

**Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**

**5, 6 y 7 de diciembre de 2018**

**Buenos Aires, Argentina**

**Mesa 19. El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas**

**La reforma constitucional colombiana de 1991: un análisis de las pujas entre el Estado y la sociedad civil**

**Ana Belén Mercado**

IEALC/UBA/CONICET

mercadoanabelen@gmail.com

### **Resumen**

La propuesta de este trabajo es indagar en la reforma constitucional de Colombia de 1991 haciendo hincapié en los debates previos a su sanción y el contexto socio histórico en que se enmarca. Se intentará dar cuenta de dimensiones tales como el tipo de Estado que promueve dicha reforma, quiénes componen los sectores sociales que la impulsan, es decir, los actores que participan en su elaboración (y aquellos excluidos); así como también el tipo de Estado que aprueba y los cambios postulados en la forma del gobierno y, en particular, de la democracia.

A su vez, dado que todo proceso de reforma del Estado conlleva, al tiempo que es producto de, ciertas repercusiones en el ámbito de la sociedad civil, se considerará el papel desempeñado por instituciones que irrumpen en el escenario de la política latinoamericana hacia los años 1970, en principio como actores “neutrales” y ajenos a la política, al menos partidaria. Nos referimos a los *think tanks*.

En este sentido, se buscará vincular la reforma constitucional con las publicaciones producidas por el think tank colombiano, Instituto de Ciencia Política "Hernán Echavarría Olózaga". Con tal horizonte nos preguntaremos si este instituto tomó partido en la disputa por la modificación de la Constitución. Y en este sentido, ¿cuáles fueron los diagnósticos y las propuestas de Estado que aportó a la discusión?

### **Introducción y contexto del problema**

Hasta la última década del siglo XX, la constitución colombiana vigente databa del año 1886. Sin embargo, a través de los años había sido modificada en algunas oportunidades, con el fin de adaptarla a los tiempos cambiantes. Por medio de un plebiscito, en 1957, se aprobaron algunos cambios, entre los cuales se estableció el Frente Nacional, un pacto político que entraría en vigencia en 1958, cuyas características describiremos más adelante, se instauró el voto femenino y se buscó cerrar un período marcado por la violencia, aunque como se observa en el desarrollo posterior de las décadas siguientes, no sería más que un intento frustrado.

Al igual que en Venezuela, en Colombia se puede apreciar a partir de 1958 una continuidad jurídico política inédita si se compara con otros países del Cono Sur, que comenzaban a atravesar distintos tipos de procesos dictatoriales ya desde la década de 1960. Tal como lo describen Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, “Colombia es un caso de vigencia del régimen democrático con primacía de la lógica de la guerra” (2012: 593). Dicha continuidad fue producto de la instauración del pacto de cooperación que mencionamos previamente, celebrado entre civiles y militares en defensa de la democracia representativa como respuesta a la inestabilidad política, sumada al entramado de violencias. De esta manera, la democracia colombiana se caracterizó por la exclusión de la participación electoral de ciertas fuerzas políticas y la alternancia en el poder de los principales partidos, el Liberal y el Conservador. Hasta comienzos de 1990, el sistema político colombiano se basó en esta forma de bipartidismo y el uso constante del estado de sitio para mantener el orden. Aquel período estuvo signado, por un lado, por la persistencia de la violencia producto de los enfrentamientos entre los grupos narcotraficantes y paramilitares y la violación sistemática de los derechos humanos, y por el otro, la injerencia militar de Estados Unidos.

Hacia mitad de la década de 1980 se abre la participación institucional a nuevos partidos políticos, lo que se plasmará luego en la Constitución de 1991. Sin embargo, esto no resultó en una mayor participación política de nuevos partidos. El pacto de alternancia de las clases dominantes que representaba el Frente Nacional, tuvo su quiebre en 1986, al asumir el liberal Virgilio Barco (1986-1990), quien rompió con la tradición de repartir los cargos de gobierno entre liberales y conservadores, y formó su gabinete exclusivamente con miembros de su espectro político. Barco había impulsado un principio de diálogo con las organizaciones armadas, cuyo objetivo primordial era negociar su incorporación al orden político institucional. Es en este contexto que comienza a tomar fuerza la idea de modificar la antigua Constitución. Para ese entonces, no sólo a nivel nacional el problema de la violencia en Colombia databa de muchos años sin haber podido ser paliado, sino que a nivel global se estaban dando importantes cambios de cara al comienzo del siglo XXI, era el momento indicado para inaugurar un nuevo período.

Al tiempo que damos cuenta de los cambios a nivel del régimen político y la democracia que atraviesa Colombia durante estos años, no podemos soslayar el papel de un actor que tendrá injerencia en América Latina en general y en Colombia en particular, y cuya trayectoria es una de las dimensiones sobre las que pretendemos dar cuenta en este trabajo: los *think tanks*. Retomemos para poder contextualizar históricamente. El pacto del Frente Nacional, no sólo implicó un régimen bipartidista en el gobierno, sino que se sustentó en dos principios. Por un lado, la alternancia en la presidencia, y por el otro, la distribución de los cargos de gobierno en partes iguales. Según Juan Fernando Londoño (2009) esto tuvo un fuerte impacto sobre el devenir del sistema político colombiano. Más allá de la obviedad de lo excluyente, esta situación derivó en que los propios miembros del pacto se vieran afectados por una creciente desideologización y homogeneización de sus espacios políticos, producto, fundamentalmente, de la ausencia de la competencia electoral. Es entonces que actores políticos como los *think tanks* partidarios perdieron presencia en el espectro de la opinión pública, espacio que fue ocupado por los centros de pensamiento apartidarios.

