

# *Perspectivas Políticas de Colombia en la Década de los Ochenta*

Jaime Arias, Universidad Javeriana  
Conferencia en la Escuela Superior de Guerra  
Febrero de 1980.

La anticipación de los fenómenos venideros se remonta a los orígenes de la especie humana. El brujo, el mago y el adivino son los precursores de las nuevas disciplinas de la futurología; solamente hasta hace pocos años "el análisis del futuro" ha sido trasladado a términos científicos basados en teorías y en el uso sistemático de datos e información empírica. Desde hace dos años funciona en la Universidad del Estado de California en San José, un programa de futurología, bajo la dirección del profesor Ronald Hunt, mientras que en Washington se estableció hace poco una "Sociedad para el Estudio del Futuro del Mundo" y en Europa y Canadá se han creado varias organizaciones con propósito similar.

En algunos casos la *anticipación* es afortunada; tal ocurre con las ciencias más exactas como la Astronomía y la Física, en contraste con las ciencias de carácter social; la predicción de hechos en un universo concreto y limitado es menos complicada que aquella que se refiere a una nación o al mundo; anticipar lo que acontecerá en el próximo año es tarea más fácil que predecir los hechos probables de una década; finalmente, cuando la futurología se apoya en información completa, adecuada y confiable las probabilidades de acierto son mayores que cuando se carece de dicha información.

Se me ha asignado la tarea difícil y complicada de tratar de anticipar fenómenos políticos en un país que experimenta cambios económicos y sociales relativamente acelerados y donde aún no existen fuentes suficientes y adecuadas de datos que apoyen las hipótesis sobre los hechos futuros de la política.

Este preámbulo es una especie de justificación a las equivocaciones e imprecisiones que mis opiniones y tesis puedan

tener. Recientemente Frank Trippett en la revista "Time" escribió un ensayo que intituló "Por qué los Futurólogos no acertaron en los Años Setenta" y ofrece tres explicaciones a los fracasos de aquellos: 1.- Los Futurólogos son seres humanos sujetos a optimismo o pesimismo. 2.- Los Futurólogos le dan mucho peso al racionalismo. 3.- Los Futurólogos leen mal el presente y a veces no reconocen las lecciones del pasado.

A pesar de las grandes dificultades que pueda ofrecer el análisis político prospectivo es necesario aventurarse con las herramientas y medios disponibles; si la ciencia política pretende mantener un lugar respetable es porque permite algún tipo y nivel de predictibilidad, de otra forma sería una actividad ilustrativa pero inútil.

Instituciones claves como las fuerzas armadas, las organizaciones religiosas, los sindicatos, las denominadas fuerzas de producción y sus grupos de interés requieren para el buen desempeño de sus roles sociales un aceptable grado de claridad sobre los probables desenvolvimientos sociales, económicos, culturales y políticos del país a fin de poder orientar y planificar sus acciones a plazo intermedio y largo.

Mis planteamientos sobre las perspectivas políticas de Colombia en la década que acaba de comenzar serán formulados como hipótesis sobre las *probables tendencias* de nuestros valores y creencias políticas, las instituciones y el proceso de decisión política y la configuración social que sirve de base al sistema político.

Debo aclarar que tengo mi propio sesgo que conviene presentar oportunamente; mi actitud hacia los fenómenos políticos del país es *optimista* y parte de una premisa que puede ser discutible, y es que el esquema de gobierno *democrático-capitalista* es el que más se acomoda a nuestra cultura política y el que ofrece las mayores posibilidades de desarrollo integral de la Sociedad. Considero además, que nuestro país se encuentra en lo que se ha llamado un período "transicional avanzado" hacia el modelo democrático tipo libertario-secular de la tipología de Apter (1).

---

(1) Apter, David. "Alternativas del Sistema de Movilización", en Políticas de la Modernización. Paidós. Bs. Aires. 1965.

El título de esta conferencia es bastante amplio por lo cual conviene precisar su alcance. Las *perspectivas* de la nueva década pueden ser enfocadas en relación con el sistema político-global o con aspectos concretos del mismo, por ejemplo los partidos políticos; pueden referirse al grado de desarrollo del sistema político o de sus componentes o a la dirección del cambio; pueden orientarse hacia probables hechos o hacia la descripción de tendencias. He considerado que aunque menos llamativo resulta más útil un análisis de las *tendencias de desarrollo del sistema político global*.

