

La Fal-Hacia de la democracia:

los rasgos de la democracia participativa y representativa en Colombia

Diana Gómez Navas* y César Augusto Rojas**

La pregunta sobre el destino de la democracia en Colombia, con unos mecanismos débiles de participación y representación, es el punto de desarrollo de este artículo que establece un panorama crítico sobre la forma como estos dos planos han marcado el ejercicio de la política contemporánea y que se han venido incorporando y desincorporando en un panorama tan complejo como el colombiano.

El proceso electoral colombiano del año 2007 es una excusa válida para intentar hacer una reflexión sobre la democracia en nuestro país. La razón de esto se encuentra en el hecho de que, de nuevo, los ciudadanos de “la democracia más antigua de Suramérica” concurren a las urnas para elegir a sus gobernantes locales, en una práctica que se reedita regularmente, aún en medio de algo de lo que en otras circunstancias se podría tratar de una crisis, si se tiene presente que un número importante de los congresistas actuales están siendo procesados penalmente por su presunta vinculación con grupos paramilitares.

Nuestras prácticas electorales han sido capaces de mantenerse estables, a pesar de fenómenos con graves repercusiones, los cuales pueden poner en entredicho la legitimidad del proceso. Esa estabilidad se podría ver como una maniobra de supervivencia del sistema, que parece tener la suficiente capacidad adaptativa para obviar las crisis e, incluso, soportarse en ellas para mantenerse.

* Licenciada en Ciencias Sociales, Magister en Ciencia Política, miembro del equipo del Ipazud.

** Abogado, con estudios de Maestría en Derecho.

Para comenzar, vale la pena reseñar una anécdota que puede caracterizar una de las formas en la que los candidatos a cargos locales promueven estratégicamente su elección. En una tarjeta de propaganda política, que promociona un candidato al concejo municipal de un pueblo de Cundinamarca, se puede identificar la filiación partidista propia del aspirante a concejal y de las otras personas que en llave pretenden ser elegidos para otros cargos en disputa en las elecciones locales. Lo que se esperaría es que todos y cada uno pertenecieran a un mismo partido político, sin embargo, sucede todo lo contrario; el candidato a concejal está inscrito por el movimiento Convergencia Ciudadana, el candidato a la alcaldía por el partido Alas Equipo Colombia, el candidato a la asamblea por el Partido Liberal y el candidato a la gobernación pertenece al Partido Conservador.

Esta carnavalesca selección de apoyos nos pone alerta sobre el comportamiento de nuestros partidos en las contiendas políticas. Inicialmente, se podría afirmar que el soporte de estos apoyos mutuos no se encuentra en la afinidad ideológica de los candidatos, sino en una práctica de reparto indiscriminado de avales que fomenta el ejercicio personal e individual de la política. Este fenómeno, junto a otros que aún perviven como las prácticas clientelistas y la injerencia de dineros ilegales en las campañas políticas, han pretendido ser combatidos por reformas de rango constitucional y legal que, como lo muestra la experiencia, no han tenido el efecto esperado¹. Tanto el clientelismo como la desestructuración de los partidos son problemas vigentes de nuestro sistema político y reflejan una cultura democrática pobre y limitada.

Durante muchos años fueron estos mismos problemas los que generaron el descrédito de los partidos políticos, que aún pervive, y con ellos el de la misma democracia representativa. Esta

circunstancia ha sido evidenciada en el estudio denominado *Cultura política de la democracia en Colombia: 2006*, elaborado por el Programa de Opinión Política de América Latina (LAPOP), en el que se llega a la conclusión de que los partidos políticos son las instituciones con más bajo nivel de confianza entre los ciudadanos. Al mismo tiempo, según este mismo estudio, los concejos municipales y el Congreso, organismos del Estado en los que se expresa en mayor medida el ejercicio de la representación, mantienen bajos niveles de confianza, si se los compara con otras instituciones, como el ejecutivo, las fuerzas militares, la policía, los medios de comunicación y los organismos de control².

Sin embargo, cabe aclarar que la resistencia a los partidos políticos no es un problema exclusivamente colombiano. Paradójicamente, si se compara a Colombia con otras naciones latinoamericanas, es uno de los países que más confianza tiene en sus partidos políticos, superado sólo por Costa Rica. Desde hace algún tiempo, la democracia representativa viene siendo reconsiderada

Tanto el clientelismo como la desestructuración de los partidos son problemas vigentes de nuestro sistema político y reflejan una cultura democrática pobre y limitada.

¹ La prensa ha documentado suficientemente la persistencia de los fenómenos en mención. Ver por ejemplo. Morales, Felipe. Las trampas de las campañas. En *El periódico de los colombianos*. Martes 16 de octubre de 2007, p. 3A. No estaba muerto. En *Revista Semana*, 6 de octubre de 2007. Edición 1327, disponible en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106705

² Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell. *Cultura política de la democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. Observatorio de la Democracia, Lapop, Barómetro de las Américas, Universidad de Vandervilt, 2007, p. 80.



en todo el mundo, por el desencanto que ha generado, especialmente, porque la profesionalización de la política aleja al ciudadano de la responsabilidad y la posibilidad de dar curso a los problemas centrales de la sociedad. Por supuesto, se han formulado alternativas que están dirigidas a fortalecer la inclusión activa de los ciudadanos en los ámbitos de responsabilidad pública, en una apuesta de lo que se conoce como democracia participativa.

