico sino a problemas profundamente políticos.

A la luz de estas consideraciones, la convocatoria al constituyente primario resultaba mucho menos democratizadora de lo que se proyectaba. En últimas, el gobierno recurría al poder constituyente básicamente por dos factores; por una parte, porque éste se constituía en el único actor político que permitiría adelantar la reforma<sup>10</sup>, y por la otra, porque en

<sup>9</sup> La tradición reformista del régimen político colombiano ha garantizado su adecuación a las estructuras cambiantes del ordenamiento social y, en consecuencia, la reproducción del orden social existente. En este marco las elites políticas, económicas e intelectuales del país han encontrado en el constitucionalismo un canal “aparentemente impersonal” para la estructuración del ordenamiento social, creando un fuerte imaginario social alrededor del derecho como medio organizativo de la sociedad capitalista al consagrar la racionalidad instrumental y el orden legal impersonal.

<sup>10</sup> El poder constituyente se erigía en ese momento como el principal actor para adelantar la reforma –el órgano legislativo la había obstaculizado permanentemente–; la reticencia del Congreso a aprobar una reforma constitucional se explicaba por los temores que tenía la clase política tradicional de perder los privilegios de los que había gozado históricamente.

la movilización del constituyente primario podía darle un amplio margen de legitimidad a su propuesta. En este sentido, se puede afirmar que, más que una Constitución producto de la voluntad del constituyente primario, asistimos a la instrumentalización de dicho poder<sup>11</sup>, por parte del poder constituido.

Pero dejemos a un lado este debate constitucional y devolvámonos unos años en la historia, para recrear el proceso de Barco que quizás es el antecedente más inmediato que marcó profundamente el proceso constituyente del noventa. En tres oportunidades distintas el presidente Virgilio Barco (1986-1990) intentó efectuar una reforma a la Constitución de 1886. El primer intento se dio a finales de 1987, cuando los ministros Fernando Cepeda<sup>12</sup> y César Gaviria<sup>13</sup> propusieron al presidente realizar un plebiscito en las elecciones parlamentarias de Marzo de 1988 para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957 (en consonancia con el artículo 218 de la Carta del 86), que prohibía reformar la Constitución por vías distintas a la del Congreso. Sin embargo, este proceso fue interrumpido por las fuerzas políticas tradicionales, que propusieron al presidente adelantar un pacto político entre ellas mismas<sup>14</sup>.

Pasamos así al segundo intento (febrero de 1988), que es el del acuerdo interpartidario, conocido como el “Pacto de la Casa de Nariño”, que se da entre Barco como jefe del liberalismo y Pastrana Borrero en representación del social-conservatismo. En este acuerdo, el bipartidismo acordaba iniciar un proceso de reajuste institucional, en el cual se discutiría el temario de la reforma constitucional. Pese a estos ejercicios iniciales y a la presencia en el imaginario colectivo de la importancia que cobraba una reforma constitucional, este pacto fue suspendido por inconstitucionalidad, según decisión del Consejo de Estado (1988)<sup>15</sup>, en cuyo concepto “la Carta fundamental únicamente puede ser reformada de la manera como ella misma, de modo preciso, determina en su canon 218, en armonía con el artículo 13 del plebiscito de 1957”.

En consecuencia, el gobierno hizo uso del último instrumento que le quedaba para realizar la reforma, y acudió en julio de 1988 al Congreso, con un proyecto de reforma constitucional (compuesto por 181 artículos) titulado “Democracia participativa y justicia social”. En la exposición de motivos del proyecto, el gobierno reconoció explícitamente que

[138]

<sup>11</sup> Bajo las narrativas de la “democracia participativa y la búsqueda de la paz”, el gobierno logró convocar y ganar adeptos a su reforma. Sin embargo, el proyecto gubernamental, más que impulsar un verdadero fortalecimiento de los procesos democráticos en el régimen colombiano, avanzaba en la configuración de un modo de regulación de corte neoliberal.

<sup>12</sup> Ministro de Gobierno en 1986 y Comunicaciones en 1987-1989; formado en la escuela jurídica de Norteamérica, es padre de José Manuel Cepeda, abogado de la Universidad de los Andes, quien sería uno de los impulsores del movimiento de la séptima papeleta, y la figura más importante de la comisión asesora para la constituyente, conformada por el presidente César Gaviria.

<sup>13</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público (de agosto de 1986 a mayo de 1987), ministro encargado de Justicia (de mayo de 1987 a febrero de 1988) y ministro de Gobierno (de mayo de 1987 a febrero de 1989). En esta última etapa estuvo delegado de las funciones presidenciales, en los casos de grave alteración del orden público y estando Barco ausente del país; se retiró en 1989 para poder participar en las elecciones presidenciales de 1990, en las cuales resultó electo.

<sup>14</sup> Ver el trabajo citado de Andrés Dávila.

<sup>15</sup> Al igual que las reformas constitucionales promovidas por López y Turbay, las cuales fueron declaradas como inconstitucionales por la Corte.

la crisis de legitimidad institucional, la falta de participación ciudadana y las deficiencias en el sistema hacen ineludible la realización de cambios dogmáticos y estructurales de considerable magnitud (...) La reforma constitucional es una respuesta a los problemas del país. Igualmente, es una forma de cumplir los compromisos de cambio político, de cambio social y de cambio económico que asumí con el pueblo colombiano<sup>16</sup>.

Para abreviar, la propuesta de Barco giraba en torno a cuatro objetivos: 1. Estimular y facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan; 2. Asegurar el respeto de la dignidad y de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de todas las personas por igual; 3. Asegurar que no haya poder sin responsabilidad, y 4. Hacer más eficiente el Estado. Es evidente que sobre los dos primeros objetivos se construyeron las narrativas de la democracia participativa y la búsqueda de la paz. Narrativas sobre las cuales se convocó y legitimó el proyecto de reforma constitucional de Barco y posteriormente de Gaviria. Sin embargo, sobre los dos últimos objetivos no se convocó a la sociedad civil, de modo que se definieron y configuraron en un escenario elitista, dado que por su carácter excluyente y de corte neoliberal, restaba márgenes de legitimidad a la reforma.

Se perfilaban ya en esta reforma dos ejes centrales y a su vez aparentemente problemáticos para el desarrollo de un nuevo proyecto de sociedad colombiana. Por una parte, se encontraba el eje que impulsaba la consolidación de una democracia participativa, que propendiera por el involucramiento de todos los actores sociales y políticos en el desarrollo de la política y lo político; y por la otra, se impulsaba la consolidación de un régimen de acumulación de corte neoliberal<sup>17</sup>. Estos dos ejes, aunque aparentemente problemáticos, serían asumidos en su totalidad por el nuevo presidente de la república<sup>18</sup>.

Vemos entonces cómo desde la administración Barco, y en buena medida impulsado por su ministro de Gobierno, quien posteriormente sería el presidente de la República, el señor César Gaviria, se desarrolló un proceso constitucional que sentó las bases doctrinarias y metodológicas para el proceso constituyente de 1991. No se puede olvidar que la reforma constitucional propuesta por Barco se vio interrumpida a petición del mismo presidente<sup>19</sup> por las modificaciones que el proyecto había sufrido en el Congreso, en especial por la incorporación de un artículo que prohibía la extradición de nacionales.

<sup>16</sup> BARCO, Virgilio, *Proyecto de Reforma Constitucional. Democracia Participativa y Justicia Social*, Presidencia de la República, Bogotá, Ed. Banco de la República, 1988, pp. 37-49.

<sup>17</sup> Es importante recordar que aunque desde la década del setenta se venían impulsando desde el ejecutivo procesos de reforma al régimen económico, es quizá durante la administración de Virgilio Barco cuando se inicia con paso firme el camino hacia la consolidación de un nuevo modo de regulación neoliberal. Así lo expresa Estrada: "Aunque los pasos durante este gobierno fueron relativamente lentos, respecto de lo que sería una estrategia ortodoxa, no debe quedar duda de que hacia el final de esta administración se encontraban maduras las condiciones (y los diseños de política) para el tránsito a las políticas de reforma estructural. En especial debe mencionarse la formulación del programa de modernización de la economía colombiana. El proyecto de los neoliberales se concretaría en el programa modernización para la economía colombiana, lanzado en febrero de 1990, sobre el supuesto de que la estabilidad macroeconómica se constituía en una condición para realizar lo que en adelante se llamarían las reformas estructurales". ESTRADA, Jairo, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Ed. Unibiblos, 2005. p. 283.

<sup>18</sup> Como se ha venido indicando, las narrativas de la democracia permitieron por una parte darle un amplio margen de legitimidad al proceso constitucional, y por la otra, resultaban completamente funcionales al proyecto neoliberal. De tal suerte que más que a una contradicción estructural, asistimos a una convergencia entre una democracia neoconservadora y una economía de mercado.