¿Qué entendemos por cambio y desarrollo político y cuáles son los componentes críticos del sistema político colombiano cuyo análisis nos permite obtener luces sobre el desarrollo general del mismo y sobre probables cambios en la próxima década? ¿Cuál ha sido y cuál puede ser el desarrollo de esos componentes y qué factores han acelerado o retardado el ritmo del desarrollo político del país? ¿Qué implicaciones tiene el cambio político esperado para la economía y la sociedad en general y cuál puede ser la participación de las diferentes fuerzas sociales en la promoción y mantenimiento del desarrollo? Los siguientes párrafos tratan de responder este difuso cuestionario.

Comencemos por definir lo que entendemos por desarrollo político; para Almond (2) es "la creciente diferenciación y especialización de las estructuras políticas y el continuo proceso de la secularización de la cultura política". Según el autor, el sistema político incrementa sus capacidades mediante la diferenciación de roles, creciente autonomía de sus subsistemas y mayor secularización, a través de un proceso de cuatro fases: formación de la nación, formación del estado, participación y distribución.

El esquema teórico de Almond ayuda a colocar a los países en una especie de "escala del desarrollo político" donde ubicaríamos al sistema político colombiano como moderno con infraestructuras políticas diferenciadas, con alto grado de secularización, con limitada autonomía de los subsistemas, alto

---

(2) Almond, Gar. y Powell, G.B. *Política Comparada*. Paidós Bs. Aires 1972.

nivel de pluralismo y competencia, con la presencia de alienación en la cultura política de amplios sectores ciudadanos y una socialización política de contenido y forma modernizantes. En cuanto a la fase de desarrollo político yo ubicaría al país en la de participación *política* dando pasos hacia la fase distributiva del bienestar, que es la más avanzada.

Según Almond, cuyo esquema teórico de desarrollo político estoy tratando de seguir, el sistema político tiene además de una estructura y una cultura, una serie de *capacidades* que facilitan al analista la comprensión del grado de desarrollo de aquel. Capacidad para extraer recursos internos y externos, para regular las acciones de los gobernados, para distribuir equitativamente los recursos, para emplear símbolos, para responder a las demandas de los asociados y para interactuar con la sociedad interna e internacional.

El Sistema Político Colombiano posee una organización compleja en proceso de modernización, con una aceptable dotación de recursos económicos que cada día extrae el sistema con mayor efectividad; pese a las limitaciones en la distribución equitativa de estos recursos, podríamos decir que la capacidad de respuesta del sistema a las demandas políticas ha sido incompleta pero dentro de un límite de seguridad que ha evitado los grandes conflictos; la capacidad distributiva no ha sido grande y ha sido reemplazada hasta ahora por la llamada distribución de símbolos políticos. Comienza el país a desarrollar su capacidad regulativa en el orden de las relaciones económicas.

El modelo teórico de Almond es útil para colocarnos dentro de unos parámetros de desarrollo político pero no permite explicar las causas y factores que nos han llevado a ocupar dicha posición en la escala, por lo cual he acudido al muy conocido modelo de modernización de Huntington (3).

Para Huntington la modernización política implica la racionalización de la autoridad, el reemplazo de autoridades familiares, religiosas, étnicas y tradicionales por una autoridad

---

(3) Huntington, S. "The Change to Change: Modernización, Development and Politics". *Comparative Politics* V. 3 N. 3. (Abril 1971).

política nacional, reafirmando la soberanía externa del estado-nación sobre influencias transnacionales y la soberanía interna del gobierno nacional contra poderes locales y regionales.

Según este autor el sistema político moderno debe ser efectivo y estable, estabilidad que depende de la relación entre participación y grado de institucionalización política; a la vez, la participación política es la relación entre frustración social y oportunidad de movilización; finalmente, la frustración social se deriva de la ecuación movilización social sobre desarrollo económico.

Debemos preguntarnos cómo es la movilidad social del país en este momento, cuál podría ser en la nueva década y cuál el nivel de desarrollo económico para determinar el grado posible de participación política de los colombianos y así llegar a establecer la estabilidad del sistema.

