

ESTADO Y CIUDADANÍA:
DOS FALENCIAS, UNA ALTERNATIVA

Liborio Eugenio González Cepeda

ESTADO Y CIUDADANÍA: DOS FALENCIAS, UNA ALTERNATIVA

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Facultad de Ciencias de la Educación

2019



Estado y ciudadanía. Dos falencias, una alternativa.
Liborio Eugenio González Cepeda; Tunja: Editorial
UPTC, 2019. 143 p.

ISBN: 978-958-660-360-7

1. Estado. 2. Ciudadanía. 3. Gobierno. 4. Democracia.
5. Partidos políticos.

(Dewey 323.6 /21).



**Libro: Estado y ciudadanía: dos falencias,
una alternativa**

Primera Edición, 2019
200 ejemplares (impresos)
ISBN:

Libro No. 6 - Colección 80 años UPTC

© Eugenio González Cepeda

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de
Colombia, 2019

Rector, UPTC

Óscar Hernán Ramírez
Rector, UPTC

Comité Editorial

Manuel Humberto Restrepo Domínguez, Ph. D.
Enrique Vera López, Ph. D.
Yolima Bolívar Suárez, Mg.
Sandra Gabriela Numpaque Piracoca, Mg.
Olga Yaneth Acuña Rodríguez, Ph. D.
María Eugenia Morales Puentes, Ph. D.
Edgar Nelson López López, Mg.
Zaida Zarely Ojeda Pérez, Ph. D.
Carlos Mauricio Moreno Téllez, Ph. D.

Editora en Jefe

Lida Esperanza Riscanevo Espitia, Ph. D.

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta, Mg.

Impresión

Búhos Editores Ltda.
Calle 57 No. 9 - 36
Tunja - Boyacá - Colombia

Libro financiado por la Dirección de Investigaciones de la UPTC. Se permite la reproducción parcial o total, con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 de 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Libro de investigación.

Citación: González Cepeda, L. (2019). *Estado y ciudadanía. Dos falencias, una alternativa*. Tunja: Editorial UPTC., Colección 80 años - Facultad de Ciencias de la Educación, No. 6.

Colección 80 Años



Facultad de Ciencias de la Educación

Director de la Colección

Dr. Julio Aldemar Gómez Castañeda
Decano

Sub-Comité de Publicaciones de la Facultad de Ciencias de la Educación

Dr. Antonio E. de Pedro - Doctor en Historia del Arte
Dr. Pedro María Arguello García - Doctor en Antropología
Dr. Rafael Enrique Buitrago Bonilla - Doctor en Educación Musical
Dra. Claudia Liliana Sánchez Sainz - Doctora en Educación

Corrector de Estilo

Adán Alberto Ramírez Santos

Diseñador de la Colección:

Pedro Alejandro Leguizamón Páez

Diseñador del Logo de la Colección:

Pedro Alejandro Leguizamón Páez

Colección N° 3

Liborio Eugenio González Cepeda

Título: Estado y ciudadanía: dos falencias, una alternativa.

Las opiniones vertidas en los textos son de entera responsabilidad del autor (res)

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA Y SUS OBJETOS DE ESTUDIO

Política y objetos de estudio de la política	19
Origen y evolución de la palabra “política”	22
Objetos de estudio de la política.....	25
Estado.....	25
Poder (gobierno).....	28
Ciudadano	30

CAPÍTULO 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991: LA COLOMBIA QUE DEBEMOS CONSTRUIR

Fuerzas políticas integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente	34
Partido Liberal.....	35
Partido Conservador.....	36
Alianza Democrática M-19 (AD-M19).....	38
Principios orientadores de la Sociedad consagrados en la Constitución Política de 1991	41
Soberanía popular: columna vertebral del nuevo país.....	43
Colombia, un país pluralista	47

CAPÍTULO 3. DEMOCRACIA Y CONDICIONES PARA LA DEMOCRACIA

Conceptualización de democracia	62
Condiciones de la democracia.....	67

La existencia de reglas procesales o electorales	70
Existencia de alternativas para escoger	74
Otras condiciones para la Democracia	77

Libertad	78
Sentido de pertenencia.....	79
Formación política y ciudadana	80
Equidad económica.....	81
Articulación centro-unidades territoriales.....	84
Seguridad	85

CAPÍTULO 4. INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Partidos y movimientos políticos: una aproximación conceptual.....	88
Legislación partidista en Colombia.....	95

Primera fase: Estatuto básico de los partidos: años 1985-1991	96
Segunda fase: Los partidos asumen rango constitucional: años 1991-2003.....	97
Tercera fase: año 2003 hasta la actualidad.....	104

Funciones de los partidos políticos	107
---	-----

CAPÍTULO 5. EL ESTADO COLOMBIANO: UNA HISTORIA DE PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN

El Estado como producto de la necesidad humana.....	114
Debilidad y exclusión: una constante del Estado colombiano	117
Institucionalidad y Constitución de 1991.....	125
La interdependencia de las ramas del poder público	126
Organismos de control: instituciones sin objetividad	132
Autoridades electorales: los partidos eligen a sus autoridades.....	133

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

En 1991 tuvo lugar uno de los hechos políticos más importantes en la historia política colombiana: por primera vez se construye una carta de navegación o Constitución, con participación de casi todos los sectores políticos existentes en ese momento: los llamados partidos tradicionales liberal y conservador -incluidas sus fracciones-, y un muy amplio grupo de organizaciones políticas dentro del mapa de izquierdas y/o centros, recogidos en lo que se llamó la ALIANZA DEMOCRÁTICA-M19, que incluía a grupos políticos legales y a las organizaciones guerrilleras recién desmovilizadas: Movimiento 19 de Abril-*M-19*; Ejército Popular de Liberación-*EPL*; Movimiento Armado Quintín Lame-*MAQL*; Partido Revolucionario de los Trabajadores-*PRT*; y Corriente de Renovación Socialista-*CRS*. Significa lo anterior, que por primera vez se producía una Constitución incluyente y a la vez participativa, en la medida que la ciudadanía también pudo plasmar sus deseos a través de las “mesas de trabajo”, espacios para la participación que se instalaron en todos los municipios, donde el ciudadano podía dejar escrito lo que quería se incluyera en la constitución y que, a través de un ejercicio de sistematización y de síntesis, se presentó ante los Constituyentes elegidos popularmente. Se marginaron de esta experiencia las FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-FARC y el EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL-ELN como grupos políticos guerrilleros.

Producto de todos estos procesos participativos se expidió en julio de 1991 la Nueva Constitución, que contiene, como es propio de las constituciones modernas, unos principios que orientan la construcción de la nueva sociedad y unas instituciones que representan el Estado u organización, a través de la cual se esperaba funcionara armónicamente la vida política del país. Como pilares de todo el nuevo andamiaje aparece, primero, la atribución al pueblo de la responsabilidad de ser Soberano, dotándolo de una serie de instrumentos para su ejercicio (mecanismos de participación); segundo, se crearon herramientas para que la ciudadanía se expresara en forma más libre y responsable como los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciu-

dadanos y las organizaciones sociales con personería jurídica; tercero, se instituyó a Colombia como un Estado Social de Derecho, con el fin de que las acciones de los gobernantes que tienen como responsabilidad central el poner a andar la institucionalidad, priorizaran su accionar hacia las necesidades más sentidas de la población y no estuvieran limitados por el derecho; cuarto, se planteó igualmente que el país debía ser pluralista, de tal forma que se pasara de la exclusión que se había institucionalizado y aplicado durante la historia política anterior, a una sociedad incluyente en lo político, en lo étnico y religioso; quinto, se ampliaron los espacios de descentralización buscando una mayor participación y apropiación de su entorno, por parte de la ciudadanía; en fin, se esperaba que de allí se desprendiera una nueva sociedad.

No obstante, tres décadas después de la expedición de la nueva carta de navegación, la sociedad colombiana parece no encontrar su rumbo: la corrupción se ha introducido en todas las instituciones del Estado, las herramientas para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, como los partidos y movimientos políticos, continúan siendo cajones vacíos y desorganizados; de los mecanismos de participación el único que tiene vida es el voto con todas sus debilidades; los espacios para el control ciudadano como los votos de censura y las revocatorias de mandato, siguen siendo letra muerta (aún no hay ni un Ministro que haya sido castigado con voto de censura, ningún mandatario departamental ha sido revocado en su mandato, y un solo alcalde ha perdido su cargo por revocatoria).¹ De otro lado, la sociedad vuelve a estar en un grado de polarización similar al de la época de la Violencia o de experiencias anteriores, mostrando que las pasiones siguen guiando el comportamiento de los ciudadanos. Paralelamente aparece una luz en el camino que puede ayudar en la reconstrucción de la sociedad: el comienzo del postconflicto, producto de la salida negociada a más de 50 años de enfrentamiento entre las FARC y el Estado colombiano, orientado por Juan Manuel Santos, y el comienzo de la negociación con la guerrilla del ELN, proceso estancado hasta el momento (abril de 2019) con el actual gobierno de Iván Duque.

1 Se trata del alcalde de Tasco en el Departamento de Boyacá, revocado el 29 de julio de 2018; un municipio con un potencial de votantes de 4.816 ciudadanos de los cuales solo votaron 1.658 personas.

De este panorama se desprenden preguntas como ¿por qué no ha avanzado la sociedad?; ¿por qué encontramos una población que sigue desconfiando de la política, los políticos y de sus instituciones?; ¿por qué se mantienen los índices históricos de abstención electoral?; ¿por qué la participación sigue estando motivada en intereses personalistas (clientelista) y no en el interés colectivo?; ¿qué ha hecho que la corrupción sea el pan de cada día y se asuma como parte de la cultura y cotidianidad social? Un sinnúmero de preguntas frente a las cuales no hay respuestas ni salidas mágicas, pero sí aproximaciones o ejes de reflexión que pueden dar luces frente a la comprensión de los problemas y posibles soluciones.

Frente a los anteriores interrogantes y muchas otras preguntas que surgen a diario, se pueden plantear dos grandes ejes de respuestas: de un lado la falta histórica de ciudadanos (en el buen concepto de la palabra), que ha sido el gran ausente de todo el proceso político, y que con su precaria participación permite que la institucionalidad no cumpla con los objetivos para los cuales se diseñan; y en segundo lugar, la existencia de unas instituciones (Estado) con unas interrelaciones peligrosas, que facilitan su cooptación o captura para los intereses particulares, y que tampoco han hecho presencia real y eficiente en los diferentes espacios del territorio colombiano.

En ese orden de ideas, este texto se propone como objetivos el aportar unos conceptos y reflexiones sobre temas y principios políticos, que un ciudadano de un país democrático, participativo y pluralista como Colombia, debe tener presente para actuar como tal; y en segundo lugar, la descripción de la institucionalidad de orden nacional que el ciudadano debe conocer, y frente a la cual actúa para perpetuar, mejorar o transformar entre otras razones, porque corresponde a la organización de la sociedad a la cual pertenece. En este orden, se trata de una propuesta de contenidos que permite formar mínimamente al sujeto político para la sociedad colombiana del siglo XXI, diseñada desde el año 1991.

El momento más propicio para repensarnos como sociedad, partiendo de preguntarnos por el ciudadano que se debe formar, es precisamente el que está iniciando Colombia, luego de los acuerdos con una de las guerrillas más antiguas del país y del continente, las Fuerzas Arma-

das Revolucionarias de Colombia-FARC. Esta coyuntura del post conflicto debe motivar cambios en los procesos de formación política, que permitan el ir construyendo una sociedad que supere los vacíos que históricamente ha tenido, en el campo de la formación ciudadana y de la institucionalidad, como factores que ayudan a entender las crisis por las que ha atravesado el país. A los ajustes que se derivarán, tanto en el orden de las estructuras económicas como institucionales y sociales, acordados entre gobierno y guerrillas, y que se irán a implantar en los próximos años, hay que agregarle una cualificación de quienes tienen la responsabilidad de decidir la vida del país, es decir los ciudadanos.

Así, los capítulos que componen este libro están pensados para una sociedad específica y para un momento determinado de su desarrollo político. Estamos hablando de la sociedad colombiana diseñada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Allí quedó expreso que Colombia tendría en adelante una forma de gobierno democrática, participativa y pluralista, lo que implica la necesidad de contar con un sujeto político muy concreto, pero también muy diferente al que se traía hasta ese momento: un sujeto que defina su entorno, que actúe permanentemente, que controle el poder político, que sea capaz de decidir la vida de su país en forma autónoma pero responsable; en otras palabras, un sujeto que sea realmente soberano. Si bien es importante preguntarnos sobre cuál debe ser el Estado mejor y cómo debe ser el gobierno mejor, también es necesario cuestionarnos sobre el alma y nervio de la sociedad democrática: el ciudadano. No se puede tener una democracia sin demócratas.

El texto presenta cinco capítulos cuyos contenidos, desde la visión del autor, son mínimos en un proceso de formación de sujetos políticos. No se trata de filosofía política, como tampoco de teoría sociopolítica; son unas reflexiones en torno a los conceptos y principios fundamentales que se requieren para el ejercicio de la ciudadanía. Estas reflexiones son el fruto de varios años de trabajo en cursos formales sobre temas políticos, en instituciones como la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC y en la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP; también en trabajos de capacitación con comunidades en general, por esta razón están elaborados con un lenguaje sencillo que permita su comprensión y motiven la continuidad en la formación autónoma. Se trata de un texto que baja la literatura especializada

a las condiciones socio-culturales de la población colombiana, de tal forma que promueva el análisis, la lectura crítica de la política, y la participación en condiciones de criticidad y responsabilidad social.

El primer capítulo, *La Política y sus objetos de estudio*, recoge una conceptualización básica sobre lo que es la política y los objetos de estudio de la misma. Busca que toda persona entienda que por el hecho de vivir en sociedad -lo que nos lleva a hablar de Seres Humanos y no simplemente del Ser Humano²-, es un sujeto político con unas responsabilidades sociales. El “ser social” conlleva implícita la obligación de construir organización, plantear normas, establecer formas de gobierno, propiciar unas metas como sociedad, en fin, una serie de responsabilidades colectivas que hacen del ser humano un ser político, o como lo definía Aristóteles: un animal político, no un político animal. Se parte, entonces, de una mirada a lo que es la política y sus principales objetos de estudio como el Estado, el Gobierno y la Ciudadanía, frente a los cuales el capítulo hace una breve introducción.

El segundo capítulo, *Constitución política de Colombia de 1991: la Colombia que debemos construir*, presenta una interpretación del proyecto de sociedad que ha quedado plasmado en la Constitución Política de 1991. Se parte de entender que en las constituciones aparece planteada una sociedad del futuro, un punto de llegada, una sociedad a alcanzar, que en el capítulo se ha definido como “*principios de la Constitución*”, y que, así como hay un punto de llegada, también existen unos instrumentos para hacerlo realidad, hay un camino trazado, por esta razón este capítulo hace una descripción de esta realidad nacional. Parte de la idea de que lo mínimo que debe conocer un ciudadano es su constitución política, por lo menos en sus principios orientadores, que equivalen al proyecto de sociedad frente al cual todos debemos aportar.

El tercer capítulo titulado, “*Democracia y condiciones para la democracia*”, está orientado a explicar lo que significa esta forma de gobierno que hemos asumido desde el mismo momento de la independencia y que en la Constitución de 1991 se explicitó como *Democracia Participativa*, para hacer más puntual la clase de democracia que se espera desarrollar en Colombia, pero que cada vez parece estar más lejos

2 Hanna Arendt para reafirmar la condición social del ser humano habla de “los hombres” y no “del hombre”.

de su concreción. No solo se desarrollan y se explican los conceptos frente a esta forma de gobierno, sino que se va más allá, en el sentido que se describe una serie de requisitos que tanto los ciudadanos como la institucionalidad deben tener y desarrollar, para que la Democracia Participativa sea una realidad. Este capítulo le entrega al lector unas herramientas para el análisis de la realidad colombiana y para que pueda actuar bien como gobernante o en su papel de soberano.

El cuarto capítulo, *Instrumentos para la participación política*, se dedica al estudio de uno de los principales instrumentos para la participación y el ejercicio de la ciudadanía, como lo son los partidos y movimientos políticos. Si bien la presencia de esta forma de organización política se remonta a las primeras décadas de la vida republicana, su funcionamiento no ha estado dentro de los lineamientos teóricos que los deben caracterizar, con el agravante que la legislación colombiana frente al tema de partidos y movimientos es relativamente reciente; por esta razón, el capítulo busca dotar al ciudadano-lector de unas herramientas teóricas y unas reflexiones, frente a lo que significa un partido y/o movimiento político, que le permitan actuar con criterio y con conocimiento, exigir y aportar para su estructuración y funcionamiento; así mismo, valorar la necesidad e importancia que mantienen estos medios de expresión, y pase de la pasión como principal elemento de adhesión a la participación consiente, crítica y propositiva, para hacer realidad la democracia participativa como forma de gobierno y proyecto societal definido para Colombia.

El quinto y último capítulo, *El Estado Colombiano: una historia de precariedad y exclusión*, se centra en mostrar la organización política, entendida como el Estado adoptado para Colombia en 1991, con el fin de que el lector cuente con los contenidos fundamentales que le permitan conocer, entender, valorar, criticar y proponer alternativas de organización institucional. El ciudadano debe entender que la democracia requiere de unas instituciones igualmente democráticas, con unas interrelaciones bien establecidas que impidan la apropiación y la manipulación de estas para fines particulares o de pequeños sectores de la sociedad. Debe conocer muy bien su institucionalidad para poder ajustarla a las necesidades sociales ya que la organización social también es una construcción colectiva, para un momento y unas condiciones específicas, no son estructuras inamovibles.

Reitero, el propósito final es que estas páginas se conviertan en una herramienta para el análisis y la reflexión política en torno a los problemas que afectan al hombre en sociedad. Propiciar la capacidad crítica, constructiva y el interés constante de los ciudadanos, por tener una vida colectiva mejor y un sistema político más estable, donde todos se sientan parte importante y por ende actúen como constructores, forma parte del espíritu del libro. Así, las reflexiones acá planteadas deben permitir acercar el ideal con la realidad, pues el ideal nos dice qué debemos hacer, qué debemos ajustar o corregir; pero si no conocemos la realidad y no sabemos hacia dónde queremos ir, caemos en la idiotez de la que hablaban los griegos, es decir, en el estar en este mundo sin que nos importe lo que suceda al rededor. Hoy más que nunca es necesario repensar la sociedad colombiana, lo que demanda una revisión profunda a la forma como se está construyendo conciencia social. Repensar la sociedad conlleva a educar para la vida en sociedad y ésto parte de analizar el carácter social del ser humano.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA Y SUS OBJETOS DE ESTUDIO

*“Por medio de la capacitación
política, la democracia llegará a
la cabeza de los hombres”
Gerardo Molina*

Una sociedad polarizada, con elevados niveles de decepción por quienes han liderado la tarea de conducir políticamente la sociedad; con incredulidad frente al conjunto de instituciones por los altos y frecuentes escándalos de corrupción y clientelismo, hacen que la sociedad en su conjunto vea la política como un acto al servicio de intereses particulares, donde la participación ciudadana no decide, sino que quienes deciden son aquellos que invierten en la política como sinónimo de negocio y de rentabilidad económica. Ante esta radiografía cabe preguntarse ¿qué está pasando con la sociedad colombiana?, ¿por qué estos problemas, a pesar de los esperanzadores cambios que se introdujeron en la Constitución de 1991?

De otro lado, también existe la idea que la política es como una profesión que desarrollan o ejercen algunos grupos o sectores sociales, en particular algunas familias que por generaciones han tenido el control político del país; una actividad que se transmite de generación en generación, donde el padre le cede al hijo su caudal electoral, o se lo endosa a la esposa o a un familiar cercano, haciendo ver la actividad política como una feria de objetos que pasan de mano en mano y donde el “ciudadano” es propiedad de un barón político. Dentro de esta lógica la participación es asumida como una mera rutina que sirve para empoderar en los cargos de decisión a los mismos grupos, y muy de vez en cuando a nuevos personajes que generalmente llegan con las mismas prácticas. En este orden, para buena parte de la poca población que participa, el acto de votar es más un ritual mecánico que no genera ni siquiera esperanzas de cambios significativos para las colectividades, así que participar o no es igual. Es más, en este

contexto se ve la política como la causante de muchos problemas y no una respuesta a los mismos.

En esta misma dirección, el estudio de la política se ha convertido en un privilegio de unos cuantos curiosos o apasionados por el conocimiento de esta ciencia, estudiosos convertidos en parte de la tecnocracia política o en investigadores y críticos, y en muy contadas excepciones son quienes ejercen la actividad de gobernar, mientras la ciudadanía en general no siente la necesidad de ilustrarse políticamente, pues su actuar es un ritual tradicional y mecánico, movido por intereses particulares inmediatistas que se satisfacen con la acción de yo voto y tú me das algo a cambio (clientes), o por sentimientos cimentados a través de la tradición familiar o regional. No existe un sujeto político informado y autónomo, con conciencia social, ni con responsabilidad social frente al acto de toma de decisiones.

Frente a lo anterior, este capítulo busca desvirtuar esa mirada negativa frente a la política, para afirmar que por el simple hecho de vivir en sociedad nos convertimos en seres políticos. Así, la política debe ser vista y asumida como una actividad propia e inherente al ser humano³, entre otras razones, porque desde cuando se llega a este mundo ya se está inmerso en una colectividad, pues lo primero que ve es fruto del trabajo de muchos seres humanos o el rostro con sus emociones, historias e ilusiones de quienes lo rodean. En palabras de Savater, desde el primer momento se está rodeado de rostros y rastros⁴. En este orden, y dado que la pretensión no es la de hacer un tratado de política para los estudiosos de esa ciencia, sino un texto que sea manejable por cualquier ciudadano, este capítulo ofrece las conceptualizaciones que facilitan valorar las formas de organización política que adopta una comunidad en un momento determinado y tener la capacidad de comprender el papel del ser humano en sociedad para actuar dentro de ella en forma consciente y con responsabilidad social.

El capítulo parte de unas generalidades sobre el carácter político del ser humano, continúa con una mirada al origen del término política,

3 Los romanos utilizaban como sinónimos las expresiones “vivir” y “estar entre hombres”, o “morir” y “cesar de estar entre hombres”, con lo cual resaltan la importancia de la vida en sociedad (Arendt)

4 Savater, 1992, p. 21.

para finalizar con una aproximación conceptual de los objetos de estudio de la política (Estado, Gobierno, Ciudadanía) de tal forma que sea para el lector una herramienta para su actuar como parte de una colectividad.

POLÍTICA Y OBJETOS DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA

La política es tan antigua como la humanidad, desde que los seres humanos iniciaron a organizarse en grupos apareció la política; la política es una respuesta a la necesidad que tiene el ser humano de vivir organizadamente en sociedad, para evitar que cada quien actúe bajo sus instintos o pasiones y afecte a los demás. En otras palabras, la política busca crear las condiciones y las estructuras organizacionales para que el ser humano haga más fácil su vida y se realice como ser humano; de otra parte, para que, a través de normas y estructuras, impida que el hombre sea un lobo para el mismo hombre como lo describió Thomas Hobbes.

Se parte del principio según el cual el ser humano no es por naturaleza un ser social como tradicionalmente se le define, pues si lo desea puede aislarse del resto de humanos e internarse en una selva y vivir en esas condiciones. El poder vivir solos contradice ese lugar común de ser “seres sociales por naturaleza”, afirmación que repetimos sin reflexionar sobre lo que eso significa e implica para el mismo ser humano. Si bien la sobrevivencia en soledad es factible, también contemplar que es mejor hacerlo en grupo, que el estar en sociedad es mucho más agradable y facilita los procesos de la existencia, confirmando que nuestra tendencia debe ser vivir en comunidad.

Ahora, si no es la naturaleza entonces ¿qué nos hace sociales? Para explicar esa condición, aparecen normalmente dos alternativas: pensar que es un designio de algún ser superior (un dios) lo que nos llevaría a aceptar que no somos autónomos y que no tenemos la capacidad de la autodeterminación. El mismo principio de libertad y libre albedrío quedaría fuera de la naturaleza humana, y no tendría sentido hablar de estos conceptos. Bajo esta concepción de la condición humana la vida misma estaría predeterminada por ese ser superior, frente a lo cual el hombre solo debe obedecer y adaptarse a un medio preestablecido.

La otra alternativa es entender que, si bien se puede vivir solo, lo más humano es vivir en compañía, es compartir lo bueno y lo menos bueno con otros; que todo tiene más sentido cuando se está en comunidad, que satisfacer las necesidades es más fácil en sociedad, así como proyectar sueños y hacerlos realidad se hace más fácil con los demás. Significa lo anterior, que tenemos una tendencia sociable, o que somos seres sociables, y que ese carácter social se presenta por la necesidad y por la facilidad para conseguir objetivos y metas. Se entiende, entonces, que la sociedad misma es un producto de la necesidad, es un constructo social. Entender así el carácter social conlleva a que el ser humano sea y se sienta parte de esa colectividad, y esté comprometido permanentemente a consolidarla (conservarla o transformarla). En esta concepción, el ser humano deja de ser un objeto para convertirse en un sujeto producto y productor de sociedad. Este carácter de productor de sociedad responde a su naturaleza, descrita por Aristóteles, según la cual, además de ser materia cuenta con una “facultad discursiva”, (τὸ διανοητικόν), “intelecto” (νοῦς) y “razonamiento” (λογισμὸς)⁵ que lo lleva a que posea fines diferentes al resto de los seres, como el “vivir bien” o la “buena vida” mientras los demás solo viven, o sobreviven.

Partiendo de aseverar que los seres humanos no son seres sociales por naturaleza y que, por el contrario, está en la esencia humana la competencia, la búsqueda de mejores condiciones de vida, el ser inconforme, el rebelarse contra la monotonía; se llega a un nuevo principio de la naturaleza humana y es el que la inconformidad y búsqueda de más y mejores condiciones los hace seres conflictivos, seres que están en choque permanente con los demás, por lo que para evitar la auto-destrucción se demanda de unos acuerdos, unos pactos que regulen el comportamiento en sociedad, un Contrato Social en los términos de J.J. Rousseau.

Si bien el ser humano es un ser social por necesidad, que ha descubierto que la vida en sociedad es lo que le permite expresarse humanamente y que es allí donde puede realizar sus sueños y proyectos, también ha encontrado que lo mejor es vivir con los demás, que necesita de los otros, y que desde el primer momento, desde cuando abre los ojos al

5 Aristóteles, pp. 16-19; 415a 7-12.

llegar a este mundo. Lo primero que observa son rostros y rastros⁶, -utilizando la expresión de Fernando Savater en *Política para Amador-*, éste es, una cantidad de valores y huellas construidas por muchas manos, seres humanos o sociedades que lo moldean, le dan significados y significantes,

Todo lo que entra en el mundo humano por su propio acuerdo o se ve arrastrado a él por el esfuerzo del hombre pasa a ser parte de la condición humana. El choque del mundo de la realidad sobre la existencia humana se recibe y siente como fuerza condicionadora. La objetividad del mundo -su carácter de objeto o cosa y la condición humana se complementan mutuamente; debido a que la existencia humana es pura existencia condicionada, sería imposible sin cosas, y estas formarían un montón de artículos no relacionados, un no mundo, si no fueran las condiciones de la existencia humana (Arendt, p. 23).

También comprende que esas sociedades con sus valores y normas son temporales, responden a unos momentos sociales concretos cambiantes, le dan sentido a la vida y justifican el preocuparse por construir mejores condiciones y por llegar al “buen vivir”.

Así, en la medida que el ser humano es producto de la sociedad y a la vez constructor de la misma, induce a que debe entenderse como un sujeto político, es decir, un ser que actúa, preocupado por su entorno, un ser capaz de obedecer pero también de rebelarse frente a las instituciones y normas, frente a sociedades determinadas; entendiendo que tanto las instituciones como las normas son solo invenciones humanas y por ende, son y deben ser cambiantes, ajustadas a las necesidades del momento.

Comprender lo que somos, nuestra naturaleza como seres políticos, debe inducir a formarnos con responsabilidad social, pues en últimas dependemos de la sociedad y esta también depende de nosotros, y lo

6 Los rastros son todas aquellas construcciones del ser humano con las cuales entra en contacto desde el momento en que nace y que de alguna manera lo van condicionando; por esta razón, el ser humano debe entenderse como construcción social. Una de las condiciones humanas es la de que el ser humano está condicionado por todo aquello que lo rodea, que toca, observa y/o utiliza, que adopta como parte de su ser.

que todos buscamos al asociarnos, es vivir más y mejor. En otras palabras, la vida política debe tener como objetivo máximo la búsqueda de mejores condiciones de vida, factible cuando se desarrolla bajo el principio del logro del bien común, en *koinonía*, es decir, en comunión o comunidad. Ahora bien, por el hecho mismo de estar involucrados en sociedad desde el mismo momento en que se abre los ojos por primera vez, y porque en sociedad se hace más humana la vida y más realizables los sueños, es necesario hacernos parte y desarrollar allí nuestra naturaleza política aportando en darle forma y sentido a la sociedad.

Esa actividad humana para moderar y regular las formas de vida en sociedad es justamente lo que le da el carácter de político al ser humano. Producto de ese carácter político (la necesidad de vivir en sociedad) busca formas de gobierno, establece normas, construye procedimientos, crea instituciones, establece metas colectivas, inventa formas de participar o de imponer, construye valores sociales (ideologías), etc.; toda una serie de acciones que le dan cuerpo y sentido a la política o vida en sociedad. Bajo estos argumentos no es válido el dicho popular de que “es mejor estar solo que mal acompañado”; acá prima el dicho a la inversa ya que el ser humano busca estar en relación con los otros, con los demás. Esta es la naturaleza sociable del ser humano; los hombres en plural, los hombres, no el hombre, como afirma Arendt.