El concepto de democracia representativa está vinculado estrechamente con la competencia electoral de partidos, cuyos miembros se disputan los cargos de gobierno y el parlamento, es decir, los órganos de decisión sobre los asuntos públicos de mayor trascendencia y alcance. Supone que los ciudadanos escogen a quienes deben definir el curso de acción de las políticas y medidas para un conglomerado social en un determinado territorio, ya sea nacional, regional o local. Este concepto constituye el núcleo duro de la democracia contemporánea, sin cuya ocurrencia no puede considerarse la existencia de la misma³. El canon de la democracia representativa incorpora otras exigencias adicionales como la periodici-

dad de las elecciones, el principio de la mayoría, la presencia de alternativas reales de elección, y el derecho de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto universal, igual, secreto, directo y libre.

Este tipo de democracia contrasta con la democracia directa, que se atiene al postulado central de que son las propias personas o los ciudadanos los que reunidos en asamblea deben tomar las decisiones públicas que le conciernen. Dadas las dificultades que esta apuesta genera para las sociedades contemporáneas extensas y pobladas, se vio rápidamente superada por la especialización en el trabajo que proponía la democracia representativa. No obstante, la exigencia de un ciudadano más comprometido con los asuntos públicos dio lugar a la configuración de una propuesta inspirada en la democracia directa, a la que se denomina democracia participativa. Ahora bien, el interrogante que surge es qué tanto la democracia participativa puede ser reemplazada por otras formas alternativas que se integran en el concepto general de democracia representativa.

En el presente escrito se pretende dar una mirada a la dialéctica generada entre la democracia participativa y la democracia representativa y las perspectivas y limitaciones que cada una de ellas implica. En especial se quiere poner en evidencia cuál ha sido el efecto que para las organizaciones sociales y partidos políticos en Colombia ha tenido el énfasis en cada uno de estos tipos de democracia. Para ello, primero se va a observar el tránsito del esquema constitucional de 1991, y su llamado a la democracia participativa, al modelo de sistema electoral que se implantó posteriormente en 2003. En segundo término se observará, a grandes rasgos, los resultados de la im-

³ "La designación democrática de las autoridades políticas, constitucionalmente establecidas –en particular del parlamento, y en sistemas presidenciales también del presidente– constituye, junto con los derechos de expresión, de reunión, de asociación, y de libertad de prensa, el principio fundamental de las democracias modernas". Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.

plantación del sistema en las últimas elecciones parlamentarias. Finalmente, se intentará concluir con algunos comentarios sobre las dinámicas y las prácticas de la democracia en el país.

TRÁNSITO CONSTITUCIONAL DE 1991

La Constitución de 1991 adoptó el modelo europeo en materia de reconocimiento de derechos y de garantía de los mismos. Esto implicaba, además de consagrar una extensa lista de derechos, crear mecanismos e instancias judiciales que le dieran acceso al ciudadano para reclamarlos y hacerlos exigibles. Se puede decir que la Constitución depositó la confianza de su ejecución en los jueces, como instrumento idóneo para garantizar la eficacia del Estado social y democrático de derecho que proclama.

De esta manera, la Carta Política creó las ya conocidas acción de tutela, la acción de cumplimiento y la acción popular, para que por medio de ellas el ciudadano pudiera reclamar judicialmente los derechos consagrados. En este mismo contexto tiene lugar la creación de un tribunal constitucional cuya trascendencia en el ámbito nacional se destaca, de la misma manera en que lo ha sido para los países europeos continentales y, especialmente, para los países subdesarrollados, como Sudáfrica y la India, donde el trabajo de tales organismos se ha extendido y ha alcanzado la garantía de los llamados derechos sociales.

Pero si la Constitución fue una interesante seguidora del compromiso europeo con el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del Estado que proclama, mantuvo casi intacta la organización política del Estado, específicamente en el campo de los órganos representativos, salvo algunas pequeñas modificaciones, como la segunda vuelta presidencial y la circunscripción nacional para el Senado.

Se podría afirmar que el discurso de los derechos ahogó el de la práctica política centrada en los partidos. En esa medida, el ejercicio propio de los mecanismos políticos se reguló en forma de

derechos o mecanismos de participación democrática de los ciudadanos (Art. 40 CP), con lo cual la relegitimación del Estado se buscaba en el ámbito valorativo y no en la práctica política cotidiana.

La razón parece ser evidente: el bipartidismo preponderante, heredero del Frente Nacional, había sido incapaz de enfrentar los diversos problemas de inclusión política y social, y la asociación generalizada de este sistema con la democracia representativa definió la estigmatización de esta última. Como claramente se ha afirmado, tal “como en un juego de espejos, democracia representativa se hizo equivalente a bipartidismo; éste a clientelismo y corrupción, y en ese campo de imágenes encontradas estaría la causa de la degradación de la vida política y de la trivialización electoral”⁵.