Karl Deutsch define la movilización social como "el proceso a través del cual la mayor parte de los compromisos sociales, económicos y psicológicos se deterioran o rompen y la gente se dispone a aceptar nuevos patrones de socialización y comportamiento" (4). El ingreso a las relaciones de mercado, el aumento de los contactos impersonales, la frecuente exposición a medios masivos de comunicación y la participación o quasiparticipación política son algunas formas de movilización social, que nos hacen pensar que Colombia está experimentando un movimiento social intenso.

Esa movilidad social la podemos medir por medio de indicadores como el ingreso per cápita, que crece a más de 5% anualmente, el porcentaje de población que vive en las ciudades, que en 1980 serían cerca de las 3/4 partes, el alfabetismo que al final de la década se colocará cercano al 90 por ciento, la población laboral no agrícola y la población que escucha radio y televisión, que crece rápidamente en nuestro país.

Frente a la intensa movilidad social, experimenta el país un crecimiento económico que si bien no contribuye a mejorar los estándares de vida de la mayoría de los ciudadanos, por

---

(4) Deutsch, K. "Social Mobilization And Political Development" *American Political Science Review* Vol. LV N° 3 Sep. 1961.

lo menos no causa una frustración social extendida y hace posible un grado intermedio de participación política.

Si aceptamos que *institucionalización* es el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad y se mide por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones, podemos afirmar que en materia de institucionalización política vamos en mitad del camino, de manera que nuestras instituciones y procesos políticos no logran absorber la participación que se requiere para una alta estabilidad política, obligando estas condiciones al gobierno, a tomar medidas extraordinarias para afianzar la seguridad del estado frente a la inestabilidad política existente.

Otro aspecto teórico que debemos considerar es el relativo al ejercicio de la democracia en nuestro país, tema que tiene íntima relación con el desarrollo político general ya analizado. Se dijo antes que Colombia escogió desde su independencia el modelo democrático, tal vez en un momento en que todavía no se daban la mayor parte de las condiciones que la democracia supone; (5) la economía del siglo XIX aún se basaban en el servilismo y sólo los privilegiados tenían oportunidades culturales y educacionales; el concepto de nacionalismo era incipiente y la doctrina democrática importada de Estados Unidos y Francia no había sido comprendida suficientemente y su aplicación era fragmentaria. Si la democracia consiste en acercar la comunidad al estado, tal propósito no se alcanzó en el siglo anterior y aún no ha sido logrado. De todas maneras, nuestro país está ubicado en el camino de la democracia y nos corresponde examinar qué tan lejos hemos avanzado en esa difícil ruta.

Para tratar de analizar nuestro desarrollo democrático me voy a permitir revisar superficialmente algunos modelos teóricos sobre las *condiciones del gobierno democrático*. Me parece que el viejo esquema de Lipset puede ser útil; para él, la democracia presupone un alto grado de efectividad y de legitimidad del sistema. Comienza Lipset por definir la democracia como "el sistema político que ofrece oportunidades constitucionales regulares para cambiar los funcionarios mediante la

---

(5) Maclver, R.M. "The Web of Government" Free Press, NY. 1965.

máxima participación de la población para influir en esos cambios" (6).

Un sistema político es *efectivo* en la medida que satisface las funciones básicas del gobierno y de las demás instituciones políticas en respuesta a las expectativas de la población y de los grupos de presión. Un sistema político es *legítimo* en la medida en que induce y mantiene la creencia que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Según Weber (7) esa legitimidad puede tener *bases carismáticas* basadas en la devoción a un carácter ejemplar o al heroísmo de una persona; puede tener *bases tradicionales* o ser *racional*, basada en la creencia y respeto por la legalidad de los patrones de reglas normativas y el derecho de la autoridad a ordenar.

Para evaluar la efectividad y legalidad de nuestra democracia, que muchos califican de ser simplemente formal, conviene responder algunas preguntas relacionadas con la características y las metas de un sistema democrático. Dahl (8) formula el siguiente cuestionario: 1. ¿Qué libertad de pensamiento y expresión existe? 2. ¿Cuál es la oportunidad que tienen los ciudadanos para participar en la vida política? 3. ¿En casos de conflicto político, controla la mayoría las decisiones gubernamentales? 4. ¿Qué tan racional es la discusión y decisión política? 5. ¿Llega la sociedad a un consenso en la solución de los problemas políticos en el sentido que la mayoría queda contenta y sólo unos pocos insatisfechos? 6. ¿Cuál es el grado de violencia política? 7. ¿Cómo se resuelven los problemas urgentes y básicos de la sociedad? y, 8. ¿Cuál es el grado de confianza y respaldo a una política democrática y constitucional?

