



**HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN
COLOMBIA: ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y DE SUS DESAFÍOS**

MARÍA ÁNGEL SUÁREZ SÁNCHEZ

WILLIAM MAURICIO OCHOA CARREÑO

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Ciencias Políticas

Directora:

LUCÍA PICARELLA

Doctora en Teoría e Historia de las Instituciones Políticas Comparadas de la Universidad de
Salerno (Italia)

Universidad Católica de Colombia

Università degli Studi di Salerno

Bogotá, D.C.

2019



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Agradecimientos

Todo este esfuerzo, como todo en mi vida, está dedicado a mi Madre querida, luz y fuerza de mis días, a mi familia quienes con su ejemplo y honradez me educan a diario, Dios los bendiga por su apoyo y amor infinito... siempre.

María Ángel Suárez Sánchez

A mi Esposa y a mis Hijas, quienes con mucha paciencia comprendieron el tiempo que dediqué estos últimos años a continuar mi formación académica.

A mi Madre, quien con su bondad y ejemplo, siempre me ha animado a seguir adelante en mi vida personal, académica y profesional.

Y de manera especial, a mi Padre, un ser bello y singular, quien me amó infinitamente, y que ahora, desde el Cielo, seguirá siendo mi mayor fuente de inspiración.

William Mauricio Ochoa Carreño

A nuestra tutora Lucía Picarella, por todo el conocimiento que nos compartió en sus clases magistrales y por el apoyo que nos brindó desde que concebimos la idea, lo que nos permitió concluir esta tesis de grado.

María Ángel Suárez Sánchez

William Mauricio Ochoa Carreño

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
MARCO METODOLÓGICO	15
ESTADO DEL ARTE.....	15
Aspecto conceptual.....	15
Aspecto constitucional.....	19
Aspecto histórico	20
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	21
HIPÓTESIS	22
JUSTIFICACIÓN.....	23
OBJETIVOS.....	24
General.....	24
Específicos.....	24
METODOLOGÍA.....	26
SECCIÓN PRIMERA	29
1 DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UN PROCESO DE ADAPTACIÓN..	29
1.1 PREMISA	29
1.2 DEL ABSOLUTISMO EUROPEO A LAS IDEAS Y REVOLUCIONES	31
1.3 LAS TEORÍAS Y MODELOS DEMOCRÁTICOS	36
1.3.1 La democracia elitista	37
1.3.2 La democracia pluralista.....	40
1.3.3 Democracia deliberativa	41
1.3.4 Democracia participativa	46
1.3.5 La búsqueda del nuevo orden en América Latina	50
1.3.6 La influencia Europea.....	53
1.3.7 Las crisis.	57

1.4	AMÉRICA LATINA: ENTRE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, INVOLUCIONES Y NUEVOS MODELOS DEMOCRÁTICOS:	58
1.4.1	Populismo, caudillismo y dictaduras	58
1.4.2	La ilusión socialista	60
1.5	DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: BUSCANDO ESTABILIDAD	63
1.5.1	La economía y la inestabilidad política	63
1.5.2	La inestabilidad cíclica	65
1.5.3	Las clases medias y el clientelismo	67
1.5.4	Neopopulismo e integración	68
1.5.5	El nuevo ciclo político: La idea de concertación.....	70
1.6	CONCLUSIÓN.....	72
2	EL MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA	76
2.1	PREMISA	76
2.2	DEL BIPARTIDISMO, AL POPULISMO Y LA DEMOCRACIA RESTRINGIDA	77
2.3	LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	85
2.3.1	Antecedentes.....	85
2.3.2	Los cambios constitucionales	89
2.3.3	Del estado de derecho al estado social de derecho	92
2.4	LAS PROMESAS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	95
2.4.1	Del modelo representativo al participativo.....	96
2.5	BÚSQUEDA DE PAZ Y NUEVO CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO.....	101
2.5.1	El espíritu de la Séptima Papeleta.	101
2.5.2	En busca de la paz.....	103
2.5.3	Contexto social actual.....	109
2.5.4	Contexto económico actual.....	111