De esta forma, el bipartidismo se caracterizó no sólo por la exclusión de vastos sectores de la sociedad, al reducir la representación a actores pertenecientes a las corrientes políticas tradicionales, sino también porque terminó desdibujando las fronteras ideológicas entre los partidos, que centraron su actividad, principalmente, en el reparto burocrático paritario. De esta manera,

[E]l arreglo institucional entre los dos partidos tradicionales para acabar la violencia en Colombia generó una serie de cambios muy fuertes al sistema político colombiano. Desde el Frente Nacional y hasta la Constitución de 1991, se propone otro tipo de relación clientelista de intermediación: el clientelismo moderno; [este] modelo se convirtió en la principal relación política para articular al régimen y mantener el monopolio bipartidista, en una sociedad en donde

4 Uribe, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En *Seminario de Evaluación. Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2001, p. 149.

los rezagos de pre-modernidad se confundían con la modernización [...]. Dado el proceso de desideologización bipartidista y la alternación en el poder en cada período presidencial, la competencia se trasladó al seno mismo de los partidos. El político buscaba puestos y recursos para poder entrar a la vida política; y el Estado, dado su crecimiento y diversificación institucional, se convirtió en el botín de estos personajes. Los políticos tradicionales (oligarcas liberales y conservadores), empezaron a ser reemplazados por los nuevos políticos profesionales quienes se convirtieron en los intermediarios entre los clientes y el Estado⁵.

Las prácticas clientelistas, que en un principio eran el medio de legitimación del sistema ante los votantes, terminaron por generar un significativo grupo de personas excluidas de los beneficios del Estado, el cual no se encontraba representado en la toma de decisiones para la construcción de lo público, y por ende, propició la apatía, la indiferencia y la falta de credibilidad en este tipo de procesos.



La disputa política no se centraba entonces en la presentación de opciones diversas, propia de una democracia en la que impera el esquema gobierno-oposición, y que le concede a este último como minoría la facultad de subsistir en el debate político. Al contrario, los dos partidos preponderantes, luego de haberse aplicado entre ellos mismos la lógica amigo-enemigo —en la que el contrincante debe ser aniquilado— institucionalizando de esta manera la violencia como mecanismo para mantenerse en el poder, decidieron implantar esa lógica a todo proyecto político diferente, lo que perpetuó aquella visión excluyente de propuestas políticas alternativas e hizo que el sistema electoral se denotara falaz como mecanismo legítimo de representación. Al país le ha costado mucho trabajo deshacerse de este legado de intolerancia política, que pervive todavía a pesar de todas las vidas humanas que ha cobrado.

La experiencia del Frente Nacional, cuyo objetivo se orientaba a abandonar el autoritarismo y el periodo de la violencia, y buscaba consolidar instituciones políticas y sociales propias de un Estado moderno y democrático, tales como la separación de poderes, la promoción de la participación ciudadana y la extensión de derechos, terminó produciendo una amplia apatía política, posicionando la figura del presidente y desdibujando la del legislador y la del juez, estableciendo la forma de “procesar los asuntos del Estado a través de roscas y redes de intermediación familiares y personales”⁶, y ensanchando la pobreza, lo que le generó una profunda crisis de legitimidad.

Se puede decir que en este panorama se manifestaba la inexistencia de cohesión política e ideológica de los partidos tradicionales y, que su acción

⁵ Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma, 2002, p. 326.

⁶ Palacios, Marco. La gobernabilidad en Colombia. En: *Revista Análisis Político*, (29). Bogotá UNAL, Septiembre- Diciembre 1996.

El político buscaba puestos y recursos para poder entrar a la vida política; y el Estado, dado su crecimiento y diversificación institucional, se convirtió en el botín de estos personajes.

en el ámbito del poder, el cual hace parte de su propia naturaleza, se reducía a las formas en las cuales éste se lograba obtener, es decir, su pretensión básica era ganar elecciones, y una vez en el poder, el ejercicio que se hacía del mismo, era alejado de la sociedad y sus demandas, y se dirigía más bien a distribuir cuotas burocráticas.

Este modelo propició la ya mencionada apatía y abstención electoral y política, y fue uno de los incentivos para que se fueran creando paralelamente algunos movimientos sociales, que reivindicaban causas de grupos tradicionalmente marginados. Por supuesto, estos movimientos estaban a tono con los procesos de reivindicación social que por la época se gestaban y desarrollaban en todo el mundo –mayo del 68, la primavera de Praga, el movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos, la luchas de los trabajadores europeos, sólo por señalar algunos ejemplos–. Mauricio Archila señala cómo se configuran las organizaciones sociales en Colombia durante el período comprendido entre 1958 a 1990, y cómo establecen sus procesos de reivindicación. Este autor expresa que, aunque se trata de organiza-

ciones con intereses diferentes entre ellas, asumen luchas con elementos comunes, marcadas por reivindicaciones sociales y económicas entre las que cabe destacar los sindicatos, como el movimiento más fuerte y visible, las organizaciones campesinas, el movimiento cívico, el estudiantil, el indígena y el de mujeres⁷.