### **La Reforma Constitucional de 1991: entre la expansión de la democracia y la instalación de la lógica del mercado**

En este apartado describiremos resumidamente la reformar de la Constitución de 1991, retomando el camino recorrido hasta llegar a la Asamblea Constituyente y señalaremos

algunas de las características de los cambios introducidos en la democracia colombiana. Finalmente realizaremos una brevísima caracterización de algunos de los trabajos más relevantes sobre la reforma, aunque no pretendemos ser exhaustivos en este punto, buscamos trazar un mapa en el que agrupar distintas lecturas sobre este proceso, que esperamos continuar desarrollando en el futuro. Hacia el final señalaremos a su vez algunas consideraciones sobre las implicancias de esta nueva carta magna que a nuestro entender constituyen dos ejes a ser observados: la “forma” de la democracia y la instauración definitiva del orden neoliberal en Colombia.

En las elecciones generales de 1990, el presidente saliente, Virgilio Barco, autorizó contabilizar la “séptima papeleta”, la convocatoria a reformar la Carta Magna por la vía plebiscitar. La séptima papeleta se originó como una iniciativa de un grupo de estudiantes que impulsaron su inclusión en las elecciones generales de marzo de 1990. En aquellos comicios se debían votar candidatos para seis categorías: Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales, Concejo Municipal y Alcaldía. La séptima papeleta, entonces, fue un reclamo para realizar la Asamblea Constituyente. Si bien la opción por la Constituyente no era oficial, la cantidad de votos emitidos fue tal que la Corte decidió incluir la consulta formal en las siguientes elecciones, las presidenciales de mayo de 1990, en las que una amplia mayoría se pronunció por el “sí” a la reforma constitucional.

El sucesor liberal de Barco, César Gaviria (1990-1994), fue quien llevó a cabo la Asamblea Nacional Constituyente, la cual no estuvo exenta de polémicas en torno a su formación y funcionamiento. Habiendo triunfado en 1991 la Constitución promovida por el Partido Liberal, Gaviria llevó a cabo una serie de reformas neoliberales en el Estado. Las mismas se basaron en la apertura económica, la reducción de la injerencia estatal en el mercado, las privatizaciones de empresas fiscales, al tiempo que se suspendieron las negociaciones con las FARC. Estas reformas administrativas fueron conocidas como el “revolcón” institucional.

Existen numerosos estudios sobre la Constitución colombiana de 1991, muchos enfocados en los debates jurídicos en torno al nuevo orden y las modificaciones legales de esta Ley Fundamental. Algunos articulan estos análisis con los efectos que produjeron estos cambios en la sociedad colombiana (Uprimny Yepes y Sánchez Duque, 2014). Mientras que otros mencionan los factores que confluyeron en la Asamblea Constitucional (Camargo, 2016). Este último autor contempla la reforma constitucional colombiana como la primera de

lo que denomina el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”, siguiendo al constitucionalista español, Roberto Viciano. Esta línea de trabajo justifica la inclusión de casos tan variados como las constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), a partir de la caracterización de estos procesos como reivindicantes de la soberanía popular, de los Estados de derechos, sociales y democráticos, y por las garantías constitucionales tuteladas a partir de la creación de tribunales específicos para satisfacer este punto. Consideramos que, al menos para el caso colombiano, es necesario, además de reconocer los avances en los derechos de colectivos anteriormente excluidos de la Constitución (como las poblaciones indígenas y los afrodescendientes), realizar una lectura integral de las modificaciones que introduce la Constitución de 1991. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la profunda reforma que representa para Colombia el establecimiento de una economía neoliberal de apertura del mercado y el retiro del Estado como garante de ciertas necesidades.

Entre los trabajos más completos sobre este proceso encontramos el de Andrés Dávila Ladrón de Guevara (2002), quien caracterizó a la nueva Constitución como una ampliación controlada del espacio político. Dado que, por un lado, incluyó elementos de la democracia participativa, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, al tiempo que incorporó a la participación política a las fuerzas no bipartidistas que habían quedado excluidas durante el período del Frente Nacional, inaugurado en 1958. Según este autor, en clave comparativa con el orden anterior,

El Frente Nacional, coyuntura de transición a la democracia que se gestó, desarrolló y puso en marcha entre 1956 y 1960, fue un cambio de régimen político en el cual, por la vía pactada, se dio vida a un régimen democrático limitado y excluyente de las fuerzas políticas no bipartidistas. El Proceso Constituyente de 1991, que se adelantó entre 1990 y 1992, fue un cambio en el régimen político. También por la vía pactada se dio un viraje en el régimen hacia una democracia más competitiva y sin barreras explícitas a la inclusión. (Ladrón de Guevara, 2002)

Sin embargo, aún con algunos recortes a la injerencia del poder central, mantiene un régimen de gobierno fundamentalmente presidencialista. Estas consideraciones son solo una pequeña muestra que, por cuestiones de extensión, no desarrollamos de forma completa en este trabajo, pero dan cuenta de la heterogeneidad de aspectos que contribuyeron a la promulgación de la Constitución de 1991 y que se disputarán en los años siguientes.