En este sentido, la política, es un tratado de cómo ha de ser la sociedad y la vida humana, un intento de entender como la ciencia en la medida que se convierte en análisis de la realidad que afecta al ser humano en todos los campos; un conjunto de preceptos básicos que ayudan a la comprensión de los asuntos que afectan al hombre en sociedad (los hombres). Así, la política es una reflexión sobre las condiciones de la vida humana, y es humana en la medida que hay relación con los demás, teniendo el lenguaje como el elemento humanizador, la vida que permite los consensos y los disensos, las soluciones dialogadas y, facilita el entendernos o separarnos.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PALABRA “POLÍTICA”

La política ha sido históricamente un elemento presente en la vida de los seres humanos, con más énfasis, desde cuando aparece el seden-

tarismo como forma de vida. Esta nueva condición, que facilitó un mayor crecimiento de los grupos humanos, también obligó al establecimiento de un mínimo de organización (instituciones), y a la creación de normas y reglas de juego (poder) que garantizaran la supervivencia del grupo, de tal forma que los conflictos no resultaran destructivos para estos.

En este proceso fueron apareciendo diversas formas para definir la posesión del poder: la fuerza, la vejez, la sabiduría, ciertas habilidades como para la caza o la pesca, la consanguinidad, entre otras. Y, en la medida que fueron creciendo las comunidades y se ubicaron en espacios determinados, se establecieron también dinastías en el poder, convertidas luego en monarquías, de las cuales derivaron los imperios en la medida que buscaron ampliar sus áreas de influencia; y surgieron otras formas de gobierno, incluida la democracia.

No obstante, la existencia de estas formas y expresiones de “política” desde tiempos inmemoriales, el término como tal aparece en Grecia y deriva del latín *politicus*, que a la vez proviene del griego *politiká*, una derivación de *polis* que hace alusión a las ciudades griegas que formaban los estados; pero también refiere a lo “público” o de todos; o *politikós*, que significa “civil” o relativo al “ordenamiento de la ciudad”. Indirectamente hace referencia al “ciudadano” en la medida que los griegos establecían una simbiosis entre la ciudad y el ciudadano. Para Aristóteles, el hombre como animal político vive en Polis, pero más que residir, se trataba de formar parte de ella, vivir para ella, participar en ella. Por esta razón, dice Aristóteles, el hombre se realiza en la polis. La Polis se convierte en “la unidad constitutiva (indescomponible) y la dimensión completa (suprema) de la existencia” (Sartori, 1987, p. 203); ya quienes no alcanzaban ese nivel se les calificaba como Idiotas. Sartori recoge así esta idea:

Por lo tanto, en el vivir “político” en la “politicidad”, los griegos no veían una parte o un aspecto de la vida; la veían en su totalidad y en su esencia. Por el contrario, el hombre “no político” era un ser defectuoso, un *idion*, un ser carente (el significado originario de nuestro término “idiota”), cuya insuficiencia consistía precisamente en haber perdido, o en no haber adquirido, la dimensión y la plenitud de la simbiosis con la propia polis. Brevemente, un hombre “no político” era

simplemente un ser inferior, un menos-que-hombre (Sartori, p. 203).

Si por Polis se entendía el lugar donde las personas conviven y expresan sus intereses e ideas, es decir, una comunidad, un pueblo, una ciudad o un país, y la política hace referencia a los asuntos que interesan a los ciudadanos, entonces aparecen preguntas como: ¿quién debe tener el poder?, ¿de qué manera tiene que ejercerlo?, ¿cuál es la estructura de poder más útil?, ¿quién y cómo puede participar en los problemas de una comunidad?, preguntas que van dándole el objeto de la política, pero también van estableciendo campos donde la historia política encuentra su razón de ser.

Ahora bien, dado que ni los dioses, ni los idiotas, ni los animales necesitan de los demás, solo el hombre es un animal político, afirma Aristóteles. Desde esta perspectiva, hay política porque se requiere la vida en común y porque esta le da sentido a la vida humana, porque la convivencia exige reglas que son un acto de decisión y no de naturaleza humana. En este orden, la política es la práctica social emergente de esa ambigüedad, entre la necesidad de vivir con otros y la naturaleza conflictiva producto de la competitividad y de la naturaleza de insatisfacción, de la necesidad de delimitar las acciones individuales y estabilizar ámbitos de convivencia. En este sentido, el concepto de política remite a tres significantes fundamentales: primero, el de institucionalización (Estado), segundo, el de acción (Poder), que a la vez remite a un referente de conflicto, de lucha por regular, determinar y controlar lo instituido, y como tercer signifiante, el actor que determina y decide (Ciudadanía).

Importante precisar que el término “política”, con los significados que se han planteado, aparece en Grecia con Aristóteles en su obra *La Política* (Políteia) y en forma indirecta con Platón en *La República*. Luego de este periodo la palabra política cae en desuso por cerca de dos milenios, resurgiendo en el siglo XVII con Altusio, que en 1603 escribe *Política Metódice Digesta*; luego con Espinoza en *Tratatus Politicus* publicado en 1677; en el siglo XVIII con D. Hume en *Essays Moral and Political*, y *Political Discourses* (1748-1752). Pero el hecho de que la palabra no apareciera en los textos no significó que no existiera la política, ni la práctica política, pues como dice Sartori, “siempre se

pensó en moderar y regular el dominio del hombre por el hombre” (Sartori, p. 216). En su reemplazo aparecieron términos como *cívitas*, considerado como el conglomerado humano sustentado en la ley; República, entendido como la cosa pública; aparecieron expresiones latinas como *principatus*, *regnum*, *dominium*, *gubernaculum*, *imperium*, *potestas* (Sartori, p. 219), entre otros, con los cuales se definió lo que la política fue para los griegos.

En esta lógica, la política no se limita a la esfera del Estado, sino que también abarca la actuación y la ordenación de la cooperación social, lo que implica pensar también en formas de gobierno y en formas de vida en comunidad. Por ende, refiere todo aquello que tiene que ver con el poder, con los actores y formas de organización de la sociedad. Este concepto comprende la inclusión de las masas, de sus organizaciones como los partidos, los sindicatos, los movimientos sociales, etc. Bajo esta forma de ver la política se le da un sentido más amplio al objeto al no reducirlo solo al tema del Estado, sino que al hablar de poder también aparecen incluidas las luchas por su consecución o por su conservación, lo que involucra la existencia de unas ideologías o valores a través de las cuales se orientan los objetivos de la sociedad.

En forma resumida se puede afirmar que política es la ciencia y el arte de gobernar, de la organización y administración de un Estado en sus asuntos interiores y exteriores, pero también de las complejas relaciones sociales que se derivan de la naturaleza humana.

OBJETOS DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA

Desde lo planteado anteriormente se hace indispensable hablar de tres grandes categorías de la política, que se constituyen en sus objetos fundamentales de estudio, sin que con ésto se esté afirmando que sean los únicos: el Estado, el Poder (gobierno), y el Ciudadano. A continuación, se presentan unos mínimos conceptuales que permitan, en los próximos capítulos comprender un poco más la realidad colombiana.

ESTADO

Quienes asumen como objeto de estudio de la política al Estado, entienden que la política se encarga del tratado sobre la formación del

Estado, de sus objetivos, de las instituciones que permiten su realización (estructura), de las relaciones del Estado con sus miembros individuales (actores) y con los demás Estados (relaciones internacionales). En otras palabras, se concibe por política la dirección o influencia sobre la organización de una asociación política determinada, significando que una asociación adquiere el carácter de política cuando se hace entre seres libres e iguales o autónomos para tomar decisiones o para aceptarlas. Esta última característica permite diferenciarla sobre asociaciones como la familia que no tiene ese carácter de ser libre porque el ser humano no decide a qué familia pertenecer.

Como el texto tiene el objetivo de ser una herramienta en la formación de un ciudadano informado y con capacidad de decidir con autonomía, importante reconocer que existen dos formas sustanciales para definir el Estado:

a) desde la lógica liberal: se entiende como el conjunto de instituciones que la sociedad establece en forma libre y voluntaria para la convivencia y para el logro de los objetivos colectivos. En esta mirada los seres humanos son libres e iguales y toman decisiones en forma autónoma. Bajo estos preceptos, los ciudadanos realizan una especie de contrato social donde establecen la forma de organización, las instituciones que necesitan para garantizar la convivencia y el logro de los objetivos colectivos, distribuyen los poderes y establecen las normas para la lucha por el poder, entre otras condiciones.

Entender al Estado como un contrato social, es una primera lección para comprender la naturaleza política de los seres humanos. La sociedad, como expresión de organización voluntaria del ser humano, parte de reconocer que su origen corresponde a un acto individual -en condiciones de igualdad y libertad-, es decir, un acuerdo de voluntades que se produce para un momento determinado. Bajo este entendido, los contratantes renuncian a agredirse entre sí a cambio de recibir seguridad, evitando un poco el principio hobbesiano expresado en el *Leviatán*, según el cual el hombre es un lobo para el mismo hombre. En este acto, los contratantes (pueblo/ demos) deciden cómo se van a organizar y cómo se van a gobernar, es decir, quién y en qué condiciones les puede brindar más seguridad, si pueden ser revocados o

no (son o no soberanos), y en qué condiciones la organización de la sociedad puede disolverse.

Hobbes parte de que, si el contrato tiene el carácter público, el pacto es irreversible mientras cumpla su función de garantizar la paz entre los contratantes. En este caso no cabe el derecho de resistencia; pero si no tiene ese carácter existiría el derecho a revelarse contra el mismo. Al respecto dice Giner Salvador:

El gran contrato social que metafóricamente postula Hobbes como origen de la vida civilizada es un pacto de conveniencia para vivir y dejar vivir en el que enajenamos parte de nuestro albedrío y se lo regalamos al monarca (o a una asamblea) para que haga uso de la espada y nos obligue a la obediencia. No hay prosperidad sin alguaciles, policías, jueces y presidios. Hasta en los lugares más pacíficos, léase en *De Cive*, cierran las puertas de sus casas las gentes por la noche, llevan la espada al cinto, temen que les roben los demás o que les mientan. ¿Cómo es posible sostener ante tanta evidencia cotidiana, que el hombre es bueno por naturaleza?, se pregunta. Y añade sarcásticamente: hasta las mismas escrituras proclaman su maldad. ¿Es que nadie ha oído hablar del pecado original? (Giner, 2011, p. 315).

Si bien la naturaleza del ser humano es la de ser conflictivo, se entendería que el Estado tendría como fin lograr la seguridad entre todos, bajo el imperio de la ley, como tradicionalmente se ha leído a Hobbes. Pero Hobbes no solo ve al Estado como una institución para el sometimiento del individuo a través de la fuerza, también queda explícito en su pensamiento que debe ser entendido como un acto colectivo, para garantizar mejores condiciones de vida, en la medida en que socialmente se pueden trazar y desarrollar más amplios objetivos y prosperar con la colaboración de todos. En este sentido, afirma Giner, el Estado no solo puede ser visto como “organización para la violencia y la barbarie, sino como un conjunto institucional público necesario que nos permite convivir y conllevarnos, y aún más, prosperar y perseguir nuestros asuntos privados o públicos bajo el imperio de la ley” (Giner, p. 315).

b) *Desde la lógica marxista:* en esta lógica los individuos no son libres e iguales; forman parte de clases sociales en permanente conflicto. La sociedad está estructurada, según las relaciones sociales de producción, principalmente en dos clases sociales: la burguesía, que son los dueños de los medios de producción (tierra, capital y trabajo); y la clase trabajadora, dueña de su fuerza laboral. Esta estructuración social hace que quienes tienen los medios de producción establezcan e impongan las formas de organización social (el Estado), creen las normas y las formas de relación entre los individuos. Así, el Estado es un invento de la clase dominante para asegurar su permanencia, un instrumento de dominación que garantiza su legitimidad a partir de los aparatos ideológicos del Estado⁷.

Como se trata de una conceptualización mínima, y en la medida que en Colombia se ha asumido la visión liberal del Estado (por lo menos en teoría), no viene al caso hacer más profundización frente a la mirada marxista. Ahí queda enunciado el tema para los inquietos académicamente.

PODER (GOBIERNO)

Aunque no necesariamente poder y gobierno son sinónimos, hay una relación muy estrecha entre estos conceptos. El poder ha sido un elemento capital de la política hasta el punto que se ha definido política como la ciencia del poder. Se entiende como poder la facultad de mandar y ser obedecido. “El rasgo distintivo del poder es que algunos hombres pueden, más o menos, determinar por completo la conducta de otros hombres, pero jamás de manera exhaustiva o coercitiva” afirma Michel Foucault (1990). Una primera característica del poder político es que se trata un poder que gobierna, es decir, se trata de un poder delegado (gobernante) y aceptado (ciudadano), reconocido como válido para la construcción y gestión de la sociedad política, por ende, el poder político es una consecuencia lógica del ejercicio de las funciones, por parte de las personas que ocupan un cargo representativo para el caso de las democracias. En otras palabras, es una facultad otorgada a alguien para que a través de un determinado cargo

⁷ Althusser (1970), toma como aparatos ideológicos del Estado, la educación, la religión, los partidos, entre otros.

desarrolle un mandato. De esta forma, la política también es entendida como el arte de gobernar⁸, es decir, la dirección de la vida de una comunidad política por medio de mandatos, recomendaciones, leyes, y otras disposiciones, pero generalmente con la cooperación de los gobernados, lo que implica que en este ejercicio aparecen instrumentos de comunicación y de mediación como los partidos y movimientos políticos, entre otros.

En este orden de ideas, poder y gobierno están relacionados por las formas de organización social a través de las cuales se manifiesta la delegación del poder, ésto es, la legitimidad del gobernante y la legalidad de su ejercicio o poder. Implica también pensar en las formas de organización como los sindicatos laborales, los gremios, las ONGs, los partidos y movimientos políticos, y las demás formas de organizaciones de la sociedad civil, así como en los espacios de acción que tiene el ciudadano para manifestar y reclamar ante quien ostenta el poder. En este mismo campo aparecen las estrategias y acciones que se le entregan al gobernante para actuar frente a aquellos que no aceptan el poder instituido, así como las formas de acción permitidas para canalizar la protesta, o las formas de manifestación que asumen quienes no se someten al poder establecido. Es dentro de este campo que las protestas sociales y las organizaciones al margen de la ley son vistas como acciones políticas de sujetos que ponen en entredicho la misma legitimidad del poder político, actores que afectan las relaciones de poder y que por tanto son objeto del accionar del gobierno.

Adicionalmente, al entender el poder como la facultad de mandar y ser obedecido, nos lleva a preguntarnos si ese poder es absoluto, o si quien lo otorga se reserva espacios para el ejercicio de control, como la misma posibilidad de derogarlo (revocatoria del mandato). En otras palabras, el poder como objeto de estudio de la política, tiene que ver tanto con las condiciones establecidas para quien gobierna como para quien es gobernado. Implica, también, la existencia de una especialidad donde el poder tiene lugar o actúa y de un grupo humano determinado sobre quien se ejerce. Así, la sociedad donde el poder tiene

8 Etimológicamente, gobierno deriva de la palabra griega Kibernao que significa dirigir el timón, indicando cómo la nave sigue la dirección dada por el timón. Es *guiarydirigir* a seres humanos para el cumplimiento de sus finalidades.

lugar debe ser una sociedad visible, una sociedad definida y delimitada que da forma a la convivencia cívica.

Finalmente, ratificar que Gobierno no es lo mismo que Estado. Los gobiernos son coyunturales, son temporales, mientras el Estado como organización es de más larga duración. Los gobiernos cambian sin necesidad que cambie el Estado. Esto permite que las sociedades pasen de gobiernos de izquierda a gobiernos de derecha o viceversa sin que haya cambios en la institucionalidad.

Con el fin de evitar que en el ejercicio del gobierno se abuse del poder, aparecen las leyes como un límite tanto de gobernantes como de gobernados, cumpliendo la función de regular la vida de la comunidad, pero se entiende que las leyes son construcciones humanas para los humanos y que deben estar orientadas a buscar el bienestar de toda la comunidad. En este orden, la ley hace iguales de hecho y de derecho a todos, sin distinción de raza, credo, color, status o cualquier otro distintivo, y se debe aplicar a todos en forma semejante.

CIUDADANO

El otro campo donde la política tiene interés es el del ciudadano, es decir, aquel ser humano que interactúa con otros, que hace parte de una colectividad, que establece relaciones sociales que finalmente se traducen en relaciones de poder, que busca regularse y regular su comunidad. Ya se decía al comienzo del capítulo que la política es una necesidad, una respuesta a la sociabilidad del ser humano y a la conflictividad que se genera al interactuar con otros. Así, ni Estado ni gobierno se explican sin entender la existencia de seres humanos que interactúan, esto es, sin sujetos políticos, luego el ciudadano se constituye en el eje que le da vida a la política; sustancia sin la cual no se entiende ni el Estado ni el gobierno como los otros objetos de estudio de la política.

Ahora bien, dado que lo político hace referencia a cómo el ser humano (en plural) garantiza su seguridad, su bienestar y proyecta el bienestar colectivo en un contexto y momento determinado, para lo cual establece relaciones de poder y de organización, todas estas condiciones humanas de vida en sociedad se constituyen en materia de investiga-

ción para la política. Así, el entender a la sociedad como producto de pactos, acuerdos, contratos o convenciones nacidas de la necesidad y no de la naturaleza o de designios divinos, conlleva implícita la existencia de contradicciones y conflictos que le dan la razón de ser a la política. En otras palabras, la política busca la solución racional de los conflictos y no es la causante de los conflictos como se podría pensar.

Ahora bien, al hablar del sujeto político como el otro objeto de estudio de la política, se hace referencia a un ser humano que pertenece a una colectividad y que está en condiciones de tomar decisiones frente a la misma; en este orden de ideas, la categoría de “ciudadano” da respuesta a ¿quién es el depositario final del poder?, ¿quién es el soberano?

Para un concepto mínimo de ciudadano hay que entender que no se adquiere esta calidad por tener una determinada edad, o por cumplir unos requisitos para poseer un documento concreto de identidad. Se es ciudadano por la participación, por la pertenencia a una polis o comunidad política, por el compromiso que se adquiere con esta, por la defensa de sus valores y su cultura. El ciudadano es el actor fundamental de la democracia; es el *demo*. Un ciudadano es una persona consciente de ser parte de un todo y de que el beneficio al colectivo repercute en el individuo, que tiene el compromiso de contribuir a la mejoría de la sociedad. La “ciudadanía es una actitud de vida proactiva que busca mejorar las condiciones de vida propias y las de la colectividad”, afirma Feizi Milani (2005, p. 13).

Finalmente, decir que sobre estos temas hay mucha literatura que permite ampliar las discusiones, y que en la medida que el ciudadano tenga claridad de estas categorías será mucho más enriquecedor su papel como constructor de sociedad. Acá solo hay unas líneas muy básicas que motivan su profundización. Algunos otros elementos de reflexión están incluidos en los demás capítulos que forman parte del libro, sin que haya un agotamiento del tema. Son solo reflexiones provocadoras, necesarias para una sociedad como la colombiana, caracterizada históricamente por la debilidad educativa en lo político, por la primacía de las pasiones y no de las razones en las decisiones de los pocos que participan; adicionalmente porque el postconflicto demanda de una nueva actitud ciudadana y de una institucionalidad que opere dentro del marco de la justicia y la equidad.

CAPÍTULO 2

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991: LA COLOMBIA QUE DEBEMOS CONSTRUIR

*“Mi ideal más querido es el de
una sociedad libre y democrática
en la que todos podamos vivir
en armonía y con iguales
posibilidades”*

Nelson Mandela

Continuando con el propósito de hacer de este libro un instrumento pedagógico que facilite el proceso de formación de sujetos políticos, y en particular de los sujetos que demanda la sociedad colombiana establecida en la Constitución de 1991, luego de habernos adentrado en la conceptualización mínima que requiere un ciudadano, el presente capítulo tiene como propósito hacer una exposición de los elementos filosóficos o principios políticos que están presentes en la Constitución Política de 1991. Se trata de un ejercicio que permite aclarar cuál es el proyecto de sociedad que está implícito en esta constitución y alrededor del cual se estructura todo el andamiaje del Estado y los condicionantes de la lucha por el poder en el país.

Lo anterior responde a que las Constituciones expresan precisamente el Contrato que realizan los individuos, para garantizar sus vivencias en comunidad y es un deber de cada uno de los sujetos que forman dicha comunidad conocer esta norma, como mínimo en sus componentes principales.

Para iniciar hay que tener presente que las constituciones modernas tienen en su contenido dos grandes unidades: en primer lugar, aparece el proyecto de sociedad con sus fines y objetivos. Se trata de los principios filosóficos que deben orientar la sociedad política en su conjunto y que en el caso de la Constitución Política de 1991 se encuentran de-

finidos en el Preámbulo y en los Títulos I, II y III. En segundo lugar, contienen la descripción del conjunto de instituciones y de relaciones que componen la estructura organizativa de la sociedad o Estado, descritos en los Títulos del IV al XIII de la Constitución.

Una mirada rápida al origen de la Constitución de 1991 permite afirmar que esta rompe en dos la historia política en la vida republicana de Colombia. De constituciones originadas en Asambleas Constituyentes donde sus dignatarios eran escogidos o designados por el gobernante de turno, se dio paso a una Constitución expedida por constituyentes de elección popular y con participación directa del pueblo en el diseño de sus contenidos. De la presencia de una sola concepción ideológica en la elaboración de las anteriores constituciones que alimentó los odios y las violencias, se dio paso a la presencia de las más diversas expresiones ideológicas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1990. Se puede afirmar, que por primera vez la sociedad colombiana construye su constitución como producto de un contrato social, en donde hicieron presencia como actores la gran mayoría de fuerzas políticas existentes para el momento en Colombia; y por primera vez, el pueblo decide su organización y funcionamiento.

Dada la importancia de ser esta la primera Constitución que se concretó con la participación de la mayoría de organizaciones políticas que hacían presencia en el país, el capítulo inicia con una descripción de quienes fueron estos actores políticos, continúa presentando los principios orientadores de la sociedad que quedaron plasmados en la Constitución y que simbolizan el país que se quiere construir.

FUERZAS POLÍTICAS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Comprender y valorar los postulados orientadores del proyecto societal⁹ que aparece en la Constitución de 1991, demanda hacer una presentación muy rápida de las fuerzas políticas que intervinieron en ella, así como del contexto en el cual tuvo lugar. Para iniciar, es importante recordar que por primera vez confluyen tres grandes corrientes ideológicas en la tarea de discusión de una Constitución colombiana:

9 El término *societal* se usa para hacer referencia a la sociedad humana en su conjunto.

el liberalismo, el conservatismo y una gama muy diversa y amplia de las izquierdas, agrupadas en la **Alianza Democrática M-19** (*AD-M19*). A continuación una breve presentación de cada una de estas fuerzas políticas:

PARTIDO LIBERAL

El Partido Liberal en Colombia surge a mediados del siglo XIX, guiados principalmente por el señor Ezequiel Rojas, quien en 1848 fuera el encargado de redactar el programa de la colectividad, que incluyó las siguientes reivindicaciones que se convirtieron en el eje de los programas de los defensores del liberalismo: sufragio universal, libertad de esclavos, igualdad, fraternidad, libertad de cultos y libertad de imprenta, entre las más significativas.

Aunque no es el objetivo presentar el pensamiento del partido, bien vale la pena que el lector tenga una síntesis de lo que significa el liberalismo. Rodrigo Llano Isaza lo expresa en los siguientes términos:

Soy Liberal porque creo en la libertad de expresión, de imprenta, de conciencia, de religión, de educación, de profesión, de forma de ser o de actuar; porque creo en el libre desarrollo de la personalidad; pero esa libertad no puede sobrepasar los límites de los derechos del otro; porque creo en el valor del ser humano, en su dignidad e independencia. [...] Soy Liberal porque creo que los monopolios de la industria, del comercio, de los medios de información o de la propiedad de la tierra deben extinguirse; porque creo en un país de propietarios, un país donde se defiende y protege la libertad de empresa, donde no se cosifica a las gentes sino que se las eleva intelectual, moral, física y espiritualmente.

Soy Liberal porque creo en el sistema democrático de Gobierno; en la separación de los cuatro poderes: Legislativo, Judicial, Ejecutivo y Electoral; en que la oposición pueda ejercer libremente su actividad proselitista, dentro de los marcos de la constitución y de la ley y que la voluntad popular, limpiamente expresada en las urnas, sea la que ordene quien dirija la nación por los cauces de libertad y progreso; en que la fuerza no es nunca la que pueda generar desarrollo a las comunidades (Llano, 2009, pp. 12-14).

Como organización política el Partido Liberal viene compitiendo por el poder desde su fundación en 1848, siendo protagonista en la conducción del país, en las diversas guerras civiles que tuvieron lugar durante el siglo XIX, así como en las diversas expresiones de violencia del siglo XX. Fue protagonista durante el periodo conocido como el “*liberalismo radical*” de los años 1863 a 1885 y agente de violencia en el periodo siguiente definido como “*la Regeneración*” en manos de los conservadores; vuelve a conquistar el poder en el año 1930 dando origen al periodo de “*la Hegemonía Liberal*” hasta el año 1946. Luego de perder el poder en 1946 al ser conquistado por el Partido Conservador, el Partido Liberal se involucra en una de las fases más violentas de lucha interpartidista conocida como *La Violencia*, que encuentra como mecanismo de superación el sistema del Frente Nacional, en donde por constitución comparten y distribuyen el poder entre los dos partidos tradicionales.

Durante el siglo XX se ve afectado por grandes divisiones internas como la protagonizada en la primera mitad del siglo por Jorge Eliécer Gaitán, en la segunda mitad del siglo la de Alfonso López Michelsen, quien a comienzos de los años sesenta crea el Movimiento Revolucionario Liberal-MRL; en esta misma segunda mitad de siglo la protagonizada por Luis Carlos Galán, quien funda el Nuevo Liberalismo en septiembre de 1979.

Con el modelo del Frente Nacional el partido perdió su horizonte, hasta el punto de afirmarse la existencia de una conservatización del partido, significando que este prácticamente había perdido su rumbo ideológico. En medio de esta crisis, aunada a la crisis de legitimidad de los gobiernos y la incredulidad creciente de la población en sus instituciones, llega el Partido Liberal a enfrentar la construcción de la Nueva Constitución, siendo uno de los tres grandes actores, con 24 constituyentes y designando a Horacio Serpa como copresidente en la Asamblea, establecen el nuevo rumbo constitucional del país.

PARTIDO CONSERVADOR

El Partido Conservador es fundado en 1849 por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, quienes en ese año elaboran y publican un documento que denominaron “*Programa Conservador de 1849*” con los siguientes lineamientos generales: el orden contra la dictadura; la legalidad contra las vías de hecho; la moral cristiana contra el materialismo y el ateísmo; la propiedad contra el robo y la usurpación ejercida por los comunistas, los socialistas, los supremos o cualquiera otros; la seguridad contra la arbitrariedad. Con estas banderas fueron actores igualmente significativos en los diferentes episodios de violencia por el poder durante el siglo XIX y llegan a retomar el poder en el año 1886 luego de la administración hegemónica del liberalismo radical. Fueron actores importantes durante el periodo de la Regeneración con la constitución de 1886, reestructurando el país hacia el centralismo y dándole nuevamente poder a la Iglesia Católica para su injerencia en la vida política. Después de haber perdido el poder en el año 1930, adopta en el año 1931 un programa en que enfatiza en la defensa de la unidad religiosa del país, como una fórmula que buscaba mover los sentimientos de los colombianos frente al discurso antiliberal, asimilado como comunista.

Luego de casi treinta años de gobierno en las primeras décadas del siglo XX, vuelve al poder en el año 1946 con Mariano Ospina, Laureano Gómez, Roberto Urdaneta y el mismo General Gustavo Rojas, quien por su pensamiento se ubica en este tipo de ideología. Fue actor decisivo en *La Violencia* de mediados del siglo XX. Comparte gobiernos del Frente Nacional, igualmente en medio de fuertes divisiones que llevan a finales de los años 80 a la separación de sus dos corrientes principales: los laureanistas y los ospinistas. El primero crea el *Movimiento de Salvación Nacional*, mientras los otros conservadores intentaban recuperar la credibilidad dándole el apellido de “social” al partido, denominándolo *Partido Social Conservador*. Surge en este mismo contexto otra pequeña facción con la creación de *la Nueva Fuerza Democrática* orientada por la casa Pastrana. Para el proceso inicial de conformación de la Asamblea Constituyente, la división entre las dos principales corrientes se mantiene obteniendo el *Movimiento de Salvación Nacional*-MSN 11 curules, mientras el Partido Social Conservador se quedaba con 10 asambleístas. En conjunto se constituyen en la

segunda fuerza política y designan unificadamente a Álvaro Gómez como copresidente de dicha Asamblea.

ALIANZA DEMOCRÁTICA M-19 (AD-M19)

La presencia de una diversidad de organizaciones políticas dentro de la categoría de izquierdas y/o progresistas, fue y ha sido una característica muy particular de la vida política colombiana. Los comienzos de los años noventa no fueron ajenos a este fenómeno. Hacían presencia en el país organizaciones de izquierda legal, es decir, aquellas que compartían la vía electoral como principio para la conquista o participación en la lucha por el poder, dentro de estas algunas de carácter nacional y otras de orden regional o local, con la más variada concepción ideológica; pero también hacían presencia en el país organizaciones guerrilleras muy diversas, y en no pocas oportunidades, antagónicas. Una coyuntura muy particular donde, además de la atomización política dentro de los grupos que querían ser protagonistas de una nueva política, existían también los protagonismos personales y los celos entre organizaciones. Adicionalmente se estaba en medio de una feroz reacción de sectores de derecha, en convivencia con organismos del Estado para acabar a sangre y fuego no solo a la *Unión Patriótica*, partido político que había nacido en medio de los diálogos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-*FARC* con el gobierno de Belisario Betancur y que en su primera participación electoral había logrado importantes escaños en el congreso de la República, en asambleas departamentales, concejos municipales y en la primera elección popular de alcaldes¹⁰, mostrándose como una alternativa política frente a la crisis de legitimidad institucional y de credibilidad frente a los partidos tradicionales, sino también a todos los sectores que se mostraran cercanos a la izquierda o a tendencias progresistas.