De ellos se puede decir que se trata de formas organizativas fuertes, con tradición de movilización, si se tiene en cuenta la fuerte represión y estigmatización que sobre ellas impuso estos momentos del país, a pesar de lo cual mantuvieron su accionar. Pareciera que no se abrigan otras posibilidades para visibilizar sus reivindicaciones, puesto que el Estado no abría escenarios de diálogo y construcción colectiva con la organización social. Así mismo, este tipo de organización se mantuvo al margen de propiciar sus propias iniciativas políticas para entrar en la disputa por el poder de una manera independiente, y cuando se arriesgaron a hacerlo obtuvieron pocos resultados, o terminaron dejándose permear y adhiriéndose a los partidos, y a las prácticas políticas tradicionales ya señaladas⁸.

Además, las autoridades estatales se ingeniaron diversas formas para penetrar con prácticas politiqueras, clientelistas y burocráticas a movimientos sociales y a bases populares, como se hizo a través de figuras organizativas de carácter comunitario, para soslayar la acción directa del Estado en la construcción de condiciones económicas y sociales más justas y delegarlas en la ciudadanía, como sucedió con la creación de las juntas de acción comunal, las cuales se constituyeron en la figura por medio de la cual el Estado “administró la pobreza obviando atacar directamente sus raíces”⁹.

7 Archila Neira, Mauricio. *Idas y venidas vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH y CINEP, 2005.

8 Ibidem.

9 Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma, p. 240.

Pese al panorama expuesto hasta aquí, las organizaciones sociales y populares en Colombia contaban con una gran capacidad de movilización, lo que, al menos, les permitió hacer evidentes sus pretensiones y demandas, y mantener sus dinámicas a pesar de la represión y de la prohibición que existía sobre la protesta, el paro y otras formas de manifestación de inconformidad. De esta manera, se dieron las relaciones entre la organización social como una de las expresiones de la sociedad civil y el Estado. Durante este periodo no hubo una clara manifestación por parte de este último para establecer escenarios democráticos, en los que, junto a la organización social, se relacionaran y dialogaran, de tal forma que ninguno de los dos cediera su autonomía y sin que las organizaciones perdieran su legítimo derecho a la movilización.

En este sentido el balance parece ser más bien pobre, es evidente que no se fortalecieron ni los movimientos sociales, ni la sociedad civil, al contrario las luchas se han focalizado y sus reivindicaciones se han vuelto efímeras.

Con este breve panorama de la situación que atravesaba el país antes de 1991 se pueden identificar las principales motivaciones que inspiraron el proceso constituyente de ese año, la necesidad de superar la exclusión política que produjo tanta violencia y la agudización del conflicto armado, la promoción de la apropiación de prácticas democráticas en los diferentes niveles del Estado y la sociedad, la necesidad de reconocer y de reivindicar derechos que lograran superar las condiciones de marginalidad social y económica.

En muchos aspectos, la Constitución de 1991 puede ser considerada un documento fundacional por el mensaje de inclusión social, pluralismo, tolerancia y respeto por la dignidad humana que incorpora. Además, contempló unos mecanismos institucionales de control al poder Ejecutivo, extraños en épocas anteriores como el control constitucional a las declaratorias de estados de excepción sólo por señalar un ejemplo.

Su énfasis en los aspectos de garantías de libertad y derechos sociales la llevó a privilegiar la democracia participativa como alternativa a la debacle de la representativa. Según la Constitución, el ciudadano era el que tenía en sus manos la transformación y el cambio social y para ello le puso a disposición una serie de mecanismos que, en forma de derechos, lo dotaban de una capacidad de acción.

La relación derechos y participación política quedaba definida en la proclamación del derecho a crear, sin limitación, partidos y movimientos políticos. De esa manera, se creía posible superar el bipartidismo; pero, en términos generales, el mismo sistema electoral que imperó durante mucho tiempo se mantuvo, sin modificarlo.

En este contexto los partidos se debilitaron y la política se banalizó. La laxitud en los requisitos para la creación de partidos políticos hizo posible solamente que aparecieran de manera marginal algunas opciones diferentes a los partidos tradicionales. Sin embargo, éstos continuaron beneficiándose del sistema que les permitía a los barones electorales perpetuarse a través de su clientela. No obstante, era muy precaria la unidad interna de los partidos que pervivían gracias a la elección sucesiva de sus miembros que actuaban individualmente.

El déficit de la Constitución de 1991, con respecto a la tarea de abordar y de transformar la democracia representativa, se hace más palpable al mantener casi intacto el régimen presidencial. Esta forma de sistema político, como han apreciado los analistas, trae consigo principios y supuestos contradictorios y “reflejan también profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad”¹⁰. Uno de los principales aspectos que preocupa del presidencialismo es

*[Q]ue opera según la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva [...] es probable que la convicción de un Presidente de poseer autoridad independiente y mandato popular, lo imbuyan del sentido de poder y misión, [...] encontrará las inevitables oposiciones a su política mucho más irritantes y desmoralizadoras de lo que sería para un Primer Ministro, quien se reconoce sólo como vocero de una coalición de gobierno temporal, antes que la voz de una nación o la tribuna de un pueblo*¹¹.

Mientras tanto, los mecanismos de participación democrática no contribuyeron de manera decidida a alentar la participación de los ciudadanos. Si bien, la Carta Política quiso enfatizar en la democracia participativa, su concepción resultó demasiado estrecha y limitada, pues se trató de la consagración de unos mecanismos procedimentales de decisión como el referendo, la consulta popular, plebiscito, entre otros; sin que los mismos tuvieran el carácter flexible y amplio que demandaban los interesados en emplearlos.