Para completar esta contextualización de la reforma constitucional colombiana es necesario referir a la instauración del neoliberalismo, no sólo como orden político y económico, sino también como forma de ser y estar en el mundo, como un nuevo *ethos*, en términos weberianos. Ansaldi plantea que el neoliberalismo nos legó la licuación de la política, entendiendo por esto el hecho de que los partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales, hacia fines de los 80, pierden su relevancia en lo que refiere a la formulación de demandas. Ese lugar vacante lo ocupan, entre otros, los medios masivos de comunicación del *establishment* y nuevos agentes que, como los *think tank*, se presentan ajenos a las ideologías y a los conflictos sociales, es decir, ahistóricos. Coincidimos con el autor, quien nos alarma sobre la preponderancia del mercado y el reemplazo de los lazos sociales de solidaridad por un creciente atomismo individual. Tal es así que

[El] neoliberalismo (...) rechaza la concepción de igualdad entre los hombres. A juicio de sus ideólogos, los hombres son naturalmente desiguales, excepto en el plano de la ley (...) y en el del mercado (los hombres son igualmente libres para la adquisición o disfrute de sus propiedades). (...) En el plano político ello se traduce en una concepción puramente instrumental del Estado: la defensa de la propiedad privada y del mercado (Ansaldi, 2014:11).

Considerando lo expuesto, diremos que la reforma de la constitución colombiana de 1991 estuvo signada por algunas contradicciones. Al tiempo que representó una potencial apertura democrática a nuevas fuerzas políticas; que fue producto de una demanda popular, impulsada a partir de un movimiento estudiantil de base; que incluyó el reconocimiento explícito de derechos a ciertos colectivos y el medio ambiente; que buscó limitar las coacciones arbitrarias del Estado, a partir de la regulación del Estado de sitio; no podemos soslayar el hecho de que habilitó la instauración del neoliberalismo como la forma que adoptaría el orden del Estado y la sociedad colombiana de allí en más. A continuación nos

abocaremos al análisis de un nuevo actor de la esfera de la sociedad civil, en el sentido de que no corresponde a un actor estatal, que desempeña un rol a tener en cuenta en el contexto histórico de la Asamblea Constituyente.

### **Los think tanks como impulsores de las reformas del Estado en Colombia**

En este punto introduciremos el análisis sobre el papel que llevó a cabo el think tank de nuestro estudio -aunque entendemos que también existen otras usinas de pensamiento relevantes para el caso colombiano-. Para ello, en primer lugar repasaremos la trayectoria de los think tanks en América Latina; a continuación describiremos las características del Instituto de Ciencia Política “Hernán Echavarría Olózaga”, al que nos referiremos como “ICP” de aquí en adelante. Por último, analizamos el rol del ICP durante el contexto al debate y sanción de la nueva Constitución.

En la introducción al Dossier *Intelectuales, expertos y políticas públicas en la Argentina democrática* (2015), Antonio Camou condensa el surgimiento y devenir de los think tanks en América Latina, y lo vincula estrechamente con dos procesos que confluyen: la complejización de los Estados a partir de la posguerra, lo que los vuelve demandantes del conocimiento técnico de expertos y la profesionalización, especialización y burocratización de las ciencias sociales. A partir de los años 1970 y con los cambios que trae aparejado el modelo neoliberal de la mano de la globalización, se produce el encuentro entre estos saberes técnicos producidos por institutos privados, universidades, think tanks, fundaciones, entre otras instituciones; y los gobiernos y sus políticas públicas.

A la hora de esquematizar las incidencias de los think tanks en la región, debemos remarcar la presencia de redes internacionales en las cuales se insertan estos centros. Es un rasgo común el hecho de que los think tanks no funcionen de manera aislada, sino que están vinculados entre sí, no sólo a nivel nacional, sino también regional y global. Para citar un ejemplo, en el artículo de Florencia Prego (2016) sobre los usos sociales del conocimiento por parte de los intelectuales de derecha y sus vínculos con la política, la autora identifica tres dimensiones de acción de los centros de pensamiento sobre el campo de la política: el desarrollo de estrategias, el financiamiento y la formación y provisión de recursos humanos. Desde esta perspectiva estudia la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) como ilustración de la presencia de redes de think tanks en la región y su asociación, directa o indirecta, con algunos partidos políticos. La FAES, red española, muestra en su página de

internet los think tanks asociados con los que trabaja en América Latina, siendo el ICP colombiano uno de ellos. En Argentina, esta red está vinculada con la Fundación Pensar, think tank perteneciente al partido que conforma la alianza gobernante desde 2015, PRO.