En medio de esta diversidad de organizaciones y protagonismos, dentro de estos sectores políticos se fueron dando algunos acercamientos y acuerdos sobre candidaturas presidenciales para el año 1990. Luego del asesinato de Jaime Pardo Leal, precandidato presidencial de la *Unión Patriótica*-UP, se propiciaron acercamientos y alianzas entre los

10 En el primer ejercicio de participación de la Unión Patriótica el 11 de marzo de 1986 eligió 5 senadores y 9 representantes (Romero, 2011, p. 158). En 1988 la UP alcanza la elección de 16 alcaldes, 256 concejales y 16 representantes al Congreso.

diversos grupos de izquierda y de tendencia progresista, en medio de proclamas por la unidad y la convergencia. Mientras el *Frente Popular* decide apoyar a Bernardo Jaramillo, el nuevo candidato de la *UP*, el *M-19* mantuvo la candidatura presidencial de Carlos Pizarro y *Colombia Unida* desiste de la candidatura de Carlos Jiménez Gómez. Por su parte, el Socialismo Democrático decide participar en las elecciones de marzo con el sector liberal dirigido por Ernesto Samper. Con esta diversidad de candidatos se llega a los comicios del 11 de marzo de 1990, manteniendo el propósito firme de realizar un congreso de convergencia pasados esos comicios. Pero a tan solo once días de transcurridas las elecciones de marzo para el Congreso de la República, el 22 de marzo de 1990, es asesinado el segundo candidato presidencial de la *UP* Bernardo Jaramillo. Este hecho, se convirtió en estímulo y una razón más para llevar a cabo el proyecto de convergencia, respetando la decisión de la *UP* de no presentar candidatos presidenciales. En este contexto tuvo lugar una primera reunión el 2 de marzo, de donde salió la propuesta de un “*Encuentro de Colombianos por la Democracia y la Paz*”, convocado para los días 27 y 28 de abril de 1990 bajo el lema “*TODOS POR LA PAZ Y LA DEMOCRACIA*”, ¡*Venga esa mano país!*!, convocatoria que firman:

- Unión Patriótica-*UP*
- Movimiento 19 de Abril-M-19
- Acción Nacionalista por la Paz-M-19
- Socialismo Democrático
- Colombia Unida
- Frente Democrático
- Frente Popular
- Movimiento Popular Inconformes de Nariño
- Movimiento Regional Causa Común
- Participación Ciudadana
- Frente Amplio del Magdalena Medio
- Corriente de Integración Popular
- Movimiento Popular Democrático del Huila
- Acción Democrática del Caquetá
- Acción Democrática de Antioquia

- Unidad y Democracia

La convocatoria expresa la convergencia de múltiples tendencias de izquierdas legales y democráticas que hacían presencia en el país, incluido el M-19 que estaba en pleno proceso de dejación de las armas para reincorporarse a la lucha política legal, pero el asesinato de Carlos Pizarro, el 27 de marzo, frustra la realización del evento. No obstante, el respaldo popular expresado por las calles de Bogotá durante el sepelio de Pizarro, con la participación organizada y pacífica de la población, llevó a que el sábado 28 de abril los principales promotores del proyecto político le pidieran a Antonio Navarro Wolf asumir la dirección del movimiento. Así, el domingo 29 de abril en una reunión celebrada en la *Asociación Distrital de Educadores-ADE*, se ratifica el nombre de Antonio Navarro Wolf como candidato a la presidencia. En esta reunión se presenta un hecho importante que alienta y refuerza los deseos de unidad, y es el anuncio que hizo el *Ejército Popular de Liberación-EPL* de su disponibilidad para iniciar un proceso de diálogo con el Gobierno, que hiciera posible las salidas políticas al conflicto nacional. Sería entonces, la segunda guerrilla que haría parte de estos procesos unitarios luego de su dejación de armas. En este contexto se desarrollan las elecciones para presidente de la República el 27 de mayo de 1990, teniendo como candidatos a César Gaviria por el Partido Liberal quien recogió las banderas de Luis Carlos Galán, asesinado el 18 de agosto de 1989; Rodrigo Lloreda por el Partido Social Conservador, Álvaro Gómez por el *Movimiento de Salvación Nacional*, también conservador, y Antonio Navarro Wolf por las izquierdas y sectores progresistas del país, bajo la denominación de *ALIANZA DEMOCRÁTICA-M.19* (AD-M19).

Simultáneamente con la elección presidencial, el pueblo acogió la propuesta de una “séptima papeleta” donde votó en favor de la convocatoria a una ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, exigiendo un cambio de fondo en las instituciones del Estado que fuera realizado por un cuerpo legislativo diferente al Congreso. Ante esta disyuntiva el gobierno convoca para el día 9 de diciembre la votación para la composición de la Asamblea, lo que significó un nuevo reto para la nascente organización que estaba aglutinando a la mayoría de los sectores de izquierda. Era necesario ratificar su posición como nueva fuerza política con capacidad competitiva, ésto es, con opción de ejercer el poder.

Efectivamente, las elecciones del 9 de diciembre para elegir los dignatarios a la Asamblea Nacional Constituyente dejaron a AD-M.19 como tercera fuerza al alcanzar el 26% del total de la votación con 19 delegados, una presencia muy significativa e importante para los grupos que históricamente habían estado ausentes del poder, incluidos los grupos guerrilleros desmovilizados. Por primera vez tres grandes fuerzas que representaban la mayoría de las posiciones ideológicas existentes en el país tendrían la responsabilidad de darle una constitución a Colombia expidiendo la Nueva Constitución Política. Dado el carácter plural que componía la Asamblea Constituyente se designa un copresidente de cada una de las fuerzas políticas así: Horacio Serpa por el Partido Liberal, Álvaro Gómez por el Conservador y Antonio Navarro por la Alianza Democrática M-19. La Asamblea funcionó durante todo el primer semestre del año 1991, y el 4 de julio de ese año se firmó la Nueva Constitución, con un proyecto de sociedad para la Colombia actual que se describe en las siguientes páginas del capítulo.

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA SOCIEDAD CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Aunque son muchos los aportes que la Constitución hace en el diseño de una nueva sociedad, tanto en su parte filosófica o de principios como en la estructura del Estado mismo, en esta parte dedicada a los Principios de la Constitución se resaltan cuatro fundamentos, que se convierten en la base o soporte de la nueva sociedad. Estos principios son:

1. La soberanía reside en el pueblo.
2. Colombia, país pluralista en lo político, étnico, religioso y cultural.
3. Colombia, hacia la “Democracia Participativa”.
4. Colombia, un Estado Social de Derecho.

Estos cuatro ejes sobre los cuales debe transitar nuestra sociedad implican un giro de 180 grados frente al modelo de sociedad que se venía implementando con las constituciones anteriores, y en específico con la Constitución de 1886, la Constitución que duró más de 100 años de vigencia. Entendiendo la Constitución como un camino a seguir, estos

cuatro principios se convierten en los objetivos a desarrollar como formas de vida de los colombianos, los fundamentos sobre los cuales se sustenta la vida política del país, fundamentos que a pesar de las diversas modificaciones que ha sufrido la Constitución en su corta existencia, no han sido objeto de transformaciones, confirmando su validez como norte para la sociedad actual.

Es importante precisar que las diversas voces que desde el año 1991 han clamado por reformas políticas, han puesto la atención en la parte de estructura del Estado, mas no en los elementos filosóficos o principios orientadores de la sociedad. Lo anterior significa que existe un gran acuerdo o identidad en el tipo de sociedad que quedó plasmada en la Constitución de 1991. No obstante, preocupa el hecho que la vida política del país y los comportamientos de muchos ciudadanos y gobernantes sigan siendo los mismos que con los fines y principios de la Constitución de 1886, lo que puede significar que aún no hay una apropiación de estos y la vida transcurre como si nada hubiese cambiado. Significa igualmente que se ha asumido la Constitución como una norma más, la Norma de Normas que solo tiene importancia en la vida jurídica del país, pero no en la orientación de conductas y comportamientos de los colombianos.

Por las anteriores razones, en esta sección se pretende valorar o resaltar los principios que diferencian la sociedad establecida en la Constitución de 1991 frente a la de 1886. Estos nuevos principios, que se convierten en grandes valores, imponen la necesidad de nuevos comportamientos y actitudes, nuevas formas de relación entre el individuo y el Estado o sus instituciones, nuevas formas de entender la administración pública, nuevas prioridades en el quehacer político; un nuevo ciudadano, pero también un nuevo político, y finalmente, nuevas prácticas pedagógicas si se tiene en cuenta que es la educación la principal herramienta o instrumento de socialización para crear conductas y comportamientos acordes con esta nueva realidad.

En los párrafos siguientes se explicitan, en forma muy general, cada uno de estos principios, con el fin de que sean apropiados y convertidos en realidad a través del ejercicio de la democracia participativa.

SOBERANÍA POPULAR: COLUMNA VERTEBRAL DEL NUEVO PAÍS

El primer gran cambio entre la Constitución de 1886 y la de 1991, se encuentra en el Preámbulo y está relacionado con el depositario de la soberanía, es decir, en quién tiene el poder supremo o máxima potestad. La Constitución de 1886 decía: *“En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad...”* y su artículo 2º afirmaba: *“La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos...”*.

Por su parte, la Constitución de 1991 en su preámbulo reza: *“El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano...”* y el artículo 3 afirma: *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público...”*.

No se trata de un simple juego de palabras. Existen en cada uno de estos postulados dos concepciones sociales bien definidas que igualmente determinan roles, actitudes y comportamientos diferentes en los individuos y en las instituciones de la sociedad.

En el primer caso, reconocer a Dios como fuente de toda autoridad y a la Nación como depositaria de la soberanía, responde a lo que se denomina una sociedad sobrenatural, una sociedad predeterminada o establecida por fuerzas superiores, en la que el individuo juega un papel pasivo frente a la misma, y donde su responsabilidad ante la sociedad es mínima, pues su actitud es de adaptación y convivencia.

Por su parte, en la Constitución de 1991 se precisa una sociedad convencional, -entendiendo la convención como un pacto entre personas, entidades o instituciones-, una sociedad que se funda en los pactos y contratos entre los seres humanos; una sociedad que se crea y recrea a partir de la participación directa de cada uno de los ciudadanos, es decir, una sociedad que es forjada con la participación libre del mismo ser humano en quienes recae directamente la responsabilidad de su funcionamiento y/o permanencia.

Asignarle el carácter de soberano al pueblo en la Constitución de 1991, es facultarlo con la capacidad de imponer mandatos, de crear o desconocer las normas cuando no respondan a las expectativas de las comunidades, es reconocer en el sujeto social un ser importante

en la construcción de su propio entorno, es hacerlo responsable de su propio destino, es convertirlo en sujeto de la historia y creador de sociedad, es hacer del ser humano un ser social que busca continuamente el bien común, es darle vida permanentemente como ciudadano y no simplemente en cada proceso electoral. Implica que la sociedad debe sustentarse en la existencia de seres responsables y corresponsables.

La soberanía en poder del pueblo es la expresión máxima de que se tiene un régimen democrático o gobierno del pueblo, en su traducción literal.

Pero el ser soberano demanda de cada individuo, además de una gran conciencia colectiva, una nueva actitud y comportamiento frente a la sociedad y sus instituciones. Significa para este, la responsabilidad de prepararse para la toma de decisiones, abandonando las pasiones y seguimientos ciegos que caracterizaron a la sociedad de los siglos XIX y XX. Obliga a crear y recrear las organizaciones sociales y principalmente las de carácter político como los canales más prácticos para la toma de decisiones. Representa crear conciencia de que el mejor medio para ejercer la soberanía es la participación, una participación que debe ser consciente, transparente, propositiva, fiscalizadora y permanente. Es reconocer que el ejercicio de la soberanía impone dar el salto de la representación sin control al ejercicio de la decisión y el control. Es pasar de una democracia representativa, limitada y excluyente, a una democracia participativa, amplia e incluyente.

Antes de pasar a precisar conceptos de soberanía es necesario partir de diferenciar términos como democracia directa, representativa y participativa. Para tal efecto se toman las definiciones presentadas por *Ciro Angarita*.

Democracia Directa es el régimen en el cual las decisiones de gobierno son tomadas por la población misma, sin necesidad de intermediarios ni representantes. Es un sistema ideal pero impracticable en nuestro tiempo por lo numeroso de los ciudadanos y por las complejidades que el crecimiento de las poblaciones trae consigo. No obstante estas dificultades, el plebiscito y el referendo se constituyen en expresiones de una democracia directa.

Democracia Representativa es el régimen en el cual las decisiones de gobierno son tomadas por personas designadas por la población para tal fin. Se podría decir que bajo este sistema democrático el pueblo toma las decisiones en forma indirecta, en razón a que lo hace a través de sus delegados, pero lo desafortunado es que no en pocas veces los elegidos terminan desatendiendo la voluntad de sus electores. El Congreso de la República, los concejos municipales, etc., son instituciones propias de la democracia representativa.

La Democracia participativa es un sistema basado en una noción mixta de democracia, en la cual los mecanismos de representación son complementados por otros de intervención directa de la ciudadanía en las decisiones del Estado. Con este sistema de democracia se busca abrir las puertas del Estado y del gobierno a la iniciativa, a la fiscalización, a la concertación e, incluso, a la cogestión de ciertos servicios (Angarita, 1994, p. 14).

Teniendo los anteriores conceptos, es importante reiterar que los constituyentes de 1991 establecieron para Colombia un régimen de *democracia participativa*, donde se mantienen instituciones de carácter representativo como el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, y se combinan con elementos propios de una democracia directa como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de la Constitución.

El ejercicio de la soberanía y el asignarle este poder al pueblo, solo tiene sentido si se le crean los espacios para su materialización, (este es el papel que cumplen los mecanismos de participación enunciados anteriormente), y se organizan los medios a través de los cuales se puede ejercer la soberanía como lo son los partidos y movimientos políticos, las organizaciones con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos.

Dentro de esta valoración a la Soberanía como eje fundamental de la Constitución de 1991, es pertinente precisar algunos conceptos o significados de este principio.

Para Ciro Angarita la SOBERANÍA es entendida como “*esa capacidad fáctica, incondicionada e ilimitada de crear y violar el derecho, de decidir cualquier conflicto que altera la unidad de la colaboración social de un territorio dado. Es un poder supremo jurídicamente ilimitado sobre ciudadanos y súbditos*” (p. 15). Significa lo anterior la existencia de un poder supremo jurídicamente ilimitado. En este orden, la expresión más clara de la soberanía es el Poder Constituyente¹¹, es decir, la facultad para desconocer y crear constituciones. En palabras de Birdat Campos, retomadas por Ciro Angarita, se entiende el Poder Constituyente como la “competencia, capacidad o energía para constituir o dar constitución al estado, es decir, para organizarlo” (Angarita, p. 22). En otras palabras, la capacidad para reformar o expedir una nueva Constitución Política.

Retomando las diferencias entre la constitución de 1886 y la de 1991, frente al ejercicio de la soberanía encontramos que los constituyentes de 1886 optaron por decretar que la soberanía residía esencial y exclusivamente en la Nación (Artículo 2). Este concepto ha dado lugar a considerar que el concepto de Nación no es más que una entelequia jurídica, es decir, una abstracción, que no puede actuar por sí misma, pero cuya voz puede ser asumida por sus dirigentes. Siguiendo esta conceptualización se asumió que el único que en Colombia tenía facultades para darle constitución al país, es decir, crear constituciones o modificarlas, era el Congreso de la República. Con este argumento se frustraron en el país varias iniciativas de reformas constitucionales a través de referendos. El pueblo no tenía esta facultad o poder decisorio que sí se explicita en la Constitución de 1991 siendo este uno de los cambios radicales que hacen diferente los regímenes políticos planteados. La soberanía en poder de la Nación hace muy limitada la participación del ciudadano en las decisiones de la vida política de los pueblos, mientras que la soberanía en función del pueblo extiende las posibilidades y espacios para la participación, la decisión y la fiscalización de los hechos políticos.

11 *Poder Constituyente*: se entiende como la capacidad para reformar o expedir una nueva Constitución Política. El Poder Constituyente originario lo tiene el pueblo y su validez deriva de la voluntad política de la sociedad. El poder constituyente derivado lo tiene el Congreso, el cual lo ejerce a través de actos legislativos y por ende está sometido a la Constitución Política.

No obstante, la “soberanía del pueblo” no significa que el pueblo ejerza directamente el poder, sino que el poder está dividido o distribuido en diversos órganos constitucionales, sobre los cuales el pueblo puede decidir su permanencia, su renovación o sustitución. Este es el alcance del haber definido al pueblo como constituyente primario, mientras al Congreso se le considera constituyente secundario o derivado. Esta diferenciación no es un simple juego de palabras, es la columna vertebral de la democracia participativa: el pueblo es el soberano, puede darle constitución a su país, mientras que se limita el poder de los representantes en el Congreso en la medida que estos no pueden desconocer la constitución y crear una nueva; esta facultad solo la puede desempeñar el pueblo haciendo uso de mecanismos de participación directa.

COLOMBIA, UN PAÍS PLURALISTA

El segundo gran principio que regula la sociedad colombiana está en el reconocimiento como país pluralista que se hace en el artículo 1º de la Constitución de 1991, al aseverar que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...*”.

Al afirmar que Colombia es pluralista se está reconociendo, en primer lugar, el *pluralismo político*, entendido como la coexistencia de múltiples formas de concebir la sociedad, es decir, la presencia de diversas corrientes de pensamiento y, por ende, de modelos sociales diferentes expresados a través de partidos y movimientos políticos, así como en otras formas de organización social que buscan acceder al poder e instaurar perfiles diferentes de Estado. En segundo lugar, el *pluralismo religioso*, manifestado con la presencia de diferentes credos y tendencias religiosas con iguales derechos y deberes frente al Estado. En tercer lugar, el *pluralismo étnico*, reconociendo la existencia de una diversidad de razas, etnias y culturas que en su conjunto forman la sociedad colombiana, y que no pueden seguir siendo objeto de exclusión y marginamiento. Al hacer de Colombia un país pluralista, se reconocen como actores sociales y políticos a una gama muy amplia de ciudadanos que deben tener las mismas reglas de juego y los mismos instrumentos de acción, garantizados por el Estado, y constituye un primer paso para

superar los conflictos y problemas ocasionados por más de siglo y medio de exclusión. El pluralismo busca incluir dentro de la sociedad y en sus estructuras sociales y políticas a todos aquellos sectores que hasta ahora han sido marginados por la misma constitución y por las acciones de violencia practicados por los diferentes actores.

En este ámbito, la Constitución de 1991 rompe con una historia de más de siglo y medio de exclusión, exclusión constitucional como se deduce al encontrar que la Constitución de 1886 y sus reformas impedían la participación de los grupos indígenas en la vida política al no reconocerlos como sujetos dignos de ciudadanía; al limitar la participación a quienes tuviesen ciertos ingresos y propiedades, a quienes supiesen leer y escribir; al desconocer a la mujer como sujeto de derechos políticos, hecho que solo va a ser superado con el acto plebiscitario de 1957; exclusión constitucional al reconocer a la religión *católica, apostólica y romana* como la de la Nación; pero también exclusión al dejar por fuera de toda opción de ser poder a los partidos políticos diferentes al liberal y conservador, como sucedió durante el periodo del pacto bipartidista del Frente Nacional (1958-1974).

Los siguientes párrafos están dedicados a desarrollar elementos del pluralismo, en particular del pluralismo político y del pluralismo étnico. No hacemos énfasis en el pluralismo religioso por el carácter laico que tiene el estado, y porque la religión forma parte de una esfera individual, mientras los otros pluralismos refieren a variables de la vida social.

Pluralismo político

Por oposición a monismo, pluralismo es la doctrina filosófica que sostiene que los seres son múltiples e independientes, y rechaza una realidad única y absoluta. El pluralismo se considera como un sistema que acepta la multiplicidad de doctrinas o métodos en política, economía, religión, raza, etc.

No es exagerado plantear que a partir del siglo XVIII el mundo ha sido movido por tres ideologías básicas: conservatismo, liberalismo y comunismo (socialismo). Se entiende el término “ideologías” como un conjunto razonablemente coherente de ideas morales, económicas, culturales y sociales que tienen una relación bien consistente con la

política y el poder político; y es el poder político el que hace posible la victoria de ese conjunto de ideas, de ahí que haya sido la lucha por conquistar el poder entre estas ideologías el eje dialéctico del mundo a partir del siglo XVIII.

No obstante el reconocimiento que se hacía del libre juego de las ideas y de las contradicciones, de las libertades de expresión y de asociación, estas fueron letra muerta durante su vida republicana y hasta el año 1991 para el caso colombiano. Romper con la hegemonía en el poder de unos pocos sectores sociales, representados en dos partidos tradicionales: el liberal y el conservador, se convirtió en tarea en las últimas décadas del siglo XX. Las prácticas de exclusión política reforzadas constitucionalmente con la alternancia y la distribución milimétrica de los cargos públicos durante el Frente Nacional, y luego, desde el año 1974 y hasta 1991 con la distribución proporcional de los mismos, hizo de la política un privilegio de unos pocos, defendida con prácticas de intolerancia y eliminación física del contradictor.

En este orden de ideas, son diversas las herramientas que ofrece la Constitución Política de 1991 con miras a la creación de una sociedad pluralista, entendida como la sociedad donde diversas ideas pueden hacer presencia y luchar por su materialización a través del control del poder político. El pluralismo político se expresa por medio de la existencia de varios partidos o movimientos con capacidad competitiva, es decir, con potencial para ser alternativa de poder y no simplemente con la consecución de un mínimo de representatividad, lo que podría dar origen a un estado de anarquía y de rapiña burocrática y/o del erario público sin grandes proyectos societales. Igualmente, el pluralismo político implica la creación de condiciones materiales y de seguridad para quienes ejercen la oposición; dentro de esta lógica encontramos varias herramientas en la Constitución que pueden dar paso a un pluralismo que haga realidad una democracia participativa y amplia en el país.

Los principales instrumentos para el pluralismo político se encuentran en el título IV de la Constitución denominado “DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, pero especialmente en el capítulo 2: “DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS” en los artículos del 107 al 111.

En el artículo 107 “*se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse*” estableciéndose, así como un derecho del ciudadano el crear las organizaciones a través de las cuales puede canalizar su deber de constructor de sociedad y de hacer realidad su poder soberano. En este mismo sentido el artículo prohíbe “*pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica*”. Se parte de entender que cada partido o movimiento representa proyectos societales diferentes y que el ciudadano no puede identificarse durante un mismo lapso de tiempo con proyectos diferentes. Su identidad con una organización debe hacerse bajo los principios de conocer y compartir la ideología y las estrategias que cada partido o movimiento diseña, para el acceso y el ejercicio del poder.

Pero no solo estableció los canales para la expresión política, en el artículo 108 definió los requisitos para crear y consolidar dichos instrumentos, condiciones que se han ajustado desde 1991. En este orden el actual artículo 108 reza:

El Consejo Nacional electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Pero los constituyentes fueron aún más lejos y establecieron la posibilidad de que los ciudadanos que no se identificaran con los partidos y movimientos, pudieran expresar su voluntad política permitiendo su participación a través de las organizaciones sociales con personería jurídica o a través de los grupos significativos de ciudadanos (Art. 108). De esta forma, a partir de 1991 el ciudadano tiene para su ejercicio de participación con partidos políticos, con movimientos políticos, con organizaciones sociales y con grupos significativos de ciudadanos,

cuatro instrumentos que permitirían la expresión libre y autónoma de cada ciudadano.

Siguiendo con esta lógica de promover y facilitar el pluralismo político, la Constitución de 1991 establece unas reglas de juego que ayudan al funcionamiento de estos instrumentos como la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y la financiación de campañas electorales por parte del Estado (Art. 109), estableciendo igualmente el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación, y/o la limitación del monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Los anteriores solo son algunos de los artículos más significativos que aparecen en la Constitución de 1991 en torno al pluralismo político. En términos generales se puede afirmar que esta Constitución dio origen a un sistema de libre competencia por el poder y abrió la posibilidad para que otras fuerzas diferentes a las provenientes de los partidos liberal y conservador accedieran solas o a través de alianzas. En este sentido, la existencia de la doble vuelta para la elección presidencial permite el juego político de otras fuerzas diferentes a las tradicionales; el reconocimiento y la designación de espacios de participación a las minorías étnicas y religiosas es otro de los elementos que contiene la Constitución en la dirección de hacer realidad el pluralismo. Solo se han mencionado algunos, pues no es el objeto de este ensayo hacer una descripción de todos los elementos que existen y que poco a poco van dando sentido a este principio constitucional.

Pluralismo étnico

La historia republicana de Colombia ha estado marcada desde sus orígenes por prácticas culturales e institucionales totalmente excluyentes, que no solo desconocían la existencia de diversas concepciones ideológicas sino también la composición plural de nuestra población en factores como razas y culturas. Frente a estos temas la Constitución Política de 1991 dio un gran salto al elevar a categoría constitucional, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Por primera vez

se reconoce dentro de la estructura institucional la diversidad como una gran riqueza para Colombia.

Este paso significó empezar a reconocer -por lo menos dentro del marco jurídico-, que Colombia tiene como un factor importante para su desarrollo y crecimiento la existencia de una diversidad de grupos humanos, donde negritudes, raizales, gitanos, indígenas y los demás grupos tienen mucho que aportarle a este país; por tanto, su existencia no podrá seguir siendo un motivo de vergüenza o reflejo de atraso como hasta ahora se ha querido ver.

Reconocimiento de la pluralidad étnica

Los constituyentes de 1991 dieron un gran salto en este otro tema tan importante en la vida de los pueblos como lo es el reconocimiento de su diversidad étnica, en la existencia de varios grupos raciales que independientemente de su densidad poblacional son importantes, forman parte de este país, y deben ser reconocidos y valorados como iguales, por ende, con los mismos derechos. Se trata de un reconocimiento tardío pero muy necesario para la vida del país. Por primera vez y desde el nivel constitucional el país reconoce que en su territorio conviven grupos étnicos como los afrodescendientes, los raizales, los gitanos, los indígenas, además de los grupos mestizos, un reconocimiento bajo el principio de que “la diversidad engrandece”.

Son varios los instrumentos que permiten el reconocimiento y la aceptación en igualdad de condiciones de la diversidad étnica y cultural, aunque en principio la Constitución se centró en reconocer derechos para indígenas y afro, en su desarrollo ha incluido a las demás etnias. Los siguientes renglones exponen algunos de estos reconocimientos plasmados en la Constitución de 1991.

El primer gran instrumento se encuentra en el *Artículo 1* de la Constitución al reconocer al país como pluralista. A partir de este principio se deriva una serie de artículos que van a facilitar el hacerlo realidad. A continuación, otros instrumentos presentes en la Constitución de 1991.

En primer lugar, convierte en un deber del Estado el “reconocer y proteger” la diversidad existente (Art. 7); un deber que debe tradu-

cirse en políticas de Estado y no de gobierno que permitan valorar y promover su desarrollo y no su extinción que había sido una práctica muy común durante la vida republicana. El reconocer esa diversidad es el principio para proyectar su existencia, para diseñar programas que potencialicen toda la riqueza que hay en la pluralidad.

Dentro de las múltiples acciones que quedaron diseñadas para hacer realidad el reconocimiento y la protección de los grupos étnicos está el catalogar sus lenguas y dialectos como oficiales en sus territorios (Art. 10); pero adicionalmente instituyendo que la enseñanza que se ofrezca en esos espacios y para esas comunidades debe ser bilingüe, siempre tomando como su primera lengua la nativa, y el castellano como la segunda lengua. En este mismo sentido está el Art. 68: estableciendo que [...] *Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural*".

Un campo en el que constitucionalmente se avanzó en forma significativa fue en el tema de las tierras de los indígenas, un tema que había sido y aún sigue siendo factor de conflicto permanente dado que grupos sociales (generalmente de terratenientes), abusaban de su poder político y de la violencia para desplazar a estas comunidades y apoderarse de sus tierras, desplazando a los indígenas a sectores montañosos y menos productivos. En este orden, la Constitución de 1991 garantiza que las tierras que tienen el carácter de comunales, así como las tierras de los resguardos que son tierras que disfrutaban conjuntamente los habitantes, no pueden ser embargables ni alienables, y sus títulos son imprescriptibles (Art. 63). Significa que el dominio sobre estos predios no puede pasar o transmitirse de un individuo a otro. Por ser inalienable no puede venderse o cederse de manera legal y se convierte en un derecho que no prescribe en el tiempo, es decir, es permanente. Adicionalmente estos predios no pueden ser objeto de embargos de ninguna naturaleza, con lo cual se garantiza su permanencia y estabilidad.

En el campo de la política, la Constitución Política de 1991 también hizo varios desarrollos hacia la conquista del pluralismo, iniciando por el hecho de considerar a todos estos grupos como sujetos de derecho, a través del cual se les permite su ejercicio como ciudadanos con igualdad de derechos. En adelante los indígenas pueden tener su

cédula de ciudadanía, elegir y ser elegidos; para permitir que siempre cuenten con una representación mínima en el Congreso de la República se les garantizaron mínimo dos (2) curules en el Senado, a través de un proceso de circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (Artículo 171). Como un hecho derivado de lo anterior, se propicia la formación de organizaciones políticas para que en procesos democráticos participen del poder. En la Cámara de Representantes se instituyeron varias curules a través de circunscripciones especiales así: una (1) curul más para los indígenas, una (1) para los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dos (2) para las comunidades afrodescendientes, y uno (1) por la circunscripción internacional (Artículo 176).