Tal vez como complemento de las teorías sobre democracia sea útil referirnos rápidamente al llamado *carácter democrá-*

---

(6) Lipset, S. "Some Social Requisites of Democracy" American Political Science Review. Vol. LIII N° 1 (Marzo 1954).

(7) Weber, M. The Theory of Social And Economic Organization NY. Oxford. U. Press. 1947.

(8) Dahl, R.: "Reflections on Opposition in Western Democracies" Government and Opposition Vol. 1 N. 1 Nov. 1965.

tico que describen Almond y Verba (9), que se define por una "alta estimación hacia la persona, orientación hacia los demás, cierto grado de escepticismo frente a la autoridad, voluntad de compromiso y firme creencia en la variedad de alternativas".

El ciudadano democrático debe saber aceptar a los demás, estar abierto a nuevas experiencias, ideas e impulsos, ser tolerante de las diferencias y ambigüedades y capaz de responder a la autoridad; puede controlar y canalizar sus emociones sin proyectar hostilidad contra los demás. Nos preguntamos entonces ¿en qué medida el ciudadano colombiano (o la mayoría de éstos) puede ser calificado como un típico ciudadano democrático? ¿Es nuestra cultura política propicia al cambio dentro del lineamiento democrático?

Cualquier análisis del desarrollo democrático del país requiere información adecuada sobre lo que se ha llamado *cultura política*, denominada originalmente "Carácter Nacional", que tiene que ver con los patrones de orientación (centrales o modales) hacia objetos políticos específicos (10), y que incluye según Beer (11) valores políticos (concepciones de autoridad y propósito nacional), sistemas de creencias y actitudes emocionales y símbolos. El otro aspecto importante es la *socialización política*, o sea el proceso de diseminación de la cultura política, que por limitación de tiempo no incluimos aquí.

Debemos pues preguntarnos cuáles son los patrones de aprendizaje político de los colombianos y su conciencia política; cuáles los sentimientos hacia la nación, hacia el gobierno y hacia la política; cuáles las maneras de agrupación en torno a partidos y grupos de interés; cuál el sentimiento de competencia cívica y de participación, cómo se llevan a cabo las relaciones sociales y la cooperación cívica y cuál es nuestra cultura democrática.

La verdad es que la mayoría de estas preguntas no tienen respuesta seria y científica sino que son absueltas en forma

---

(9) Almond, 6 y Verba, S. *Civic Culture* Little Brown, Boston 1965.

(10) Mayer, L: *Comparative Political Inquiry*. The Dorsey Press Homewood. 1972.

(11) Beer, S. "The Analysis of Political Systems. En *Patters of Government* Random House N. York 1962.



impresionística, mediante el uso del buen sentido. Cada uno de nosotros tiene una impresión particular sobre la cultura política colombiana y a falta de información documentada nos corresponde emplear ese sentido común.

Me he extendido un poco en consideraciones teóricas sobre el desarrollo político, el modelo democrático de gobierno y la cultura política, tratando de encontrar un marco conceptual útil y dinámico que permita estudiar la dirección y avance de nuestro desenvolvimiento y modernización política. Este tiene que ser el punto de partida para establecer las tendencias de los próximos años.

Cuando se examina globalmente el proceso político colombiano de los últimos dos siglos no cabe duda que nuestro país como muchos otros de la América Latina adoptó el sistema republicano-representativo de las colonias del Norte, sin que se dieran las condiciones de evolución y de desarrollo de recursos económicos que prevalecían en los Estados Unidos y en algunos países europeos. Después de la independencia y hasta nuestros días, Colombia ha realizado un gran esfuerzo para armonizar sus objetivos democráticos con un avance económico que puede ser calificado de "modernizante" y en las últimas décadas de crecimiento alto, pero que no merece aún el calificativo de "desarrollo".