<sup>19</sup> Aunque el proyecto fue aprobado en primera y segunda legislatura, el presidente comprometido en la guerra contra los traficantes retiró el proyecto en diciembre de 1989.



En este escenario<sup>20</sup> se hizo más fuerte, al decir del gobierno de Barco, la importancia de adelantar una reforma constitucional por vías diferentes a las establecidas en la Constitución, en especial en el artículo 13 del plebiscito de 1957<sup>21</sup> y el artículo 218 de la Carta del 86. Retomemos, entonces, el tema de la teoría jurídica para convocar a la ANC.

Ante la imposibilidad de adelantar la reforma constitucional, el presidente Barco y su equipo de asesores<sup>22</sup> –los cuales serían clave en el proceso constituyente de 1991– comenzaron a elaborar toda la teoría jurídica que llevaría a la convocatoria de la ANC a través de la expedición del decreto de estado de sitio 927 de 1990. Así como lo expresa Cepeda, “un pueblo que se autoconvoca y un estado de sitio que se puede utilizar para crear las bases políticas e institucionales de la paz: en esas dos frases se resume la teoría constitucional construida para abrirle un camino a la asamblea dentro del orden jurídico”<sup>23</sup>.

Según esta concepción, la convocatoria al constituyente primario para aprobar una nueva Carta Política, resultaba legal y legítima en un régimen democrático. Cuatro sentencias poco conocidas de la Corte Suprema sobre las reformas constitucionales (noviembre 28 de 1957, 5 de mayo de 1978, 26 de julio de 1984, 9 de junio de 1987), permitieron construir todo el marco jurídico para apelar al poder constituyente.

En esta óptica resultaba completamente legal y legítima la convocatoria por parte del constituyente primario a una ANC<sup>24</sup>. Así, en febrero de 1990 se inicia todo un proceso de convocatoria al constituyente primario, el cual culminaría el 9 de diciembre de 1990 con la elección de los setenta delegatarios que lo conformaron.

El hecho más sobresaliente, y quizá más recordado, por el imaginario de movilización que creó en la sociedad colombiana, fue el del movimiento estudiantil: “Todavía podemos

[140]

<sup>20</sup> “Toda esa mezcla de fenómenos fueron creando la necesidad de buscar algún tipo de salidas, y el movimiento estudiantil sirvió como detonante para mostrar que la forma de lograrlo era una especie de auto-convocatoria; a esto colaboró también un estudio que hicieron dos ministros del gobierno de Barco, César Gaviria, ministro de Gobierno y Fernando Cepeda, ministro de Comunicaciones, quienes, auxiliados a su vez por José Manuel Cepeda, publicaron un informe sobre posibles reformas a la Constitución por vías extraordinarias”. Entrevista personal a Humberto de la Calle Lombana en noviembre 15 de 2004.

<sup>21</sup> Dicho artículo decía: “En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”. Y el artículo 218 de la Constitución regulaba el trámite de las reformas en el Congreso.

<sup>22</sup> Entre los que se destacan: Humberto de la Calle, José Manuel Cepeda, Héctor Riveros, Andrés González, Gabriel Silva, Miguel Silva, Ricardo Ávila y Fernando Carrillo.

<sup>23</sup> CEPEDA, Manuel José, *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*, Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución. Bogotá, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, 1993. p. 179.

<sup>24</sup> Para Perdomo (1991:57), “como no existía en la Constitución un procedimiento de enmienda constitucional a través de este tipo de Asamblea Política, se invocó el artículo 2 de la Carta de 1886 según el cual la soberanía corresponde a la nación y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán conforme a la Constitución. Con esta apelación a la soberanía de la nación, comprendida como la suma de los ciudadanos en el pensar de los promotores, se buscaba superar la competencia de reformar la Constitución atribuida al Congreso de la república en el artículo 218, confirmada por el artículo 13 del referendo constitucional de 1957 que estableció el sistema del Frente Nacional. (...) Jurídicamente, la interpretación no era satisfactoria puesto que el concepto de artículo 2° de la Constitución de 1886 no es el de soberanía popular, sino el de la nación, y ésta no podía entenderse como la suma de los individuos sino como la de la voluntad general actuando a través de sus representantes, en primer lugar el Congreso de la República”.

salvar a Colombia”<sup>25</sup>, el cual proponía depositar una séptima papeleta en las elecciones del 11 de marzo de 1990, en la que se apoyaba la convocatoria a una ANC: “*Voto por Colombia, sí, a una Asamblea Nacional Constituyente*”, logró movilizar 2.200.000<sup>26</sup> personas que votaron Sí a la convocatoria. Sin embargo, no se puede olvidar que la organización de este grupo de estudiantes obedeció más a la acción política del gobierno, tal como lo expresa el ex ministro Humberto de la Calle<sup>27</sup>, que a una motivación espontánea de los estudiantes universitarios.

En este contexto, el gobierno de Barco emite, el 3 de mayo de 1990, el decreto de estado de sitio 927<sup>28</sup>, en el cual ordenaba a la organización electoral contabilizar los votos que se produjeran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo, en torno a la posibilidad de integrar una asamblea constitucional. Este decreto tuvo acogida en algunos sectores políticos, pero también fue rechazado por otros; tal es el caso del procurador general de la nación, Alfonso Gómez Méndez. Pese a este choque, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 24 de mayo de 1990 (Expediente No. 2149 -334 E-) lo declaró constitucional, dando de este modo vía libre para la convocatoria a la ANC.

Al decir de Barco, en el fallo emitido por la Corte se había

abierto un camino de esperanza a toda Colombia. La posibilidad de que el pueblo colombiano recobre el poder de tomar decisiones directamente sin intermediarios, con plena libertad, es un gran paso hacia la ampliación de nuestra democracia y el fortalecimiento de las instituciones. Por esto los grandes triunfadores de esta jornada, que se inició el 30 de enero de 1988 cuando propuse un plebiscito para devolverle al pueblo el poder que se había perdido, son la democracia y todos los ciudadanos que ahora pueden orientar su propio destino.

De este modo, Barco dejaba la puerta abierta para que el próximo presidente asumiera el liderazgo del proceso constituyente. En efecto, el presidente electo el 27 mayo de 1990, el señor César Gaviria Trujillo<sup>29</sup>, asumió la bandera del proceso e inició incluso desde antes de su posesión una serie de actos políticos conducentes a fortalecer la idea de la ANC.

<sup>25</sup> Este movimiento contó con el apoyo de los medios de comunicación y de políticos adscritos al establecimiento, debido a que la séptima papeleta era una iniciativa claramente gubernamental. Por eso es importante destacar el papel de líder del movimiento que tuvo Andrés González, quien posteriormente sería el viceministro de Gobierno de Gaviria.

<sup>26</sup> Es necesario destacar dos elementos: por una parte, aunque esta votación no tuvo ninguna significación jurídica, pues como lo expresó el registrador nacional de su momento (Jaime Serrano Rueda) la inclusión de la llamada séptima papeleta no se encontraba cobijada dentro de los términos de la convocatoria legal a las elecciones, sí tuvo una gran significación política. Por la otra, pese a que alcanzó 2.200.000 votos, representó apenas el 27,5% de los votos depositados durante esa jornada electoral (las elecciones a Congreso alcanzaron 8.000.000 de votos).

<sup>27</sup> El panorama previo a la convocatoria de la constituyente era de crisis extrema por muchas razones, la más visible era el auge del narcotráfico y la eliminación de varios candidatos a la presidencia de la república, entre ellos Luis Carlos Galán, lo que generó sobre todo entre la juventud un sentimiento de pesimismo y de la necesidad al mismo tiempo de buscar salidas distintas a las tradicionales, en los inicios de aquello que se llamó el movimiento de la séptima papeleta, que proponía una papeleta adicional para que fuera el propio pueblo el que convocara la constituyente. Recuerdo que hubo discusiones y a algunos jóvenes se les encomendó que miraran antecedentes de posibilidades de reforma distinta a la utilización del mecanismo previsto en la Constitución. (Entrevista personal a Humberto de la Calle, 2005).

<sup>28</sup> El proceso se adelanta en el marco de derechos amparados en el estado de sitio, lo cual resulta problemático, en vista de que se convoca a una ANC que busca una transformación del régimen, y el estado de sitio tiene como razón política la defensa de las instituciones vigentes y no su transformación y menos su cambio.

<sup>29</sup> César Gaviria fue elegido presidente con la votación más baja registrada en las últimas décadas: apenas alcanzó 2.891.000 votos.

## MOMENTOS Y PACTOS POLÍTICOS: EL CAMINO A LA ANC

En los inicios de la década del noventa, se configuraban dos procesos fundamentales para el devenir de la sociedad colombiana: por una parte, se asistía a la promoción de un proceso constitucional que al decir de sus promotores<sup>30</sup> permitiría la democratización del régimen político y la consolidación de la paz; y por la otra, se presentaba, una reestructuración del régimen de acumulación y de la forma Estado. Estos dos procesos, en su unidad contradictoria fueron asumidos con ahínco por la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994).