2.6	LA PRÁCTICA POLÍTICA.....	114
2.6.1	Estado de la participación política.....	115
2.6.2	Efectividad de la participación ciudadana	120
2.6.3	Apropiación de los mecanismos de participación democrática	121
2.7	CONCLUSIÓN.....	122
	SECCIÓN SEGUNDA.....	124
	CAPÍTULO 3.	125
3	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA.....	125
3.1	PREMISA.	125
3.2	EL DEBATE POLÍTICO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	127
3.3	REFERENDO.....	130
3.3.1	Bases teóricas.....	130
3.3.2	Referendos recientes en América Latina	131
3.3.3	El referendo en Colombia.	136
3.3.4	Referendo gobierno Uribe Vélez 2003	138
3.3.5	Referendo Senadora Gilma Jiménez 2010.....	142
3.3.6	Conclusiones sobre el referendo.	145
3.4	PLEBISCITO	147
3.4.1	Plebiscitos En América Latina.....	148
3.4.2	Plebiscito Santos 2016 “proceso de paz”.....	153
3.5	CONSULTAS POPULARES	157
3.5.1	Consulta Popular en Colombia	159
3.5.2	Consultas mineras	160
3.5.3	Consulta Popular Nacional “Anticorrupción”	165
3.5.4	Peñalosa 2000 “día sin carro”	168
3.5.5	Consulta Anti taurina 2017.....	170

3.6	REVOCATORIA DEL MANDATO	174
3.6.1	Revocatoria al Alcalde Gustavo Petro.....	177
3.6.2	Revocatoria a Enrique Peñalosa	179
3.7	CONCLUSIÓN.....	183
4	CONCLUSIONES.....	185
	ANEXO 1: INDICADORES DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD.....	196
	Índice de Democracia (Democracy Index)- (The Economist Intelligence Unit).....	196
	Índice sobre el Estado de la Democracia en el Mundo. (Institute for Democracy and Electoral Assistance)	196
	Edelman Trust Barometer (Confianza en las instituciones).....	196
	Índice de Libertad Humana. (Cato Institute, Fraser Institute & Friedrich Naumann Foundation).....	197
	Encuesta de Cultura Política DANE.....	197
	Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia.	198
	Informe de Latinobarómetro.....	198
	ANEXO 2: ESTADÍSTICAS E INDICADORES AMÉRICA LATINA.	199
	Gráfica 1: Producto Interno Bruto Latinoamérica - USA.....	199
	Tabla 1: Principales productos de exportación según participación en el total.....	200
	Gráfica 3: Deuda externa como porcentaje del PIB	200
	Gráfica4: Desempleo América Latina.	201
	Tabla 2: Inflación por aumento de precios al consumidor.	201
	Gráfica5: Inflación América Latina - USA	201
	Gráfica6: Índice de competitividad global (GCI).....	202
	Gráfica7: Desempeño Educación Superior.....	202
	Tabla 3: Índice de democracia 2018: Tipo de Régimen.....	203
	Gráfica8: Índice de democracia 2018: América Latina - USA	203

Gráfica9: Índice funcionamiento proceso electoral 2018:.....	204
Gráfica 10. Retroceso, en vez de progreso económico.....	204
Gráfica 11. El problema económico, es percibido como el más importante:.....	205
Gráfica 12. Situación económica no es percibida como buena	205
Gráfica 13. Situación económica es percibida mayoritariamente, como mala.....	206
Gráfica 14. Expectativa económica futura: Positiva excepto en Venezuela.	206
Gráfica 15. Apoyo a la democracia	207
Gráfica 16. Confianza en el poder judicial:	208
Gráfica 17. Confianza en el poder legislativo	208
Gráfica 18. Confianza en los partidos políticos.....	209
Gráfica 19. Confianza en la institución electoral	209
Gráfica 20. Confianza en el gobierno.....	210
Gráfica 21. Corrupción.....	211
ANEXO 3. TABLA DE RESUMEN Y TEST DE PRUEBA.....	211
Tabla de Resumen	211
Test de Prueba	215
Sustentación de la calificación:	216
BIBLIOGRAFIA	218