La realidad es que la cultura política colombiana apunta hacia el ideal democrático y que la socialización política tiene orientación en ese sentido. Colombia es un país de centro, donde el consenso se alcanza mediante un proceso político más o menos abierto; el país es pluralista y cree en la variedad de opciones; es escéptico respecto de la autoridad y tiene una alta estimación por la libertad individual. Sin embargo, existen aspectos de la cultura política adversos al ejercicio de la democracia: hay grupos alienados que conducen sus acciones al extremismo político; aún hay rezagos de dogmatismo en ciertos sectores sociales y no hay una orientación hacia los demás, y sobretodo, no tenemos una noción clara de lo que es el "interés público".

La conclusión de esta primera parte del análisis es que nuestro desarrollo democrático, si bien se encuentra muy avanzado respecto de la mayoría de los países del tercer mundo,

es aún débil y no autogenera nueva dinámica que le permita alcanzar lo que algunos tratadistas han denominado un "crecimiento estable". Todavía se debe acudir a medidas autoritarias, dogmáticas y extrañas al proceder democrático, para ayudar a nuestra democracia a dar el salto de la "formalidad" hacia una etapa de "contenidos" realmente democráticos. Nuestra misión es apoyar ese desarrollo.

Hay, quienes basándose en Max Weber llegan a la conclusión que la democracia en sus estados más avanzados es únicamente compatible con un sistema económico capitalista, que incluya mecanismos del "Welfare State". No entro a discutir ese punto, porque tendríamos que comenzar por definir el tipo de democracia a la que se aplica la proposición. Sostengo que la democracia representativa funciona adecuadamente si existen ciertas condiciones de desarrollo político y movilidad social y en Colombia todavía no se dan "suficientemente" estas condiciones.

A partir de la segunda parte del presente siglo se ha registrado en el país una expansión económica significativa: el ingreso per cápita se ha triplicado, pasando de unos \$ 300 dólares a cerca de 900 dólares en tres décadas; la producción industrial ha crecido unas cuatro veces en el mismo período; la producción agropecuaria se ha doblado; el empleo ha disminuido de casi un 18% en 1950 hasta niveles del 9% en 1980; la balanza de pagos ha invertido su ecuación, de un estado negativo a una situación en que nuestras reservas sobrepasan los 4.000 millones de dólares; el sistema financiero ha crecido y se ha modernizado rápidamente y la tecnología de producción ha sufrido innovaciones de alcance. Es otro el panorama económico que vive el país al entrar en la década de los ochenta, si lo comparamos con la situación de hace treinta años.

¿Y qué ha acontecido en el campo social? No cabe duda que el país ha experimentado a partir de la década de los cincuenta un cambio social acelerado que no puede ignorarse ni desconocerse. Mientras que en el año cincuenta más de la mitad de la población era rural, en el ochenta casi el 75% vive en las ciudades; el alfabetismo ha avanzado notablemente hasta el punto que en las ciudades prácticamente todos los niños pueden recibir instrucción primaria. En el lapso de estos trein-

ta años el número de cupos universitarios ha crecido en un mil por ciento; la condición de la mujer ha cambiado tanto en materia de empleo como en otros aspectos; el 90% de los hogares tiene radio y más de la mitad de los colombianos ve televisión; en dos años hay tantos televisores en color como los hubo en blanco y negro en un período de cinco años.

Nadie niega las profundas relaciones existentes entre cambio político y desarrollo económico y social; el aumento de la productividad agrícola modifica las condiciones del campesino en favor o en contra, se generan movimientos migratorios hacia las ciudades, donde se crean grandes masas con una mentalidad diferente y mejor capacidad de pago; simultáneamente emerge una clase media con nuevas expectativas y demandas. Se pregunta uno, cuáles son las relaciones de causalidad entre estos fenómenos y la respuesta es difícil. Hagen (12) explica extensamente las relaciones entre cambio socio-político y cambio tecnoeconómico pero no puede explicar con claridad cuál es la causa y cuál el efecto.

En Colombia, debido al rápido crecimiento económico y movilidad social de las últimas décadas se han creado "asincronismos". Se me ocurre que el desarrollo de las instituciones políticas en el siglo pasado rebosó el desarrollo de la economía y los cambios sociales, hasta el punto que nuestros próceres pasaron más de un siglo creando instituciones políticas y realizando reformas constitucionales, porque no había casi nada que hacer en otros campos de la actividad social.