En efecto, para algunos se podía vislumbrar que los protagonistas del proceso participativo serían las organizaciones y los movimientos sociales, que antaño habían impulsado grandes procesos y movilizaciones, y se generarían desarrollos hacia la construcción de un tejido social más fuerte que luchara por la inclusión de las grandes mayorías.

En este sentido el balance parece ser más bien pobre, puesto que es evidente que no se fortalecieron ni los movimientos sociales, ni la sociedad civil, al contrario, las luchas se han focalizado y sus reivindicaciones se han vuelto efímeras; movimientos clásicos como el sindical y el campesino se debilitaron no sólo por las transformaciones económicas, sino también por la violencia que no ha dejado de golpearlos sin parar, además los mecanismos constitucionales de participación ciudadana han terminado privilegiando la acción individual por encima de la colectiva y, por lo tanto, no se han constituido en los cauces adecuados para la expresión de este tipo de movimientos.

Es evidente que el constituyente falló en el enfoque y no previó que “la democracia directa, participativa es el espacio abierto para debatir lo público sin agendas predeterminadas, ya que se construyen de acuerdo a prioridades definidas por la necesidad cotidiana y el sentir colectivo, y no por acuerdo o componendas previas”¹². A pesar de los amplios mecanismos de participación, se observa una escasa y pobre participación ciudadana, cuyas causas pueden ser varias:

1. Por un lado, aún existen dificultades en la asimilación de estos mecanismos, tal vez, por la sobre-reglamentación que sobre ellos se ha generado. A diferencia del panorama anterior, la Constitución de 1991 sentó las bases para la creación de escenarios democráticos en los que convergieran y dialogaran sobre los asuntos públicos ciudadanía y Estado. A partir de allí se diseñaron además de los mecanismos de participación ciudadana, una

¹⁰ Linz, Juan J. Los peligros del presidencialismo. En *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Comisión Andina de Juristas, 1993.

¹¹ *Ibid.*

¹² Caruso Azcárate, Marcello. El derecho a la participación. En *El derecho a la participación: ordenamiento territorial, planeación y presupuestos participativos*. Bogotá, Defensoría del Pueblo-ASDI, 2005. p. 24.

serie de espacios como comités, consejos, comisiones, etc., que en las diferentes instituciones y organismos del Estado configuraron el componente de participación. De esta forma, la multiplicidad de espacios creados desde la institucionalidad para permitir el derecho a la participación ciudadana es tal, que no es fácil sintetizarlo, ni siquiera identificarlos en su totalidad. Por el contrario, éstos han atomizado la participación de la ciudadanía, dispersando temáticas centrales o transversales a cualquier política, en pequeños comités en los que se reflexiona y debate sobre lo mismo, pero cada uno por su lado, lo que dificulta la creación de políticas públicas serias que respondan a problemáticas estructurales.

Si nos limitamos a observar los instrumentos de participación tales como la solicitud de pérdida de investidura, el referendo y la iniciativa legislativa y constitucional, sólo por señalar algunos, encontramos que su reglamentación es bastante compleja y, por ende, son poco usados por la ciudadanía.

2. Por otra parte, algunos de estos instrumentos se han presentado como ineficaces: han sido muy pocas las iniciativas a través de meca-



nismos tales como revocatoria del mandato, referendos, consultas populares, iniciativas normativas, entre otras. Por ejemplo, hasta el año 2000 se habían adelantado once procesos de revocatoria del mandato¹³, que resultaron todas fallidas por falta de votación necesaria. En materia de consultas populares y referendos tampoco se muestran muchos procesos exitosos. En la mayoría de los casos estos procesos fracasan porque la participación exigida por las normas pertinentes no es alcanzada. En este punto el ejemplo más significativo fue el referendo propuesto por el presidente Uribe para reformar algunas normas de la Constitución. A pesar de su popularidad y de la campaña masiva de medios, la propuesta planteada no fue vinculante, no porque fuera votada negativamente, sino porque no se alcanzó la votación exigida.

En el único ámbito en el que los referendos han tenido acogida, es cuando tratan de decidir la creación de un municipio. Pero en este caso es claro que las propuestas no tienen un contenido altamente político que beneficia a los políticos profesionales. No es que este tipo de propuestas surjan de la sociedad civil, sino que obedecen a un ámbito de interés particular de los políticos.

3. Los mecanismos de participación que presentan de forma ambiciosa un poder otorgado al ciudadano, se dilatan por la limitada capacidad de decisión que entrañan. Es decir, a pesar de la multiplicidad y la variedad de mecanismos y espacios de participación, éstos se han configurado como la posibilidad para legitimar procesos y decisiones de las instituciones, pero no como una real posibi-

¹³ Los datos que se mencionan a continuación fueron suministrados por la Registraduría Nacional.

lidad de construir colectivamente los asuntos públicos. De esta forma, no se logra materializar aquel ideal de crear un ordenamiento institucional que concretara un modelo de democracia participativa en la cual los sujetos colectivos marginados por el manejo del Estado y de la sociedad encontrarán por fin los medios institucionales para llevarlo a cabo¹⁴.