Otro campo de avance en materia del pluralismo étnico hace referencia al reconocimiento de “los territorios indígenas” como otro de las entidades territoriales en que se organiza el país (Art. 286). Al ser considerados estos territorios como otra entidad territorial se les reconoce también su organización política, por esta razón se permite que *los territorios indígenas estén gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades* (Art. 330), así como la aplicación de sus normas y prácticas judiciales, garantizando una jurisdicción especial dentro del sistema judicial (Art. 246). Torres Giraldo (1975) escribía lo que por fin se reconoció en la Constitución de 1991:

“En el territorio del Estado colombiano existen zonas muy amplias de naciones y pueblos aborígenes que hablan sus idiomas, que conservan todavía normas de convivencia, que defienden sus propias tradiciones, que disponen aún de restos de sus gobiernos y de sus tierras”. (Torres, pp. 35-36)

Todos estos recursos que quedaron plasmados en la Constitución son un paso adelante en el proceso que significa dejar de ver a todos estos grupos humanos como menores de edad o minorías, para empezar a verlos y tratarlos en condiciones de igualdad, como sujetos capaces de autodeterminarse aprovechando los restos de su organización y autoridad que lograron conservar en tantos años de dominio y explotación.

Existen otros instrumentos como la doble vuelta para la elección presidencial, consagrada en el artículo 190 de la Constitución política, que igualmente pueden aportar en el reconocimiento de la diversidad étnica, en la medida en que estos pueblos se organicen y puedan influir en la toma de decisiones. En este sentido es importante resaltar cómo vienen ganando reconocimiento, capacidad negociadora y administrativa en diferentes regiones, adquiriendo un papel protagónico a escala política y cultural.

La elección de alcaldes, concejales, diputados, gobernadores y congresistas de las comunidades indígenas, es un indicativo de los avances en el desarrollo y valoración del pluralismo consagrado en la Constitución de 1991. Y si bien son avances luego de tantos años de exclusión, no es suficiente este reconocimiento. Es necesario cada día crear mejores condiciones de vida y de reconocimiento de sus derechos políticos, para que el país entre en una verdadera era de pluralidad y encuentre su propia naturaleza para el desarrollo de la nacionalidad colombiana.

Democracia participativa

Muy de la mano con la soberanía popular y el pluralismo se encuentra la Democracia participativa. La participación es el eje sobre el cual se erige el modelo de Democracia, de Estado y de Sociedad diseñados en la Constitución de 1991. Esto nos permite entender que la constitución no solo es norma de normas o ley máxima, sino que básicamente se debe definir como proyecto de sociedad, como punto de llegada, por ende, como sociedad que está por construirse.

A partir de 1991 Colombia intenta pasar de una *Democracia Representativa* en crisis por la falta de organizaciones políticas, la exclusión y la inoperancia de los poderes públicos, a una *Democracia Participativa* donde el ciudadano, además de elegir a sus representantes, encuentra otros espacios y medios para expresar su voluntad y para controlar a sus elegidos.

La posibilidad de decidir su entorno inmediato, es decir, el municipio y el departamento, eligiendo en forma directa a sus mandatarios, con la oportunidad de hacerlo determinando una propuesta de gobierno a través del “voto programático”, se convierte en uno de los pilares para el ejercicio de la soberanía, para la expresión de la voluntad; el

otro pilar lo constituyen los instrumentos establecidos para ejercer el control sobre elegidos.

El ciudadano no solo escoge, también decide una propuesta y a la vez controla a los elegidos. El poder hacer realidad estos espacios, y hacerlos en condiciones de libertad y con plena conciencia, son bases fundamentales de un régimen de Democracia Participativa.

Al asignarle al pueblo la facultad de ser soberano, también hay que dotarlo de instrumentos por medio de los cuales pueda ejercer esta responsabilidad. Es precisamente la *participación* el principal medio a través del cual se ejerce la soberanía, y se puede manifestar y hacer realidad el pluralismo. En este orden de ideas, la Constitución de 1991 establece dos formas de participar: primero, en forma directa haciendo uso de los mecanismos de participación establecidos en el Art. 103 de la Constitución: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, cabildo abierto y revocatoria del mandato; mecanismos que han sido reglamentados en la ley 134 de 1994. Segundo, a través de los representantes, que, en buen juicio, deben recoger el pensamiento y la voluntad de los electores. Para permitir este espacio de participación se mantienen las corporaciones públicas como los Concejos, las Asambleas y el Congreso de la República.

La participación, en sociedades complejas por su tamaño y por su espacialidad, requiere que se dé a través de organizaciones sociales, gremiales, sindicales, cooperativas, pero principalmente por intermedio de las asociaciones de carácter puramente político como son los partidos y movimientos políticos. Esto nos pone frente a la necesidad de crear verdaderas fuerzas políticas, hasta ahora ausentes en la historia política colombiana.

Por otra parte, al hablar de *Democracia Participativa* se hace alusión a que se necesitan líderes democráticos, pero más que líderes, pueblo, gente dispuesta y preparada para tomar las mejores decisiones para su comunidad, recordando que la construcción de sociedad es una labor de cada uno de los habitantes que exige responsabilidad y corresponsabilidad.

Importante tener presente que la participación desarrolla el sentido de pertenencia a una comunidad y por ende crea *Nación* o lazos de uni-

dad; permite mejorar el uso de los recursos públicos siendo un antídoto frente a la corrupción; concita a la conciliación y al disenso; integra a individuos o grupos tradicionalmente excluidos o marginados del quehacer político y crea las condiciones para que el Estado sea producto de la sumatoria de voluntades o del sentir de todos con lo cual se disminuyen los márgenes de violencia.

Si bien hasta ahora el pueblo no había intervenido para definir las características del Estado, es este uno de los valores que presenta la Constitución de 1991. El haber acudido al ciudadano para la designación de los constituyentes, así como su participación a través de las mesas de trabajo para la formulación de contenidos de la Constitución, y la presencia en ella de las más diversas concepciones ideológicas (liberales y conservadores de todos los matices, ex guerrilleros, comunistas, socialistas, demócratas, cristianos, evangélicos, negritudes e indígenas, todos ellos dentro de las más disímiles concepciones) son muestra de cómo el proceso constitucional de 1991 ha sido el primer intento por construir un Estado con la participación del pueblo.

Como herramientas se incluyen todos los mecanismos de participación consagrados en la ley 134 de 1994, así como los instrumentos para la participación en la planeación y vigilancia (veedurías).

Colombia: un Estado Social de Derecho

Otro de los grandes principios que se establecieron en la Constitución Política de 1991 como eje del proyecto de sociedad que debe desarrollarse en Colombia, gira en torno al concepto de *Estado Social de Derecho* consagrado en el Artículo 1. Al plantear la existencia de un *Estado Social* se está afirmando que se trata de un *Estado Democrático* que antepone al derecho el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos (económicos, sociales, culturales).

¿Qué significa que Colombia sea un Estado Social de Derecho? La respuesta tiene que ver con el tipo de relaciones que se establecen entre el ser humano y el Estado. En este sentido las relaciones normalmente se clasifican en dos órdenes: liberalismo y socialismo. El liberalismo prioriza el individualismo mientras el socialismo pone al centro de las relaciones los intereses u objetivos de la colectividad. Aparecen en este juego de extremos muchas posiciones. El liberalismo

se preocupa por los derechos individuales incluidos los económicos como el libre mercado y el derecho a la propiedad privada. A su turno, para el socialismo es importante la solidaridad y, propugna y defiende los derechos para todos, por esta razón pregona la intervención del Estado en todos los espacios de la vida social.

Esta polarización ha conducido a buscar un punto intermedio que lo constituyen las *Social Democracias*, o *Estado Social*; sin embargo, este centro puede permitir fluctuaciones hacia el liberalismo o hacia el socialismo, dentro de una gama de matices. Uno de esos posibles medios es el *Estado Social de Derecho*. Se denomina *Social* porque implica un Estado intervencionista; porque además de preocuparse por el individuo también lo hace por el grupo. Adicionalmente, se caracteriza por ser un estado de tipo democrático, con reconocimiento de derechos de índole individualista como de derechos de orden colectivista, con defensa de la propiedad privada, pero guiada o limitada por el cumplimiento de una función social, con una importante dosis de intervencionismo de Estado en todos los niveles.

Igualmente, cuando se habla de *Estado Social de Derecho* se introduce la idea de un estado guiado por el gobierno de los hombres más que por las leyes. Es la concepción que permite a los gobernantes, sin desconocer la norma, priorizar acciones hacia el beneficio de los grupos o colectividades. En otras palabras, porque en las acciones del Estado debe prevalecer siempre el interés general sobre el particular.

Hacer del Estado un *Estado Social de Derecho* demanda unos administradores y funcionarios del Estado, que tengan como guía de su actuar la prevalencia del interés general sobre el particular, pero igualmente unos ciudadanos dispuestos a apoyar y defender estos principios.

A manera de conclusión, se puede afirmar que poseemos una constitución progresista que pretende superar una variada gama de exclusiones que se venían presentando y que solo a través del conocimiento y la educación se podrán hacer realidad, pasando de la sola expresión literaria o de la teoría a la realidad, sin desconocer el avance que significa que todos estos derechos y principios estén elevados a categoría constitucional. El encontrarnos en una coyuntura marcada de un lado por la conmemoración del Bicentenario de la Independencia donde los principios de libertad e igualdad marcaron esta nueva fase de vida

para los pueblos, y de otra parte, por un periodo de posconflicto luego de los acuerdos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-*FARC*, se convierte en un momento especial para hacer que todos estos principios y valores presentes en la Constitución Política de 1991 se hagan realidad, donde la educación jugará un papel central llevando todos estos conceptos a la mente de los colombianos, y donde este libro encuentra su razón de ser.

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA Y CONDICIONES PARA LA DEMOCRACIA

*“Creo en la democracia porque
da rienda suelta a las energías
de todo ser humano”.*
Thomas Woodrow Wilson

Hacer de la participación el principal instrumento a través del cual se ejerce la soberanía y, se crea y recrea la sociedad (convenciones o pactos) exige que el individuo sea formado con actitudes tales como ser crítico, autónomo, propositivo y creativo, las cuales se convierten en nuevos valores del ser humano que deben ser desarrollados a través de la educación; pero, también, demanda que las estructuras e instituciones del Estado faciliten o viabilicen la puesta en práctica de estos valores.

La facilidad con que los colombianos hemos asumido la democracia como forma de gobierno, nos ha llevado a reducirla a un acto coyuntural de votar para elegir a unos gobernantes. Elegimos y volvemos a acordarnos que somos ciudadanos en el siguiente proceso electoral. Esta ha sido una característica permanente en la historia política colombiana, desde cuando nos constituimos en República independiente, práctica que en pleno siglo XXI se reproduce sin ningún cambio, siendo la práctica con la que en algunas instituciones de educación se forman los futuros ciudadanos, dando cumplimiento en forma limitada al artículo 41 de la Constitución Política de 1991.

¿Por qué se reproducen y se asumen como comportamientos legítimos estos procedimientos?, ¿qué ha pasado con la formación política que deben brindar las instituciones educativas? Son solo dos preguntas que deberían estar presentes en el quehacer de las universidades, en particular de las facultades de educación, y por supuesto también de las Secretarías de Educación. Aunque debe ser una preocupación per-

manente, ningún momento más propicio para reflexionar y asumir procesos de formación democrática como el que inicia el país, momento definido como de “postconflicto”. La esperanza de un nuevo rumbo para encausar al país por los caminos de la democracia.

La democracia debe entenderse como una forma de gobierno que está en perfeccionamiento continuo y, por ende, convoca permanentemente la participación de la sociedad para su desarrollo. En este orden de ideas, el capítulo 3 brinda las herramientas fundamentales para su análisis, para la discusión, para comprender sus fortalezas y debilidades y para proyectar una ciudadanía activa como una de las características esenciales de la democracia. Aunque tiene como objetivo ayudar a comprender la política colombiana, en la medida que contiene intentos de generalización y que recoge explicaciones teóricas, también permite ser aplicado a otros contextos o sociedades particulares.

El capítulo se ha organizado primero con una aproximación conceptual de lo que significa la democracia como forma de organización política; en segundo lugar, presenta la descripción de las condiciones fundamentales que deben caracterizar a este modelo político. Se trata de una serie de condiciones que permiten el análisis del modelo político más allá de un simple ejercicio de elegir mandatarios.

CONCEPTUALIZACIÓN DE DEMOCRACIA

Cuando una sociedad ha establecido como forma de organización política y de gobierno la democracia, es importante partir de entender qué es o qué no es democracia, y qué condiciones políticas y materiales la hacen posible, de tal forma que se pueda diferenciar perfectamente de otras formas de gobierno y de organización, que en no pocas oportunidades se confunden o se presentan como democracia. Es igualmente importante tener claridad para poder establecer políticas y acciones que tiendan a su materialización.

También hay que entender que las democracias son de diversos tipos, y en cada uno los compromisos de los ciudadanos y de los elegidos son diferentes; así, hay democracias directas, representativas y participativas, como las formas más típicas de clasificar las democracias. Independientemente de la clase de democracia, se debe tener presen-

te que como forma de gobierno del pueblo no solo hace referencia a quienes eligen, sino quienes deciden. No se trata solo de un juego de palabras. Es la esencia misma del modelo político y un diferenciador frente a otras formas de organización política. La decisión es un acto más profundo que la elección, es la escogencia de alternativas, donde quien vota tiene la posibilidad de exigir, de revocar, de controlar.

Definir qué es democracia parece una tarea fácil y obvia, pues bastaría con hacer su traducción literal o etimológica del griego para entender que se trata del “*gobierno del pueblo*” o “*poder del pueblo*” (*kratos* = poder, y *demos* = pueblo). No obstante, comprender su significado va más allá e implica preguntarse por quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos, quién autoriza y en qué condiciones, qué cualidades debe reunir el *demos* o pueblo; qué estructuras institucionales la hacen viable, qué reglas de juego deben existir, entre muchos otros interrogantes.

En este orden, como lo sugiere Sartori (2012), lo primero que se debe responder es ¿Quién es el pueblo y cómo se atribuye el poder al pueblo? Estas preguntas permiten entender en qué sociedad se está y hacia donde orientar el quehacer político. Dar respuesta a estos interrogantes es de suma importancia en la tarea de construir cada día una mejor democracia. Para iniciar, y siguiendo a Sartori, el vocablo “*pueblo*” ha tenido diferentes usos y alcances según el momento histórico y según la óptica ideológica desde donde se mire. Así, *pueblo*, para Aristóteles, es el pobre, muchedumbre, turba, multitud, conglomerados que, aunque generalmente forman la mayor parte de la población, por su condición económica no tienen una cultura política ni el tiempo para pensar en su entorno; por tanto, cuando Aristóteles habla de democracia lo hace en sentido un poco despectivo, considerando a esta forma de gobierno como una desviación de la “*politeia*” (Aristóteles, 1989), modelo ideal. El estagirita sintetizó esta idea diciendo que “Lo que distingue entre sí la democracia y la oligarquía es la pobreza y la riqueza. Inevitablemente, pues, donde quiera se gobierne por riqueza, sean pocos o muchos, esta es una oligarquía y dondequiera gobiernen los pobres, democracia” (Aristóteles, p. 303).

Hacia mediados del s. XVIII, el término “*pueblo*”, adquirió un significado diferente con la aparición de las democracias liberales¹² y con el uso del voto o sufragio universal como mecanismos de elección. Pueblo fue entendido como una mayoría, “*los más*”, significando que la atribución de tomar decisiones está asignada a un número muy elevado de miembros de la sociedad; pero aunque se considera que estaba asignada a unas mayorías, la práctica real tampoco respondía a una mayoría, pues el voto fue restringido a aquellas personas mayores de ciertos años, que adicionalmente cumplían con ciertos requisitos económicos y académicos, con un determinado sexo y raza; exclusiones que a través del tiempo se han venido superando hasta hacer del sufragio algo universal. Así, la mayoría se refería finalmente a un puñado de personas que podían participar en la toma de decisiones, participación que se limitaba a la elección de quienes iban a tomar las decisiones, pues no existían más atribuciones para los ciudadanos que la de elegir. La democracia como gobierno del pueblo se convirtió en gobierno de los que adquirirían la mayor parte de los votos, desconociendo a los perdedores y a los que no tenían la facultad de elegir.

Dentro de esta lógica liberal de asimilar democracia al gobierno de las “mayorías”, se debe tener en cuenta que estas se pueden presentar o bien como “mayoría absoluta”, o como “mayoría moderada o relativa”. Dos formas que difieren en la cantidad de personas intervinientes y que determinará los grados de legitimidad de las decisiones o de las elecciones. Una, la que da más legitimidad, refiere a la participación de por lo menos 2/3 partes de quienes pueden tomar decisiones; la otra asigna esa responsabilidad en la 1/2 más uno de los ciudadanos. En ambos casos se habla de mayorías, aunque se reduce la acción a una práctica puramente cuantitativa del ejercicio participativo, pero además excluyente al dejar por fuera del poder a las minorías.

Otro de los usos que ha adquirido la palabra pueblo aparece dentro de la lógica marxista en donde la sociedad se divide en clases antagónicas: la burguesía y proletariado, que generalmente solucionan sus diferencias a través de la lucha. Dentro de esta visión, *pueblo* se ha

12 Hace referencia a la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitadas; donde el poder surge de las decisiones individuales, de un contrato establecido entre los ciudadanos; un modelo con competencia por el poder; que garantiza las libertades civiles y derechos individuales para todos; donde el poder está repartido para evitar su concentración; con elecciones regulares, entre sus principales características.

traducido como el gobierno del «proletariado», pues quienes deben liberarse de la explotación burguesa y tomar el poder son los trabajadores o proletarios. Es un significado que se convierte, al igual que los anteriores, en excluyente, pues quedarían sin el derecho a la participación aquellos grupos sociales que no forman parte del proletariado como los burgueses y terratenientes, además de grupos sociales que no poseen el carácter de proletarios en la concepción marxista.

Finalmente, otra forma de entender el concepto de pueblo es verlo como “totalidad orgánica”, como una unidad indivisible, como un solo cuerpo. Es intentar involucrar en la toma de decisiones a todos los grupos humanos existentes dentro de una comunidad política. No obstante, como afirma Bobbio, “No se puede decir ‘todos’, porque aún en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado una cierta edad” (Bobbio, 1992, p. 14), pero también se excluyen los criminales, los incapacitados, lo que finalmente significa que los “todos” no son “todos”.

Frente a esa gama de significados ¿cómo entender finalmente la democracia?

Es importante entender que se trata de una de las tantas formas de gobierno, “en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte” (Bobbio, 1993, p. 7). Siguiendo la descripción literal de su significado como “gobierno del pueblo” es importante darle una connotación objetiva al término para conceptualizarlo como conglomerado de habitantes de un país, independientemente de la raza, color, sexo o creencias, que constituyen una comunidad y que de una o de otra forma toman decisiones. En este sentido, no solo se trata de un acto electoral (la regla de las mayorías) sino que adquiere un sentido más dinámico, permanente y trascendental como es el de toma de decisiones, que incluye el respeto de los derechos y libertades de las minorías, así como el ejercicio permanente de la participación no solo en la designación de los mandatarios sino en el seguimiento y control de las acciones de estos y en la elaboración de propuestas de desarrollo colectivo, entre otras implicaciones.

Así, pueblo es un conglomerado que no busca el unanimismo u organicismo social, sino que, por el contrario, entiende la unidad dentro de

la diversidad, la unidad compuesta de varios elementos que no pueden ser excluidos por los más fuertes o por los que detentan el poder. Es entender que mayorías sin minorías no existe; que la sociedad contemporánea, aunque vive desintegrada porque se han hecho más complejas las relaciones en mundos cada vez más poblados y con primacía de individualismos, el ser humano moderno está buscando las raíces de “pertenencia”, sus lazos de integración a una comunidad que le dé sentido a la convivencia social.

Y si bien la democracia se plantea como gobierno del pueblo y este es entendido en la práctica como lo más, funcionando con la regla de las mayorías, las realidades sociales, culturales y geográficas muestran que no es así; por esa razón hay que entender la democracia como una construcción permanente, donde el tema de la participación debe canalizarse a la conquista de más espacios y más ciudadanos participantes, en donde el poder que toma decisiones para un complejo grupo humano tenga más alternativas de selección y quienes lo hagan lo realicen en mejores condiciones de conocimiento y libertad. Por consiguiente, la ampliación de la democracia y la búsqueda de una cualificación de la misma, son y deben seguir siendo una constante en las sociedades.

Hay que entender que la ampliación puede verse como una mayor representación de las sociedades, es decir, buscar que más organizaciones lleguen a los centros de poder y de toma de decisiones; pero de otro lado también puede leerse como búsqueda de mejores espacios y condiciones para el ejercicio de la democracia directa, para la puesta en práctica de todas las instancias de participación directa con que cuentan las sociedades modernas. Al respecto dice Bobbio:

[...] cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país se debería investigar no solo si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho. (pp. 21-22).

CONDICIONES DE LA DEMOCRACIA

Como se planteó en los párrafos anteriores, para dimensionar lo que es la democracia, no es suficiente con la traducción literal del término y repetir mecánicamente que se trata del poder del pueblo, este ejercicio demanda preguntarnos qué condiciones requiere el *demos* (pueblo) para que su poder sea real; es decir, ¿en qué contextos un pueblo puede tener y ejercer el poder y cómo potenciar su capacidad de tomar decisiones?

Como se verá a continuación, es necesario contar con una serie de condiciones tanto subjetivas o propias de cada ciudadano, junto con otras que son de carácter institucional y que deben ser garantizadas por el Estado, expresión de la organización de la sociedad.

Una primera respuesta a las preguntas anteriores la encontramos en Bobbio cuando plantea que,

[...] para una definición mínima de democracia, no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como la de mayorías (o en el caso extremo de unanimidad). Es necesario una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. (Bobbio, p. 15)

En este concepto aparecen tres condiciones básicas para caracterizar un sistema político como democrático: el derecho de participar, la presencia de unas reglas procesales que equivalen a unos procedimientos electorales, y la existencia de partidos u organizaciones políticas bien definidas y diferenciadas, que permitan la competencia y la posibilidad para que el ciudadano escoja con libertad y con conocimiento. A continuación, algunas consideraciones y reflexiones mínimas sobre cada uno de estos tres componentes:

El derecho a participar

Como bien lo plantea Sartori, “*el problema del poder no implica tanto la titularidad cuanto el ejercicio*” (1994, p. 20). Por consiguiente, el ejercicio de la participación no solo debe ser visto como quién vota y cuántos votan, sino dónde y en qué condiciones lo hacen, lo que remite a preguntar por las instituciones o instrumentos a través de los cuales se puede canalizar la participación del *demos*, que para el caso colombiano -producto de la Constitución Política de 1991-, son los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos. Simultáneamente, el tema de la participación conlleva al análisis de cómo funcionan estos instrumentos, con que niveles de democracia se toman decisiones al interior de los mismos y cómo garantizan su representación, entre muchas otras preguntas que ayudan a hacer el análisis político para un espacio determinado y en un momento específico.

Muy de la mano con estos elementos, la participación debe tener como caracterizadores el ser libre, autónomo y responsable, variables que definen finalmente la calidad de democracia y de pueblo existente en la colectividad. Entiéndase que el acto del voto debe ir acompañado primero de la libertad no solo para elegir o escoger un candidato, sino también para controlar sus actos, para pedirle información, e incluso para ponerle fin a su mandato (revocatoria del mandato, reconocido en la Constitución de 1991), seguido de la igualdad que debe abarcar el campo político, social y económico.

Los siguientes renglones hacen una mirada a algunos caracterizadores de la vida política colombiana en torno al tema de la participación.

Si bien constitucionalmente ha sido asignada la titularidad del poder al pueblo colombiano al declararlo como soberano y constituyente primario, y la participación ha sido consagrada como un derecho, las prácticas precarias con las que muchos colombianos asumen el acto de decidir y elegir distan mucho de un ejercicio libre, autónomo y responsable socialmente. Una reseña rápida a la participación colombiana muestra que el *ejercicio* del poder ha estado caracterizado, primero, por los altos índices de abstención electoral que históricamente superan el 55% del censo electoral; en segundo lugar, por las redes clientelares

que se han establecido entre los poderes central, departamental y local, y que hacen de la participación ciudadana o del ejercicio del poder un acto de compromiso personal y no el de un deber social; en tercer lugar, las precariedades mismas de la sociedad en materia económica y cultural hacen del ejercicio del poder un acto de búsqueda de prebendas o garantías mínimas para la subsistencia, lo que significa que dicho ejercicio está marcado por los intereses estomacales inmediatos y sin la mínima formación e información crítica que permita la toma de decisiones en forma responsable con la comunidad, con el contrato social.

Lo anterior muestra que el ejercicio de la democracia ha estado limitado, de un lado por la cantidad de ciudadanos que toman decisiones, y de otro lado, porque se ha reducido a un acto puramente electoral en donde la acción se sustrae a votar y a esperar el siguiente proceso, una ciudadanía precaria¹³. Con el fin de hacer de la participación una conducta permanente, la Constitución de 1991 estableció una diversidad de posibilidades para la participación política conocidos como “mecanismos de participación”, consagrados en el Artículo 3, espacios y posibilidades que no han tenido aplicación en los más de 26 años de vigencia. Esto muestra cómo el ejercicio del poder del pueblo ha seguido restringido a un solo mecanismo, propio de la democracia representativa instaurada desde los comienzos de la vida republicana. La reducción de la democracia al simple hecho de votar conformó la democracia representativa y restringida en que ha vivido el país; se trata de una democracia (si es que a eso se le puede llamar democracia), caracterizada por la no participación de la mayoría de la población, la participación no consciente ni libre de unas minorías que se ven presionadas a votar, como compensación a beneficios recibidos, y donde la responsabilidad de los elegidos sobre los electores es nula. Las pequeñas y grandes decisiones no las toma el pueblo sino unas minorías que han tenido y han hecho uso de las fuentes de poder (conocimientos, capital, tradición familiar, medios de socialización, etc.)

13 El término ciudadanos precarios se utiliza acá en razón a que buena parte de los pocos que participan en los procesos electorales lo hacen motivados en pasiones partidistas, o por seguimientos ciegos a un jefe o caudillo, o por intereses particulares (empleos, contratos) que creemos nos va a satisfacer quien se constituye en nuestro candidato, y muy pocas veces lo hacemos seguidos por intereses realmente colectivos, o por convicciones ideológicas. Es lo que en su momento Luis Carlos Galán calificó como “democracia primitiva”.

para perpetuarse en los cargos decisorios. En este sistema político los pocos electores y los abstencionistas legitiman las decisiones de los otros. Luis Carlos Galán llamó a este nivel de la democracia, *Democracia Primitiva*¹⁴. Esta, aunque aparentemente se desarrolla en circunstancias de libertad de voto, de expresión y de reunión, en la práctica estas condiciones no han existido en igualdad de condiciones para los diferentes actores políticos, ni para los diferentes sectores sociales que son parte activa del país. De una u otra manera fueron obstruidas estas condiciones por los dos sectores políticos que protagonizaron con su antagonismo la vida política durante la segunda mitad del siglo XX: defensores y opositores del sistema, y, en mayor proporción por los defensores de este.

Según el mismo Galán, el siguiente nivel de la democracia se caracteriza por una mayor participación de los sectores sociales, principalmente de la clase media. Es la *Democracia Intermedia*, que se debe caracterizar por una ampliación en el número de sufragantes, siendo solo un eslabón para el logro de la Democracia Plena, la Democracia Participativa, donde todos los sectores tienen la posibilidad de participar en el manejo del Estado; participación que además de ser masiva debe estar acompañada de consciencia, libertad y transparencia.

Ahora bien, el análisis de la participación política como elemento caracterizador de la democracia, debe conducir a preguntar qué horizonte de democracia se tiene en el país, es decir, cuánto de democracia representativa y cuánto de democracia directa existe. Dos variables que permiten un diagnóstico del nivel de desarrollo de la democracia participativa dado que son sus dos componentes. Simultáneamente estos análisis facilitan profundizar en torno a los otros ámbitos de la democracia como son la democracia social y la democracia económica, campos que ayudan a comprender la estructura real de la sociedad.

LA EXISTENCIA DE REGLAS PROCESALES O ELECTORALES

En una democracia no solo es importante el reconocimiento de los *sujetos* políticos, como tampoco es suficiente preguntarnos por los *ins-*

14 Fundación Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva, 1986.

trumentos con los cuales se regula la lucha por el poder; también es igualmente significativo el establecimiento de las *condiciones*, es decir, *las reglas de juego* dentro de las cuales tiene lugar la lucha y el ejercicio del poder. De esta manera, no basta con decir que se tiene la regla de las mayorías como norma básica para el funcionamiento de un modelo democrático; se hace indispensable preguntarnos, por ejemplo, ¿qué niveles de participación existen?, ¿es realmente universal el sufragio?, ¿la libertad de opinión es real o es ficticia?, ¿se estigmatiza al que tiene una visión diferente?, ¿hay garantías constitucionales para el ejercicio de la oposición?, ¿quién organiza las elecciones?, ¿cómo se distribuyen los recursos financieros y publicitarios entre los actores políticos?, ¿cómo puede transcurrir un cambio de gobierno sin la necesidad de cambios institucionales?, ¿cómo operan los consensos y los disensos?, ¿cómo funciona la visibilidad del poder y el ejercicio de control ciudadano? Toda una gama de preguntas que muestran la complejidad de lo que significa un sistema de gobierno democrático en los momentos actuales, como también muestran la trascendencia que tiene la existencia de reglas de juego claras, equitativas y justas para todos los competidores por el poder, o para quienes tienen que decidir y establecer mandatos.