En efecto, Gaviria asumió desde el momento mismo de su elección –*antes de su posesión*–, el liderazgo del proceso constituyente y el de la reforma del Estado y la economía. Para ello hizo uso de varias estrategias e instrumentos políticos que le permitieron construir todo el andamiaje que le daba viabilidad al desarrollo de su propuesta; una propuesta que se resumía en dos estrategias básicas: la del posicionamiento del individuo liberal como el gran sujeto político de la democracia, y la de la economía mercado, como la única garantía para alcanzar un crecimiento económico sostenido. En este contexto, la nueva administración lograba articular de una manera integral el problema de la democratización del régimen –basado en la idea del individuo liberal– y el de la configuración de un nuevo modo de regulación –fundado en la economía de mercado–.

En este orden de ideas, se puede decir que la administración de Gaviria encontró en el proceso constituyente el momento político más importante para hacer converger el problema de la economía de mercado con el de la democracia liberal en un gran proyecto de sociedad neoliberal. De esta manera, la convocatoria y puesta en marcha de la ANC se constituye en el principal objetivo de la nueva administración. De hecho, Gaviria y todo su equipo gubernamental lograron, desde el momento mismo de su elección, diseñar a su acomodo el itinerario y la naturaleza del proceso. No se puede olvidar que la nueva administración asume el liderazgo del proceso desde el preciso momento en que las fuerzas políticas mayoritarias del Congreso, el conservatismo y la Alianza democrática M-19 deciden aceptar sin reparo alguno el decálogo propuesto por el gobierno como temario para la asamblea constitucional.

De hecho, es necesario recordar que el 22 de julio de 1990, César Gaviria envía una carta sobre las bases de la asamblea constitucional a Álvaro Gómez Hurtado (Movimiento de Salvación Nacional), Álvaro Villegas Moreno (Partido Conservador) y Antonio Navarro Wolff (M-19) en la cual los invitaba a buscar una convergencia de opiniones entre las fuerzas políticas sobre los puntos fundamentales para poner en marcha la asamblea constitucional<sup>31</sup>. En sentido estricto, lo que el ejecutivo perseguía era poder determinar con antelación a la constitución de la asamblea, los criterios orientadores de la misma, el temario (las materias de las que debía ocuparse y aquellas que no podría estudiar), el período de sesiones, el número de integrantes, el modo de elección, los requisitos para

<sup>30</sup> Por sus promotores entendemos el equipo gubernamental y tecnocrático del gobierno del presidente Gaviria, quienes desempeñaron un papel determinante en el proceso.

<sup>31</sup> Es importante que notemos –como señalamos al inicio del texto– que tanto el gobierno de Barco, como el de Gaviria, formularon siempre la idea de una asamblea constitucional y no constituyente; su propuesta consistía en reformular la Constitución y no transformarla. El ejecutivo consideraba que si conformaba una asamblea constitucional, podría tener mayor margen de acción en el proceso, mediante la definición del reglamento, el temario, e incluso a la hora de que el pueblo saliera a aprobar la reforma vía referéndum.

ser delegatario, entre otros. Para todo ello se apoyaría en la expedición de un decreto amparado en el artículo 121 (estado de sitio) de la Constitución.

En consecuencia, el 28 de julio envía una nueva carta a los dirigentes de las tres fuerzas políticas, en la cual define el temario que debía regir a la asamblea constitucional (ver anexo 2); este temario sería aprobado sin ninguna modificación o aporte sustancial por parte de las fuerzas políticas, en un “Acuerdo político sobre la asamblea constitucional”<sup>32</sup>, el 2 de agosto de 1990. En este acuerdo<sup>33</sup>, se aceptaba el alcance meramente constitucional de la Asamblea, se fijaban la fecha de las elecciones (25 de noviembre) y el número de los delegatarios (70), se determinaba el período de sesiones, los requisitos para ser delegatario, el modo como debía proceder la Asamblea, y se le fijaba un temario de diez puntos.

Este acuerdo político sufre pequeñas modificaciones en las dos semanas siguientes, y es nuevamente presentado ante la opinión pública el 23 de agosto, bajo el nombre de “desarrollo del acuerdo político”<sup>34</sup>. Este acuerdo se constituiría en la base para la formulación del Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, a través del cual se convoca, define y organiza la ANC –decreto que sería ratificado por la CSJ en sentencia del 9 de octubre–. A través de este acuerdo, el gobierno logra determinar muchos elementos de la ANC.

Se puede decir, en conclusión, que el ejecutivo encuentra en la fórmula de los pactos políticos el mejor canal para impulsar y dirigir el naciente proceso constituyente. En efecto, Gaviria logra definir el temario de la constituyente, sin mayores reparos y aportes de las fuerzas políticas, elementos que problematizan el carácter participativo y deliberativo del proceso. En el mismo sentido se destaca el carácter excluyente de los pactos políticos, ya que de éstos fueron excluidos los diversos actores políticos y sociales del país. Sólo tuvieron cabida el tradicional bipartidismo y una tercera fuerza política, el M-19, que pese al triunfo electoral en las elecciones de marzo, ingresa como una guerrilla debilitada, derrotada, sin mayor poder de negociación en el proceso constituyente que se estaba gestando<sup>35</sup>.

Vemos entonces cómo el proceso constituyente desde sus inicios se vio permeado por el juego y las negociaciones políticas entre las elites criollas, anulando de este modo el pretendido carácter participativo e incluyente que habían construido en torno al proceso. Es evidente que las elites hicieron uso de las narrativas de la democracia participativa y

[143]

<sup>32</sup> Como lo expresa Dávila en el trabajo mencionado: “De las fuerzas políticas presentes, sólo la UP denunció el carácter excluyente del Acuerdo, aspecto que afectó también a los estudiantes, quienes pese a ser los promotores del proceso no fueron incorporados a la negociación” (p. 169).

<sup>33</sup> Este acuerdo recogía básicamente las propuestas formuladas en las cartas del 22 y 28 de julio por el presidente a las fuerzas políticas del conservatismo y el M-19, lo que pone de manifiesto que estas fuerzas no hicieron aporte alguno al temario diseñado por el ejecutivo, dejando de este modo vía libre al gobierno para la orientación del proceso constituyente.

<sup>34</sup> En este nuevo documento se incorpora el texto que debe contener la papeleta para las votaciones el 9 de diciembre: Por el SÍ: “Sí convoco a una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la asamblea constitucional incorporado al decreto... de agosto de 1990. Su competencia estará limitada a lo provisto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...”.

<sup>35</sup> Es evidente que el M-19 desde el inicio del proceso constituyente no logró posicionarse como una fuerza política alternativa capaz de dirigir el proceso de una manera mucho más abierta y democrática, y por el contrario terminó dándole el juego al proceso en el modo y la manera como el ejecutivo lo requirió; esto se expresa claramente en sus participaciones en estos pactos políticos, en el apoyo que dio al gobierno en el escenario de la ANC, y en su participación en el acuerdo de la Casa de Nariño de junio de 1991, acuerdo en el que se negoció parte del articulado y las disposiciones transitorias que quedarían consagradas en la Carta. De igual modo, es importante destacar que el M-19, pocos días después de adherirse al Pacto del 2 de agosto, recibe el Ministerio de Salud.

la búsqueda de la paz para lograr el apoyo de la ciudadanía. Como bien lo señala Mejía (2004), las elites buscaron el consenso político en torno a la ANC en la medida en que ellos “convocaran el apoyo de la ciudadanía por su apariencia emancipatoria y progresista que, en todo caso, quedaba supeditado a la intención de dominación excluyente y hegemonía ideológica que aquellas buscaban perpetuar”.

Lo anterior ilustra cómo esta primera parte del proceso constituyente terminó definiéndose desde el ejecutivo y no desde la Asamblea. En este orden de ideas, es importante destacar que pese a que la Corte en su sentencia del 9 de octubre de 1990<sup>36</sup> declaró como inexecutable el temario definido para la Asamblea en el Decreto 1926, y exigió que ésta debería tener el carácter de constituyente y no de constitucional, rechazando de este modo toda limitación a su soberanía<sup>37</sup>, el gobierno logró mantener su decálogo temático como eje orientador del proceso de discusión, tanto en el escenario que precedió a la Asamblea, como en la misma ANC.