Dieciséis años después de expedida la Constitución la ineficacia de los mecanismos constitucionales de democracia participativa para promover significativamente la actuación pública de los ciudadanos y transformaciones sociales deseables, evidenció la necesidad de adelantar las reformas no asumidas en materia institucional. En cuanto a los partidos políticos, es claro que la Carta no logró que se superaran los efectos desestructurantes del bipartidismo, a pesar de la existencia de financiación estatal de las campañas electorales, de suprimir los auxilios parlamentarios y de la posibilidad de que movimientos y organizaciones sociales tuvieran la probabilidad de organizarse como partidos políticos; poco cambió el panorama político y de monopolización del poder, al contrario el clientelismo usó nuevos disfraces y buscó nuevos mercados electorales en el ámbito local.

LA REFORMA ELECTORAL DE 2003

Ante este panorama, luego de varios intentos frustrados, en 2003 se reformó la Constitución y se modificó, en esencia, el sistema electoral del parlamento que hasta la fecha había regido, con la pretensión de fortalecer los partidos políticos y promover un régimen de bancadas en el Congreso.

Con la reforma se pretendía superar algunas de las deficiencias originadas por la forma en la que la Constitución había regulado la materia, y que produjeron la desestructuración de los partidos políticos y las serias deficiencias en materia de representatividad con las que contaba el sistema.

Básicamente, la fórmula consistía en abandonar el tradicional sistema de cociente electoral y acoger el de cifra repartidora. Los beneficios que trae esta última opción es que con ella se premia a las listas electorales que tienen mayor votación y se castiga a aquellas listas minoritarias en las elecciones. Todo lo contrario se presentaba con el sistema de cociente electoral, que castigaba, en términos proporcionales las listas con mayor votación. De esta forma, era indiferente, en determinados casos, que se sacaran cien mil votos o cincuenta mil, puesto que esta votación representaba sólo un escaño. Era posible también que una lista tuviera una votación equivalente a cuatro veces la votación de la otra, pero aquella sólo obtendría el doble de representantes.

Entonces, el nuevo sistema asigna de manera proporcional los escaños, de acuerdo con la votación obtenida por las listas y, en consecuencia, si las listas obtienen más votos esto se reflejará directamente en la asignación de escaños. En términos prácticos, en el sistema anterior rendía más frutos aventurarse individualmente para obtener un cupo en los organismos colegiados, en una estrategia que fue conocida como operación avispa. Por el contrario, con el sistema que rige actualmente es necesario organizarse bajo una sola lista para ser competitivo y alzarse con las curules. En términos de tendencia, en el sistema de antes, los partidos necesitan de los elegidos, ahora son los candidatos los que necesitan de partido.

Así, con la necesidad de llegar a un acuerdo para integrar listas conjuntas de aspirantes serios a las curules del Congreso, es posible que se lleguen a estructurar organizaciones básicas de partidos en torno a algún tipo de identidad ideológica.

¹⁴ Dugas, John. *La Constitución del 91: ¿un pacto político viable?* Citado por: Mejía Quintana, Óscar y Formisano, Maritza. *Hacia una asamblea constitucional como instrumento de democratización ciudadana y herramienta de paz en Colombia. Revista de Estudios Sociales No 01.* Universidad de los Andes. Agosto de 1998, pp. 61-65.

No era lo que anteriormente sucedía: un partido podría tener todo el espectro ideológico en su seno, pero quienes pertenecían a él no le debían su elección al partido, sino a su propia acción.

Los resultados de las últimas elecciones al Congreso muestran que algunas de las previsiones esperadas con la reforma se cumplieron. En primer lugar, sólo se presentaron veinte listas al Senado, de las cuales sólo siete obtuvieron curules y, por lo tanto, reconocimiento de la personería jurídica; esto contrasta con los cerca de 70 partidos que existían antes de las pasadas elecciones. Por otra parte, el panorama político desde la perspectiva ideológica se ha aclarado, aunque no se debe descartar la influencia que ha tenido en este aspecto la figura del actual presidente, es claro que hoy podemos identificar claramente cuáles son los partidos de izquierda y cuáles de derecha.

Este fenómeno se puede contrastar con el partido mayoritario durante el siglo XX. En efecto, el Partido Liberal ha tenido que definir su identidad ideológica para distinguirse de la política del gobierno. Ello implicó la salida de algunos de sus integrantes a partidos diferentes afines al presidente; en la actualidad, luego de las elecciones, es un poco más evidente cuáles son los partidos de gobierno y cuáles de la oposición.

Esta conformación se aproxima a un régimen ideal que para los sistemas políticos de gobierno-oposición en los términos de Luhmann permite reducir la complejidad del sistema para que pueda operar de manera más eficiente. Así, los ciudadanos están en capacidad de identificar entre un número de opciones más reducidas cuáles son aquellas que se le ofrecen. El escenario anterior era totalmente distinto, pues en éste un gran número de candidatos podían ser elegidos. Asimismo, se puede presentar una relación directa entre lo votado y la ejecución de la política que se plantea, pues se logra que un número mayor de personas representen los intereses u opciones políticas por la que se ha decidido.