En lo que refiere al nexo entre el Estado neoliberal y los think tanks, Julio César Alvear indaga sobre la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia por parte de los think tanks. Al mismo tiempo reseña la historia del ICP en el marco del siguiente diagnóstico, el cual compartimos:

la implementación de políticas públicas de reducción del Estado en Colombia, contenida en las diferentes disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública, encubre una relación de causalidad social, política y cultural, que se materializa en el cambio de un modelo de Estado precariamente intervencionista a uno de Estado neoliberal, y que ha alterado notoriamente las relaciones entre el Estado y la sociedad. (Alvear, 2007: 249)

A menudo, cuando se hace referencia a los think tanks, se piensa en aquellos especializados en el diseño e implementación de políticas económicas. Sin embargo existe una amplia gama de rubros que son abordados por los centros de pensamiento, como la educación, la salud, la vivienda, incluso los hay sobre temas considerados más abstractos como la democracia, la libertad, la justicia o la política. En esta última categorización ubicamos al ICP, fundado en 1986 en Colombia. Este think tank tuvo una activa participación, aunque no directamente asociada a un partido político, durante la Asamblea Constituyente de 1991. Se identifica a sí mismo como de origen empresarial y, a su vez, pertenece a redes internacionales de pensamiento, además de la FAES ya mencionada, como la Red Liberal de América Latina, el Center for International Private Enterprise, Atlas Network, la Fundación Internacional para la Libertad y la Network for Democracy Research Institutes.

Anthony Andurand y Stéphane Boisard (2017) realizaron un exhaustivo estudio sobre las redes en las que se insertan los think tanks de derecha y la circulación de información, a través de figuras públicas como la del escritor Mario Vargas Llosa. Los autores señalan que a partir de los años 1990, parte de los think tanks latinoamericanos, ya sean apartidarios o



asociados a partidos políticos, se han abocado a difundir las ideas del Consenso de Washington. En el caso de aquellos think tanks partidarios, señalan que los mismos

hacen hincapié en su independencia, y sobre todo en su apoliticismo (una característica propia de la cultura política de las derechas). Es decir que en la mayoría de estas páginas la democracia política, pero sobre todo el libre comercio, la propiedad privada, la necesidad de un Estado mínimo suelen presentarse como elementos objetivos de apoliticismo contrarios al constructivismo propio de las familias políticas de izquierda. (Andurand y Boisard, 2017)

Esta descripción coincide con algunos de los postulados del ICP, que enuncia como uno de sus objetivos “promover los principios de la democracia pluralista y la economía de mercado y, con fundamento en ellos, contribuir al perfeccionamiento de las instituciones y al desarrollo económico y social” (ICP, Quienes somos, 1). A su vez, en el artículo 18º de su Estatuto, se define como independiente, en tanto que “no recibirá donaciones, ayudas o auxilios económicos provenientes de gobiernos, excepto en los casos en que tales donaciones, ayudas o auxilios sean incondicionales y no contraríen los fines, principios y normas de la fundación” (ICP, Estatutos).

El contexto de surgimiento de nuestro think tank es, a grandes rasgos, el del final de la Guerra Fría, la caída del comunismo y el ascenso del neoliberalismo, cuyos exponentes en los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos, Margaret Thatcher y Ronald Reagan respectivamente, se encontraban en el centro de la opinión pública. En términos regionales, América Latina estaba atravesada por las dictaduras y los gobiernos autoritarios, y, a nivel nacional, hablamos de una Colombia profundamente marcada por la violencia, el conflicto armado y las reformas estructurales de tipo neoliberal que se aplicarán desde fines de la década de 1980, con más énfasis desde comienzos de 1990. Camila Rocha (2015) sitúa la emergencia de los think tanks en el contexto latinoamericano de la crisis de la deuda externa, en el que se abre un nuevo escenario de posibilidades para la implementación de reformas del Estado, a partir de la privatización de recursos y la apertura de los mercados.

Por su parte, otros autores diferencian dos etapas en la aparición de los think tanks en América Latina. Botto (2011) señala que en una primera oleada, surgen como oposición a los regímenes dictatoriales o autoritarios, mientras que la segunda oleada de centros de pensamiento se desarrolla en los años 1990, ya en un contexto regional democrático, donde priman los de tipo empresarial y partidario, “vinculados a las ideas neoliberales, que contribuyeron a la puesta en marcha de las reformas políticas y económicas” (p. 89). Ubicar al ICP en esta periodización resulta un tanto problemático, en primer lugar porque Colombia no tuvo dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas en el sentido clásico de los años 1960 y 1970 que se observan en el Cono Sur. Sin embargo, es posible afirmar que hasta la sanción de la Constitución de 1991, la democracia colombiana se caracterizó por la exclusión premeditada de fuerzas políticas. Sin embargo, considerando las ideas producidas y difundidas por el ICP, nos aventuramos a afirmar que pertenece a la segunda oleada de think tanks descritos por Botto.

El ICP tuvo y aún mantiene una prolífica producción de artículos de opinión, análisis teóricos y documentos relacionados con asuntos que rondan sus objetivos centrales: el interés por la democracia y las libertades en Colombia. Estas publicaciones toman en consideración los contextos políticos a nivel mundial y regional. De hecho, muchas de ellas realizan comparaciones de algunos aspectos de la realidad colombiana con las mismas variables en otros países como Argentina, Chile y Perú. En este trabajo, nos enfocaremos en algunos números de la *Revista Ciencia Política*, precisamente aquellos publicados en los años 1990, 1991 y algunos de 1992. La selección de este período se debe al momento de mayor proliferación de trabajos referidos al proceso de reforma de la Constitución de 1991.