#### **PRIMER ESCENARIO: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEL CONSTITUYENTE PRIMARIO, PROPUESTAS DE LAS MESAS DE TRABAJO Y LAS COMISIONES PREPARATORIAS**

Con el ánimo de dar un amplio margen de legitimidad al proceso constituyente, el gobierno nacional convocó a la sociedad civil para que participara en los procesos deliberatorios –no los decisivos– sobre los contenidos que debía tener la nueva Carta Política. Al decir del gobierno, era:

necesario promover un gran debate nacional en el cual puedan participar activamente todos los ciudadanos para expresar sus opiniones sobre las reformas concretas que, a su juicio, deberían ser adoptadas por la asamblea constitucional. Las fuerzas sociales y regionales, así como expertos y dirigentes, tienen en el proceso de la Asamblea Constitucional una oportunidad histórica de contribuir decisivamente en la construcción de las instituciones del mañana<sup>38</sup>.

De hecho, el gobierno organizó mesas de trabajo y comisiones preparatorias en las cuales se discutió el temario de reforma constitucional diseñado por el gobierno<sup>39</sup>; esto con el propósito de recoger y ordenar la opinión nacional en forma tal que pudiera ser

<sup>36</sup> En dicha sentencia, la Corte Suprema de Justicia abrió la oportunidad para realizar el proyecto, en contraposición con los conceptos de inconstitucionalidad presentados por el procurador general de la nación.

<sup>37</sup> “Hay quienes se muestran partidarios de la convocatoria a una asamblea nacional que tenga el carácter de constituyente y no de meramente constitucional como se pretende. (...) En efecto, por cuanto la ANC que será conformada por el pueblo como constituyente primario en las elecciones que se convocan para el próximo 9 de diciembre, no puede ser limitada en su competencia, como lo señala el Decreto 1926 de 1990, la corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutoria implican restricción al ejercicio de su soberanía. Entre ellas, particularmente, las referentes al temario acordado por la fuerzas políticas; las que contienen el numeral 4 de las bases del acuerdo político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance”.

<sup>38</sup> Palabras del presidente César Gaviria en la instalación de las mesas de trabajo, en Presidencia de la República, *Una constituyente de todos los colombianos. Documentos para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo*. Bogotá, 1990, p. 64.

<sup>39</sup> El decálogo propuesto por el gobierno fue el que orientó toda la discusión en las mesas de trabajo y de manera más importante en las comisiones preparatorias, ya que se conformaron diez comisiones, cada una de las cuales correspondió a uno de los diez ejes temáticos propuestos por el gobierno para la ANC.

[144]

utilizada por la Asamblea y el gobierno. Las mesas de trabajo<sup>40</sup> se constituían en espacios abiertos para toda la ciudadanía. Ante ellas cualquier ciudadano o fuerza social podía presentar sus proyectos de reforma. Por el contrario, las comisiones preparatorias<sup>41</sup> eran órganos cerrados, conformados por dirigentes políticos y económicos, y una especie de elite intelectual.

Las mesas de trabajo funcionaron en todo el país entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 1990. Por medio de éstas, los ciudadanos y las organizaciones sociales presentaron 100.569 propuestas (en las 1.580 mesas de trabajo que se establecieron), las cuales fueron sistematizadas y colocadas a disposición de la asamblea, previo estudio de las comisiones preparatorias y del coordinador ejecutivo para la preparación de la asamblea constitucional<sup>42</sup>.

En concreto, se registraron más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías; 286 por las organizaciones sociales; 244 por los consejos de rehabilitación y 114 por las universidades y los cabildos indígenas. Los temas más reiterados como inquietud ciudadana fueron la paz, los derechos humanos, la democracia participativa, la participación de la comunidad, la educación, las reformas al Congreso de la república y al sistema electoral, los partidos políticos, la soberanía popular, la ciudadanía, los derechos políticos y la responsabilidad política. En cuanto al régimen económico y de hacienda pública, las discusiones en estas mesas de trabajo fueron muy precarias<sup>43</sup>. Las propuestas de las mesas de trabajo se recogieron en una síntesis elaborada por las comisiones preparatorias<sup>44</sup>.

Las comisiones preparatorias recogieron, clasificaron y analizaron las opiniones presentadas en las mesas de trabajo, al igual que discutieron el temario constitucional propuesto por el gobierno. De sus deliberaciones se desprendió una serie de recomendaciones y unos cuantos proyectos de reforma que en suma recogen las mismas propuestas presentadas por el gobierno. De hecho, no se puede olvidar que el gobierno determinó el rumbo de estas comisiones, al definir el temario y el modo como debía ser abordado, al igual que por la presencia de numerosos miembros de su equipo en las diversas comisiones.

Los temas de la democracia participativa y del régimen económico fueron abordados en tres comisiones preparatorias: partidos políticos y oposición (comisión 5), mecanismos

[145]

<sup>40</sup> Las mesas de trabajo eran organizadas por alcaldías (en coordinación con las gobernaciones, intendencias y comisarías), por los consejos de rehabilitación (en coordinación con la Secretaría de Integración popular); por los cabildos indígenas (en coordinación con la División de Asuntos indígenas del Ministerio de Gobierno), y por la universidades y fuerzas sociales (en coordinación con un comité especial nombrado por el gobierno).

<sup>41</sup> Se organizaron diez comisiones preparatorias, cada una de las cuales se subdividía en subcomisiones. Estas comisiones fueron organizadas directamente por el gobierno nacional, en coordinación con su secretario ejecutivo. Es importante destacar que las propuestas surgidas de las mesas de trabajo eran organizadas por estas comisiones.

<sup>42</sup> Este coordinador enviaba todos los proyectos que recogía de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias, a la comisión redactora asesora del gobierno, la cual era la encargada de elaborar un proyecto integral de acto reformatorio propuesto por el gobierno nacional ante la ANC.

<sup>43</sup> BUENAHORA, Jaime, *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*. Bogotá, Ed Imprenta, Contraloría General de la Nación, 1995.

<sup>44</sup> No obstante el intenso trabajo de socialización política, la mayor parte del pueblo colombiano no había logrado entender los objetivos de la asamblea constituyente. En las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias había participado básicamente la inteligencia nacional, esto es, las distintas elites de las municipalidades, las organizaciones sociales y las universidades. Se buscaba que quienes comprendían el alcance de la reforma institucional educaran a los demás para vincularlos al proceso constituyente. El gran pueblo, en alto grado, estuvo marginado del debate (Buenahora, 1995:43).

de participación (comisión 7) y temas económicos (comisión 9), de acuerdo con los ejes temáticos planteados por el gobierno en el acuerdo político.

*Comisión 5. Partidos políticos.* La asistencia en esta comisión fue precaria. De 74 designados sólo asistieron 16 en promedio a las sesiones que se realizaron entre el 2 octubre y el 27 de noviembre. Esta subcomisión contó con un considerable número de designados del gobierno<sup>45</sup>. La deliberación en esta comisión se centró en dos líneas de reflexión: por una parte, en la importancia de emprender reformas institucionales acordes con la nueva geografía económica y social de Colombia, y por la otra, la necesidad de abrir el régimen político a fuerzas políticas distintas al bipartidismo (Presidencia de la República, 1991).

*Comisión 7. Mecanismos de participación.* La comisión de participación democrática se reunió en 19 oportunidades, en las cuales se discutieron las propuestas del gobierno, la ciudadanía y sus miembros. Esta comisión contó con una importante participación de sectores y fuerzas políticas que no hacían parte del establecimiento<sup>46</sup>; elemento que enriqueció el debate sobre el problema de la democracia participativa y representativa en el régimen político colombiano.

*Comisión 9. Temas económicos.* Esta comisión contó con una destacada participación de los miembros de la elite intelectual<sup>47</sup> de las reformas estructurales<sup>48</sup>, elemento que les permitió orientar el debate económico desde una perspectiva de corte neoliberal. Así, aunque la comisión se subdividió en cuatro subcomisiones, cada una de éstas centró el debate en torno a los temas de la técnica económica (planeación, gasto público, banca central, entre otros) que debía orientar la acción del Estado, en cabeza del ejecutivo. Es preciso mencionar que, pese a que estas subcomisiones contaban con alrededor de unos treinta miembros, la participación en promedio fue de 10 a 15 miembros.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el escenario de participación política del constituyente primario quedó prácticamente castrado desde el momento mismo de su convocación, ya que el gobierno central determinó los ejes de la tarea reformadora: los momentos, los escenarios, los temas y, en buena medida, los actores de la discusión. En efecto, pese a que las mesas de trabajo se constituyeron en un espacio abierto para la discusión, el diálogo y la concertación, la desarticulación, la falta de información para la ciudadanía, la focalización temática, aunada a la escasa importancia que las comisiones preparatorias y la comisión redactora asesora del gobierno prestaron a estas propuestas, terminó por dar al traste con las más de cien mil propuestas populares que se presentaron, pero que resultaban cruciales para el proceso de legitimación y de ilusión participativa.

<sup>45</sup> Se destacan Horacio Duque, asesor del ministro de Gobierno, Fernando Cepeda, ex ministro de Barco y miembro de la comisión asesora para la ANC; Diego Arango Osorio, Francisco Andrade y Carlos Martínez Simahán, destacados dirigentes del conservatismo; Alberto Agudelo, Álvaro Fajardo, Rafael Amador y Cecilia Fernández, notables dirigentes del liberalismo, y Patricia Pinzón, asesora de la Consejería para seguridad nacional.