De igual forma, ha surgido una verdadera oposición en el seno del parlamento que se ha he-

cho mucho más visible, gracias a que ha tenido que emprender una estrategia clara de organización que le permite actuar en grupo, superando de esta forma su acción marginal y aislada en la que se desenvolvían sus representantes. Esto le ha conferido un singular protagonismo del que antes no gozaba, y lo ha puesto en una situación de actor claro que puede disputar el poder.



No obstante, los aspectos positivos de la reforma que se concretan en aclarar un poco el escenario político y definir qué es el gobierno y qué es la oposición, es necesario plantear algunas de las limitaciones que puede presentar la reforma y, en términos generales, la democracia representativa que encarna. Por un lado, si bien la reforma ha dado lugar a la agrupación en torno a posturas ideológicas afines a los partidos que se presentaron en las últimas elecciones, ello no necesariamente conlleva a que existan estructuras sólidas de partido, que impliquen una actuación entre sus miembros un poco más cohesionada y definida, teniendo en cuenta que muchos de los elegidos se inscribieron en los partidos con el objeto de salir elegidos y no bajo una adscripción de principios.

Por lo demás, los resultados de esta reforma han sido ambiguos. Si la transformación constitucional pretendía, por ejemplo, que el presidente de la República contara con el apoyo de una bancada fuerte en el Congreso que le permitiera garantizar la expedición de su agenda legislativa sin tener que recurrir a negociaciones censurables con los congresistas, pues la reforma no funcionó. En algunos casos la unidad del partido no se ha logrado y se mantienen disputas internas de gran alcance. Esto demuestra que en muchas circunstancias la organización partidista se ha conformado exclusivamente para obtener la curul y la coherencia de principios y los acuerdos en los programas se dejan de lado.

Por otra parte, el sistema representativo permanece incapaz de recoger las necesidades de toda la población. Todavía los márgenes de abstención siguen siendo considerables, lo que demuestra que no alcanza el objetivo de representatividad que supone. Los ciudadanos todavía siguen ajenos a las causas partidistas y su participación en el ámbito político sigue siendo marginal y esporádica.

CONCLUSIONES

De lo dicho hasta ahora se puede concluir que el diseño democrático de la Constitución apostó decididamente por la democracia participativa, sin considerar la reforma del sistema representativo. Con el tiempo, la incapacidad de los mecanismos de participación para provocar mayor actividad de los ciudadanos y para transformar por ese medio la sociedad, evidenció la necesidad de cambiar el mismo esquema de representación. Éste ha sido ya modificado y se encuentra en curso de ejecución. La pregunta que sobrevive es cuál puede ser el destino de la democracia en Colombia, cuando es claro que tanto los mecanismos de la democracia participativa, como los mecanismos de la representativa no son capaces de capturar la atención del ciudadano o por lo menos del gran conjunto de la ciudadanía.

Si se observa detenidamente cuáles son los espacios o los ámbitos que tienen asignados los me-

No vale únicamente la reforma, se requiere de una transformación de las prácticas políticas, y en este sentido de la cultura democrática.

canismos, tanto de la democracia participativa como los de la representativa, es posible destacar que la acción de esta última es permanente y se consolida institucionalmente en órganos específicos. Por el contrario, los mecanismos de participación son puntuales y definidos en el tiempo; en efecto, la democracia representativa se expresa en la acción de los gobernantes y de las corporaciones públicas, cuya labor es constante y sostenida y sus decisiones son vinculantes. Mientras que los mecanismos de participación sólo operan frente a puntos específicos que se separan en el tiempo y, como se ha visto, no siempre concluyen en decisiones que obliguen a las autoridades.

Por supuesto, las ventajas de la democracia representativa se explican por la necesaria especialización del trabajo y por la profesionalización de la política. No todo el mundo está en disposición de decidir sobre todo y a toda hora. Pero el logro estará en conseguir que tales ventajas de la democracia representativa, en alguna medida, se obtengan para la participativa. Es posible pensar en mecanismos alternativos de participación, que no necesariamente coincidan con los dispuestos en la Constitución y que tengan la permanencia y la vinculatoriedad que no genere desilusión para los actores que en ellos intervienen.

En el país se cuenta con algunas experiencias que han pretendido instalar de manera permanente ejercicios de democracia participativa con estas características, entre ellos se encuentran el caso

de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso¹⁵, municipio de Antioquia, que en medio de una fuerte crisis económica se despliega como una alternativa formulada desde las bases populares para implementar junto con la administración municipal una verdadera fórmula de cogobierno, en el que se discute, se reflexiona y se toman decisiones sobre los asuntos políticos, económicos y sociales del municipio. Tales decisiones tienen fuerza vinculante para las autoridades municipales como para los miembros representantes de la Asamblea. Así mismo, se encuentra la construcción de presupuestos municipales participativos, en los que se aprovecha una instancia de creación legal como los consejos territoriales de planeación, para que la ciudadanía incida realmente en la definición de gastos e inversiones¹⁶.

El desprecio por la democracia representativa implica dejar de aprovechar espacios decisivos trascendentales, al mismo tiempo la subvaloración de la democracia participativa produce la castración de posibilidades de construcción alternativas que no pueden tramitarse por vía de la representación y supone quedar en deuda con las minorías aisladas y marginadas, y con la reivindicación de sus derechos.