Las reglas electorales se deben entender como las normas básicas de la convivencia, en la medida que se asume que la sociedad es una construcción de los mismos individuos, un artificio que depende del ingenio y la voluntad humana y no de destinos trazados por seres superiores o por la genética humana. La sociedad es un contrato para un momento determinado, requiere establecer unos parámetros mínimos que garanticen el entendimiento y la igualdad de condiciones; que permitan procedimientos claros para que las contradicciones se solucionen a través de la política y no de las armas.

Dentro de las reglas procesales no es suficiente con reglas para seleccionar los mandatarios, que ha sido la reducción cotidiana de la democracia; es igualmente importante el garantizar la libertad de opinión, que en últimas conduce a que, tanto las ideas de quienes detentan el poder como de quienes estén en la oposición, tengan las mismas garantías de tiempo y espacio para su difusión. Unas reglas claras frente a la libertad de opinión facilitan consolidar también el pluralismo partidista y el pluralismo ideológico, fundamentalmente allí donde los

partidos no son expresiones claras de ideologías. Esto asiente la formación de una opinión crítica que es muy necesaria en una democracia.

Otro elemento a tener en cuenta tiene que ver con el cómo la sociedad se blindada, para que quienes ejerzan la oposición no sean vistos ni tratados como enemigos -a la usanza de la Guerra Fría-, sino como una condición propia de cualquier sociedad pluralista. Es más, una sociedad democrática debe propiciar el desarrollo de la pluralidad y el fortalecimiento de las alternativas de gobierno, de tal forma que haya opciones reales para que el *demo* tome decisiones, facilitando que haya cambios o renovaciones en quienes detenten el poder, sin que signifiquen guerras de ninguna naturaleza. Pero no solo es la existencia de diversas opciones, también refiere a las relaciones que se establecen entre estas, pues, generalmente, a través de las coaliciones (dependiendo del número de partidos y organizaciones políticas) se crean alianzas de gobierno y organizaciones de oposición; en términos electorales: mayorías y minorías, una relación en donde la seguridad de la que gocen las minorías es el reflejo del nivel de libertad del país. Se comprende a Ferrero (1947, 217), al afirmar que “*en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Cancelar la oposición significa cancelar la soberanía del pueblo*” (Sartori, p. 17).

Otra variable de las reglas de juego responde a la visibilidad del poder, tanto para quien lo detenta como para quien es el poseedor de la titularidad, es decir, para gobernante y gobernado. Basta recordar que la democracia surge como una respuesta al poder invisible que manipula y orienta las decisiones, y que la democracia busca que las decisiones que son de interés de la comunidad se tomen en público, o por lo menos con transparencia, “*el poder sin máscaras*”, dice Bobbio (p. 23). En este campo juega papel importante la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas, pero también la disponibilidad de información clara y precisa hacia el ciudadano, de tal forma que pueda hacer un ejercicio de control crítico y propositivo.

En este mismo orden, deben existir unas reglas claras para evitar que sea el “gobierno de la economía” el que impere y absorba al gobierno político, al gobierno del *demo*. Tiene que ver con el control y los límites a los recursos que ingresan de los centros de poder económi-

co (tanto grandes como pequeños: bancos, corporaciones, industrias, contratistas, personas naturales, etc.) que se han convertido en parte del poder invisible (aunque cada vez es más visible y directo) que altera la voluntad de los gobernantes y la de los ciudadanos.

Esta visibilidad está directamente relacionada con la transparencia del ejercicio del poder como otro elemento clave en las reglas de juego. Transparencia en la toma de decisiones para quien ejerce el poder, pero también transparencia en los orígenes de los recursos de tal forma que no se desvirtúe el poder del voto.

También juega papel importante dentro de las reglas electorales el tema de los recursos tanto para el funcionamiento de los partidos como el de las campañas electorales. Las formas y proporciones que se entregan a los partidos para su funcionamiento facilitan el desarrollo del pluralismo y de la diversidad de opciones, cuando se distribuyen en forma equitativa, o en su defecto, premian a quienes tengan mayorías en el Congreso y limitan el desempeño de las minorías. La otra variable, la financiación de campañas, las cuales generalmente asumen el carácter de campañas personales y no de partido, -que es un defecto de la democracia- permiten el ingreso de dineros de particulares, bien sea personas naturales, empresas o corporaciones, y cuando esto ocurre, el representante deja de poseer legítimamente el mandato imperativo que obliga y mantiene las relaciones entre representante y elector; el representante pasa a tener una obligación con el financiador y no con el ciudadano que vota. En este contexto el poder revocatorio se pierde, como también se pierde la autonomía del representante. En la práctica, este último no representa los intereses generales sino los de los financiadores, sus compromisos reales son con los dueños del poder económico, así haya un compromiso formal con los electores. Por estas razones, en un sistema democrático el tema de los recursos tiene una relación directa con quien detenta realmente el poder. La financiación por parte de particulares induce a que el poder del elector se vea limitado y superado por los dueños del capital y que los partidos, más que representar proyectos societales, se desvíen hacia empresas electorales.

EXISTENCIA DE ALTERNATIVAS PARA ESCOGER

“La elección *sin opción* es un fraude” afirma Giovanni Sartori (p. 21). En este campo, el tema de la desigualdad en la distribución del poder ha sido una preocupación para los estudiosos de la democracia. En no pocas oportunidades este problema está relacionado con la misma existencia de los partidos políticos y con la forma como se establecen las reglas de juego para con la oposición. Por esta razón, esta es la tercera condición de la que habla Bobbio (p. 15), para que quienes decidan, es decir, para quienes ejerzan como soberanos en una democracia participativa, tengan alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.

La existencia de alternativas para escoger tiene que ver directamente con los instrumentos que tiene el *demo* para la toma de sus decisiones; en este sentido, una de las características de la democracia liberal, la democracia escogida y seguida en la mayor parte de los países de occidente, es el pluralismo político, que es sinónimo de pluralismo ideológico, es decir, la existencia de diversas formas de concepciones del Estado y de la sociedad, diversas formas de ver el mundo, diferentes programas políticos que en forma libre y en igualdad de condiciones compiten por construir una opinión pública que se traduce en cargos en los cuerpos de toma de decisiones a través de los procesos electorales.

Es claro que el pluralismo reconoce la participación de varios grupos que le dan cuerpo a la heterogeneidad ideológica y social. Es una condición fundamental de toda democracia, y con más razón de la democracia participativa, partiendo del principio de que el soberano es el pueblo (*demo*), que para el ejercicio de su capacidad de toma de decisiones requiere de la existencia de verdaderas alternativas que canalicen las ideas de los ciudadanos. La aplicación de este valor demanda la existencia y coexistencia de mayorías y minorías, de consensos y disensos que permitan y garanticen la convivencia pacífica, la solución de las diferencias a través de canales institucionales. En una sociedad pluralista todas las posturas son válidas, y su libre juego y su promoción es lo que enriquece a la sociedad. Una sociedad realmente pluralista permite una mejor distribución del poder, garantizando la no concentración y abuso del poder.

La existencia de múltiples visiones implica que la democracia es un sistema o forma de gobierno que debe contar con reglas claras para que tanto el disenso como el consenso puedan existir. Pero el consenso total, también es negativo en la democracia porque puede conducir a los totalitarismos, a los autoritarismos, en donde en vez de dejar que quienes piensen diferente se expresen y sean alternativas, se busca eliminarlos, reeducarlos o reducirlos a niveles donde no tengan ninguna trascendencia. En muchos casos se puede caer en reconocer la existencia de ficticios disensos, ficticios por su nula o muy mínima capacidad de intervenir o decidir en el poder, aunque jurídicamente se reconozca su existencia lo que equivale realmente a sistemas totalitarismos disfrazados de democracias. Al respecto dice Bobbio (p. 48): “una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir”. Se pregunta entonces Bobbio:

“¿Qué hacemos con las personas que disienten: ¿las aniquilamos o las dejamos vivir?, y si las dejamos sobrevivir las rechazamos como desaprobadas o las dejamos entre nosotros como ciudadanos libres?” (p. 49). Y responde Bobbio: “No se puede negar que la prueba de fuego de un régimen democrático está en el tipo de respuesta que esta da a tales preguntas” (p. 49).

Pero el problema de la democracia no solo está en aceptar el disenso, está en potencializarlo, en garantizar sus condiciones de lucha por el poder, en no verlo como un enemigo sino como un contradictor. Esto tiene que ver con qué cantidad de espacios están reservados para el disenso, con qué recursos, con qué nivel de libertad se les permite expresarse, etc.

En este orden, es importante precisar que, en el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 estableció cuatro (4) instrumentos esenciales para el ejercicio político de la soberanía popular: los partidos políticos, los movimientos políticos, las organizaciones sociales con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos. No obstante, son los partidos políticos, como instituciones de largo alcance o de mayor duración los más idóneos canales de comunicación para el ejercicio de la participación política y las expresiones de la diversidad ideológica; pero históricamente han sido igualmente instrumento con

muchas debilidades en su estructuración y claridad ideológica, que ha llevado a que los otros instrumentos sean factores manipulados por dirigencias de los partidos políticos, para coyunturas particulares y con intereses particulares desvirtuando su uso y legitimidad.

Adicionalmente, la complejidad misma de las sociedades modernas y su alto volumen de población hacen que sea un poco difícil el ejercicio directo y permanente de la participación, de ahí que son los partidos políticos los que busquen concentrar o agrupar a los ciudadanos en torno a proyectos societales y sean estos uno de los canales preferidos para el ejercicio del poder soberano. A través de estos instrumentos los ciudadanos toman decisiones, eligen mandatarios, se comunican con los centros de toma de decisiones, etc. En este sentido es que Bobbio (p. 18) afirma: “No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática”.

Siguiendo con la lógica de comprender el significado del poder del pueblo en una democracia, es necesario entender que el poder derivado del ejercicio de elección de representantes a través de los partidos, bien sea para cuerpos de decisión colegiada (congreso, asambleas, concejos, juntas administradoras locales) o para los cargos de elección uninominal (presidente, gobernadores, alcaldes), se convierte en otra forma de ejercicio de la potestad soberana del pueblo. En estos casos el poder sigue derivando del pueblo, pues el poder que le transfiere a sus representantes es limitado (Constituyente derivado o secundario), no es absoluto, aunque haya una transferencia no revocable para cuerpos colegiados y sí revocable en algunos de elección uninominal -alcaldes y gobernadores-.

Continuando con las condiciones de la democracia, junto al logro de una acción del sufragio bajo la libertad, la igualdad y la responsabilidad, la democracia plena requiere desarrollar un elemento más: la competitividad. La competencia implica pluralismo y por tanto consenso; no imposición. La competencia entre partidos, además de brindar una mayor gama de opciones, permite el control y la fiscalización mutua, la regulación del poder, pues el poder limita al mismo poder.

El pluralismo político permite que todas las posiciones ideológicas, organizadas en movimientos o partidos políticos, tengan, en igualdad de condiciones, el derecho de recurrir en sana competencia por

el respaldo ciudadano, siendo así, instrumento efectivo de mediación entre el Estado y la comunidad. Ratificamos acá que una de las funciones primarias de los partidos en una democracia participativa, es la de estructurar la opinión pública y medir sus actitudes, transmitir las a los dirigentes y a los responsables gubernamentales, de tal forma que gobernantes y gobernados, la opinión y el poder, estén próximos el uno del otro, pero dándole a la opinión el carácter de poder al ser fiscalizador y controlador de los elegidos.

Si bien hoy existe una diversidad de organizaciones en las que el ciudadano tendría más alternativas para escoger, estas no responden a proyectos ideológicos claros, sino que se han convertido en etiquetas que representan asociaciones políticas muy similares, deformando así la naturaleza y la razón de ser de los partidos. Como se verá en el capítulo 4, hay necesidad de construir verdaderos partidos; una democracia como la colombiana demanda del multipartidismo, sin que ésto signifique atomización sino varias estructuras que respondan a proyectos societales definidos, cada uno con una ideología muy bien definida, de tal forma que sean las ideologías y no las etiquetas las que representen las alternativas de selección para los votantes.

Como se desprende de lo dicho hasta ahora, la democracia y el pluralismo, son dos elementos íntimamente relacionados que no pueden existir el uno sin el otro en las sociedades liberales y demandan la creación de un nuevo Ciudadano, un ser consciente de su responsabilidad social para alcanzar la libertad individual. Democracia y pluralismo se convierten en el reto para el siglo XXI. El logro de estos objetivos sociales y políticos está condicionado al alcance de unos propósitos económicos que giren en torno a la creación de unas estructuras menos dadas a la desigualdad, tarea que le corresponde al Estado como agente regulador de la vida en sociedad.

OTRAS CONDICIONES PARA LA DEMOCRACIA

Tal como se planteó en párrafos anteriores, son varias las condiciones que se deben concretar para que el poder del pueblo sea una realidad. De estas, las tres variables definidas por Bobbio están más íntimamente relacionadas con la mecánica a través de la cual se toman las decisiones, pero existen otras variables muy importantes que están di-

rectamente relacionadas con las cualidades y condiciones mínimas que el *demo* debe tener para que su poder sea real. Estas hay que buscarlas en la formación del ciudadano, que finalmente es lo que determina la calidad de las decisiones individuales. Al respecto Salvador Giner (p. 309) afirma que “*Entender al ser humano, a todo ser humano, como ciudadano, como partícipe a pleno derecho de una comunidad política, es el más seguro pilar de la democracia*”. En este orden, hay que comprender y tener muy claro que el ejercicio de la ciudadanía corresponde a una de las funciones más cruciales del ser humano. Es el acto en el cual se desprende de los intereses personales y se asume como parte de una colectividad para decidir el futuro de la comunidad e indirectamente la de él como individuo. Se trata de una tarea muy complicada y compleja, sobre todo porque no se educa para la sociedad sino para la competencia individual, no se reflexiona sobre las ventajas o desventajas de la vida en sociedad, ni sobre todo lo que la sociedad le brinda a cada ser; tampoco sobre las potencialidades que el ser adquiere en sociedad. Por el contrario, se asume la vida en sociedad como algo muy natural, como si las sociedades fuesen constructos preestablecidos por la naturaleza o por fuerzas superiores al ser humano de la cual el individuo no tiene que preocuparse.

Veamos otras condiciones para la democracia:

LIBERTAD

Retomando la expresión de Sartori en el sentido de que “elección ‘sin opción’ es un fraude”, y orientándola hacia las condiciones cualitativas del ciudadano, se puede afirmar que también es un fraude la democracia cuando no se crean las condiciones culturales y humanas mínimas para que la decisión sea libre y consiente. Si no hay plena libertad para decidir y elegir, la representación no es genuina, no expresa la voluntad real del soberano. No garantizar la libertad es limitar el concepto etimológico de democracia, pues no puede haber poder del pueblo cuando este se expresa a través de la coacción, de la manipulación de la información, o a través de la fuerza o la imposición, o guiado por el interés particular inmediato. Se desprende de lo anterior la necesidad de educar para la libertad, que equivale a educar para la mayoría de edad, para la autonomía y la responsabilidad.

SENTIDO DE PERTENENCIA

Para que el pueblo actúe como soberano, como el que gobierna, como el que manda, debe sentirse parte de una comunidad, no simplemente como un número, como uno más; debe ser parte de su ser el vivir en comunidad, es decir, sentirse como constructor de sociedad, como parte activa del contrato y no de un orden preestablecido por seres o por la genética que él no puede intervenir. No puede seguir siendo un agregado amorfo que solo refrenda pero que no decide. Se trata de que el *demo* comprenda y valore el sentido que tiene el participar, la importancia que para el conglomerado significa el decidir con criterio de responsabilidad. Lo anterior ocurre cuando se comprende que la sociedad es un invento humano, que se recrea permanentemente, que la sociedad es mi responsabilidad y lo que ocurra en ella me afecta para bien o para mal, y que si no participo o participo negativamente también me afecta y afecta a los demás; es entender que el individuo es responsable y corresponsable de su entorno y que el entorno también decide su vida particular.

El principio de la ciudadanía está en el Acto que le da origen a la sociedad. No es la divina providencia, ni la genética la que le da cuerpo a la comunidad política: esta surge de un *Acto Voluntario*, de la necesidad que tiene el mismo ser de establecer un Orden que le garantice la seguridad y la supervivencia como especie; un orden que establece el mismo grupo y cuya existencia o conservación es responsabilidad de quienes pactan, de quienes firman el contrato. Ahora, siendo un acto humano el que da origen a la sociedad, son los mismos humanos los que establecen las leyes y las reglas de juego, y los llamados a conservarla o transformarla. De acá se deduce la necesidad permanente de estar creando y recreando la sociedad a través del ejercicio de la ciudadanía, bien buscando la representación o a través de la participación directa, o de la combinación de estas dos prácticas. A partir de la comprensión de la responsabilidad que se tiene como parte de un contrato se desarrolla sentido de pertenencia y se participa, pues se entiende que la sociedad política es dinámica y requiere la participación constante, no solo eligiendo, sino decidiendo, controlando, revocando, con iniciativas legislativas, etc.

En síntesis, se trata de crearle al ciudadano, ésto es, al que participa, el amor por la cosa pública, el arraigo y sentido de pertenencia a una comunidad, promoviéndola, alimentándola y fortaleciéndola.

FORMACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA

La democracia, vista como la entendía Platón, como un régimen de libertad absoluta, tiene un principio orientador que vale la pena rescatarlo en estos momentos de crisis social, y es el hecho de que para que ese principio de libertad no sea afectado por la autoridad, requiere que el *demo* cuente con una muy fuerte constitución moral, unas actitudes de comportamiento colectivo que faciliten la convivencia y que rechacen de por sí el autoritarismo. Cuando esta condición no se da fácilmente la sociedad pasa a la tiranía, siendo generalmente un acto demandado por los mismos grupos humanos pues la psiquis de los ciudadanos se torna tan sensible que ante el mal comportamiento individual reclaman la presencia de la mano fuerte, es decir, de la autoridad llevada a un grado de exceso.

Por esta razón, uno de los factores trascendentales en todo proceso de toma de decisiones es que quienes participan en estas lo hagan teniendo claros conocimientos y capacidad crítica. El saber es parte clave en los procesos que implican responsabilidad y corresponsabilidad. El desconocimiento puede dar lugar a la manipulación o a tomar decisiones equivocadas, que afectan indiscriminadamente tanto a quienes las toman como sobre quienes recaen.

Pensar que la democracia como gobierno del pueblo pueda ser una realidad, requiere impartir una amplia formación política a todas las personas que participan en la toma de decisiones; como mínimo un ciudadano debe tener conocimientos básicos sobre su constitución, sobre los idearios de los partidos, en fin, habrá que trazar unos mínimos que deben ir acompañados de una capacidad crítica y propositiva que debe desarrollar el sistema educativo en general. Sin estos mínimos es casi imposible que el *demo* conozca los problemas de su entorno y proponga salidas, o tome las mejores decisiones frente a quien lo representa en las instancias de ejercicio del poder.

No se trata de cualquier saber, es en esencia saber sobre los problemas de su entorno, conocer los elementos mínimos sobre la organización política de su sociedad. La educación política rompe con el precepto de que los gobernantes prefieren tener gobernados pasivos, dóciles, rebaños fáciles de manipular. Por tanto, ampliar la democracia no significa simplemente permitir que cada vez participen más sectores de la sociedad -que es muy importante-; es principalmente que quienes lo hagan lo hagan con calidad, con conciencia política, con sentido de responsabilidad.

Pero no solo es suficiente con garantizar la formación política, implica también crear o construir los canales a través de los cuales fluya la información, una información que permita el pensamiento crítico y propositivo que debe caracterizar a un ciudadano que actúa como soberano. Sin estos elementos no se puede tener una sociedad civil vigorosa, pero además sostenible. Si ésto no existe, la “capacidad decisoria” del “soberano”, sería muy baja y precaria. Una democracia no puede existir con seres pasivos, pues estos son propios de formas de gobiernos como las dictaduras, las autocracias o las monarquías; la democracia requiere de ciudadanos activos, verdaderos sujetos políticos.

EQUIDAD ECONÓMICA

Una democracia también requiere la existencia de condiciones materiales mínimas. Estas condiciones hacen referencia a una equidad básica entre la población; no puede existir cuando altos porcentajes de población vive en condiciones de pobreza y aún más crítico, cuando exista alta población en condiciones de miseria; por ende, otra condición importante, que adicionalmente facilita o permite el logro de las anteriores, es que la población tenga los elementos básicos de vida, no solo de subsistencia, de tal forma que el ciudadano disponga de los recursos económicos que le permitan dedicar parte de su tiempo para el conocimiento y la participación en la «cosa pública». Cuando se tiene garantizada una existencia más o menos digna, se puede dejar espacio para la lectura, la reflexión y para la participación comunitaria, que en últimas son los medios a través de los cuales se forman las virtudes del buen ciudadano.

Sin el desarrollo de la equidad económica, que debe estar garantizada o por lo menos promovida por el propio Estado, tendríamos que aceptar la inquietud de Aristóteles quien no se imaginaba cómo podría ser un gobierno de los pobres. Claro que Aristóteles también planteaba que muchas cabezas generalmente piensan más que una o unas, independientemente de su condición económica. Romper con las inequidades económicas que impiden un buen gobierno del pueblo es tarea fundamental para las sociedades democráticas, especialmente en el caso colombiano donde cerca de un 28% de la población vive en condiciones de pobreza¹⁵, ésto es, que no tienen garantizadas las condiciones mínimas de subsistencia.

No se trata de lograr la igualdad económica porque esta máxima solo existe como posible en los modelos teóricos comunistas, pero sí de obtener una mejor distribución de los recursos dentro del actual sistema, que, aunque por su propia naturaleza genera grandes desigualdades económicas, estas pueden ser aliviadas- o disminuidas en gran parte con una gran dosis de intervención y regulación del Estado. Importante tener presente que la existencia de condiciones de inequidad extrema facilita la captura del Estado por organizaciones o intereses particulares, genera corrupción y debilita la poca democracia que pueda existir. Se podría afirmar que no es factible una democracia cuando lo que caracteriza a la sociedad es la inequidad económica. Es precisamente la tesis que desarrolla Jong-Sung You (2015). En el libro *La democracia, la desigualdad y la corrupción*; y es tal vez una de las tareas más apremiantes en estos momentos en Colombia, de tal forma que se garantice una dotación mínima de bienes y servicios públicos como salud, educación, recreación, permitiendo que los ciudadanos gocen de una subsistencia básica, pero digna. Como dijera Mourpgeon,

No hay solución posible a la problemática de las garantías individuales y a su porvenir, sino en la reducción de las desigualdades entre los pueblos y entre los ciudadanos. Alcanzar la prosperidad, y dentro de ella la mayor igualdad posible, se presenta como el desíderátum para que cada unidad

15 Según el DANE, se ha pasado de tener 49.7% de la población en 2002 en condiciones de pobreza a un 27.8% en 2015 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2016).

de la especie humana consiga al fin verse exenta del hambre y del miedo. (Molina, 1989, p. 372).

Adicionalmente, la carencia de equidad económica conduce o sirve de caldo de cultivo para la primacía del voto de intercambio sobre el voto de opinión. En este orden, existe una relación muy abierta entre las condiciones económicas y la degradación de la cultura política en el sentido de que el individuo deja a un lado los intereses de la colectividad, que es lo que le da el carácter político, y los reemplaza por los intereses particulares, dando origen a lo que Bobbio (p. 26) define como “*el voto de intercambio*”, que corresponde a los clientelismos como práctica de relación entre gobernante y gobernado, pero que finalmente no es nada más que un proceso de degeneración de las costumbres políticas.

Es tan importante la equidad de condiciones en una democracia que según Alexis de Tocqueville fue lo que lo dejó admirado cuando llegó a Estados Unidos. Así se lee en la introducción de su libro sobre la Democracia en América:

Entre las cosas nuevas que durante mi permanencia en los Estados Unidos, han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones. Descubrí sin dificultad la influencia prodigiosa que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad. Da al espíritu público cierta dirección, determinado giro a las leyes; a los gobernantes máximas nuevas, y costumbres particulares a los gobernados.

Pronto reconocí que ese mismo hecho lleva su influencia mucho más allá de las costumbres políticas y de las leyes, y que no predomina menos sobre la sociedad civil que sobre el gobierno: crea opiniones, hace nacer sentimientos, sugiere usos y modifica todo lo que no es productivo (Tocqueville).

En este mismo sentido Rousseau planteaba como una de las condiciones para la existencia de la democracia mucha igualdad en rangos y en fortunas (Contrato social III, 4). Por ende, no es una novedad afirmar que el contar con una sociedad más equitativa elimina la posibilidad

de los extremismos, tanto los de derecha como los de izquierda, y la democracia se hace menos vulnerable desde el orden interno.

Se puede sintetizar este aparte afirmando que no es factible la democracia plena, si no se permite el derecho de los diferentes grupos, a expresar su pensamiento en igualdad de condiciones y oportunidades y si los que eligen, es decir, los dueños y poseedores del mandato (soberano) no encuentran las condiciones para hacerlo. Tampoco es posible cuando las diferencias en la distribución de los ingresos son tan marcadas. Las democracias estables tienen la tendencia a tener una economía bastante adelantada y una población instruida, sostiene Greenstein (1974, p. 17).

ARTICULACIÓN CENTRO-UNIDADES TERRITORIALES

Otro de los grandes retos que presenta un sistema democrático, para que sea el *Gobierno del Pueblo* en general y no de unas pequeñas proporciones del mismo, está en la articulación que se establezca entre los diferentes entes territoriales en que se divide el país. La existencia de unos canales expeditos de comunicación y de fluidez de las decisiones y ejecuciones de las políticas públicas, de tal forma que lleguen a toda la población y no permita la captura del Estado por parte de pequeños grupos de interés, es uno de los retos y condiciones que tiene la democracia. Esta institucionalidad debe romper las redes clientelares del poder que hoy actúan desde el poder central, y extienden sus tentáculos en todos los niveles del poder. No pueden existir lugares vedados; todos los habitantes, independientemente de los contextos geográficos, son importantes en una democracia. Para un sistema democrático debe ser igual de importante quien vive en la capital o quien vive en el área más alejada; ambos deben contar con igualdad de condiciones para decidir, para exigir o para controlar. Todos tienen el carácter de soberanos y requieren ejercerlo en igualdad de condiciones. En este campo la institucionalidad colombiana tiene grandes deficiencias y precariedades que ha permitido la existencia de regiones donde grupos al margen de la ley cumplen las tareas del Estado o han capturado al Estado y lo han puesto al servicio de intereses particulares. Por esta razón, una democracia debe construir los canales de articulación ágil y eficiente entre las diferentes regiones y organizaciones territo-

riales. No pueden existir zonas más importantes que otras en la vida democrática.

SEGURIDAD

Una sociedad que depende de las decisiones de un pueblo que se reconoce como pluralista en lo político, en lo étnico, en lo religioso y cultural, requiere que la institucionalidad esté en función de toda la comunidad, pero además que se creen los instrumentos necesarios para evitar que se generen actos en contra de quienes por creencias o por principios no compartan las concepciones de quienes asuman el poder. Así, una democracia bien desarrollada se caracteriza precisamente por permitir, garantizar y promover el disenso y, la existencia y desarrollo de la oposición como principales responsables de ejercer el control político.

El deterioro tan exagerado de la constitución moral de ciudadanos y gobernantes legitima el desvío del sistema hacia la tiranía, o hacia las dictaduras o autocracias. La seguridad no es así un principio para todos, sino una potestad de grupos minoritarios que generalmente son quienes ostentan el poder. Este es uno de los grandes males y peligros que presentan las llamadas democracias cuando los ciudadanos no asumen su papel de soberanos. Y en no pocas oportunidades la maldad humana aunada a las condiciones materiales no le permite al sujeto construirse como ser social sino reafirmar su carácter individualista y competitivo, cosa que lo vuelve más amoral.

Para concluir, como se desprende de lo afirmado, si bien la traducción literal de democracia nos muestra un concepto ligero, fácilmente entendible, su concreción tiene una serie de determinantes que hacen de la democracia una de las formas de gobierno más complejas y más exigentes para hacerse realidad, o por lo menos para aproximarse a su real significado. Se trata de una serie de condiciones que no son fáciles de alcanzar, que requieren de una alta dosis de voluntad política para lograrlas, pero sobre todo de un gran interés por parte de los ciudadanos para generar una cultura de apropiación y de participación; esos son los retos de la sociedad colombiana para este siglo XXI.

CAPÍTULO 4

INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

*“Por medio de la capacitación política, la democracia llegará a la cabeza de los hombres”.
Gerardo Molina*

En la medida que en los capítulos anteriores se ha definido con claridad, que el modelo de sociedad que se desea hacer realidad en este país es la Democracia Participativa, y que para su materialización se han establecido en la Constitución Política de 1991 instrumentos como los partidos, los movimientos políticos, las organizaciones con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos, a través de los cuales se canalizaría la expresión de la voluntad del *demos*, es importante una valoración desde la teoría de lo que significan los principales canales de comunicación como lo son los partidos.