De pronto en las últimas cuatro décadas nos hemos dado cuenta que el "aparato político" se volvió obsoleto, que la capacidad del estado es insuficiente para responder a la creciente demanda proveniente de los campos económicos y sociales, que las instituciones y los procesos políticos no corresponden al ritmo de crecimiento y cambio de los fenómenos económicos y las instituciones financieras, en fin que el sistema político se nos está volviendo inefectivo y que esa inefectividad le resta la legitimidad y respaldo, al mismo tiempo que genera mecanismos de resolución

---

(12) Hagen, E. "A. Framework for Analysing Economic and Political Change" Development the Emerging Countries. The Brookings Institution. Washington 1962.

de problemas francamente inconvenientes como son la corrupción, violencia diseminada y la subversión política.

La década que se inicia no está exenta de problemas para el sistema político; si bien es cierto que el ritmo de crecimiento puede estabilizarse y que frente a la movilidad social el sistema está generando algunas respuestas adecuadas, no observamos en las instituciones políticas el cambio o reformas requeridos y nos hemos quedado con la vieja costumbre de responder a los problemas redactando reformas constitucionales y elaborando códigos, lo cual en mi opinión es una respuesta de las que Almond llama "simbólicas" y en menor grado "regulativa".

Examinemos qué puede suceder en materia social y económica en los próximos 10 años; estas predicciones son más confiables y nos permiten por lo menos definir y cuantificar las llamadas variables independientes, que como vimos no son tan independientes.

#### *Cambios Sociales esperados:*

1. El ritmo de crecimiento de la población continuará su descenso lento para colocarse alrededor del 2%; las tasas de natalidad continuarán descendiendo en las ciudades, pero no en el campo, donde los programas de planificación familiar no han tenido éxito.
2. La población de mayores de 18 años crecerá proporcionalmente, es decir que la capacidad de votación del país continúa creciendo.
3. Para la próxima década se alcanza un equilibrio de la fuerza laboral y sólo al final de la década comienza a disminuir lentamente la oferta de trabajo. Esto significa que el país tendrá que mantener el ritmo de generación de nuevo empleo de los últimos diez años. No se esperan cambios significativos en la fuerza laboral femenina.
4. La migración hacia las ciudades se mantendrá o disminuirá levemente; continuará creciendo la migración de mujeres a la ciudad a mayor ritmo que la de hombres. La población de las zonas rurales no disminuirá en números absolutos sino relativos, lo cual puede acarrear algún crecimiento del desempleo o semiempleo rural, causado

por una tecnología donde el trabajo tiene cada vez menos peso.

5. Las tres o cuatro grandes ciudades mantendrán una tasa de crecimiento superior al 6%, sin que los servicios que la población demanda, crezca al mismo tenor. Esta situación podría concluir al incremento de la violencia y la criminalidad urbana.
6. Las demandas por servicios de atención médica de la población infantil y por cupos escolares van a disminuir en las zonas urbanas, creando un alivio en estos campos. Continuará la disminución del analfabetismo, hasta colocarse éste a un nivel inferior al 10% al final de la década.
7. El empleo de medios de comunicación masiva, radio, televisión, aire, etc., tenderá a aumentar y en general las comunicaciones.

#### *Cambios económicos esperados:*

1. Las tasas de inflación se mantendrán o crecerán porque subsisten los mecanismos generadores de inflación (aumento en las reservas, endeudamiento externo, altos precios del petróleo, etc.) y porque ésta ha demostrado ser un buen instrumento para financiar al sector público y la gente se acostumbró y acepta una inflación "normal".
2. Pese a la inflación se espera que se mantenga o inclusive, aumente un poco el salario real de las personas de menores salarios. Si disminuye la oferta de trabajo mejorará el salario real. Es posible que el salario de profesionales disminuya en términos reales.
3. El desempleo se mantendrá en los límites actuales o tenderá a disminuir, particularmente si la oferta de trabajo es algo menor. En algunas ciudades las tasas de desempleo se mantendrán por encima del 10%.
4. No se esperan cambios significativos en la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria y el ritmo de crecimiento de la industria manufacturera podría disminuir levemente o mantenerse. La inversión privada en capitales industriales seguirá siendo baja.