<sup>46</sup> Se destacan: María Teresa Garcés, académica y miembro de la organización política AD-M19, Gustavo de Roux, Camilo González Posso y Abel Rodríguez.

<sup>47</sup> Entre los más representativos se pueden mencionar: Juan Luis Londoño, Daniel Mazuera, Luis Fernando Alarcón, Carlos Caballero Argáez, Héctor José Cadena Clavijo, Rodrigo Marín Bernal, Jorge Ramírez Ocampo y Gabriel Rosas Vega.

<sup>48</sup> Es importante destacar que estos miembros de la elite de las reformas poseen una clara orientación tecnocrática, producto de su formación en la teoría económica neoclásica, según la cual el principio básico de la economía es el de la optimización. En este sentido, las discusiones de los llamados “Chicago Boys” se orientaron bajo el paradigma monetarista (Milton Friedamn), neoinstitucionalista (Douglass North) y de la elección racional (James Buchanan), por citar los más representativos.

En consecuencia, el escenario de participación política terminó delineándose como un escenario excluyente, en donde sólo cobraban importancia las propuestas de las comisiones, que como se señaló anteriormente, fueron organizadas por el gobierno, y conformadas en su mayoría por dirigentes políticos y económicos que acogían la propuesta gubernamental, y por una elite intelectual del establecimiento. De este modo, se perfila de manera clara y decidida un escenario de elitismo estructurado, que será decisivo para el desarrollo del proceso constituyente.

## SEGUNDO ESCENARIO: ELITISMO ESTRUCTURADO, PRINCIPIOS PARA UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Es evidente que el gobierno de César Gaviria Trujillo representó un papel central en el liderazgo y la orientación del proceso constituyente. Así, como lo expresa Dávila,

El gobierno (...) jugó un papel central en el liderazgo y atención permanente al proceso, que fue clave para impulsarlo, fortalecerlo y darle una dirección definitiva enmarcada en lo que fue su propuesta original. Allí desempeñó papeles cambiantes y diferenciados, según los momentos. Fue proponente de la iniciativa, gestor de las convocatorias, gestor y canalizador de reacciones, apoyó a nuevas fuerzas, puso límite a posibilidades de descarrilamiento del proceso, (...). Todo ello indica una voluntad clara para conducir el proceso, para acompañarlo y para fijarle límites, es decir, para controlar su posible y deseable trayectoria<sup>49</sup>.

En efecto, el gobierno logró definir el modo y la manera como debía desarrollarse el proceso constituyente, mediante el uso de diversas estrategias políticas, entre las que se destacan: el desarrollo de reuniones y pactos políticos, la organización de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias, la promulgación de decretos amparados en el poder conferido por el estado de sitio, entre otros. Sin embargo, quizás uno de los momentos más importantes durante el proceso fue el de elaboración y promulgación de su proyecto de reforma constitucional, ya que en este escenario que he denominado de “elitismo estructurado”<sup>50</sup>, el gobierno define las orientaciones ideológicas de la que sería la nueva Carta Política de los colombianos. Este escenario que precede al momento de la ANC, será decisivo para la orientación de sus deliberaciones.

El proyecto de reforma constitucional elaborado por un hermético círculo de intelectuales del gobierno<sup>51</sup>, logró llenar de contenido el campo discursivo que orientaba el proceso constituyente. Dicho proyecto se orientó básicamente hacia dos objetivos: la exaltación del individuo liberal como el sujeto del proceso democrático, y la configuración de un modo de regulación acorde con las nuevas estructuras del capitalismo. En este contexto, el uso de las narrativas de la democracia participativa y la búsqueda de la paz favoreció la configuración y producción de un tipo de subjetividades acorde y funcional al nuevo proyecto de sociedad neoliberal agenciado desde el ejecutivo.

<sup>49</sup> DÁVILA, *ob. cit.*, p. 183.

<sup>50</sup> Como es claro, la teoría de las elites –en sus variadas versiones– le asigna un papel definido al campo de la producción ideológica y a los autores y reproductores del discurso de poder que la soporta: los intelectuales, cuyo lugar en el espacio social estaría determinado por las formas históricas que adquieren las relaciones sociales, lo que sugiere, a su vez, el cambio en la función y la posición que socialmente han ocupado a través del proceso histórico, dada la permanente transformación de dichas relaciones.

<sup>51</sup> Entre otros se puede mencionar a Humberto de la Calle, José Manuel Cepeda, Héctor Riveros, Andrés González, Gabriel Silva, Miguel Silva, Ricardo Ávila y Fernando Carrillo.



El articulado y la exposición de motivos presentado por el ejecutivo terminó orientando y determinando toda la discusión de los delegatarios en la ANC. En consecuencia, la Carta Política del 91 condensó a la larga el 90% de las propuestas del proyecto gubernamental. Así, pese a que el proceso constituyente se abrió a la participación política del constituyente primario, las propuestas surgidas de las mesas de trabajo fueron escasamente tenidas en cuenta por los intelectuales que diseñaron el proyecto gubernamental. La participación política del constituyente primario resultó configurándose como un mero escenario de legitimación política del proceso en mención. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el gobierno logró plasmar su proyecto político y económico en la nueva Carta Política, gracias a la acogida que tuvo en los delegatarios su proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia.

En síntesis, podemos afirmar que el escenario de elitismo estructurado representado de una manera formal en los pactos políticos<sup>52</sup> y en la posterior expedición del proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia, desempeñó un papel central en todo el proceso<sup>53</sup>, de tal suerte que se podría incluso afirmar que el fundamento filosófico del nuevo texto constitucional fue el promovido desde el ejecutivo, evidenciando la poca contribución doctrinaria y deliberativa del escenario de la ANC.

### TERCER ESCENARIO: LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, DISCUSIÓN POLÍTICA CONCERTADA

Los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente fueron elegidos el 9 de diciembre de 1990 por un período de cinco meses –febrero 5 a julio 4 de 1991–. Las elecciones se caracterizaron por una elevada abstención electoral, alcanzando el 75% del electorado potencial<sup>54</sup>. Para 70 curules, que era el número total de miembros de la Asamblea, se inscribieron tan sólo 119 listas.

Las explicaciones frente a la profunda abstención electoral fueron diversas. Para unos, la falta de información del electorado frente al proceso generó la abstención, para otros, la acumulación de tres elecciones nacionales en un año era explicativa del fenómeno, en un país no muy acostumbrado a participar en los procesos políticos; algunos consideraban, que la falta de legitimidad del proceso era la consecuencia de la abstención; y otros señalaron que la confusión de los electores con la proliferación de listas y las dificultades en el manejo del tarjetón era la explicación. Sin embargo, y como lo menciona Restrepo,

hay que tener en cuenta que la constituyente no ofrecía puestos ni dinero a las clientelas del sistema político. Más bien se trataba de un voto en su contra. Votó, pues, en su mayoría, la población más consciente de sus

<sup>52</sup> En este sentido es preciso recordar que los pactos políticos que se dieron reiteradamente durante 1990 (ver Pacto político del 2 y 23 de agosto) y el gran pacto político de 1991 (pocos días antes de clausurarse la ANC), se constituyeron en un gran obstáculo para hacer de este escenario constituyente un verdadero motor para la democratización colombiana. De ahí que dichos pactos no garantizaran la inclusión de los intereses de los innumerables actores políticos y sociales de la esfera pública colombiana, en especial de los grupos guerrilleros.

<sup>53</sup> De este modo, podemos afirmar que el acceso que tuvo la elite intelectual a las estructuras discursivas y de comunicación, aceptables y legitimadas por la sociedad, le permitió desempeñar un papel fundamental en la justificación y legitimación del proceso.

<sup>54</sup> Esta elevada abstención fue un duro golpe para el gobierno, que días antes a la votación había señalado: “La legitimidad de la asamblea constituyente sería evaluada políticamente y dependería de la votación del 9 de diciembre, por lo cual, sin lugar a dudas, un alto abstencionismo no sería deseable” (Gaviria, *El Espectador*, octubre 24 de 1990). El gobierno esperaba una votación 14.500.000 (*El Tiempo*, septiembre 21 de 1990).

derechos y deberes ciudadanos. No muchos, por cierto, lo que podría estar mostrando la débil base ciudadana de una democracia participativa en Colombia<sup>55</sup>.