El capítulo está compuesto por tres partes: la primera hace una aproximación al concepto de partido y su diferenciación con movimiento político; la segunda presenta una síntesis de la evolución legislativa nacional y de las organizaciones en el país; finalmente se hace una reflexión sobre las principales funciones que deben cumplir los partidos políticos. Todo este material tiene como propósito ser provocador de las discusiones y las reflexiones, y en ningún momento constituye una verdad absoluta. Solo es un punto de vista del autor, convencido que uno de los vacíos que históricamente ha tenido el país ha sido la formación de “verdaderos partidos”, lo que conlleva la precariedad de la ciudadanía y del Estado en su conjunto. Son entes y actores políticos que están interrelacionados e interdeterminados, de ahí su importancia y la necesidad de leerlos en concordancia con los capítulos anteriores y con el siguiente frente a la estructura del Estado.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Hablar de partidos políticos en pleno siglo XXI, para muchos puede ser un tema de historia patria, si se tiene en cuenta que en la actualidad se discute su validez y se plantea la posibilidad de ser sustituidos por nuevas formas de organización, por nuevos esquemas de participación ciudadana, máxime cuando el mundo se encuentra sacudido por la tercera revolución industrial, donde las telecomunicaciones, la robótica y el manejo del ciberespacio son la piedra angular de todo el engranaje económico, político y social de los pueblos. En este campo, las redes sociales de comunicación vienen ganando y cubriendo espacios que eran propiedad de instituciones derivadas de la misma modernidad.

No obstante lo anterior, y pese a estar Colombia inserta en ese mundo globalizado, el tema de los partidos políticos se convierte en un tema prioritario para la vida política de los colombianos. Varias razones llevan a sustentar esta hipótesis:

Primero: muy a pesar de que se habla de la existencia de partidos políticos desde mediados del siglo XIX, lo que ha existido son remedos o formas de organización que caen en lo que en ciencia política se denomina como “facciones”¹⁶, es decir, grupos que buscan el interés particular o de un reducido grupo de personas. Podríamos hablar más de la historia política de unas familias, que han aprovechado los sentimientos ciegos de pertenencia a unos colores interiorizados por una sociedad básicamente rural, que de la existencia de unas verdaderas organizaciones políticas.

Segundo: Colombia ha estado muy lejos de tener un verdadero régimen político Democrático, el cual debe contar, además de las reglas y procedimientos de carácter electoral, con la existencia de organizaciones políticas caracterizadas y diferenciadas por las propuestas ideológicas,

16 Giovanni Sartori señala que “las facciones no son más que la expresión de conflictos personales, de un comportamiento que valora el yo y desprecia al público”. (Giovanni Sartori, 1997). En la misma dirección afirma que “La diferencia, pues, es que los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes. Los partidos vinculan al pueblo a un gobierno, cosa que no hacen las facciones”.

por los proyectos de país, y no por la pugna o componenda burocrática en una carrera de apropiación y distribución del erario público.

Un elemento adicional que debe caracterizar a una sociedad democrática lo constituye la *competencia por el poder*, factor que ha estado ausente en la mayor parte de la historia política nacional, dado que la vida republicana del siglo XIX estuvo marcada por las guerras civiles; en la primera mitad del siglo XX, se distribuyen el poder Liberales y Conservadores durante largos periodos, lo que se ha denominado como Hegemonías. En la segunda mitad del siglo, aparece el Frente Nacional con su esquema de alternancia en la Presidencia y distribución milimétrica de los cargos públicos, luego de 1974 se transforma en distribución proporcional prolongando así el régimen hasta 1991, esquema que rompe los precarios lazos de identidad hacia las colectividades tradicionales y que va a dar paso, a partir de la Constitución de 1991, a la atomización que se vive actualmente, donde la lucha por el poder se presenta fundamentalmente entre personas y no entre organizaciones políticas, detrás de las cuales existen muchos intereses ocultos, legales e ilegales, que generalmente no son los de las comunidades que dicen representar.

Cuarto: la existencia de una legislación sobre los partidos políticos, que además de ser precaria es reciente y no ha encontrado voluntad en los partidos tradicionales, o más que en los partidos (que son inexistentes), en los líderes que dicen representar a esas colectividades, para hacerla realidad, menos para ajustarla a lo que implica una democracia participativa.

Si bien los partidos son un fenómeno que nace con la modernidad, la cual está caracterizada por el uso de la razón para explicar las conductas sociales, parece que Colombia sigue viviendo en la etapa pre-moderna, la del oscurantismo, del dogmatismo, la de las soluciones mesiánicas y proverbiales.

Hechas estas precisiones nos adentramos en la parte conceptual. Se debe precisar inicialmente que la legislación colombiana, específicamente la Ley 130 o Estatuto de los Partidos, reconoce dos formas básicas de organización política: los partidos, y los movimientos políticos.

Esta ley, frente a los partidos afirma:

Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación¹⁷.

Y entiende los movimientos políticos como “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”¹⁸.

Para hacer un poco más explícita la diferenciación entre estas dos categorías de organizaciones políticas consagradas en la Constitución de 1991, se pueden definir y diferenciar así:

Partidos políticos:

- Son instituciones permanentes.
- Se constituyen para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.
- Reflejan el pluralismo político.
- Promueven y alcanzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.

Movimientos políticos:

- Se constituyen para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones de carácter nacional, regional o local.
- Son asociaciones coyunturales de ciudadanos constituidas libremente.
- Son organizaciones coyunturales; organizaciones que fluyen rápidamente en el tiempo.

17 Ley 130/1994, del 23 de marzo, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones, Art. 2.

18 Ley 130/1994, de 23 de marzo, Art. 2.

Para comprender aún mejor el porqué considero que en Colombia no han existido partidos políticos, pero que son indispensables en las condiciones actuales para la gobernabilidad y consolidación de la democracia, se hace necesario hacer algunas reflexiones y precisiones conceptuales:

Primero, los partidos políticos han sido y seguirán siendo la principal institución de mediación entre la sociedad civil y el Estado, más en nuestra sociedad donde las otras formas de organización social como los sindicatos, las cooperativas, las ONG y otras asociaciones de diferente naturaleza han perdido importancia y capacidad representativa, por los mismos procesos económicos, sociales, nacionales y mundiales que se están desarrollando. Lo anterior es simplemente una sustentación adicional a la necesidad de lograr partidos serios y bien organizados.

Segundo, entendemos la organización -es decir al partido o movimiento-, como la unidad que aglutina a grupos sociales que se identifican con un interés, con un fin común, con un proyecto social que debe cristalizarse a través del ejercicio del poder, entendido el poder no solo como la capacidad de ser gobierno, sino también de influir en él, formando parte de las diferentes instancias que componen el poder público (ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, Organismos de Control, etc.), y en los demás niveles en que se divide la administración (Nacional, Regional, Local).

Dentro de los muchos conceptos que se pueden encontrar sobre partidos políticos considero muy valioso el retomar lo planteado por Joseph La Palombara¹⁹, como condiciones que debe reunir una organización para ser considerada como partido. Parte de que no cualquier organización puede tener ese carácter de partido; que para tener ese reconocimiento y para que no se confunda con una facción, esta debe caracterizarse por:

- Una organización durable, es decir que su esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes.

19 Charlot, Jean. (1972), pp. 6-10.

- Una organización completa. Implica la existencia de una red de relaciones entre el centro nacional y las unidades de base de la organización.
- Tener la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, solo o con otros partidos o movimientos políticos.
- Poseer la voluntad de buscar el apoyo popular.

Al hablar que los anteriores criterios son necesarios para entender el significado y el alcance de un Partido Político, implica que su desarrollo debe ser armónico, quiere decir que estos criterios requieren de su materialización paralela, equilibrada y simultánea, sin que ello indique que en un momento determinado -por las características de los procesos políticos-, algún criterio tenga más prioridad sobre otros. Pero como el proyecto que se está planteando es de largo plazo, requiere ir consolidando, hasta donde le sea posible, los cuatro aspectos en forma simultánea.

Aunque los criterios son claros y entendibles, necesitan algunas precisiones adicionales que se presentan a continuación:

- *Una organización durable.* Para que la organización tenga una esperanza de vida superior a la de sus dirigentes, se requiere:

Primero: crear diferentes liderazgos, capacitar a sus dirigentes para que estén en condiciones de asumir esta responsabilidad en el momento en que la organización lo requiera.

Segundo: distribuir el poder en diferentes niveles, evitando al máximo la formación de caudillos y personajes indispensables para la supervivencia de la organización, factor que de no desarrollarse bien conduce normalmente a que si el líder o jefe desaparece la organización siga igual suerte. Al hablar de desaparecer se hace referencia a que puedan ser aniquilados físicamente por sus enemigos o contradictores políticos, o a que desaparezcan por muerte natural, o a que simplemente el líder pierda credibilidad y protagonismo frente al potencial electoral y genere en toda la organización igual situación, pero también como se ha hecho muy común en la vida política colombiana, a que se cambie de organi-

zación política, propiciando el debilitamiento de su anterior organización o su desaparición final.

Todo lo anterior implica que la organización, movimiento o partido debe caracterizarse por ser un conjunto abierto, permeable tanto en la base como en la cima; que el poder no se concentre en un círculo interno sino que se reparta entre los diferentes grupos y niveles que lo conforman.

- *Una organización completa.* Implica dotarse de una organización nacional, departamental y municipal con unos mecanismos de interrelación entre esos niveles. Este aparato organizativo debe estar en permanente actividad, para que continuamente esté en contacto con toda la base, realimentando la formación política de sus simpatizantes y seguidores, de tal forma que no aparezca como una estructura simplemente electoral.

El establecimiento de una organización completa requiere, primero, romper el verticalismo de las jefaturas naturales que han tenido como principio organizativo los partidos tradicionales colombianos, pero también el verticalismo dogmático de las izquierdas que se aplicó bajo el sofisma del centralismo democrático, así como no caer en el faccionalismo y la anarquía organizativa de los partidos que se da actualmente.

Muy importante el contar con una organización local duradera; la mejor forma de hacer de la democracia una forma de vida es la participación constante en los espacios locales. Hay que crear el hábito de las asambleas políticas para que sean las que orienten las acciones, planes y programas para todos sus miembros, pero en esencia para quienes desempeñen cargos públicos y representen al partido.

Es de gran importancia, dentro de la organización de un partido, establecer lazos de comunicación entre las diferentes instancias organizativas, las que deben darse en ambos sentidos, es decir, partiendo del centro hacia las bases o de estas hacia el centro, lo que debe reflejarse en una autoridad central que no implique autoritarismo, y en una cierta autonomía regional que no conduzca a la desorganización. Hoy, los medios de comunicación permiten relaciones rápidas en doble dirección, donde tanto congresistas

como directivas nacionales deben mantener una permanente y fluida comunicación con las direcciones municipales o regionales, dentro de un proceso de realimentación política en ambos sentidos.

El dotarse de una organización completa, requiere, por tanto, establecer las diversas instancias organizativas, ir creando “cuerpos especializados” en el manejo de los diferentes ejes de trabajo que implican el ejercicio del poder, es decir, generar dependencias para preparar seguidores o militantes aptos en el desempeño de funciones legislativas, ejecutivas, judiciales, junto con las actividades organizativas de igual o más importancia en toda estructura política.

En este país donde la educación política ha sido nula o privilegio de unos pocos inquietos por la temática, es importante el papel que debe jugar una organización política para romper con el mito del “miedo al pueblo”, para lo cual debe partir educando políticamente a las bases, y teniendo siempre como punto de referencia que la democracia determina un gobierno del pueblo, alcanzable solo cuando la participación de las grandes mayorías se haga conscientemente, estadio de formación política que se logrará a través de la educación que ofrezca el propio Estado, los partidos u organizaciones políticas, que son los más indicados para adelantarla, o por organizaciones no gubernamentales que pueden asumir este reto, o el mismo sistema educativo como parte de su naturaleza y de sus fines como la de construir sociedad.

- *Voluntad de ejercer el poder.* En un proyecto de sociedad con un modelo político de democracia participativa, la voluntad de ejercer el poder va de la mano con la voluntad de buscar el apoyo popular, pero un apoyo basado en la decisión consciente, libre y en igualdad de condiciones. Implica también tener la voluntad de imponer su proyecto de sociedad y no dejarse llevar por las imposiciones de quienes se unen en los procesos electorales; ésto es, no perder de rumbo en ningún momento y bajo ninguna circunstancia su proyecto societal, que es el que lo diferencia de las demás organizaciones y el que permite que los ciudadanos se identifiquen y se conviertan en sus militantes o seguidores.
- *Voluntad para buscar el apoyo popular.* Aquí debemos precisar que ejercer el poder no necesariamente implica tener el control del

gobierno, es también la capacidad de influir, alterando la correlación de fuerzas en las diferentes instancias de toma de decisiones, buscando el equilibrio de las mismas y la pacificación de las relaciones sociales. Por tanto, no es suficiente con que una fuerza política tenga uno, dos o muchos representantes en los centros donde se toman las decisiones, o que posea alguna influencia en una u otra región del país; se requiere que esta se proponga adquirir una amplia capacidad de liderazgo, con un potencial considerable de votantes que le permita ser alternativa real de poder, o por lo menos influir en las decisiones donde participa, alterando el equilibrio de las fuerzas tradicionales. La voluntad de obtener seguidores se expresa realmente en las urnas y muestra el nivel de conexión que tiene el partido con el público, muestra el grado de aceptación de sus proyectos, o las debilidades de comunicación y de acercamiento con la ciudadanía. De ahí que este factor sea importante a la hora de analizar si un grupo político es o no realmente un partido político.

LEGISLACIÓN PARTIDISTA EN COLOMBIA

Colombia es un país que, aunque tiene una larga historia en materia de partidos políticos, que nacen casi paralelamente con la Independencia y el establecimiento de la vida republicana, los esfuerzos por dotarse de una legislación sobre los Partidos se da en el comienzo del Frente Nacional, con el proyecto de ley No. 312 de 1959 y con el proyecto de ley No. 71 de 1962; continúa en la década de los años ochenta, donde se presenta una mayor cantidad de esfuerzos, representados en los proyectos de origen parlamentario identificados como proyectos de ley No. 36, 49 y 41 de 1981, el proyecto de ley No. 78 de 1982, y el proyecto de ley No. 21 de 1983 de origen gubernamental; proyectos que por su mismo volumen están indicando la existencia de una gran crisis de los partidos existentes, pero también una falta de voluntad en el legislativo para sacar adelante esta tarea. Finalmente, ninguna de estas iniciativas es aprobada en el Congreso, prolongando la precaria legislación y existencia de las organizaciones en el país.

Es bajo el gobierno de Belisario Betancur, en medio de una gran crisis nacional, no solo política sino de casi todos los órdenes -con el creci-

miento de la violencia política y con la relacionada con el narcotráfico y los primeros grupos de paramilitarismo en Colombia-, que se aprueba la Ley 58 de 1985, dando origen al primer Estatuto Básico de los Partidos. A partir de este momento se puede hablar de tres fases en la legislación partidista:

PRIMERA FASE: ESTATUTO BÁSICO DE LOS PARTIDOS: AÑOS 1985-1991

A partir de esta norma, los partidos deben obtener personería jurídica, inscribir directivas, presentar una plataforma ideológica, publicar su estructura organizacional. La ley fijó controles sobre los recursos de los partidos; estableció la contribución del Estado para las campañas políticas; determinó criterios sobre publicidad y acceso a los medios de comunicación; instauró las franquicias de correo para facilitar el proselitismo de los partidos y movimientos políticos.

La ley 58, como una de las primeras normas que buscó darle legalidad a la vida partidista colombiana, obedeció, de alguna manera, a las fuertes presiones que existían sobre los gobernantes, frente a la democracia restringida y excluyente que se traía con el Frente Nacional. Las presiones derivaban, por una parte de las organizaciones guerrilleras que se encontraban en proceso de crecimiento cuantitativo y adquiriendo mayor presencia en el territorio nacional, y por otro lado, de los movimientos sociales y organizaciones políticas de izquierda, igualmente con una presencia en ascenso y con expresiones de capacidad para confrontar al Estado; y también por parte de la misma institucionalidad que perdía credibilidad y confianza en la población.

La Tabla 1 muestra las organizaciones que obtuvieron reconocimiento legal durante esta fase:

Tabla 1. Organizaciones con personería jurídica a comienzos de 1991.

Nombre de la organización	Resolución No	Fecha expedición
Partido Liberal Colombiano	4	28 de enero de 1986
Partido Social Conservador	7	28 de enero de 1986
Partido Comunista Colombiano	8	28 de enero de 1986
Movimiento Unitario Metapolítico	18	17 de febrero de 1986
Frente Democrático	23	23 de marzo de 1986
Unión Patriótica	37	20 de agosto de 1986
Alianza Nacional Popular ANAPO	38	23 septiembre de 1986
Movimiento Nacional Conservador	1	15 de enero de 1987
Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario MOIR	13	4 de junio de 1987
Partido Socialista de los Trabajadores	3	18 de febrero de 1988
Partido Demócrata Cristiano	4	3 de marzo de 1989
Frente Popular	18	15 de junio de 1989
Movimiento Nacional Progresista	14	8 de febrero de 1990
Partido Nacional Cristiano	2	14 de febrero de 1991

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

SEGUNDA FASE: LOS PARTIDOS ASUMEN RANGO CONSTITUCIONAL: AÑOS 1991-2003

Esta etapa de la vida jurídica de las organizaciones políticas, parte con la Constitución de 1991. La necesidad de abrir espacios de participación clausurados por el bipartidismo alternante con el Frente Nacional, y de ampliar la democracia representativa hacia una democracia participativa, condujo a la Asamblea Nacional Constituyente a modificar el sistema de partidos y el de representación existente. Es así como la Constitución establece la base constitucional sobre Partidos y Movimientos Políticos en el Título IV, Capítulos 2 “de los partidos y de los movimientos políticos” Artículos del 107 a 111; y el Capítulo 3 “del estatuto de la oposición”, en el Artículo 112, reglamentada en la ley 130 de 1994 o “Estatutos de los Partidos”, y modificada sustancialmente con el Acto Legislativo 01 de 2003 o Reforma Política.

Un primer elemento que introduce la Constitución en materia de participación política, tiene que ver con los mecanismos de participación

consagrados en el Artículo 103, entendidos como los instrumentos a través de los cuales el pueblo podría hacer ejercicio real de su soberanía. Se incluyeron: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Esos mecanismos para el ejercicio de la soberanía fueron reglamentados por medio de la Ley 134 de 1994, pero hasta la actualidad han tenido una pobre aplicabilidad, salvo el *voto* como continuidad de la precaria ciudadanía. Se establecieron los instrumentos, pero no se han creado las condiciones que demanda la democracia y que se describieron en el Capítulo 3.

Frente al tema de los partidos y movimientos políticos se estableció como un derecho de las personas el de “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos”, así como la libertad para afiliarse o retirarse de ellos (Art. 107). No obstante, no se legisló frente al tema de las afiliaciones como un derecho y/u obligación para ser parte como candidato o como militante, razón que explica en buena medida el que los partidos no se hayan convertido en verdaderas estructuras organizadas.

Igualmente se crearon condiciones muy fáciles, como las de comprobar la existencia de la organización con mínimo cincuenta mil firmas, o con haber alcanzado representación en el Congreso. Se trataba de facilitar la formación de nuevas organizaciones como partidos o movimientos, que expresaran la pluralidad que se había reconocido como principio constitucional y como proyecto de sociedad, buscando superar el régimen excluyente consagrado con el Frente Nacional, donde se limitaba el disfrute del poder a dos partidos, el liberal y el conservador. Una intención sana de los constituyentes en la búsqueda de ampliar y profundizar la democracia, la cual fue aprovechada negativamente por la clase política tradicional para fundar, cada uno, su propia empresa electoral. A pocos meses de expedida la Nueva Constitución ya se contaba con 35 organizaciones con reconocimiento jurídico como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Organizaciones con personería jurídica a finales de 1991.

No.	Nombre del partido o movimiento político
01	Partido Liberal Colombiano
02	Partido Social Conservador
03	Partido Comunista Colombiano
04	Movimiento Unitario Metapolítico
05	Frente Democrático
06	Unión Patriótica
07	Alianza Nacional Popular ANAPO
08	Movimiento Nacional Conservador
09	Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario MOIR
10	Partido Socialista de los Trabajadores
11	Partido Demócrata Cristiano
12	Frente Popular
13	Movimiento Nacional Progresista
14	Partido Nacional Cristiano
15	Unión Cristiana
16	Alianza Democrática M-19
17	Movimiento de Salvación Nacional
18	Movimiento Nueva Fuerza Progresista F.P.
19	Partido Revolucionario de los Trabajadores P.R.T.
20	Movimiento Nueva Colombia
21	Movimiento Unidos por Colombia
22	Movimiento por un Nuevo País
23	Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración LIDER
24	Movimiento Quintín Lame
25	Movimiento Unión Democrática Galanista
26	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
27	Movimiento Organización Nacional Indígenas de Colombia ONIC
28	Movimiento Alternativa Liberal del Pueblo A.L.P.
29	Movimiento Conservatismo Independiente
30	Esperanza, Paz y Libertad E.P.L.
31	Partido Renovador Colombiano
32	Alianza Social Indígena A.S.I.
33	Movimiento Político Laicos por Colombia
34	Movimiento Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad C-4
35	Movimiento Cívico Independiente

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Democratización se confundió con proliferación de partidos y movimientos políticos. El fraccionamiento de los viejos partidos, conver-

tidos ahora en un sinnúmero de pequeñas asociaciones con intereses particulares, así como la nueva división de los sectores de izquierda y progresistas, igualmente en varias agrupaciones respondiendo a los viejos dogmatismos, con similar fenómeno en los grupos indígenas que entraron a ser considerados como sujetos políticos, y los grupos de orden religioso que se constituyeron desde 1991 como actores políticos, fue el elemento caracterizador para esta nueva fase de la vida política. La existencia de 76 organizaciones con personería jurídica en el año 2002, es el mejor espejo reflejado en la Tabla 3.

Tabla 3. Organizaciones con personería jurídica, año 2002.

No.	NOMBRE
1	Partido Liberal Colombiano
2	Partido Conservador Colombiano
3	Unión Patriótica “UP”
4	Alianza Nacional Popular “ANAPO”
5	Movimiento Nacional
6	Movimiento Nacional Progresista
7	Partido Nacional Cristiano “P.N.C”
8	Movimiento Unión Cristiana “U.C”
9	Alianza Democrática “M-19”
10	Movimiento de Salvación Nacional
11	Movimiento Fuerza Progresista
12	Movimiento Nueva Colombia
13	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO”
14	Movimiento Conservatismo Independiente
15	Movimiento Alianza Social Indígena “ASÍ”
16	Movimiento Político Laicos por Colombia
17	Movimiento Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad “C-4”
18	Movimiento Cívico Independiente
19	Movimiento de Integración Regional
20	Partido Socialdemócrata Colombiano
21	Partido del Socialismo Democrático “P.S.D”
22	Movimiento Independiente Frente de Esperanza “FE”
23	Movimiento Obrero Independiente Revolucionario “MOIR”
24	Movimiento Defensa Ciudadana

25	Movimiento Convergencia Popular Cívica
26	Movimiento Ciudadano
27	Movimiento Revolución Democrática
28	Movimiento Nueva Fuerza Democrática
29	Partido Popular Colombiano
30	Movimiento Alternativa Democrática
31	Movimiento de Participación Popular
32	Movimiento Humbertista
33	Movimiento Cívico Seriedad por Colombia
34	Movimiento Apertura Liberal
35	Movimiento Convergencia Ciudadana
36	Movimiento 19 de Abril
37	Partido Vanguardia Moral y Social de Colombia “Vamos Colombia”
38	Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia
39	Movimiento Fuerza Colombia
40	Movimiento Concertación Cívica Nacional
41	Movimiento Cambio Radical
42	Partido Verde Oxígeno
43	Movimiento Reconstrucción Democrática Nacional
44	Movimiento Colombia mi país
45	Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración “LIDER”
46	Movimiento Sí Colombia
47	Movimiento Vía Alterna
48	Movimiento Somos Colombia
49	Movimiento Unionista
50	Movimiento Huella Ciudadana
51	Movimiento Progresismo Democrático
52	Movimiento de Renovación Democrática
53	Movimiento de Alternativa de Avanzada Social “ALAS”
54	Movimiento Voluntad Popular
55	Movimiento Renovador de Acción Laboral Moral
56	Movimiento Nuevo Liberalismo
57	Movimiento de Participación Comunitaria “M.P.C”
58	Movimiento Dejen Jugar al Moreno
59	Movimiento Unión Nacional por la Seguridad Social “UNÁMONOS”

60	Movimiento Únete Colombia
61	Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá
62	Movimiento de Integración Popular “MIPOL”
63	Movimiento Popular Unido “M.P.U”
64	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta “MIRA”
65	Partido Viraje Social “P.V.S”
66	Movimiento Político ANUPAC Colombia
67	Movimiento Político por la Seguridad Social
68	Movimiento Autonomía Ciudadana
69	Movimiento Grupo Organizado de Liderazgo Popular “GOLPE”
70	Movimiento Colombia Siempre
71	Movimiento Republicano
72	Partido Indígena Colombiano
73	Movimiento Equipo Colombia
74	Movimiento Transformación Nacional
75	Partido Unidad Democrática
76	Movimiento Frente Social y Político

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Siguiendo con la descripción de los elementos introducidos en la vida legal de los partidos y movimientos políticos, durante esta fase se tiene que los partidos debieron asumir la expedición de “avales”, como un requisito para identificar a los candidatos con el partido, un requisito que podía ser expedido por el Representante Legal del partido o movimiento, o a quien él diera responsabilidad, que fue delegada a cada uno de sus congresistas, con lo cual se dio paso a una “feria de avales” al interior de la misma organización, reproduciendo los esquemas clientelares que habían hecho crisis en los partidos desde el Frente Nacional, y acentuando el fraccionamiento y las rencillas al interior de la organización.

De otra parte, y con el fin de buscar ampliar la democracia, se instituyó por constitución que las organizaciones sociales con personería jurídica, o los grupos significativos de ciudadanos, también podían presentar candidatos a las elecciones. Es decir, que si el ciudadano no se sentía identificado con ningún partido, tuviera la oportunidad de buscar su participación a través de las organizaciones sociales o con

la recolección de firmas, que daban lugar a los “grupos significativos de ciudadanos”. Surgieron múltiples opciones con el fin de romper la apatía y el abstencionismo; pero no se crearon las condiciones para la democracia, de tal forma que no se propiciaron cambios sustanciales en la cultura y la práctica política.

En este mismo orden, la Constitución de 1991 mantuvo y profundizó en la responsabilidad del Estado en cuanto a financiación del funcionamiento y campañas electorales, el uso de los medios de comunicación y de otros recursos estatales, todo dentro del criterio de propiciar la pluralidad política; sin embargo, la Ley 130 que reglamenta todo el tema de partidos y movimientos, no generó condiciones de equidad en la distribución de los recursos económicos como publicitarios que brinda el Estado para tal fin; por el contrario, fortaleció a los partidos fuertes y con mayorías en el Congreso, que durante esa fase siguieron siendo el Partido Liberal y el Partido Conservador, con algunas de sus facciones creadas a partir de las facilidades brindadas por la Constitución. Si bien las nuevas organizaciones creadas ahora contaban con algo de recursos, distaban en forma desproporcionada y facilitaban el continuismo partidista tradicional.

Como balance de los efectos producidos durante esta fase, se puede decir que la laxitud en los requisitos para obtener una personerías jurídica -que tenía como propósito motivar la participación de amplios sectores sociales que habían sido marginados de la vida política-, terminó siendo aprovechada por grupos particulares para crear un sinnúmero de organizaciones, principalmente con carácter electoral más no de verdaderos partidos o movimientos políticos, organizaciones que en la práctica se convirtieron en “empresas electorales” que recogían los beneficios que el Estado les brindaba, llegando a tener organizaciones con nombres personales (Movimiento Humbertista, Dejen Jugar al Moreno); y que las intenciones de los constituyentes de hacer de Colombia un país democrático, propiciando los espacios para el ejercicio de la soberanía en poder del pueblo y de favorecer la consolidación del pluralismo político, finalmente se desvaneció y se pasó de la exclusión y del ejercicio del poder en manos de dos colores políticos, a la pérdida total del sentido de la organización y su reemplazo por los personalismos. Los sentimientos ciegos de pertenencia a un partido -que caracterizó la cultura política del siglo XX-, daban paso al

seguimiento de personas, independientemente de las ideas. El partido como organización dejó de ser significativo. Tanto el votante como el candidato, podían pasar de una organización a otra sin ningún tipo de reparo. El color o los postulados de la organización desaparecieron de los imaginarios de buena parte de los ciudadanos.

TERCERA FASE: AÑO 2003 HASTA LA ACTUALIDAD

Las facilidades ofrecidas en la Constitución de 1991, propiciaron un crecimiento exagerado de organizaciones políticas, tanto de partidos como de movimientos políticos, que finalmente no se diferenciaban ni en sus prácticas, ni en sus propuestas. En esta atomización cayeron todos los sectores políticos, tanto los tradicionales como las organizaciones de izquierda, los grupos étnicos y las organizaciones religiosas. En medio de este caos el Congreso expide el Acto Legislativo 01 de 2003, llamado también como “*Reforma Política*” por las pretensiones y las medidas adoptadas frente a la vida política del país. Dentro de las principales reformas introducidas se tienen:

Prohibió a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a dos partidos políticos. Una medida importante que pretendía obligar a los ciudadanos a adquirir pertenencia con las organizaciones políticas, a que existiera una militancia real dentro de las organizaciones; sin embargo no estableció sanciones ni obligó a los partidos a propiciar procesos de militancia, con carnetización que le diera alcance real a esta prohibición, factores por los cuales no tuvo ningún desarrollo.

Dentro de esta misma lógica de buscar organizar a los partidos, instituyó que estos debían adoptar mecanismos de democratización interna, de tal forma que la selección de los candidatos tuviera lugar a través de consultas internas o consultas populares; pero además prohibió que quienes participaran en calidad de candidatos en las consultas pudieran inscribirse por otra organización en el mismo proceso electoral, que se había constituido en una práctica muy común en Colombia por parte de aspirantes a los diferentes cargos de elección.