5. No se vislumbra ni la necesidad ni la intención de efectuar nuevas reformas al sistema de impuestos de renta y patrimonio.
6. No se espera ningún cambio importante en materia de distribución del ingreso. El proceso de concentración de capitales continua al mismo ritmo.
7. Las reservas internacionales pueden disminuir por bajas moderadas y cíclicas en los precios del café y porque nuestros productos manufactureros no son competitivos en el mercado internacional.
8. La inversión pública en obras públicas, en el sector energético y en la industria puede crecer moderadamente; no se espera la misma tasa de crecimiento en el sector social.
9. No se espera que la inversión pública tenga acento centralista, luego la distribución podrá ser más o menos equitativa entre las regiones.

#### *Demandas y conflictos esperados:*

La mayor parte de las demandas al sistema político provienen: 1) de la presión que desencadena la movilidad social, 2) del sistema económico que en su funcionamiento tiene íntima relación con el político en cuanto éste ejerce la capacidad reguladora y 3) finalmente del propio sistema político, cuando la participación política es insuficiente. El conflicto ocurre cuando las demandas iniciales no son satisfechas por el sistema, convirtiéndose éstas en situaciones conflictivas, que de no resolverse pueden producir crisis.

Al examinar los cambios sociales y económicos esperados para la década de los ochenta podemos colegir que no se esperan grandes sobresaltos, lo que para el sistema político significa que las demandas continuarán creciendo, *a un ritmo más o menos predecible*. Podrán aparecer demandas o aún conflictos localizados a una región (donde la inversión pública sea demasiado baja) a un grupo económico (una industria afectada particularmente, por ejemplo la industria ganadera), ciertas ciudades (por ejemplo las grandes urbes con crecimiento muy rápido de la población), o grupos sociales afectados por medidas gubernamentales (por ejemplo los profesionales que pagan altas tasas de impuestos).

Las demandas potenciales de más difícil solución podrían generarse dentro del propio sistema político, provenientes de grupos alienados o de sectores que reclaman una mayor participación y no la obtienen. Me refiero concretamente a un posible resurgimiento de la subversión por parte de los mismos grupos armados que durante la década de los setenta actuaron en ciudades y campos y que una vez cese la aplicación de medidas de seguridad pueden reaparecer. Si bien es verdad que la década comenzó mal para las izquierdas con la invasión rusa a Afganistán, con la insólita alianza chino-americana y con algunos fracasos electorales del eurocomunismo, se presentan otros hechos que pueden estimular la acción del comunismo, como los éxitos de éste en algunos países de centroamérica.

La participación ciudadana en la política y en los procesos electorales no tiene por qué mejorar en la década; tampoco se vislumbra un mayor marginamiento político, o crecimiento de la abstención electoral. Se están dando los primeros pasos, al menos en los dos o tres grandes centros urbanos, para la creación de una masa de votantes no comprometidos con los partidos tradicionales que pueden contribuir a definir el giro de la balanza en uno u otro sentido; éste puede ser uno de los fenómenos políticos más importantes de la nueva década.

#### *Cambios en la organización general del estado:*

El estado colombiano en sus estructuras básicas ha cambiado muy poco a partir de la reforma constitucional de 1886. Las funciones básicas de policía, administración de justicia, defensa nacional y recaudación de impuestos han crecido y se han hecho complejas y han aparecido las funciones del estado moderno: provisión de algunos servicios públicos, desarrollo de servicios sociales y aplicación de mecanismos de control económico.

La división del poder en tres ramas se mantiene pero aún no se ha encontrado un nivel adecuado de "chequeos y balances"; el ejecutivo sigue siendo la rama reinante, lo que ha hecho pensar a un ilustre expresidente, el Dr. Lleras Camargo, en las necesidades de probar un gobierno de tipo parlamentario con el fin de disminuir el poder casi omnimodo de lo que él denomina la monarquía presidencial.

Recientemente se aprobó una reforma constitucional que establece modificaciones al sistema judicial y aplica cambios de poco fondo al funcionamiento del congreso. Pienso que los efectos de esta reforma no se sentirán ni en la década de los ochenta ni en las que siguen, pues se trata, en la terminología de Almond, de una respuesta típicamente "simbólica".