En consecuencia, la naciente ANC fue objeto de múltiples y diversas críticas; para algunos sectores de la academia, la intervención directa del ejecutivo en el proceso, aunado a la imposibilidad de involucrar a los actores del conflicto en la constituyente, terminaban por reproducir la lógica excluyente del tradicional régimen político colombiano. De igual manera consideraban que el ataque a la cúpula de las FARC en Casa Verde el mismo día de las votaciones a la ANC daban al traste con las iniciativas de paz que movilizaron el proceso (Mejía 2003). Para algunos políticos destacados, como el ex presidente López, la abstención que se había registrado en todo el país demostraba la indiferencia con que el pueblo recibía la votación por la constituyente. Asimismo, el Congreso cuestionó jurídica y políticamente la legitimidad y legalidad de la asamblea<sup>56</sup>.

En este escenario de escepticismo frente a la legitimidad y legalidad del nuevo órgano, la ANC inició sesiones el 5 de febrero de 1991. El Partido Liberal se posicionó como la primera fuerza política de la asamblea (31% de la composición), pero sin llegar a ser mayoría en el órgano; la segunda posición la ocupó el naciente movimiento político AD M-19 (27% de la composición), seguido por el Movimiento de Salvación Nacional (16% de la composición). La imposibilidad de que una fuerza política fuera mayoría en la asamblea permitió la conformación de una presidencia colegiada, en cabeza de las tres fuerzas políticas mayoritarias, a saber: Horacio Serpa por el liberalismo, Antonio Navarro por el M-19 y Álvaro Gómez por el MSN.

En el acto de instalación de la asamblea, el presidente de Colombia, César Gaviria, hizo uso nuevamente de las narrativas de la democracia participativa, para darle un impulso decidido al proceso. Sin embargo, en su alocución se empezaban a perfilar las narrativas de la “modernización, eficiencia, internacionalización”, inexploradas en el proceso pre-constituyente y que serían fundamentales para la consolidación de un proyecto político y económico neoliberal en la nueva Carta Política.

Construir una sociedad abierta y menos desigual, una democracia más participativa, un Estado más eficiente y responsable, una comunidad más solidaria (...) Pero al reformar la Constitución es preciso tener presente el horizonte del siglo XXI. Colombia necesita una Constitución para asumir un papel preponderante en el nuevo orden internacional que se está gestando; para la nueva era de las revoluciones tecnológicas que se suceden con pasmosa rapidez; para una economía que se está abriendo a un escenario mundial cada vez más interdependiente. También debe preparar sus instituciones para una sociedad pluralista cada vez más compleja, para un ciudadano que quiere tener mayor participación en las decisiones para comprometerse con los cambios y no depender del paternalismo; para un Estado servidor que

<sup>55</sup> RESTREPO, Luis Alberto, “Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿Concluirá por fin el Frente Nacional?”, en *Revista Análisis Político*, No 12, Bogotá: Enero-Abril, de 1991, p. 68.

<sup>56</sup> El 11 de diciembre de 1990, el Congreso de la república cuestionó jurídica y políticamente la legitimidad y legalidad de la Asamblea; con sus planteamientos algunos congresistas dejaron incluso entrever que desconocen los sufragios emitidos por los ciudadanos en las elecciones del 9 de diciembre. El senador Roberto Gerlein cuestionó el poder político de la Asamblea para quitarle el mando constituyente al Congreso; se interrogó también si la Asamblea puede reformar el artículo 218 de la Carta Magna y modificar el período del Congreso. Otros parlamentarios señalaron que con el respaldo frágil que le dio el pueblo a la constituyente, ésta no puede hacer modificaciones. La mayoría de los legisladores argumentaron que el Congreso tenía más poder y legitimidad que la ANC, por cuanto 7.654.150 ciudadanos votaron en las elecciones para las corporaciones el 11 de marzo de 1990, y en cambio el 9 de diciembre sólo 3.710.557 ciudadanos sufragaron (ver periódico *El Espectador*, diciembre 12 de 1990).

debe responder con mayor dinamismo a las peticiones y grandes expectativas de la comunidad; para una nueva política en la cual el debate abierto de las ideas será predominante<sup>57</sup>.

De este modo, el gobierno pone a circular por primera vez las narrativas de la internacionalización económica y la modernización del Estado. Narrativas que empezaban a perfilar en su totalidad la orientación ideológica del proyecto gubernamental, un proyecto político y económico de corte neoliberal: una democracia liberal que profundizaba la figura del yo liberal trasgresor –un yo desvinculado–, esa concepción atomista del individuo, en contravía de la del virtuoso ciudadano democrático y una economía de mercado que dejaba indefensa a la sociedad frente al libre juego de las fuerzas del mercado.

De todas maneras, y pese a la incidencia gubernamental en el proceso, es preciso recrear los momentos, los escenarios y los actores que hicieron posible que la ANC se erigiera como ese gran momento de legitimación política, ese nuevo mito fundacional que cerraba un ciclo de fallas estructurales mediante el uso narrativas de transformación social. La ANC se organizó por comisiones, cada una de las cuales deliberó sobre un eje temático específico: la comisión primera abordó los temas de principios, derechos, democracia y reforma constitucional; la comisión segunda trabajó sobre el ordenamiento territorial del Estado; la comisión tercera desarrolló los ejes de gobierno, Congreso, fuerza pública, relaciones internacionales y estado de sitio; la comisión cuarta estudió los temas de administración de justicia y ministerio público y la comisión quinta laboró sobre asuntos económicos, sociales y ecológicos.

[150] Todos los constituyentes tenían iniciativas para presentar proyectos reformativos, al igual que el gobierno, las cortes y el Senado; las iniciativas de la sociedad civil se entendían como propuestas, las cuales habían sido recogidas en su mayoría por las mesas de trabajo y luego sistematizadas por las comisiones preparatorias y la comisión redactora del gobierno. El partido que más propuestas integrales y parciales presentó fue el liberalismo, el actor político que presentó menos propuestas (un proyecto integral) fue el gobierno. Sin embargo, su proyecto logró constituirse en el eje orientador y articulador de todos los debates.

Cada uno de los proyectos fue repartido en las comisiones según los temas de interés. La mayoría de proyectos que se presentaron versaron sobre los derechos (incluidos los políticos) y deberes ciudadanos, derechos humanos, sistema electoral, forma del Estado y régimen parlamentario, todos orientados por los principios de la democracia participativa. Sobre temas económicos se presentaron pocos proyectos, evidenciándose de este modo la escasa participación y deliberación sobre los temas económicos en el seno de la ANC.

Las comisiones tenían la obligación de presentar un articulado sobre los ejes temáticos designados, el cual sería debatido y aprobado en plenaria. De este modo, la Carta Política del 91 resultaba de la suma de los articulados surgidos de cada comisión, ya que la mayoría de modificaciones que sufrieron los articulados en plenaria no fueron sustanciales. A continuación estudiaremos los desarrollos de las comisiones primera y quinta, que son las que tratan de manera específica las materias objeto de estudio, a saber: democracia y economía.

*Comisión primera: democracia participativa.* La comisión primera deliberó sobre los asuntos concernientes a la democracia, se estructuró en torno a cuatro subcomisiones con la par-

<sup>57</sup> Presidencia de la República, *Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1991, p. 2.

ticipación de todas las fuerzas políticas presentes en la ANC. Esta comisión contó con la presencia activa y el liderazgo del ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana, quien a través de sus múltiples intervenciones logró orientar la discusión sobre el régimen electoral y el desarrollo de la democracia participativa.

Los delegatarios de esta comisión convergieron en la necesidad de ampliar la democracia participativa. Así, desde los diversos espectros políticos e ideológicos, todos abrazaron con entusiasmo la idea de la consolidación de un verdadero régimen democrático para la sociedad colombiana. Al decir de Jaime Arias, representante del liberalismo, y mayor proponente de los temas de democracia participativa,

Incluir el tema de la participación democrática en el preámbulo, no como un derecho sino como esencia, como parte de la realidad social. Es que nosotros no estamos reconociendo el pluralismo, ni la participación democrática como algo gracioso o como algo caprichoso, sino que ello es nada más y nada menos que la característica fundamental de la sociedad a finales del siglo XX y la que va a dominar en gran parte por no decir todo el siglo XXI (...) no es solamente a título de derecho, es una realidad social<sup>58</sup>.

En el mismo sentido, Aida Abello, representante por la Unión Patriótica, consideraba:

Nos identificamos con quienes han planteado lo de la democracia participativa y pluralista dentro del preámbulo (...) queremos dejar testimonio de que todos y cada uno de los miembros de la subcomisión hemos buscado que la democracia adquiera un sentido más profundo que la participación y la defensa de los derechos, y las libertades alcancen el nivel ético y normativo superiores necesarios para que la nueva Carta Fundamental se constituya en instrumento de solidaridad y justicia<sup>59</sup>.

Se evidencia de esta manera que todas las fuerzas políticas encontraban en el escenario de la democracia participativa un punto de articulación de sus propuestas, y este elemento fue el que potenció desde su inicio el gobierno para lograr sacar adelante el proceso constituyente –necesario para la adecuación del régimen al nuevo orden neoliberal–, de este modo queda demostrado una vez más que el proyecto democrático resultaba necesario para la legitimación del orden neoliberal.