Con el fin de hacer más exigente la obtención de personerías jurídicas para la existencia de partidos y/o movimientos, aumentó el requisito de las 50.000 firmas o tener un congresista por un mínimo de firmas,

equivalentes al 2% de los votos válidos emitidos a nivel nacional para Cámara o Senado. Significó para el año 2006 el tener más o menos unas 220.000 firmas e igual número de votos, para conservar la personería jurídica. Este requisito propició la formación de *alianzas* para generar nuevas estructuras partidistas, o la desaparición de muchas empresas electorales, con el retorno de sus dirigentes a los partidos tradicionales. El efecto inmediato, luego de las elecciones realizadas en el año 2006 bajo estos nuevos parámetros, fue la reducción de las organizaciones con personería de 76 que se tenían en el año 2002 a 14 partidos y movimientos en el 2006²⁰, como se muestra en el Tabla 4.

Tabla 4. *Organizaciones con personería jurídica a 20 de julio de 2006.*

No.	NOMBRE
1.	Partido Social de Unidad Nacional, partido de la U.
2.	Partido Conservador Colombiano
3.	Partido Liberal Colombiano
4.	Partido Cambio Radical
5.	Partido Polo Democrático Alternativo
6.	Partido Convergencia Ciudadana
7.	Movimiento Alas Equipo Colombia
8.	Partido Colombia Democrática
9.	Movimiento MIRA
10.	Movimiento Colombia Viva
11.	Movimiento Apertura Liberal.
12.	Movimiento Alianza Social Indígena
13.	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO
14.	Partido Opción Centro.

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Resolución 1057 del 13 de julio de 20016.

Otro nuevo elemento introducido con el propósito de crear sentido de grupo dentro de las colectividades, está relacionado con las “Bancadas”, que obliga a que en las corporaciones públicas los miembros de un mismo partido actúen como unidad, y no como protagonistas individuales que en no pocas oportunidades se mostraban como contradictores.

20 Resolución 1057/2006, del 13 de julio, por la cual se declara la vigencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 108 de la Constitución Política.

Mantuvo igualmente la financiación de las campañas por parte del Estado, y por ende la obligación de los partidos y movimientos de rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos.

Consagró como institucionales los periodos de los elegidos, de tal forma que en caso de falta del titular, quien entra a reemplazarlo debe cumplir con el faltante del periodo.

Se le dio validez al voto en blanco, haciendo que en caso de que este sea la mitad más uno de los votos válidos, se deba repetir las elecciones por una sola vez, e implique el cambio de los candidatos en cuerpos uninominales, o que las listas que no alcancen el umbral no se puedan presentar, como una forma de exigirle responsabilidad a las organizaciones a la hora de establecer sus candidatos.

Siguiendo con el propósito de ponerle orden a los partidos y movimientos, ordenó que solo pudieran presentar candidatos únicos para las elecciones uninominales y listas únicas para los cuerpos colegiados, acabando así con el hecho de candidatos y listas por congresistas; y estableció el sistema de la “cifra repartidora”, como el mecanismo para asignar entre organizaciones los escaños correspondientes en forma más equitativa, dejando por fuera a las listas que no obtuvieran como mínimo el 2% de los votos para Senado o el 50% del cociente electoral en las demás corporaciones.

Así quedó instituida la estructura fundamental para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y aunque han existido reformas posteriores, en particular con el Acto Legislativo 01 de 2009²¹ que amplió el requisito de firmas o votos para crear o mantener la personería jurídica de una organización política, al 3% de los votos nacionales para Cámara o Senado; la base para el funcionamiento de estos instrumentos sigue siendo la consagrada en el Acto Legislativo 01 de 2003. Y si bien han existido algunos partidos que han desapare-

21 ARTÍCULO 108. Modificado por el Art. 2, Acto Legislativo 01 de 2009. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

cido, otros han entrado en el juego del poder, pero el número de estos se ha estado manteniendo alrededor de las 13 o 14 organizaciones políticas. La Tabla 5 muestra la relación de organizaciones existentes a agosto de 2017.

Tabla 5. *Organizaciones con personería jurídica 2017.*

Número	Nombre del Partido o Movimiento Político
1	Partido Liberal Colombiano
2	Partido Conservador Colombiano
3	Partido Opción Ciudadana
4	Partido Cambio Radical
5	Partido Alianza Verde
6	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO”
7	Partido Alianza Social Independiente “ASI”
8	Movimiento “Mira”
9	Partido Social de Unidad Nacional “Partido de La U”
10	Partido Polo Democrático Alternativo
11	Partido Unión Patriótica “UP”
12	Centro Democrático
13	Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta última sección del capítulo está dedicada a presentar algunas reflexiones en torno a las funciones que deben cumplir los partidos políticos en las sociedades actuales, como un punto de reflexión frente al papel que están llamados a desarrollar, como instrumentos de comunicación y de enlace entre los centros de poder donde se toman decisiones y el ciudadano.

Son muchas y diversas las funciones que asumen los partidos políticos. El solo pensar en la hipótesis de que “no es posible la democracia sin partidos políticos” nos pone de relieve el papel que juegan estas organizaciones, y en la urgente necesidad de consolidar en el país verdaderos partidos que superen la anarquía en que se ha convertido nuestro sistema de partidos. Hoy más que nunca entendemos que no es posible el acceso al poder y el desarrollo de una función transformadora, si no contamos con verdaderas organizaciones políticas en el país.

Los siguientes son algunos argumentos que invitan a reflexionar sobre la importancia y la necesidad de los partidos políticos, que sean dinámicos, disciplinados y alternativos.

La Ley 130 del 23 de marzo de 1994 en el Artículo 2° estableció que,

[...] los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Si bien del párrafo anterior se pueden deducir las principales funciones que cumplen los partidos y que justifican su existencia, a continuación se describe las principales funciones para lo cual fueron creadas estas instituciones:

1. Son instrumentos de participación ciudadana en la vida pública. La política no debe reducirse a la simple participación en los procesos electorales, sino que implica la búsqueda de nuevas formas y espacios de participación.

La acción pública implica decisiones que afectan a muchos, por tanto, no se puede seguir confiando en la voluntad de uno o unos pocos sino en la participación de organizaciones que recojan el pensamiento y voluntad de muchos.

2. *Los partidos recogen el pensamiento colectivo o de grupos de ciudadanos.* Buscan materializarlos a través del acceso al poder. Esto los diferencia de aquellos grupos que pretenden llegar al poder para obtener puestos y emolumentos.

Cuando las sociedades se hacen cada vez más numerosas y en la medida que la democracia abre espacios de participación que van más allá de la mera votación legitimadora y pasiva, aparecen oportunidades para tomar decisiones que afectan a comunidades enteras, las cuales solo se pueden canalizar a través de organizaciones básicamente políticas.

Los partidos organizan, configuran y expresan la caótica voluntad pública.

3. *Los Partidos son mediadores entre la Sociedad y el Estado.* El Estado hay que entenderlo como la estructura de la cual se dota la sociedad para regularse y proyectarse. El Estado lo ponen a funcionar los gobiernos, pero los gobiernos deben estar en permanente comunicación con la sociedad, interacción que se debe canalizar a través de las organizaciones políticas y no con la interacción particular.

Las exigencias y demandas mejor recibidas por el sistema para la toma de decisiones son las presupuestadas y presentadas por los partidos. Son así, un conducto de comunicación de doble vía. Establece una red de comunicación entre los poderes y los ciudadanos y viceversa.

4. Contribuyen al equilibrio de los poderes. Toda sociedad moderna se estructura en los poderes. Cuando existen organizaciones políticas bien desarrolladas, y la voluntad de las gentes es recogida por los partidos, estos se convierten en los instrumentos que promueven la transparencia y el desarrollo armónico entre los poderes.

Si existen partidos, las relaciones entre las ramas del poder público con los organismos de control y demás instituciones que forman el Estado, deben ser claras y transparentes; se disminuye al máximo la capacidad de corrupción o chantaje entre poderes. Las relaciones dejan de ser personalizadas para hacerse institucionalizadas. Esto garantiza el equilibrio entre los diferentes poderes públicos.

5. *Forman y seleccionan a los responsables del gobierno.* A quienes desde el ejercicio del poder o desde la oposición lideran la Nación. Los partidos son los responsables de formar y decidir quienes ocupan los cargos de responsabilidad política. Es el instrumento más apropiado para hacer carrera política.

La existencia de buenos o malos gobernantes no es una responsabilidad de las personas, es una responsabilidad de las organizaciones políticas. Los partidos determinan las políticas a seguir y escoge a sus mejores hombres o mujeres para que las ejecuten.

Los hombres y mujeres del partido se convierten en hombres y mujeres de Estado. Quienes ocupan cargos en los gobiernos solo son los responsables de poner a andar las decisiones que son colectivas y que responden a la filosofía, principios y objetivos del partido.

6. Ejercen la crítica y el control del poder cuando están en la oposición. Cuando no se está en el gobierno los partidos cumplen la tarea de ser oposición, de controlar a quien detenta el gobierno, de presentarse como alternativa para el siguiente período invocando el respaldo de simpatizantes y votantes.
7. *Los partidos toman las decisiones más importantes.* Decisiones que afectan a todos, cuando están en el Gobierno. Lo hacen a través de los procesos legislativos, lo que en alguna medida nos llevaría a plantear que son mucho más trascendentales la elección de buenos legisladores que las elecciones presidenciales, que responde a una función ejecutiva de las decisiones adoptadas en el legislativo. Los programas del partido se convierten en programas de gobierno, de ahí la necesidad de que sean los partidos los que definan las políticas públicas y no las personas.
8. *Los partidos son el escenario natural para la discusión y participación.* Sobre el papel del Estado en la sociedad, la economía, los recursos naturales; a cerca de políticas educativas, política exterior, paz y conflicto; en otras palabras, son el instrumento que orienta el pensamiento de las gentes frente a los temas que nos afectan a todos. Sirven como canal de comunicación entre el ciudadano y quien ejerce el poder.
9. *Los partidos son los centros de formación ciudadana por excelencia.* Son los responsables de formar a los nuevos militantes en su ideología y sus valores. El partido es el responsable de formar ciudadanos activos que decidan su propio futuro.
10. *Un partido es un medio de realizar colectivamente un ideal personal.* Así, un partido es un conjunto organizado de hombres y mujeres unidos para actuar en común en el interés nacional, según el principio particular sobre el que estén de acuerdo. Los sueños y deseos de los individuos son más fácilmente alcanzables cuando

se trabaja en grupo, y esta es una de las funciones que pueden cumplir los partidos políticos.

11. *Son los canales jurídicos.* Para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, entendidos no solo como el derecho a participar en la vida política de un país como candidato o como elector, la libertad de expresión y de asociación, sino también como el conjunto de condiciones que facilitan y propician la participación en ejercicio de la soberanía consagrada como principio constitucional. En este orden, los partidos deben actuar como garantes de los derechos y como sus promotores y defensores, a través de la iniciativa legislativa o haciendo uso de la función de control político frente a las autoridades, con el fin que esos derechos sean una realidad. Se consideran como derechos políticos: el derecho de voto, derecho a ser electo, derecho a participar en el gobierno, derecho de petición política entendido como el derecho de dirigir peticiones a las diversas instituciones del Estado, derecho de asociarse con fines políticos y derecho de reunión con fines políticos.
12. *Los partidos son las fuerzas forjadoras del Estado.* Es a través de las organizaciones políticas, como el ciudadano puede presentar en forma más expedita sus inquietudes frente a la organización misma del Estado, bien para hacer ajustes en las instituciones, o para cambiarlas y/o modificarlas. En este orden, los partidos se convierten en los canales de expresión de la soberanía y a través de este ejercicio darle constitución al Estado.
13. *Los partidos transmiten exigencias respaldadas por una presión.* El partido respalda con su propio peso las exigencias a las que se siente obligado a responder. La presencia que ejerce un partido tanto en los cuerpos legislativos -donde además de legislar desarrolla funciones de control-, como en las demás esferas del gobierno tiene el propósito de llevar la voz de sus seguidores y militantes que buscan hacer realidad su proyecto de sociedad. En este orden tiene sentido la función de presión que deben desarrollar estas organizaciones. Es algo que no hacen ni las encuestas ni las máquinas.
14. *El partido refleja, además de las necesidades e ideales de los ciudadanos, el conjunto de valores para una comunidad política.* Las formas

de expresión y/o comunicación que utilicen los dirigentes y militantes de un partido, en su actuar frente a otras organizaciones o frente al gobierno mismo, reflejan los principios y valores que existen en la sociedad. Un partido es en últimas un espejo de lo que es la comunidad, de sus principios y valores, de sus conductas, de sus fortalezas y debilidades.

De esta forma, queda para la discusión, como parte del proceso de formación ciudadana, la validez de estas organizaciones en un mundo absorbido por las redes sociales, pero también si en la sociedad colombiana de corto o mediano plazo pueden existir otras alternativas para el ejercicio de la política; o si por el contrario, lo que debemos hacer es velar por la existencia bien organizada y estructurada de partidos políticos.

CAPÍTULO 5

EL ESTADO COLOMBIANO: UNA HISTORIA DE PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN

*“El único Estado estable es aquel en que todos
los ciudadanos son iguales ante la ley”
Aristóteles*

Los capítulos anteriores se han encargado de recoger los elementos filosóficos que permiten comprender qué tipo de sociedad queremos tener en Colombia; ahora nos introducimos en la parte estructural o de funcionamiento, que corresponde a lo que es propiamente el Estado. Manteniendo el propósito de ser un instrumento pedagógico de formación política, el presente capítulo hace una valoración sobre lo que un ciudadano debe comprender frente a la organización que ha adoptado la sociedad, su devenir y su actualidad.

El capítulo está dividido en tres partes: *la primera*, partiendo de la naturaleza humana, presenta unas reflexiones frente al porqué las sociedades deben contar con una organización; *la segunda*, describe algunas características de los diferentes procesos organizativos expresados en las constituciones que han orientado la vida política, enfatizando en las debilidades institucionales y ciudadanas que han estado a través de la historia, que pueden ayudar a entender y a proyectar alternativas para superar esos vacíos que se mantienen y que explican buena parte de los problemas que aún persisten como colectivo político; *la tercera sección*, se centra en el análisis de la institucionalidad derivada de la Constitución Política de 1991, enfatizando en las debilidades que tiene actualmente y que son palpables a los ojos de cualquier ciudadano, pero que demandan de una lectura crítica para poder asumir la responsabilidad de ser constructor, responsabilidad que está dentro del carácter de ser soberano.

EL ESTADO COMO PRODUCTO DE LA NECESIDAD HUMANA

Antes de adentrarnos en lo que es propiamente la organización social, es importante hacer algunos comentarios sobre cómo la sociedad ha asumido sin mayor reflexión este fenómeno humano.

Desde una posición muy biológica, y sin ningún tipo de duda, se ha asumido que la sociedad es un fenómeno que está en la naturaleza humana, por eso se repite y se asume como una verdad absoluta que el ser humano es un ser social por naturaleza. Equivale a aceptar que hay algo en la genética humana que lo lleva a vivir en manada o en sociedad, como si el ser humano no pudiera aislarse y vivir en forma ermitaña. Los ejemplos de personas que en diversas partes del planeta han asumido esta forma de vida, y el hecho que lo puedan hacer durante largos periodos, son ejemplos de que no somos seres sociales por naturaleza. Esta reflexión, aparentemente insignificante, no lo es a la hora de pensarnos como ciudadanos miembros de una colectividad, pues repercute directamente en la actitud con la que se asume la pertenencia y la participación dentro de la sociedad. Si está en la naturaleza humana el vivir en sociedad, el individuo solo debe aprender a convivir dentro de ella, adaptarse y esperar que la sociedad en forma muy natural siga su curso. Los diferentes comportamientos sociales responderían a esa naturaleza y no deberían ser parte de la reflexión y la preocupación humana.

Desde otras posiciones un poco dogmáticas, también se ha repetido que la sociedad es una creación divina, obra de algún ser superior. Desde allí se trazan los hilos de la sociedad y los comportamientos humanos frente a ella. Bajo esta mirada el ser humano no tiene otra alternativa que aceptar y obedecer. No es de su resorte la vida en sociedad. Todo está preestablecido desde otras dimensiones frente a las cuales el ser humano no puede intervenir bajo la amenaza de convertirse en pecador. Es una mirada que cosifica al ser humano.

La otra forma de entender la sociedad, como se planteó en un capítulo anterior, es entender que la sociedad es un producto del ser humano, nace de la necesidad que tiene de compartir, de hacer más fácil el logro de sus objetivos, pero también de la naturaleza conflictiva, de insa-

tisfacción permanente, de insaciabilidad y competitividad que existe en la naturaleza humana. En este orden, la sociedad es producto de una convención, de un acuerdo o pacto entre seres libres e iguales; en palabras de Rousseau: de un contrato social. Esta forma de entender a la sociedad implica que hay un interés de quienes pactan, y quienes lo hacen lo realizan en forma voluntaria y con plena libertad, deduciendo que la responsabilidad de su perdurabilidad o de sus modificaciones o sustitución es de ellos mismos.

Continuando con esta reflexión sobre la naturaleza de la sociedad, cabe resaltar que la existencia de la comunidad está en el hecho de que el ser humano nunca llega a ser totalmente autárquico o autosuficiente; ni siquiera dentro de la misma familia ve satisfechas todas sus necesidades vitales, sociales y políticas. En la familia se inicia la satisfacción de las necesidades básicas y la socialización, pero en sociedad se satisface otra serie de necesidades y es allí donde se culmina el proceso. Si la familia, como primera forma de agrupación social de los hombres, tiene un objetivo o fin propio o básico que es procurar los medios para el desarrollo de sus miembros en todo sentido-aquello que le es más cotidiano-, el Estado, como la máxima forma de organización de los individuos en sociedad tiene igualmente unos fines, que en el caso colombiano están expresados en el Artículo 2 de la Constitución²², y que corresponde a la satisfacción de necesidades de más largo tiempo y de costos elevados que los individuos en forma separada no podrían lograr. La felicidad, el vivir bien, la autarquía económica, la independencia política, la seguridad, entre otras, son exigencias humanas que requieren para su satisfacción estructuras más complejas que el individuo o que la familia.

Igualmente, importante comprender que como la sociedad es creada por los seres humanos, son estos los que establecen el cómo se organizan, con qué instituciones; cómo se gobiernan, qué fines persiguen

²² Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

como comunidad; establecen sus propias reglas de juego y las modifican, o las sustituyen por otras en un momento determinado. Bajo esta óptica, la actitud del individuo no puede ser la aceptación pasiva de lo que suceda, o la de acoplarse, o la de obedecer ciegamente o fanáticamente; debe ser la de un sujeto políticamente hablando, es decir, la de una persona que conoce, construye, propone, controla, una persona que permanentemente está actuando para bien de su sociedad; responsabilidades que son realizables en sociedad y para lo cual requiere de una organización, de una distribución de poderes y funciones, de unos códigos o normas para la convivencia.

Siendo la “organización” o Estado una necesidad para garantizar la vida en comunidad, no solo la seguridad bajo el precepto de que el hombre es un lobo para el hombre²³, sino para la satisfacción de otra serie de necesidades y objetivos, su estructuración depende de qué clase de sistema político adopta la sociedad para su funcionamiento. Si considera que debe tener un sistema autoritario o de tiranía, las instituciones que debe crear y sus interrelaciones son diferentes a las de un sistema democrático. En una tiranía o en un sistema autocrático no hay división de poderes, el poder está concentrado en una o en muy pocas manos; no hay necesidad de control, pues el dictador no permite que ninguna persona cuestione o vigile sus actos; tampoco se requiere una organización electoral pues no hay ciudadanía en ejercicio, no hay elecciones, y si llegara a haber, estas estarán controladas por quien ostenta el poder. Bajo esta forma de organización el poder deriva de una sola persona o de un grupo muy reducido que actúa según su criterio.

Para una democracia, entendida en su significado literal de “*Gobierno del pueblo*”, se requiere una distribución del poder, de tal forma que no se concentre en pocas manos, y unas instituciones básicas que garanticen que el poder finalmente esté en las manos del *demos* o pueblo. Pero como no todos pueden participar en el gobierno, se necesita elegir, por lo tanto, hay que tener una organización que se responsabilice de estos procesos. Su objetividad e imparcialidad es una garantía en un sistema democrático. Igualmente, la misma naturaleza humana que hemos planteado impone que existan instituciones encargadas de ejer-

23 Esta expresión corresponde a una cita del texto “*Asinaria*” del escritor Plauto que vivió hacia el año 200 a.C., pero fue popularizada por Thomas Hobbes en el siglo XVII, para mostrar el estado natural del ser humano.

cer control sobre los demás poderes; otra de las actividades dentro de la organización política que por su papel fiscalizador demanda que sea totalmente neutra y objetiva, pues no se puede ser juez y parte.

DEBILIDAD Y EXCLUSIÓN: UNA CONSTANTE DEL ESTADO COLOMBIANO

Es importante precisar que el Estado, tal como se concibe en la actualidad, es un invento de la modernidad que se sustenta en la existencia de seres libres, de una sociedad civil autónoma, una sociedad que se piensa y se construye por sí misma. El concepto de Estado es diferente al de Gobierno y es bueno tomar esta diferenciación, pues en no pocas oportunidades se tiende a utilizar los conceptos como sinónimos. En una forma básica se puede entender el Estado como “la organización” o como “las instituciones” que adopta una comunidad para su vida social, mientras que el gobierno son personas que ponen a funcionar las instituciones. En esta forma sencilla se entiende que el gobierno cambia permanentemente mientras las instituciones son más estables; se puede pasar de un gobierno con ideas de derecha a uno de Izquierda y las instituciones no cambian, cambiará el enfoque y orientación que se le dé a la administración, pero no la institucionalidad.

Si bien una primera aproximación a la comprensión del Estado nos lleva a definirlo como la organización, y esta como el conjunto de instituciones con sus interrelaciones, hay que precisar que este tiene un espacio o territorio donde puede ejercer su dominio o soberanía, y una población -también definida-, sobre la cual recae el poder que se le otorga. Así, Territorio y Población son otros componentes importantes en la definición del Estado, elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de hacer una lectura crítica-que es el tipo de lectura que debe hacer cualquier buen ciudadano-, frente al tema del estado, su origen y evolución, para poder llegar a hacer análisis político del actual momento y tomar decisiones con objetividad y responsabilidad.

Otro componente del Estado hace referencia al conjunto de leyes o normas que facultan y limitan el funcionamiento de las instituciones y los poderes o frenos para gobernantes y gobernados. Se entiende que las leyes deben estar por encima de cualquier interés particular dado que recogen el interés de la vida social, y deben garantizar objetividad

para todos, independientemente de condiciones sociales o económicas. No obstante, y a pesar de que territorio, población y leyes son componentes del Estado, dado el objetivo de este libro de ser un instrumento para la formación política fundamental de cualquier ciudadano, y no un tratado de política, el capítulo se centra en comprender la parte organizacional o institucional y muy tangencialmente se hará mención a los otros factores, que de alguna manera han sido abordados en los capítulos primeros.

Teniendo en cuenta los anteriores referentes, este aparte está orientado a describir cómo se ha venido construyendo el Estado en Colombia, partiendo de la primera Constitución oficial que se crea una vez se ha logrado la independencia de la Corona española y se asume la tarea de construir una nueva República en estos territorios. Se hace un recorrido muy general por las principales constituciones que marcan derroteros para la vida política, hasta llegar a la de 1991, que establece un nuevo proyecto societal y que será objeto de la tercera parte de este capítulo.

En este orden, a partir de expedida la primera Constitución que consagró a Colombia como República independiente²⁴, el país tuvo durante el siglo XIX un récord de 8 guerras civiles de alcance nacional²⁵, 14 guerras menores de carácter regional en este mismo siglo; 2 décadas de violencia partidista en el siglo XX, durante la segunda mitad del siglo XX y lo corrido del presente siglo, más de 50 años de violencia política entre organizaciones guerrilleras y el Estado, a través de sus Fuerzas Armadas. Este contexto no es un producto del azar o del destino; significa que a través de su historia han existido grandes debilidades en la organización de la sociedad (léase Estado) que han impedido la estabilidad institucional. La expedición de constituciones²⁶ y su pronta abolición o transformación fueron y son una muestra más

²⁴ Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta del 30 de agosto de 1821.

²⁵ Guerras civiles: 1. Guerra de los supremos (1839-1841); 2. Guerra civil de 1851; 3. Guerra civil de 1854; 4. Guerra civil de 1860-1862; 5. Guerra civil de 1876-1877; 6. Guerra civil de 1884-1885; 7. Guerra civil de 1895; 8. Guerra civil de los mil días 1899-1902.

²⁶ *Constituciones*: Constitución de la República de Colombia 1821, Constitución de la República de Colombia 1830, Constitución del Estado de la Nueva Granada 1832, Constitución del Estado de la Nueva Granada reformada por el congreso de 1842 y 1843, Constitución del Estado de la Nueva Granada 1853, Constitución política para la Confederación Granadina 1858, Constitución de los Estados Unidos de Colombia 1863,

de la debilidad institucional y de la polarización o fragmentación de la población en la que se ha movido la historia política de Colombia. Con el fin de encontrar razones y explicaciones que permitan superar estas crisis surge la pregunta por cómo se ha ido construyendo el Estado.

Como se planteó, la primera Constitución de carácter nacional fue la de 1821. Aunque ya se traía una experiencia constitucional producto de las constituciones estatales durante el periodo de la Independencia, la Constitución de 1821 es la primera que recoge el interés de todo el país, integrado en ese momento por los pueblos de la Nueva Granada y de Venezuela. Allí se plasmó la organización que adoptaría la nueva sociedad llamada República de Colombia. A esta república se adhiere la Audiencia de Quito en 1822, luego de alcanzar su independencia. En medio de la fragmentación en que se encontraba la sociedad, dividida entre quienes seguían pensando en un gobierno desde la Corona española y quienes plantearon la necesidad de una República independiente, aparece también la división por la organización del gobierno entre centralistas y federalistas. La alianza entre Venezuela, la Nueva Granada y Ecuador que recibió el nombre de la Gran Colombia, pronto empezó a flaquear.

En 1826 la unión se sumió en una prolongada crisis política que incluyó conflictos paralelos y a veces interrelacionados entre el clero y los letrados liberales, entre el gobierno central de Bogotá y las élites de Venezuela y Ecuador, y en fin, entre Bolívar y Santander y sus respectivos partidarios. (Palacio y Safford, 2002, p. 229).

Estas divisiones alimentaron buena parte de las razones de las guerras de esta primera fase de vida republicana. Pero esta fue solo una de las limitaciones en la organización social. Otras limitantes estaban en las cualidades y características de la población. La población letrada correspondía a un porcentaje muy mínimo, la mayor parte de la población eran campesinos sin tierras (la propiedad se movía alrededor de las haciendas), una buena proporción de población estaba integrada por esclavos, por grupos de indígenas y de negritudes que estuvieron

Constitución de la República de Colombia 1886, Constitución Política de Colombia 1991.

ausentes de las decisiones frente a la vida de la Nueva República. Significa lo anterior que el primer esquema de Estado independiente fue pensado y construido por una élite criolla, que reemplazo el poder y algunas instituciones de la monarquía, pero que excluyó a buena parte de la población que vivía dentro del territorio.

Al respecto, y solo a manera de referente, esta Constitución consagró en el Artículo 4 como colombianos a:

1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia, y los hijos de estos.
2. Los que estaban radicados en Colombia al tiempo de su transformación, con tal de que permanezcan fieles a la causa de la independencia.
3. Los no nacidos en Colombia que obtengan carta de naturaleza.
4. Si bien se incluían a los extranjeros que profesaran fidelidad a la nueva República, solo se consideraban como colombianos a los “hombres libres”, en una sociedad de esclavos²⁷ pues eran los esclavos quienes mantenían la precaria economía. Adicionalmente, se trataba de una sociedad que apenas estaba naciendo a la vida democrática después de más de 300 años de gobiernos monárquicos; luego no existía la ciudadanía entendida como los seres humanos que participan y deciden su propio destino. De otro lado, según el Artículo 15 de la Constitución, para ser catalogado como ciudadano (sufragante parroquial) se requería:

1° Ser colombianos

2° Ser casados o mayores de 21 años

3° Saber leer y escribir

4° Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos. O ejercitar algún oficio, profesión, comercio o indus-

²⁷ Si bien el proceso de liberación de esclavos había estado en las polémicas de la independencia, y Murillo y Bolívar habían promovido la libertad con el ánimo de que estos seres ingresaran a sus ejércitos, fue hasta 1852, en el gobierno liberal de José Hilario López que se llevó a cabo el proceso de liberación final a través de la expedición de la ley de Manumisión del 21 de julio de 1851.

tria útil con casa o taller abierto, sin dependencia de otro, en clase de jornales o sirviente.

Adicionalmente se asumió que el gobierno de Colombia era popular y representativo, lo que significa democrático en un país donde no existían demócratas, y se estipuló que el único espacio de ejercicio de la soberanía para la población eran las elecciones primarias (Art. 10); se dividió el Poder Supremo en legislativo, ejecutivo y judicial. Se aprobó un Ejecutivo integrado por un Presidente y un Vicepresidente elegidos por los Electores de las Asambleas; un Congreso Bicameral integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

No se estableció una institución electoral independiente, sino que primero se realizarían las elecciones en las parroquias para determinar los Electores de los cantones (elegidos), y luego estos, en reunión en la Cámara del Senado (Artículo 71) hacían la votación tanto para Presidente, Vicepresidente y Senado por Departamentos. Las elecciones primarias, es decir las de la Asamblea Parroquial que tendría lugar cada 4 años, estaba presidida por el Juez acompañado de cuatro testigos de buen crédito. Para el caso de la designación de Presidente, Vicepresidente y Senadores se instituyó que el mismo Congreso haría esta designación a través de votación de los Electores elegidos en los cantones, dado que se adoptó un sistema de elección indirecta.