La *Revista Ciencia Política* fue una publicación trimestral que tuvo difusión entre 1985 y 1999, y contó con 50 números. Para este trabajo, hemos filtrado los artículos que mencionan explícitamente la Asamblea Constituyente y los debates en torno a este hecho político. Algunos de los artículos son producciones de intelectuales relacionados con el *think tank*, por lo general abogados o economistas. Otras publicaciones son declaraciones o comunicados de los miembros del ICP, las cuales focalizan en determinados sucesos de la coyuntura local. Uno de los artículos relevados es un discurso pronunciado por el entonces presidente de Colombia, César Gaviria, con motivo del 4º aniversario de la creación del ICP.

Como indicamos, el ICP se identifica como un centro de pensamiento cuya razón de ser es velar por la democracia y para ello deberá estudiarla y divulgar su conocimiento. En este

sentido, señalaba su presidente en el mismo documento que los “principios filosóficos de la democracia, la historia de su nacimiento y de sus realizaciones, que es, de paso, la historia de la civilización, deben estudiarse y difundirse con dedicación, con seriedad y con rigor científico” (ICP, N° 24, 1991).

La concepción del ICP sobre la democracia es restrictiva, lo cual queda a la vista en algunas de sus publicaciones. Tito Livio Caldas, uno de los miembros fundadores del instituto, se mostraba preocupado en 1992 por la definición de la democracia como participativa, expresada en la nueva Constitución nacional. El autor asocia este tipo de democracia con el antiliberalismo y los totalitarismos, y propone que

el único adjetivo que admite la democracia, sin desfigurarla, *es el de representativa*. Todos los demás, los que le fueron dados en diversas épocas, solo sirvieron para encubrir sus desfiguraciones: social o corporativa, que fueron los apelativos fascistas, y popular, el comunista (Caldas, 1992).

En ese entonces, Hernán Echavarría Olózaga también muestra sus reparos sobre este punto en el discurso por el 4° Aniversario del Instituto. En el mismo, hace un llamado a la reflexión de la clase política, a los fines de que corrijan y reparen los errores en las normas constitucionales y desistan de aplicar una democracia de tipo participativo. Concentra su rechazo en dos de los nuevos artículos constitucionales, el 2°, según reflexiona “tiende a agigantar al Estado descomunamente porque lo obliga a facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten en su vida económica, política, administrativa y cultural”. Por otro lado, presenta sus reparos contra el artículo 103°, que autoriza al Estado a intervenir en las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común, y según el cual “tenderán a confundirse las esferas de la vida pública y las de la vida privada” (ICP, N°24, 1991), previene.

En su trabajo sobre la relación entre los tanques de pensamiento, los partidos políticos y las reformas políticas en Colombia, Diego Leal y David Roll (2013) argumentan que los *think tanks* han tenido una activa y decisiva participación en las reformas políticas que se produjeron en 2003 y 2009. Los autores caracterizan al sistema político colombiano como uno en el que los partidos políticos se encuentran poco institucionalizados pero mantienen

vínculos relevantes con los *think tanks*. Si bien no es posible extender sus conclusiones al contexto de la reforma constitucional de 1991, creemos relevante el estudio de las producciones del ICP durante este período, ya que representan a un sector del heterogéneo campo político colombiano. Por otro lado, relativizamos también la injerencia de este *think tank* en las políticas de gobierno. De hecho, como mencionaremos en el siguiente apartado, en un principio, el ICP se muestra reacio a implementar una reforma de la Constitución. Finalmente, la misma se llevará a cabo y esto generará un cambio en la dirección de las publicaciones del instituto, no obstante lo cual, los principios que expresan en la *Revista de Ciencia Política* se mantienen inmutables.

### **El Instituto de Ciencia Política durante la Asamblea Nacional Constituyente**

Los *think tanks* de *advocacy*, es decir, aquellos que buscan no solo producir conocimiento, sino que también se orientan a influir directamente en políticas públicas, coinciden con los de tipo empresarial en cuanto a la promoción de ciertos valores e ideales políticos. Sin embargo, su diferencia radica en que los segundos se orientan a “cuestiones económicas y enfoques macro” (Botto, 2011: 93). En este sentido, podemos afirmar que el ICP es un *think tank* híbrido entre los de tipo *advocacy* y los de tipo empresarial, dado que en el contexto de la Asamblea Constituyente, sus publicaciones pugnaron por la legitimación de los valores de la democracia representativa, en detrimento de cualquier atisbo de participación popular; un Estado mínimo, garante de la seguridad y la propiedad y privada; y, fundamentalmente, el ejercicio de la libertad de empresa y de mercado por parte del sector privado, a quienes asocian con la sociedad civil misma.

A continuación analizaremos algunos de los documentos y publicaciones del ICP relevados, con el objetivo de ilustrar lo dicho y determinar el tipo de conceptualizaciones sobre la democracia y el Estado que promueve este *think tank* en el período abarcado.