De este modo, los delegatarios encontraron en la promulgación de una serie de mecanismos de participación como: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el mejor canal para fortalecer la democracia participativa. De igual manera convergían sobre la importancia que tenía el fortalecimiento de la democracia representativa para la consolidación de un verdadero régimen político democrático; por eso abogaron por la constitucionalización del régimen de los partidos políticos, el reconocimiento y las garantías para el ejercicio de la oposición, la financiación de las campañas políticas, entre otros.

Así transcurrieron las deliberaciones en la comisión primera, deliberaciones marcadas por una profunda ilusión frente a la consolidación de una democracia participativa para el régimen político colombiano. Sin embargo, el problema que surgió de esta lectura romántica del proceso democrático es que los delegatarios no lograron trascender en sus debates míticos frente al problema real de la democracia. Cayeron en la trampa de las narrativas convocantes y adherentes de la democracia participativa y la búsqueda de la paz,

<sup>58</sup> ARIAS, Jaime, en República de Colombia, *Informes de sesiones de la Comisión I*. Bogotá, Enero-Junio de 1991, p. 23.

<sup>59</sup> ABELLO, Aida, en República de Colombia, *Informes de sesiones de la Comisión I*. Bogotá, Enero-Junio de 1991, p. 39.

sin darse cuenta de que el problema de la exclusión y despolitización del régimen iba más allá de la mera promulgación de unos mecanismos formales de participación.

En efecto, las implicaciones que tenía el régimen económico para la consolidación de una real democracia no fueron advertidas; los encuentros entre los delegatarios de esta comisión y los de la comisión quinta fueron inexistentes. Quedó la sensación de que el camino político iba por un lado y el camino económico por el otro. Esto se evidenció, de manera mucho más clara, en la promulgación por parte de la comisión quinta y posteriormente de la plenaria, de los procesos de autonomización de la política monetaria, desde el punto de vista de la autonomía del banco central. Es evidente que el gobierno logró de este modo hacer converger su propuesta de una democracia neoconservadora con una economía de mercado liberal.

De este modo, la clausura de los escenarios de decisión en materia de política económica y el fortalecimiento de democracias tecnocráticas en su pretensión de recuperar niveles de gobernabilidad aceptables terminaron aislando los procesos de decisión sin responder a presiones populares ni debate público, frustrando así, la aspiración de construir sociedades más igualitarias y menos excluyentes. En últimas, la democracia participativa terminó reducida a una lista de derechos políticos y mecanismos de participación para cada ciudadano en su individualidad, sin apostarle realmente a la consolidación de una ciudadanía colectiva, interesada en la construcción de lo público y lo político.

*Comisión quinta: economía de mercado.* La comisión quinta deliberó sobre los asuntos económicos, sociales y ecológicos; se estructuró en torno a tres subcomisiones con la participación de todas las fuerzas políticas presentes en la ANC. Esta comisión contó con la presencia activa y el liderazgo del ministro de Hacienda Rudolf Hommes, quien logró centrar la discusión en la importancia de la economía de mercado, la planeación, el gasto público y el régimen de banca central.

Esta comisión contó con importantes miembros de lo que se ha denominado la elite intelectual de las reformas<sup>60</sup>; entre ellos se destacan: Rudolf Hommes, Iván Marulanda, Carlos Ossa Escobar<sup>61</sup> y Guillermo Perry. Ellos lograron impulsar de manera decidida, gracias al apoyo del ejecutivo y del mismo Banco de la República, la constitucionalización de un régimen económico de corte neoliberal. Así lo expresa Perry:

Tiene razón Carlos Lleras de la Fuente cuando afirma que la paternidad responsable de los nuevos textos constitucionales relativos al Banco de la República recae fundamentalmente sobre el propio Banco. El Banco no se limitó a preparar la propuesta original, incorporada con pocas modificaciones en el proyecto de reforma constitucional que presentó el gobierno, sino que condujo en todo momento el más activo y efectivo *lobby* al interior de la Asamblea. Cómo no recordar los finos desayunos y almuerzos, servidos en los salones del Banco, a los que fuimos invitados, por turnos, todos los miembros de la Comisión Quinta para escuchar la explicación y justificación de esta importante propuesta; o el completo *dossier* que nos fue entregado, muy bien compuesto

<sup>60</sup> Ver los trabajos sobre Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina adelantadas por el grupo de investigación THESEUS del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>61</sup> Ossa se constituye en un caso paradigmático, pues pese a resultar electo en representación del AD-M19, se constituye en la figura que más promovió en el seno de la ANC la autonomía del Banco Central, una de las categorías quizá más neoliberales del régimen económico. Además es importante recordar que Ossa Escobar fue codirector de la Junta del Banco de la República desde su creación hasta el año de 1994.

y editado por cierto; o la efectividad de los artículos, gráficos y cálculos con los que se convenció a mis colegas en la Asamblea de que al otorgar autonomía al Banco se derrotaría la inflación<sup>62</sup>.

En efecto, si en los asuntos de la comisión primera el gobierno logró tener una injerencia decisiva a la hora de formular el articulado, mucho más se puede decir del papel que cumplió el gobierno en el escenario de la comisión quinta, y más si tenemos en cuenta que sobre estos asuntos económicos se presentaron pocos proyectos parciales por parte de los delegatarios y las mesas de trabajo.

En materia de hacienda pública, Hommes logró convencer a los delegatarios de la comisión sobre la importancia que tenía para la estabilidad de las finanzas públicas el control y el ajuste fiscal. De la misma manera logró dejar en manos del ejecutivo la formulación del presupuesto.

En cuanto a asuntos económicos y régimen de propiedad, temas liderados por los constituyentes Marulanda y Perry<sup>63</sup>, se destacó la importancia de una economía de mercado como base para el desarrollo democrático. En palabras de Marulanda:

La democracia económica tiene como finalidad la de darle oportunidad a todas las personas para que tengan propiedad. Propiedad como principio fundamental de la democracia. La propiedad estatal es una especie de monstruo ocioso; en el compendio económico del país debe funcionar en un plano de competitividad. En lo que a nosotros nos ha competido proponer para que sea realmente una democracia de libre oferta y demanda, una democracia para que se pueda gobernar<sup>64</sup>.

De igual manera, abogaron por el fortalecimiento de la estructura tributaria del país vía aumento de los impuestos indirectos –caso del IVA–, por la consolidación de garantías para la libertad de empresa y la iniciativa privada, y por la limitación de la intervención del Estado. Al decir de Perry, la acción del Estado no podía atentar contra la libertad económica y la libre competencia. De este modo, la competencia económica se constituía en un derecho no sólo para los productores, sino también para los consumidores.

El régimen de Banca Central fue liderado en esta comisión por el delegatario Carlos Ossa Escobar; según Ossa, la autonomía del Banco, sin interferencia del ejecutivo, se constituía en la principal garantía para la estabilidad económica del país. En este sentido se perseguía una Banca Central autónoma administrativa, patrimonial y técnicamente, en donde su función primordial fuera la de regular y dirigir las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

En síntesis, el articulado de esta comisión fue el mero reflejo del proyecto gubernamental. El gobierno en cabeza de Hommes y con el apoyo de varios delegatarios logró sacar sin mayores contratiempos su propuesta sobre régimen de hacienda (control fiscal, ampliación, tributación), planeación y banca central (estabilidad macroeconómica, control inflación), ejes articuladores del proyecto neoliberal. De este modo, el gobierno logró

<sup>62</sup> PERRY, Guillermo, “La autonomía del Banco de la República”, en *Debates de coyuntura económica*, n° 36. Bogotá, septiembre de 1995, p.13.

<sup>63</sup> Su contribución fue decisiva –subraya sin falsa modestia– en el establecimiento de las normas económicas, sociales y ambientales consagradas en la Constitución de 1991. Entre sus “aciertos” admite, entre otros, haber introducido “las concepciones modernas sobre banca central” y que “se le fue la mano” en materia de transferencias y descentralización.

<sup>64</sup> Ver MARULANDA, Iván, en República de Colombia, *Informes de sesiones de la Comisión V*. Bogotá, Enero-Junio de 1991.

articular el problema de la democracia (entendida de manera restrictiva como el individuo liberal) con el de la economía de mercado. Así como lo destaca Lemos Simmonds, con la Constitución del 91, gana en términos generales el ciudadano particular. Esta es quizás la Constitución menos estatista, con más énfasis individualista desde la de 1863, si se exceptúa la expropiación por vía administrativa, que fue el gran lunar en el derecho de propiedad (...) Se le abren al individuo común y corriente más amplias y mayores vías de participación política y electoral. Se lo emancipa considerablemente de la tutela del Estado. Se le garantiza una mejor prestación de los servicios públicos sobre los cuales ejercerán tanto él como el Estado de vigilancia y control<sup>65</sup>.