El Congreso se reunía cada año (Art. 68), en sesiones de tres meses a partir del 2 de enero y podía ser prorrogado por 30 días más (Art. 69). Para iniciar sesiones requerían la asistencia de la totalidad y en las siguientes sesiones no podían funcionar con menos de las 2/3 partes de la pluralidad absoluta de los Congresistas (Art. 57).

Para ser Presidente se requerían los votos de las 2/3 partes de los Electores de las Asambleas Provinciales. Si ninguno obtenía esta votación se seleccionaban los tres primeros en votación, si ninguno obtenía la votación exigida se pasaba a seleccionar los dos de mayor votación y se procedía nuevamente a votar; su periodo era de 4 años sin reelección inmediata. El procedimiento para la selección final se realizaba en una sola sesión. Igual procedimiento se estableció para la elección del Vicepresidente.

La Cámara de Representantes estaba integrada por los Diputados elegidos en las Provincias. Cada provincia nombra uno por cada 30.000 habitantes y uno más por residuo mayor a 15.000 almas. Eran nombrados por 4 años. Tenía la facultad de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente y Ministros de las Altas Cortes de Justicia, por conductas manifiestas contrarias al bien de la República y a los deberes de sus empleos (Art. 89).

Cada Departamento tenía derecho a 4 senadores, nombrados por 8 años, rotando por mitad cada 4 años. Se requería tener mínimo 30 años de edad, y mínimo 3 años de residencia si no era vecino natural del Departamento.

Se estableció una Alta Corte de Justicia integrada mínimo por 5 ministros, los cuales eran propuestos en ternas por el presidente a la Cámara y esta postulaba igualmente otra terna. De estas ternas el Senado tenía la responsabilidad final de hacer la selección de los ministros. El tiempo de duración en el cargo era vitalicio siempre que mantuviera buena conducta. Se establecieron igualmente cortes superiores que tendrían jurisdicción definida por el Congreso, con duración vitalicia según la conducta, y eran nombrados por el poder Ejecutivo de ternas que designaba la Alta Corte; y finalmente se determinó la existencia de unos jueces inferiores en las parroquias.

Resalta de lo anotado, solo como un punto para la reflexión, el hecho de que la justicia, que es uno de los poderes que en la teoría democrática debe garantizar total objetividad e independencia frente a los demás, en Colombia nació atada tanto al Ejecutivo como al Legislativo, pecado que ha permanecido hasta la actualidad.

Luego de esta Constitución, desmembrada la República de Colombia en sus partes: Venezuela, Nueva Granada y Ecuador, y producto de las luchas internas por el poder, se produjo una serie de nuevas constituciones que fluctuaban principalmente en orden al centralismo o al federalismo; así por ejemplo, la Constitución de 1832 conserva el carácter centralista del Estado bajo el nombre de Nueva Granada, la Constitución de 1858 da los primeros pasos hacia la Constitución de un Estado federado bajo el nombre de CONFEDERACIÓN GRANADINA, en donde como hecho curioso se designa, además de las instituciones propias de esta rama como la Corte Suprema, los tribu-

nales y juzgados, al Senado como parte también del Poder Judicial. Igualmente, sobresaliente el hecho de que a la Cámara de Representantes se le atribuye la función de Ministerio Público a través de un funcionario que se le denominó Procurador; y se establece el voto directo para la elección de presidente, senadores y representantes a la Cámara; se suspende la figura del vicepresidente y en su reemplazo aparece la nominación de designado.

El proceso federativo se acentuó con la Constitución de 1863 que dio origen a los ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA, forma de organización política que tuvo vigencia hasta la Constitución de 1886.

Superadas las guerras civiles del siglo XIX mediante la Constitución de 1886, se asumió nuevamente como particularidad de la institucionalidad colombiana el centralismo; un centralismo que dejó por fuera del control y de la presencia institucional a muchas áreas del país, principalmente las zonas limítrofes con otros países, y regiones con muy poca concentración de población, aisladas adicionalmente por la falta de infraestructura y de servicios básicos para los habitantes, donde se desarrollaron esquemas de convivencia por fuera del Estado oficial, con presencia de grupos al margen de la ley que se convirtieron en muchos espacios en autoridad, prolongando la ausencia o debilidad institucional que se traía.

En el orden político, el Estado colombiano fue cooptado por alguno de los dos partidos creados a mediados del siglo XIX, dando origen a esquemas de gobiernos hegemónicos durante largos periodos²⁸, o por ambos a la vez, como sucedió con el Frente Nacional, desmontado realmente con la Constitución de 1991, donde más que desarrollar o propiciar un sentimiento nacional se alimentó la pertenencia ciega a alguna de las dos colectividades, obstruyendo o eliminando la existencia de otras alternativas políticas. Dos partidos que crearon formas de relación con la sociedad a partir del clientelismo, que finalmente permitió la presencia del Estado en las comunidades, pero sin planeación y con una orientación de los recursos a favor de quienes estaban en el poder, dejando por fuera de la presencia institucional a buena parte de la población.

²⁸ En la historia política colombiana se suele ubicar a la Hegemonía conservadora de 1886 a 1930, y la Hegemonía liberal de 1930 a 1946.

Coincidió este largo siglo de dominio de la Constitución de 1886, con la consolidación de grupos económicos como terratenientes, industriales y financieros, actuando paralelamente como dirigentes políticos dentro de un matrimonio que ha evitado una separación de lo público con lo privado en la orientación del Estado. Dentro de este mismo andamiaje de interrelaciones público-privadas se fue construyendo la pérdida de la autonomía de las Fuerzas Militares, quienes se pusieron al servicio de la dirigencia política y económica del país, cohabitando con la ausencia del uso legítimo de la fuerza pública en poder del Estado. En otras palabras, las fuerzas del orden asumieron partido y actuaron como el instrumento para acallar los reclamos y exigencias de la población y de las regiones marginadas y excluidas, agudizando la misma debilidad, fragmentación e ilegitimidad del Estado.

Este modelo de funcionamiento del Estado hizo crisis en los años setenta del siglo XX. El desarrollo de diversos grupos guerrilleros, la agudización de los conflictos sociales expresados a través de paros y protestas, exigiendo presencia del estado con mejores servicios e infraestructura, entre muchas otras peticiones; el auge de la economía del narcotráfico en las regiones marginadas y excluidas, y el desarrollo de grupos de paramilitares -en muchas oportunidades en convivencia con la institucionalidad oficial que fue cooptando y capturando a la misma institucionalidad legalmente constituida-, agravó la crisis de violencia y de representatividad política. Frente a este panorama, la respuesta desde el gobierno central fue la de promover un proceso de descentralización, trasladándole a las administraciones locales más responsabilidades en la solución de necesidades básicas, olvidando que en el fondo del problema también ha estado la fragmentación del poder, la debilidad institucional, las interrelaciones que se han establecido entre instituciones, las formas de elección de gobernantes, y, por supuesto, la ausencia o presencia precaria de ciudadanía activa, exigiendo y proponiendo salidas más coherentes. El resultado principal de este proceso fue la captura de las instituciones descentralizadas por mafias de toda índole, o por grupos fuera de la ley como los paramilitares y en algunos casos las mismas guerrillas, convirtiendo el manejo de los limitados recursos en botines para quienes se apoderaron del poder en estos niveles de la administración, agudizando la exclusión, la corrupción y la misma debilidad estatal.

INSTITUCIONALIDAD Y CONSTITUCIÓN DE 1991

Los constituyentes de 1991, si bien introducen grandes cambios principalmente en el orden de los principios o proyecto de sociedad, conservaron elementos de la tradición política en el sentido que no se logró establecer una real separación de los poderes, como tampoco actuaron en la creación de las condiciones que permitieran el ejercicio de la soberanía en poder del pueblo. En este sentido, se instituyó un régimen en el cual las ramas del poder, más que colaboración establecieron una mutua y peligrosa interdependencia. La Rama Judicial-la rama autónoma en cualquier sistema democrático -siguió dependiendo abiertamente en su designación del Ejecutivo y del Legislativo; por su parte, la Fiscalía- ente que debería formar parte de la Rama Judicial-, funciona con aparente autonomía, pero dependiendo igualmente del Ejecutivo y del Legislativo en la designación de su máxima autoridad. Por su parte, el Ejecutivo y el Legislativo han mantenido unos mecanismos de interdependencia o de ayuda soportados en las prácticas clientelistas, fruto de la eterna debilidad partidista. En este contexto, para la aprobación de los proyectos del ejecutivo buena parte de los congresistas caen en la práctica de vender su conciencia a cambio de prebendas, bien de carácter burocrático o de recursos a través de la manipulación del presupuesto, que les permite alimentar sus clientelas en cada una de las regiones.

De otra parte, existe igualmente una peligrosa relación entre las Ramas del Poder Público y los Organismos de Control, así como con la Organización Electoral. Quienes deben ser controlados nombran a quienes los van a controlar; quienes van a establecer los cargos a través de las elecciones (partidos) nombran a los responsables de los escrutinios y de juzgar los delitos contra el sufragio. Todo ésto hace palpable la inexistencia de una separación real entre las diferentes instituciones que forman el Estado, siendo, en buena parte, una explicación a la debilidad de nuestras instituciones y explica, en alguna medida, la precaria legitimidad del Estado, su debilidad y su inoperancia. Problemas como la corrupción, el clientelismo y la misma violencia no son ajenos a estos elementos, que son estructurales y que ameritan una reforma profunda.

Teniendo en cuenta que el Estado es entendido como la organización que asume una sociedad para un momento determinado, los siguientes renglones muestran la estructuración de las principales ramas del poder público y de las otras instituciones que lo componen, haciendo énfasis en las interrelaciones que se establecen entre ellas como una de las causas de la debilidad y precariedad persistente.

LA INTERDEPENDENCIA DE LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO

Una de las bases de la democracia está en la independencia que debe existir entre los diferentes poderes; sin embargo, como se muestra a continuación, esta no es una característica de nuestra institucionalidad y, por el contrario, se constituye en una de las debilidades del sistema político colombiano.

Rama Legislativa

El bicameralismo como organización del poder legislativo ha estado presente a través de la historia política colombiana. Importante precisar que un sistema bicameral tiene su razón de ser cuando cada una de las cámaras cumple funciones diferentes, o cuando tienen origen diferente, o representa intereses distintos; o como mínimo, cuando una sirve de control a la otra. Ninguna de las anteriores condiciones se presenta en el país. Veamos algunas características del funcionamiento de nuestro Congreso:

- Las dos Cámaras cumplen idénticas funciones legislativas; no obstante, cada cámara desarrolla algunas funciones muy específicas que no son trascendentales.
- Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras salvo lo relativo a tributos que debe iniciar en la Cámara de Representantes y lo referente a relaciones internacionales con origen en el Senado.
- Las dos cámaras siguen el mismo procedimiento en la formación de las leyes.
- Senadores y Representantes comparten la misma forma de elección: hasta el año 2002, por el sistema de cociente electoral y a

partir de las elecciones del año 2006 por el sistema de listas únicas y cifra repartidora.

- Las dos cámaras tienen el mismo origen: el voto de los ciudadanos, haciendo la anotación de que el Senado es de circunscripción nacional, mientras la Cámara es de circunscripción territorial.
- Finalmente, en ambas cámaras los elegidos cumplen periodos iguales (4 años).

En el funcionamiento de estas existe una serie de actividades menores asignadas a cada una de las cámaras que ratifican cómo se propician interrelaciones entre las diversas instituciones, les hace perder la objetividad y propician su precariedad, toda vez que dejan de funcionar para el interés nacional y se convierten en instituciones bien al servicio del partido o movimiento que gobierna, o de los particulares que las cooptan para sus intereses. Muy brevemente veamos estas funciones propias de cada cámara:

- *Senado de la República:*

- Elegir los Magistrados de la Corte Constitucional.
- Elegir al Procurador General de la Nación.
- Aprobar o improbar los ascensos militares para los altos rangos.
- Conceder licencia al Presidente.
- Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
- Conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, miembros del Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación.

- *Cámara de Representantes:*

- Elegir al Defensor del Pueblo.
- Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que presente el Contralor General de la Nación.

- Acusar ante el Senado al Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación.
- Conocer de las denuncias que haga el Fiscal o los particulares contra los expresados funcionarios.

Igualmente existen unas funciones compartidas entre las dos cámaras y que están instituidas en el Artículo 141 de la actual Constitución así:

El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135. En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Rama Ejecutiva

La Rama Ejecutiva está integrada, en su dirección, por el Presidente de la República, y el Vicepresidente, los Ministros y los Directores de los Departamentos Administrativos.

El presidente es elegido directamente, para un periodo de 4 años. La Constitución de 1991 introduce como requisito para ser elegido obtener la mitad más uno de los votos, de lo contrario se convoca a segunda vuelta en donde participan los dos candidatos con mayor votación.

Con la legislación actual el Presidente tiene la facultad de intervenir en el nombramiento de los Magistrados de la Corte Constitucional (Art. 239 de la Constitución Política) y del Fiscal General de la Nación (Art. 249 de la C.P C) quienes a la vez actúan como investigadores o agentes de control de los actos y normas expedidas por el Gobierno, creándose una figura peligrosa para el funcionamiento de un modelo democrático como es el de que quien gobierna elige a quien lo juzga. Este vínculo entre investigado e investigador promueve la impunidad,

la falta de confianza en las instituciones, la corrupción y otras consecuencias negativas de enorme repercusión en la vida democrática del país.

Rama Judicial

La Constitución de 1991 introduce elementos interesantes dentro de la estructura del Sistema Judicial como: a) el Consejo Superior de la Judicatura, con el propósito de darle autonomía administrativa y financiera, b) la Corte Constitucional, para la defensa de la Constitución, c) la Fiscalía General de la Nación, como ente investigador; y d) los Jueces de Paz, con el ánimo de descongestionar los juzgados.

Pese a la existencia de estas nuevas instituciones, la justicia sigue presentando altísimos índices de impunidad, elevados márgenes de corrupción e ineficiencia, principalmente dentro de los delitos llamados de “*cuello blanco*”. La inoperancia de la justicia ha hecho que los colombianos en general estén siendo víctimas de la deficiencia como de la morosidad judicial, la cual alcanza niveles verdaderamente escandalosos.

Se pueden determinar muchas explicaciones para la inoperancia de la justicia en Colombia, sin embargo, la raíz del problema la podemos encontrar primero, en el origen político que tienen las principales instituciones que componen la Rama Judicial, origen político determinado por la alta dosis de injerencia tanto del Ejecutivo como del Legislativo en la asignación de Magistrados de las Cortes y del Fiscal General de la Nación; y segundo, en la función nominadora que tienen igualmente las Cortes.

Muy brevemente y solo a manera de información, con un ánimo pedagógico, se muestra a continuación el origen político de las cortes:

- *Consejo de Gobierno Judicial.* El acto legislativo 02 de 2015 sustituyó al Consejo Superior de la Judicatura que había sido creado por la Constitución de 1991 como la institución encargada de la administración de la justicia, y en su reemplazo crea el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Se integra por 9 miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia; el Gerente de la Rama

Judicial, 1 representante de los Magistrados de los Tribunales y de los jueces, 1 representante de los empleados de la Rama Judicial, 3 funcionarios elegidos por el Consejo de Gobierno Judicial. Son nombrados para periodos de 4 años.

- *Corte Suprema de Justicia.* Sus integrantes son nombrados por la misma corporación de listas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial según el Acto Legislativo 02 de 2015.

Nombrados para periodos de 8 años. Tiene la responsabilidad de investigar al Presidente, Vicepresidente, Miembros del Congreso, Ministros, Procurador, Contralor, Defensor del Pueblo, entre otros.

La Corte Suprema de Justicia designa al Fiscal General de la Nación de terna presentada por el Presidente de la República; elige a sus propios magistrados y participa en la integración de ternas para Procurador General, Contralor General y Magistrados de la Corte Constitucional. Igualmente, conforma listas para la designación del Auditor de la Contraloría General de la República.

- *Consejo de Estado.* El Artículo 231 de la Constitución Nacional, estipula que sus Magistrados son nombrados por la misma corporación de la lista de los diez (10) seleccionados por el Consejo de Gobierno Judicial (a partir del Acto Legislativo 02 de 2015), nombrados para periodos de 8 años. Actúa, además de ser órgano consultivo del Gobierno, como juez en acciones de nulidad electoral.

Participa en la integración de ternas para la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. A su vez, elige 3 Magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y al Auditor General de la Contraloría; tiene dentro de algunas de sus atribuciones la de actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración y conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas.

- *Corte Constitucional.* Fue creada por el Capítulo IV de la Constitución de Colombia de 1991, instalada por primera vez el 17 de febrero de 1992. Actualmente está integrada por nueve (9) Magistrados elegidos por el Senado de la República, de ternas que envía el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el

Consejo de Estado para un periodo de 8 años, según el Artículo 239 de la Constitución.

Una institución tan importante como la Corte Constitucional, que tiene la responsabilidad de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, en un país donde la objetividad y la imparcialidad de la justicia, y donde su principal acción recae por lógica sobre las decisiones del Congreso y del Presidente de la República, sus Magistrados no deben ser elegidos por el Senado, menos ser propuestos por el Presidente, debido, entre otras razones, a que son los actos y decisiones del Legislativo y del Ejecutivo el objeto principal de acción de esta corte.

Por su parte, la Corte Constitucional postula candidatos para la Contraloría, elige uno de los seis (6) Magistrados de la sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y, a partir de la vigencia de la reforma política, elegirá, conjuntamente con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, al Registrador Nacional del Estado Civil.

- *Fiscalía General de la Nación.* El artículo 249 de la Constitución Política establece que el Fiscal General de la Nación es *elegido por la Corte Suprema de Justicia de terna que envía el Presidente de la República*, para un período de cuatro (4) años y no puede ser reelegido.

Aunque el Artículo 249 de la Constitución Política establece que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial, al asignarle autonomía administrativa y financiera, la ha ubicado como una institución independiente, con autonomía para nombrar y remover a los empleados bajo su cargo, y sin ninguna subordinación al ente administrador de la justicia, lo que en esencia la deja por fuera de la Rama Judicial.

Su origen gubernamental trae como consecuencia la politización y clientelización de la Institución, y por ende la ausencia de objetividad en sus decisiones, o por lo menos es el sabor que queda en los ciudadanos comunes y corrientes que observamos el funcionamiento desde fuera, y que a diario estamos percibiendo las grandes fallas de nuestra justicia, las dudas permanentes sobre sus actos, la demora y dilatación

de muchas decisiones, incluso, la intromisión de otros Estados sobre las decisiones que debe asumir esta institución.

ORGANISMOS DE CONTROL: INSTITUCIONES SIN OBJETIVIDAD

Las pasiones negativas existentes en el ser humano y las ventajas y tentaciones que genera el poder-elementos que, acompañados de una larga historia de corrupción y desgüeño administrativo, así como una muy precaria cultura política-, hacen indispensable la vigilancia y control sobre las instituciones del Estado, y sobre los funcionarios responsables de la dirección del mismo.

La tendencia muy generalizada al abuso del poder por parte del ser humano debe ser controlada inicialmente desde abajo, es decir, desde los ciudadanos, eligiendo a los mejores hombres y haciéndose partícipe de veedurías ciudadanas. Pero pensar en la eficiencia del control por parte de los ciudadanos en un país con una precaria cultura participativa y sin verdaderos partidos políticos es ilusión, por esta razón se justifica la existencia de instituciones responsables del ejercicio del control sobre las cuales el ciudadano delega parte de su voluntad.

Dada su razón de ser, la importancia de sus funciones y el papel que juegan dentro de un modelo democrático, los Organismos de Control, al igual que la Rama Judicial, deben tener total independencia frente a los demás poderes. No se puede garantizar objetividad y eficiencia en las investigaciones y controles si aquellos que van a ser investigados son quienes nombran a los funcionarios de los organismos de Control.

Los Organismos de Control se componen por la Contraloría General de la Nación y el Ministerio Público. Del Ministerio Público hacen parte el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. A continuación, se hace una descripción del funcionamiento de cada uno de estos organismos:

- *Contraloría General de la Nación.* El artículo 267 de la Constitución Política establece que el *Contralor General de La Nación*, encargado de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, es *elegido*

por el Congreso en pleno de listas de elegibles a través de convocatoria pública. (Antes del Acto Legislativo 02 de 2015 la terna la enviaba a razón de uno por cada corporación la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional). Es nombrado para un periodo de cuatro (4) años y no podrá ser reelegido para el periodo inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

- *Ministerio Público.*

El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo:

- Procurador General de la Nación. Según el artículo 276 de la Constitución Política, el *Procurador General de la Nación*, máxima autoridad del Ministerio Público, es elegido por el *Senado* de terna integrada por *candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado*, para un periodo de cuatro (4) años. Dentro de las funciones principales está la de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen cargos públicos, incluidos los de elección popular, dentro de los que se encuentran los Senadores y el Presidente de la República; ejercer el poder disciplinario, proteger los derechos humanos, defender los intereses de la sociedad, emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, entre otras.
- Defensor del Pueblo. El artículo 281 de la Constitución indica que el Defensor del Pueblo es elegido por la *Cámara de Representantes* de terna elaborada por el presidente de la República, para un periodo de cuatro (4) años. Vela por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.

AUTORIDADES ELECTORALES: LOS PARTIDOS ELIGEN A SUS AUTORIDADES

Según lo establecido en la Constitución Política de 1991, las autoridades electorales la integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría del Estado Civil.

- *Consejo Nacional Electoral*

El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad de la Organización Electoral, tiene como misión regular y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la ley, en materia electoral y de participación democrática para la preservación del Estado Social de Derecho, garantizando a los ciudadanos las condiciones para el ejercicio de los derechos electorales y el fortalecimiento democrático participativo del país.

De acuerdo al Artículo 264 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, el Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un periodo institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No podrán ser reelegidos.

La forma de designación establecida ha conducido a que los Magistrados del Consejo Nacional Electoral como máxima autoridad electoral, tenga un origen netamente partidista, con el agravante que en esencia son personas de los partidos con mayorías en el Congreso, origen que desvirtúa el papel y la misión neutral que debe tener la rama electoral.

- *Registraduría Nacional del Estado Civil*

El otro componente de las autoridades electorales lo constituye la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al respecto, el Artículo 266 de la Constitución de 1991, establece que el Registrador Nacional,

“será elegido mediante concurso de méritos por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional para un periodo de cinco años y deberá reunir las mismas calidades es que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia”. (Antes del Acto Legislativo 02 de 2015 era seleccionado por los magistrados del Consejo Nacional Electoral).

Las consecuencias de la injerencia política directa de los partidos tradicionales en la elección de los responsables de la institución que tiene bajo su jurisdicción el desarrollo de los procesos electorales han salido a la luz pública con los escándalos de corrupción, parcialidad y de manipulación de testigos, jurados y resultados electorales, presentes en los últimos procesos electorales. El manto de duda que cobija a los diversos resultados electorales en cada uno de los eventos que se realizan con el fin de elegir autoridades uninominales o de cuerpos colegiados ha sido pan de cada proceso, pero se ha visto con mucha más claridad y magnitud en los procesos electorales de marzo de 1988²⁹ y en las de marzo de 2002, para conformación del Congreso de la República, sin dejar de lado otros escándalos de carácter local o regional que han llevado a declarar la nulidad de elegidos a Concejos y Asambleas en varios entes territoriales, o a producir cambios de autoridades locales cuando ya están terminando periodos quienes fraudulentamente resultan ganadores.

¿Hay alternativas en la estructuración del Estado? Claro que sí, y se hace necesario garantizar la separación de los poderes, en particular buscar que tanto la rama judicial como los organismos de control y la organización electoral sean totalmente autónomos e independientes de quienes manejan el poder. Es una necesidad para la transparencia de un sistema democrático y para recobrar la credibilidad de las instituciones. Y si bien con el Acto Legislativo 02 de 2015 se intenta superar algunas debilidades de la Justicia y de la organización electoral, aún es muy visible su dependencia frente al ejecutivo y al congreso. Existen diversas alternativas que se pueden considerar como funcionarios de la Rama Judicial vitalicia, unos organismos de control igualmente vitalicio, o en manos de la oposición, o pensarse en que fuesen seleccionados a través de concurso de méritos, en fin, solo son alternativas para provocar la investigación y la discusión como una actitud propia de los ciudadanos.

Finalmente, a manera de conclusión del libro, se puede planear que los males que tiene el país en materia de corrupción, clientelismo, presencia diferenciada y precaria del Estado, unido a su apropiación o captura por parte de grupos al margen de la ley o de grupos políticos con

29 Movimiento de Reconstrucción Democrática, Periódico Reconstrucción, 7, septiembre de 2000.

intereses particulares; encuentra su contrapartida fortaleciendo la ciudadanía, reconstruyendo la conciencia y responsabilidad social, procesos que deben ir acompañados simultáneamente de presencia amplia y transparente de las instituciones del Estado en todo el territorio, de tal forma que se garantice como mínimo la seguridad y la justicia con objetividad y eficiencia. En la medida que se mejoren las condiciones objetivas y subjetivas para el ciudadano, la tarea de la construcción de la institucionalidad y de su funcionamiento puede propiciar la participación de los sectores sociales y políticos que históricamente han sido marginados o excluidos de esta tarea.

REFERENCIAS

Fuentes Documentales Impresas

AD-M-19. (1991). *Exposición de motivos de una nueva Constitución para Colombia. Lista de Unidad Alianza Democrática M-19.*

Angarita, C. (1994). *Soberanía del pueblo y poder constituyente.* Santafé de Bogotá: Corporación SOS Colombia Viva la Ciudadanía.

Movimiento de Reconstrucción Democrática. (2000). *Periódico Reconstrucción*, 7, septiembre.

Fundación Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva. (1986). *Oigamos a Galán: Documentos Nuevo Liberalismo*, 37, sept.-oct.

Libros

Althusser, L. (1970). *Ideologías y aparatos ideológicos del Estado.* Bogotá: Ediciones Los Comuneros.

Badía, J. (1995). *Regímenes políticos actuales.* España: Tecnos.

Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Charlot, J. (1972). *Los partidos políticos.* Barcelona: A. Redondo.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos.* Barcelona: Paidós.

Dahl, R. (2002). *La poliarquía: participación y oposición.* Madrid: Tecnos.

Dahl, R. (1988). *Un prefacio a la teoría democrática.* Bogotá: CEREC.

De Estagira, A. (1989). *La Politeia*. Traducido por Manuel Briceño Jáuregui. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

Foucault, M. (1990). *Tecnología del yo y otros textos afines*. Madrid: Paidós.

Giner, S. (2011). “Thomas Hobbes y la concepción moderna de la ciudadanía”, en *Historia del análisis político*, editado por Pablo Sánchez Garrido y Consuelo Martínez-Sicluna. España: Tecnos, pp. 309-316.

González C., L. (2008). “La insurgencia como fuerza transformadora del Estado”. En *Boyacá, región y conflicto*, compilado por Javier Guerrero Barón y Olga Yanet Acuña Rodríguez. Medellín: La Carreta.

González C., L. (2006). *Estado y Constitución: ¿en qué estamos?* Tunja: Ciudadanos por Boyacá.

González C., L. (1998). *Hacia la conquista de la democracia*. Bogotá: Ediciones Tres Hojas.

Greenstein, F. (1974). *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*. Barcelona: Labor.

Milani, F. (2005). “Ciudadanía proactiva, pactos de convivencia y paz”, en *Comprensiones sobre ciudadanía*. Bogotá: Fondo Editorial del Magisterio, pp. 13-22.

Molina, G. (1989). *Proceso y destino de la libertad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Pizarro L., Eduardo & otros. (1996). *La oposición política en Colombia*. Bogotá: IEPRI - FESCOL.

Palacio, M. y Safford, F. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.

Sánchez G., P (ed.). (2011). *Historia del análisis político*. España: Tecnos.

Sartori, G. (2012). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.

Sartori, G. (1987). *La Política, lógica y método de las ciencias sociales*. México: Fondo de cultura económica.

Sartori, G. (1987). *Partidos y sistema de partidos, 1*. Madrid: Alianza.

Sartori, G. (1994). *Qué es la democracia*. Bogotá: Altamira.

Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Universidad.

Savater, F. (1992). *Política para Amador*. Barcelona: Ariel.

Torres G., I. (1975). *La Cuestión Indígena en Colombia*. Bogotá: Publicaciones de la Rosca.

You, J. S. (2015). *Democracy, inequality and corruption*. Cambridge: University Press.

Webgrafía

Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado de <https://clea.edu.mx/biblioteca/Arendt%20Hanna%20-%20La%20Condicion%20Humana.pdf>. (Consultado el 13-7-2017).

Dahl, R. (2004) “La democracia”. *POSTData*, 10, pp. 11-55. Recuperado de <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>. (Consultado el 28-10-2015).

De Tocqueville, A. “La democracia en América”. *Movimiento de Ciudadanos hacia la República Constitucional (Alicante)*. Recuperado de <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>. (Consultado el 21-9-2016).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*, Bogotá: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf. (Consultado el 10-10-2016).

Romero O, R. (2011). *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Recuperado de <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/>

Union-Patriotica-expedientes-contr-el-olvido.pdf. (Consultado el 18-9-2016).

Verdadabierta.com. “El saldo rojo de la Unión Patriótica”. Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/157-el-saldo-rojo-de-la-union-patrioticaSee>. (Consultado 18-9-2016).

Documentos Legales

Acto Legislativo 01 de 2003.

Constitución de la República de Colombia 1821.

Constitución Política de Colombia 1991.

Constituciones de Colombia Tomo I a V.

Ley 130/1994, de 23 de marzo, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

Esta edición se imprimió en el mes
de octubre de 2019, en los talleres
gráficos de Búhos Editores Ltda.,
con una edición de 200 ejemplares.