No hay la menor duda de la preocupación de la clase política por encontrar soluciones a lo que Huntington denomina la "falta de institucionalización" de los órganos políticos y del estado. Lamentablemente nuestra "clase política", de una larga tradición jurídica, trata de solucionar todos los males mediante cambios, modificaciones, reformas y contrarreformas, a los códigos o a la misma carta constitucional y colocan su atención en los cambios que puedan darse a nivel nacional, sin preocuparse mucho por las células básicas que son la comunidad geográfica de barrio o pequeño municipio.

#### *Cambios en el tipo y composición de gobierno:*

Colombia completará en 1.983 tres décadas de ejercicio democrático libre, además de que es un país con una de las trayectorias democráticas más amplias en el continente. No se presentan condiciones políticas, económicas o sociales que pudieran hacer preveer un cambio de régimen, aunque ese "accidente político" podría ocurrir en un país donde la democracia no está totalmente consolidada.

La rotación de partidos en el gobierno (que es de esperarse en un sistema bipartidista) es posible en la próxima década, es decir puede resultar elegido un ciudadano del partido conservador. Sin embargo, hay dos observaciones a este respecto. 1. Que el candidato conservador requiere el respaldo de electores del liberalismo y de la "franja de opinión no comprometida", lo que le impedirá hacer un gobierno con marcado acento conservador. 2. Que los efectos del Frente Nacional se extenderán hasta la mitad o aún durante toda la década y que las élites de los partidos se acostumbraron a compartir el poder, dejando expósito el rol de oposición, que en circunstancias normales debería asumir el partido contrario al de gobierno.



### *Cambios en la participación ciudadana:*

No se preveen cambios significativos en la participación política de los colombianos en la década que comienza, a pesar del esfuerzo que realicen los partidos para incrementar el número de sus adeptos. Los niveles de abstención se mantendrán constantes, excepto en las contiendas para elegir presidente. La opinión que el ciudadano corriente del sistema político y de sus instituciones no tiende a modificarse en los próximos años.

Se prevee una mayor participación de la élite económica a través de grupos de interés particular, que cada vez actuarán más en la discusión y resolución de los problemas que les atañen directamente, sin que estos grupos tiendan a reemplazar a los partidos políticos en su función de articular los intereses más generales de la comunidad nacional.

### *Cambios en los partidos políticos:*

Los partidos políticos tradicionales se modernizan a un ritmo más lento que el resto de la actividad social y tal vez al compás del resto de las instituciones políticas. Su organización es fundamentalmente preelectoral y funcionan como partidos de masas y no de cuadros, dentro de la tipología de Duvergier.

Entre las innovaciones esperadas en la década podemos señalar: 1) Una mayor utilización de técnicas de mercadeo y publicidad política. 2) Uso más intensivo de encuestas de opinión y de computación electrónica de la información política. 3) Uso moderado y aislado de mecanismos modernos de administración y financiamiento.

Es probable que se multiplique el número de listas de candidatos de cada partido en los debates electorales de los años ochenta; inclusive puede presentarse la tendencia hacia movimientos electorales alrededor de una sola persona, fenómeno que se extiende no sólo en nuestro medio sino en países como los Estados Unidos.

En cuanto a las funciones de los partidos es evidente que en nuestro país estas están variando; por ejemplo, la función de generación y agitación ideológica ha desaparecido desde prin-

cipios del presente siglo cuando se llegó a un "amplio consenso ideológico" alrededor de dos principios básicos: la democracia representativa y el capitalismo económico. Lo demás son variaciones dependientes de una tradición y estilo propios de cada partido. Tampoco ofrecen ni ofrecerán los partidos en forma directa "programas de gobierno" pues esta función le corresponde a los candidatos de los partidos y a los movimientos que alrededor de estos se conforman.

Una de las funciones importantes de los partidos es la de reclutar las personas que han de presentarse como candidatos a los cargos de las tres ramas del poder; en este campo se observa una situación difícil en el partido liberal pero que considero transitoria y podrá ser superada en la década.

### *Conclusión:*

En resumen, no son muchos ni significativos los cambios políticos esperados en el próximo decenio; podrá pensarse que he empleado mucho tiempo, papel y teorías para llegar a esta deducción, pero si nuestro campo de análisis es el de desarrollo político dentro del marco democrático, entenderemos cuán difícil e importante es poder dar estos pequeños pasos hacia esa complicada meta de alcanzar un alto nivel de democratización.