En un comienzo, el ICP en su conjunto manifestó el rechazo a la propuesta de incorporar la séptima papeleta en las elecciones generales de 1990, así como de la modificación misma de la Constitución y la forma en la que se convocaba. Aduciendo que en Colombia las modificaciones a la Carta Magna se realizaban desde el mismo Congreso, el ICP rechazó el plebiscito que llamaba a formar una Asamblea Constituyente mediante el voto popular. Sobre este punto declaran que el “otro camino, el del plebiscito, constituye un salto al vacío”, entre los motivos que aducen, se encuentra que las constituciones en general “no

pueden elaborarse ni reformarse al calor de la temperatura volátil y transitoria de las asambleas populares”. A su vez, estas objeciones muestran un matiz ideológico, “la propuesta de la Asamblea Constituyente fue lanzada de manera audaz por reducidos grupos de extrema izquierda, imitando un conocido antecedente de la Revolución Rusa de 1917” (ICP, N°19, 1990). Observamos, entonces, que el *think tank* no logró imponer su agenda de rechazo al proceso constituyente, dado que el mismo siguió adelante.

Sin embargo, a lo largo de estos tres años, el ICP no mantuvo una postura homogénea. Hacia mediados de 1990 se llegó a un acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, habiendo triunfado el “sí” en el plebiscito. Uno de los puntos del acuerdo planteaba que los ciudadanos decidirían la composición de los miembros de la Asamblea, así como sus elementos constitutivos y el temario a tratar en la misma, de cara a las sesiones que se iniciarían en enero de 1991. Algunos de los temas a tratar

incluidos en la lista fueron: partidos políticos y oposición, sobre la posibilidad de institucionalizar los partidos políticos; mecanismos de participación, sobre la posibilidad de consagrar y regular el referéndum tanto para asuntos de trascendencia nacional como para reformas constitucionales; sobre el Estado de sitio se propuso trabajar en la precisión de su carácter transitorio. Asimismo, en el mismo se observan lo que podría ser antecedentes de la reforma neoliberal del Estado, teniendo en cuenta que se plantea la “posibilidad de consagrar nuevas modalidades de cooperación entre el capital y el trabajo” (ICP, N° 20, 1990).

Previo a las elecciones, el ICP emitió un comunicado dirigido a todos los colombianos, en el cual postulaba que, en su calidad de “interesados en preservar los principios esenciales de la democracia, consideramos apremiante alertar a la opinión nacional sobre los riesgos que rodean la elección de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente” (ICP, N°21, 1990). Como se aprecia, el mismo se orientó directamente a la opinión pública. Allí realizan un diagnóstico de los males que aquejaban a la nación. Puntualmente, mostraron su preocupación por el rol del Estado y sus problemas en aquel entonces, aduciendo que “el Estado no cumple las funciones que le son esenciales –la seguridad y la protección de la sociedad civil– y en cambio usurpa e interfiere, con un exceso de reglamentaciones y controles, aquellas que corresponden o desempeña mejor el sector privado” (ICP, N° 21, 1990).

Asimismo, entienden que el Estado debería ser más fuerte ya que “muestra una peligrosa vulnerabilidad frente a graves factores de desestabilización e inseguridad como son la subversión, el narcoterrorismo y la violencia en sus múltiples manifestaciones” (ICP, N°21, 1990). Por otro lado, sacan provecho del contexto de discusión y debate, recomendando la privatización de los servicios públicos, basándose en que “ha demostrado su ineficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales, erosionados por la burocracia y la corrupción” (ICP, N°21, 1990). Concretamente, expresan su deseo de que la propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente tienda a “reforzar (...) la capacidad defensiva del Estado y (...) aprobar disposiciones que permitan el pleno desarrollo de una economía de mercado sin trabas ni rígidos dirigismos estatales” (ICP, N°21, 1990). Por todo lo mencionado, los miembros del ICP se ven impelidos a “hacer un llamado a la opinión pública con el fin de que tome conciencia de la gravedad del momento (...) y, por consiguiente, de la responsabilidad que tiene cada uno de nosotros el 9 de diciembre” (ICP, N°21, 1990), día en el que se votaría a la Asamblea Constituyente. Por último, polarizan esta elección argumentando que

hay que optar, en última instancia, entre los espejismos de ideologías sin vigencia y de populismos igualmente engañosos que sobreviven en Colombia, o las propuestas, que por estar basadas en un diagnóstico lúcido y realista de nuestros problemas, nos permitan encontrar el camino hacia una sociedad moderna, justa, libre, eficiente y pacífica (ICP, N°21, 1990).