El ejemplo colombiano comprueba que el escenario en el que se toman las decisiones de transformación es en el que opera la democracia representativa. Por ello, su mejora y su consolidación definirán el éxito o no de la democracia. Si bien se dio un paso importante con la reforma política de 2003, porque se redujo el número de partidos, y de esta forma se combatió la atomización de las organizaciones políticas que sin recorridos afloraban de forma coyuntural en cada periodo electoral, las apuestas individuales aún perviven, gracias a que los autores de la reforma se aseguraron de introducir el voto preferente como mecanismo de asignación interna de las curules obtenidas por el partido en cada elección, es decir, que si bien hay una disputa interpartidista en las elecciones, con el voto preferente también se presenta una disputa intrapartidista para el reparto de los escaños obtenidos por cada partido, lo que privilegia el personalismo sobre el proyecto



común de partido; entonces, la alternativa sería introducir el sistema de lista cerrada, en la que no es posible alterar el orden de los candidatos.

Sin embargo, la experiencia muestra que las reformas normativas a los sistemas electorales no son suficientes para lograr el ideal de partidos cohesionados ideológica y políticamente. Parece haber algo mucho más profundo y estructural que requiere ser transformado para lograr los objetivos señalados, y ese algo es la cultura democrática que sigue privilegiando la elección de personas más que a proyectos y propuestas. Además, las prácticas de clientela han logrado pervivir y reacomodarse al nuevo sistema, esto se ha hecho evidente en que listas que se “quemaron” en las pasadas elecciones al Congreso, hoy presentan sus candidatos a través de avales de partidos que obtuvieron el reconocimiento. De esta forma, se observa un nuevo fenómeno de compra

15 Defensoría del Pueblo. *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá, 2005.

16 Defensoría del Pueblo. *Experiencias: planeación y presupuestos participativos, proyecto Terra Incógnita*. Bogotá, 2005.

y venta de avales, lo que contribuye a la desarticulación y al debilitamiento de partidos políticos entendidos como aquellas instituciones organizadas que pretenden influir en el funcionamiento del Estado de una forma duradera y estable, a través de la competencia electoral¹⁷ y en los que sus miembros se identifican ideológicamente.

Por su parte, la democracia participativa contribuye a la generación de dinámicas que sirven para la expresión de necesidades que la democracia representativa no logra captar. Por ello, se considera que si se superan los problemas que se han expuesto, y se consolidan espacios reales de incidencia ciudadana en la construcción de asuntos públicos se avanzará hacia la consolidación de un modelo democrático más amplio e incluyente. Esto pasa por quitarle peso a la participación individual y promover el fortalecimiento de la organización social.

Finalmente, en el presente artículo se considera que en un sistema democrático tanto el componente de representatividad como el de participación resultan igual de fundamentales. Con esto se quiere decir, no sólo que no son excluyentes, sino que también se pueden constituir en un buen binomio que redunde en el fortalecimiento de nuestro sistema político. Para ello, como se señalaba anteriormente, no vale únicamente la reforma, se requiere de una transformación de las prácticas políticas, y en este sentido de la cultura democrática. Aunque una democracia, con tantas vicisitudes como la nuestra, se denota falaz, porque continúa marginando a sectores amplios de la población y mantiene los privilegios de sectores políticos, donde prepondera un fuerte personalismo y graves rasgos de intolerancia, sólo es posible fortalecerla a través de las mismas expresiones acordes con los principios que la inspiran. Esto, si se obtiene la democracia, a través de la democracia.

¹⁷ Ungar, Elisabeth y Arévalo, Carlos Arturo. Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En *Cátedra de Democracia y Ciudadanía*, Memorias. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2005.

Referencias bibliográficas

- Archila Neira, Mauricio. *Idas y venidas vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH y CINEP, 2005.
- Caruso Azcárate, Marcello. El derecho a la participación. En *El derecho a la participación: ordenamiento territorial, planeación y presupuestos participativos*. Bogotá, Defensoría del Pueblo-ASDI, 2005. p. 24.
- Defensoría del Pueblo. *Experiencias: planeación y presupuestos participativos, proyecto Terra Incógnita*. Bogotá, 2005.
- _____. *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá, 2005.
- Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma, 2002, p. 326.
- Dugas, John. *La Constitución del 91: ¿un pacto político viable?* Citado por: Mejía Quintana, Óscar y Formisano, Maritza. Hacia una asamblea constitucional como instrumento de democratización ciudadana y herramienta de paz en Colombia. *Revista de Estudios Sociales No 01*. Universidad de los Andes. Agosto de 1998, pp. 61-65.
- Linz, Juan J. Los peligros del presidencialismo. En *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma, p. 240.
- _____. La gobernabilidad en Colombia. En: *Revista Análisis Político*, (29). Bogotá UNAL, septiembre-diciembre 1996.
- Ungar, Elisabeth y Arévalo, Carlos Arturo. Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En *Cátedra de Democracia y Ciudadanía*, Memorias. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2005.
- Uribe, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En *Seminario de Evaluación. Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2001, p. 149.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell. *Cultura política de la democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006, Observatorio de la Democracia, Lapop, Barómetro de las Américas, Universidad de Vandervilt, 2007, p. 80.