*Plenaria.* El escenario de la plenaria no fue decisivo para la configuración de la Carta Política. Los debates que se dieron en su seno no enriquecieron sustantivamente los articulados iniciales propuestos por las comisiones. Así como lo expresa Dugas,

rara vez los temas fueron tan claramente ideológicos en su contenido y las coaliciones tan estables. Por ejemplo, cuando se miraron los temas programáticos más polémicos del primer debate, lo que se nota es la ausencia de fuertes discusiones ideológicas (...) El consenso prevaleció en la inmensa mayoría de los casos. Eso es evidente al examinar la votación de los artículos en el primer debate en la plenaria, donde tuvo lugar la mayor parte de las discusiones de fondo en la Asamblea. De los 449 artículos aprobados en primer debate, 192 (43%) lo fueron por unanimidad. Otros 176 fueron aprobados con más del 90% de los votos. Y el 94% de todos los artículos aprobados recibió más del 80% de los votos<sup>66</sup>.

Se evidencia de este modo que los articulados presentados por cada una de las comisiones resultaron aprobados sin sufrir modificaciones de fondo. Quizás el momento político más importante de la ANC en conjunto se juega por fuera de ella, y es el conocido como el pacto de la Casa de Nariño, celebrado por las tres fuerzas políticas más importantes de la Asamblea<sup>67</sup>, pocos días antes de la clausura. En este pacto en el que nuevamente quedaron por fuera las fuerzas políticas minoritarias<sup>68</sup>, se definió la revocatoria del Congreso, se fijó la fecha para convocar a elecciones anticipadas y se otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para que legislara durante el período de cierre del Congreso; entre las funciones inevitables era la reglamentación de muchos elementos de la propia Constitución, la corte, la tutela y luego la aprobación del presupuesto.

Este pacto fue denunciado en la Asamblea por las fuerzas políticas excluidas, e incluso por algunos delegatarios del AD-M19, quienes consideraban que:

Lo más grave políticamente de toda la ANC fue el cierre del Congreso; naturalmente eso fue muy grave, pues por parte de algunas listas como la de la Alianza, los constituyentes decidieron que no iban a ir a lo que se llamó el congresito, pero esto también significó cosas que afectaron porque se le dio amplias disposiciones al gobierno; el ejecutivo era el gran legislador; en ese sentido es discutible el procedimiento que se armó; así muchas reglamentaciones de la Constitución quedaron bastante cojas y no se reprodujo ni el espíritu ni la letra participativa de la Constitución, por ejemplo los mismos mecanismos de participación (Ley 134) no facilitan

<sup>65</sup> LEMOS, Carlos, *El Estado ladrón*. Bogotá, Ed. El Libro, 1993, p 291.

<sup>66</sup> DUGAS, John, *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1993, pp. 69-74.

<sup>67</sup> Firmado el 8 de junio en la Casa de Nariño por el presidente César Gaviria, los tres presidentes de la Asamblea, Álvaro Gómez Hurtado, Horacio Serpa Uribe y Antonio Navarro Wolf, y el ex presidente liberal Alfonso López Michelsen.

<sup>68</sup> Los delegatarios miembros de las fuerzas políticas excluidas del acuerdo denunciaron con vehemencia dicho pacto.

los mecanismos, han sido bastante bloqueados; ahí es donde el proceso constituyente con esa reglamentación queda bastante abortado<sup>69</sup>.

Esta lectura del proceso de deliberación de la Asamblea Nacional Constituyente, evidencia que el gobierno, pese a que no tenía poder de voto, a través de la participación de sus ministros, las reuniones privadas que organizó con los delegatarios por fuera de la asamblea, aunado al amplio apoyo de la bancada liberal y del M-19, logró que su proyecto reformativo se constituyera en el pilar de las deliberaciones de todas las comisiones y subcomisiones. Así, como lo expresa el mismo Cepeda:

No se puede pasar por alto el papel clave que jugó el gobierno a lo largo de todo este proceso. El gobierno prácticamente determinó la agenda a seguir con el proyecto de reforma que presentó. Promovió directamente los temas nuevos que se incluirían en la reforma y señaló las pautas filosóficas del cambio, para desarrollar el mandato del pueblo de fortalecer la democracia participativa. Gracias a la excelente labor del ministro de Gobierno, Humberto de la Calle, el gobierno fue árbitro permanente y gestor de acuerdos. Al final del proceso, la gran conclusión es que el gobierno fue ganando confianza y autoridad, en una asamblea celosa de su autonomía y su soberanía. Y aunque no tenía voto, la nueva Constitución coincide en más de un 85% con el proyecto del presidente Gaviria<sup>70</sup> (Cepeda, 1993:186).

En efecto, el gobierno logró permear el espacio deliberativo de la asamblea, determinando las pautas filosóficas de la nueva Carta de los colombianos. Así, aunque la Asamblea Nacional Constituyente buscó proyectarse como el escenario pluralista y deliberativo nunca antes visto en Colombia, la intervención directa del gobierno no le permitió asumir a plenitud la autonomía y soberanía que exigía el proceso.

De este modo, debemos leer la ANC no como momento inaugural, sino como proceso, como el escenario de legitimación política del que requería el gobierno para darle materialidad jurídica y política a la reestructuración del régimen. Así, pese a que este foro reformador persiguió por una parte la consolidación de una verdadera democracia deliberativa, participativa e incluyente, y por la otra la consecución de la paz, en últimas terminó aprobando una Carta Política en donde el proyecto neoliberal encontraba toda la plataforma jurídica que requería para la reforma del régimen. Así, como lo señala María Teresa Garcés, constituyente por el AD-M19:

El neoliberalismo era la filosofía del gobierno de Gaviria, además pues estaba regida por los organismos internacionales como el FMI, BM. Yo pienso que el tema neoliberal quedó claramente en algunas normas, eso sí es indudable, y que bajo el tema democrático se estaba abriendo la posibilidad de que las empresas privadas entraran a la prestación de los servicios públicos, para acabar con los monopolios estatales ineficientes y la corrupción de la burocracia del Estado; era fácil con el discurso democrático ayudar a justificar la apertura neoliberal, si el Estado no es capaz porque allí estaban los políticos corruptos, es necesario dejar participar a la empresa privada; de manera que yo sí creo que el discurso democrático fue bastante utilizado para darle mayor legitimidad a la tendencia neoliberal, pero obviamente aun sin Constitución se hubiera implantado la tendencia neoliberal porque esa era la política del gobierno que venía desde el doctor Barco y no era necesario la reforma para eso y sí la Constitución le dio mayor consenso al neoliberalismo<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Entrevista personal a María Teresa Garcés, Bogotá, enero 25 de 2005.

<sup>70</sup> CEPEDA, Manuel José, *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*, Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución. Bogotá, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, 1993, p. 186.

<sup>71</sup> Entrevista personal a María Teresa Garcés, Bogotá, enero 25 de 2005.



Se evidencian de este modo las tensiones, las ambigüedades, e incluso los acercamientos de la relación entre los procesos de modernización económica y democratización política.

### CONCLUSIÓN

Hemos llegado al final de este texto quizá con más inquietudes que respuestas frente a la problemática que suscita la articulación entre el proyecto de economía de mercado característico del neoliberalismo y el proyecto político de la democracia participativa y la paz nacional. No obstante, y pese a los múltiples interrogantes que me aquejan, quedan claros algunos elementos.

En primer lugar, estas problemáticas han abierto una brecha en la discusión de cómo aprehender el espíritu democrático y a la vez neoliberal presente en la Carta Constitucional colombiana de 1991. Queda clara la presencia de una tensión “aparentemente” irresoluble entre democracia y economía de mercado.

En segundo término, se evidencia que la Constitución del 91 no ha logrado hacer efectivos los alcances que se le atribuyen frente a la democratización del régimen. El régimen político colombiano ha venido adquiriendo progresivamente rasgos de lo que O’Donnell caracteriza como democracia delegativa. Y es que precisamente el espíritu neoliberal que se condensó en la Carta minó desde sus inicios el potencial democratizador que las diversas fuerzas políticas de izquierda y minoritarias lucharon por consagrar en el texto constitucional.

En tercer término, es evidente que las elites criollas encontraron en la formulación de la Constitución, la mejor herramienta para consolidar, legislar y legitimar el proyecto económico y político del neoliberalismo. De hecho lograron que las disposiciones políticas que abogaban por un espíritu democratizador no se constituyeran en obstáculos para la implementación del nuevo paradigma de desarrollo neoliberal. Es más, a través del uso de diversos dispositivos normativos y de las tecnologías políticas del neoliberalismo, han logrado hacer converger su proyecto económico del libre mercado con su proyecto político de una democracia liberal –elitista, tecnocrática y delegativa–.

[156]