Los diagnósticos del ICP, como hemos podido evaluar hasta aquí, se basaban, en gran medida, en el fracaso del Estado colombiano para resolver una de las cuestiones más apremiantes de su historia reciente, la violencia entre los grupos armados. Sin embargo, en sus publicaciones, omiten la mención explícita al conflicto con las fuerzas militares y paramilitares. Asimismo, como se esbozó, el sistema político de partidos no satisface plenamente las demandas de representación de amplios sectores de la sociedad. De tal manera, entendemos la caracterización que realiza Botto sobre la incursión de los *think tanks* en el ámbito de las políticas públicas, en un espacio de acción que se encontraba vacante en aquel entonces, atentos a que

la mayoría de los episodios demuestran que las ventanas de participación de los TT<sup>1</sup> en las decisiones de políticas se circunscriben a determinadas coyunturas caracterizadas como situaciones de excepción o urgencia. En ellas, sobrevuela en la opinión pública la sensación de fracaso de las soluciones en curso y de la necesidad de un cambio (Botto, 2011: 106).

Retomando el papel del ICP durante el proceso de la Asamblea Constituyente, una vez que comenzaron las sesiones constitucionales, el instituto esbozó argumentos ya no contra la idea misma de modificar la Ley Fundamental, sino que sus comentarios se orientaron particularmente al contenido de dichas modificaciones. Los aspectos que entraban en su consideración eran, como ya se ha visto, el rol del Estado, los valores de la democracia representativa y de la libertad de mercado. En el transcurso de los debates, calificaron a la Constitución que se estaba gestando como “la Carta Fundamental más extensa y asfixiantemente superreguladora del mundo”, al tiempo que prescribían que “el Estado debe dedicarse a sus funciones específicas –el orden y la seguridad, la justicia y las obras públicas– (...) y dejar que toda la fuerza, los recursos y el desarrollo de la economía corran a cargo de la iniciativa individual y del dinamismo del mercado” (ICP, N°23, 1991).

Si bien las críticas y objeciones del ICP a la nueva Constitución y al papel del gobierno aparentaban mordaces, lo cierto es que su relación con el entonces presidente colombiano César Gaviria, era cuanto menos cordial. De hecho, no presentaban diferencias significativas en muchas de las reformas que unos y otro, desde sus respectivas posiciones políticas, proyectaban para la nación. Al cumplirse el 4° aniversario de creación del instituto, el presidente pronunció un discurso conmemorativo, como ya hemos indicado. El mismo enriquece la comprensión de la relación entre el *think tank* y la clase política en aquel momento. Dice el presidente sobre las tareas del ICP que “la labor de análisis profundo y de debate intelectual que ha promovido el instituto es un aporte importante al conocimiento de los problemas del país y a la búsqueda de las soluciones” (ICP, N°24, 1991). Asimismo, Gaviria justifica las reformas neoliberales impulsadas por su gobierno, teniendo en cuenta que

las nuevas ideas de la libertad económica, de la importancia de las fuerzas del mercado, de la iniciativa privada, de la reducción del tamaño del Estado, no solo

---

1 La autora utiliza la abreviación “TT” para referirse a los think tanks.

cambiaron radicalmente el marco conceptual del pensamiento económico, sino que han logrado imponerse en la mayoría de la región (ICP, N°24, 1991).

El presidente enumera los criterios en los que se basa este cambio de rumbo del Estado colombiano. El primero tiende a delegar las decisiones de la distribución de los recursos en las fuerzas de mercado, el segundo gira en torno a la importancia irremplazable que le otorga a la iniciativa privada y al empresariado, y, por último, menciona que al consagrar la nueva Constitución la independencia y autonomía de la Banca Central.

el Gobierno ha renunciado así a su antiguo privilegio de manejar directamente las variables críticas de la política económica (...) Estos principios son hoy el marco de referencia para el diseño de la reforma y la política económica que adelanta el Gobierno (ICP, N°24, 1991).

Al hacerse realidad los programas esbozados por el Instituto Ciencia Política sobre la apertura económica, la reducción de la injerencia estatal y las garantías otorgadas a la libertad de mercado, no pueden más que celebrar al presidente Gaviria y su modelo de gobierno. Este pasaje titulado “Modernidad y democracia en Colombia”, de mediados de 1991, es un claro exponente del nuevo humor político del *think tank*:

los éxitos alcanzados por el gobierno del presidente Gaviria, quien, indudablemente, ha entendido que el renacimiento y la consagración universal del neoliberalismo también toca a Colombia y que bajo esta nueva atmósfera de democracia triunfante pueden manejarse los problemas con mayor audacia. ¿No fue esto lo que hizo el presidente Gaviria cuando se lanzó sin los temores de otras épocas por el peligroso camino de expedir la nueva Carta a través de una constituyente abigarrada, pluralista, imprevisible, y acaso no le salió mejor de lo que pensó tal vez la mayoría de la nación? (ICP, N°24, 1991).

## **Reflexiones finales**



Este trabajo se propuso indagar en la reforma constitucional de Colombia de 1991, desde una perspectiva socio histórica, focalizando en el papel del Instituto de Ciencia Política como representante de un nuevo actor social como son los think tanks. En este sentido, buscamos dar cuenta de los principales diagnósticos y propuestas que dicha usina aportó en el contexto histórico descrito, como primer paso para ilustrar su injerencia en el campo de la política colombiano.

Por otra parte, resaltamos ciertos matices presentes en la modificación de la Constitución en Colombia, que se pueden leer como tensiones clásicas más amplias, propias de la sociología histórica: la puja entre Estado y mercado, la diferenciación entre Estado y sociedad civil (y sus puntos de encuentro) y los distintos proyectos de orden y cambio que entran en juego en determinados momentos históricos.

A su vez, de la elaboración de este trabajo surgen nuevos interrogantes, de índole teórica y práctica, que probablemente hayan sido ya enunciados e indagados por diversos autores y autoras. En primer lugar cabe preguntarse cuál es el vínculo entre Estado neoliberal y democracia, o, reformulando: ¿existe un tipo de democracia que sea predilecto al neoliberalismo? Será necesario profundizar en estos aspectos en futuras producciones.

## **Bibliografía**

Alvear, J. C. (2007). *Think tanks* en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia. En Mato, D., y Maldonado Fermín, A. (eds.), *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso. pp. 233-251.

Andurand, A. y Boisard, S. (2017) “El papel de internet en la circulación del ideario neoliberal: una mirada a las redes de Think Tanks latinoamericanos de las dos últimas décadas”. En *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. [En ligne], Colloques, mis en ligne le 02 octobre 2017, consulté le 30 septembre 2018. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71443> ; DOI: 10.4000/nuevomundo.71443

Ansaldi, W. (2014). La política, entre la pena y la canción. O la licuación de la política, un legado del neoliberalismo. Trabajo presentado en XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia: “Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina”, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*, Tomo II. Buenos Aires: Ariel.

Botto, M. (2011). *Think Tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político*. En Correa Aste, N. y Mendizábal, E. (eds) *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y Universidad del Pacífico, pp. 83-112.

Camargo, S. (2016) “La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”. En *Diálogos de saberes*, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá. N° 44, pp. 29-44. Bogotá D.C.

Camou, A. (2015) “Intelectuales, expertos y políticas públicas en la Argentina democrática. Una mirada desde el espejo latinoamericano” [en línea], Dossier N° 59 en [historiapolitica.com](http://historiapolitica.com). Disponible en <http://historiapolitica.com/dossiers/expertos-argentina-y-america-latina/> [último acceso: 1/10/2009].

Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002). *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia* [en línea]. Lima: Institut français d'études andines. Recuperado el 20 septiembre de 2017, de <http://books.openedition.org/ifea/3964>

Fischer, K. y Plehwe, D. (2013). Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina. En *Nueva Sociedad*, 245, mayo-junio, pp. 71-86.

Lardone, M. y Roggero, M. (2011). El rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina. En Correa Aste, N. y Mendizábal, E. (eds.) *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y Universidad del Pacífico. pp. 113-166.

Leal, D. y Roll, D. (2013). Tanques de pensamiento y partidos políticos en Colombia. El caso de las reformas políticas de 2003 y 2009. En *Ciencia Política*, 16, julio-diciembre.

Londoño, J. F. (2009). Partidos políticos y *think tanks* en Colombia. En Mendizábal, Enrique, y Sample, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*, Lima: Idea Internacional- ODI, pp. 127-156.

Prego, M. F. (2016) “Los intelectuales de derecha en América Latina: los usos sociales del conocimiento y su vinculación con la política”. En *Questión*, Vol. 1, N° 50, Universidad Nacional de La Plata.

Rocha, C. (2015) “Direitas em rede: think tanks de direita na América Latina”. En Velasco e Cruz, S.; Kaysel, A.; Cudas, G. (organizadores) *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Uprimny Yepes, R. y Sánchez Duque, L. M. (2014) “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después”. En *Cahiers des Amériques latines* [En línea], N° 71. [Consultado el 13 diciembre 2016. URL : <http://cal.revues.org/2663>]

### Documentos relevados

Caldas, Tito Livio (1992). ¿Concepción antiliberal? La democracia participativa. En *Revista Ciencia Política*, N°26, I trimestre.

Gherzi, Enrique (1990). El sueño latinoamericano. En *Revista Ciencia Política*, N° 20, III trimestre. Instituto de Ciencia Política. Estatutos. En <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2015/12/Estatutos-Actuales-ICP-2015.pdf>

Instituto de Ciencia Política. Quiénes somos. En <http://www.icpcolombia.org/que-es-icp/quienes-somos/>

Instituto de Ciencia Política (1990). Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, *Revista Ciencia Política* 20, III trimestre.

Instituto de Ciencia Política (1990). Declaración del Instituto de Ciencia Política ante la reforma constitucional. En *Revista Ciencia Política*, N° 19, II trimestre.

Instituto de Ciencia Política (1990). Mensaje a los colombianos sobre la Asamblea Constituyente. En *Revista Ciencia Política*, N°21, IV trimestre.

Instituto de Ciencia Política (1991). Comunicación del Instituto de Ciencia Política a los miembros de la Asamblea Constituyente. En *Revista Ciencia Política*, N°23, II trimestre.

Instituto de Ciencia Política (1991). La revolución pacífica en Colombia. Discurso del Presidente de la República en ocasión del IV aniversario del Instituto de Ciencia Política. En *Revista Ciencia Política*, N°24, III trimestre.

Instituto de Ciencia Política (1991). Modernidad y democracia en Colombia. Documento elaborado por el ICP con motivo de la celebración de sus cuatro años de actividades. En *Revista Ciencia Política*, N°24, III trimestre.