RESUMEN

Después tres décadas de promulgada la Constitución Política, es imperativo constatar, si en la práctica los mecanismos de participación democrática han logrado los efectos para los que fueron previstos y si el fin de promover la intervención ciudadana en los asuntos que la afectan, se ha materializado o si esos instrumentos han quedado como derechos en el papel, sin que los ciudadanos los hayan podido ejercer de manera efectiva. Esta investigación evidencia el nivel de aplicación real de los mecanismos de participación consagrados en la Constitución, comprobando, mediante el análisis de indicadores, datos y de casos prácticos, si Colombia ha avanzado en la superación de las limitaciones que dificultan el ejercicio real de esos derechos.

Palabras clave: Estado social de derecho, democracia, participación, elecciones, política, paz, gobierno, constituyente, constitución, dictadura, populismo, demagogía, clientelismo, plebiscito, referendo.

ABSTRACT

After three decades of the promulgation the Political Constitution, it is imperative to verify whether, in practice, the mechanisms of democratic participation have achieved the effects for which they were intended and whether the purpose of promoting citizen intervention in matters that affect it has materialized or if those instruments have remained as rights on paper, without citizens having been able to exercise them effectively. This investigation shows the level of real application of the participation mechanisms enshrined in the Constitution, verifying, through the analysis of indicators, data and practical cases, whether Colombia has made progress in overcoming the limitations that hinder the real exercise of those rights.

Key words: Social state of law, democracy, participation, elections, politics, peace, government, constituent, constitution, dictatorship, populism, demagogy, clientelism, plebiscite, referendum.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 avanzó hacia la configuración de Colombia como un estado social y democrático de derecho, estableciendo una fórmula constitucional dirigida a garantizar la efectividad de los principios fundamentales consagrados en la Constitución Política.

Para tal efecto, diseñó una estructura constitucional cuya configuración y orientación general está dirigida a que sus normas orgánicas, especialmente, las referidas al funcionamiento y organización del Estado, sólo se justifiquen cuando su desarrollo y operatividad permitan la materialización de su marco axiológico.

Sobre el particular, la Corte Constitucional señaló que la Constitución Política de 1991, *“está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma”*. (Corte Constitucional, 1991, pág. 1)

Con este diseño político institucional, la Asamblea Constituyente respondía al llamado de la sociedad colombiana, la academia y los movimientos sociales como el de *“la séptima papeleta”*, (Carrillo Flórez, 2016, pág. Web) que sufriendo violentos embates del narcotráfico contra las instituciones, discutían, sobre nuevas formas de organización política capaces de promover mayores oportunidades para decidir, en una democracia participativa, con plenas garantías de paz y respeto a los derechos fundamentales.

Para entonces, se debatía sobre la validez de nuestra democracia, y eso implicaba examinar la vigencia real de las condiciones necesarias para su existencia, pues como sugería Estanislao Zuleta: *“...La sola existencia de los derechos es una condición muy restringida de la democracia. Los derechos son importantes, pero la democracia consiste en algo más, que tiene que ver con las posibilidades efectivas de realización de esos derechos”* (Zuleta, 2018, pág. 1).

En igual sentido, frente a la definición mínima de democracia Norberto Bobbio hace referencia a un “...conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. Además señala, que el correcto funcionamiento de un régimen democrático, descansa en el respeto a sus instituciones, aunque existan fuerzas con diferencias esenciales en el núcleo del poder. (Bobbio, 1986, pág. 8).

De lo anterior se deriva, que para resolver el problema de falta de opciones reales para la participación de la gente en las decisiones democráticas, no era suficiente crear instituciones políticas en el marco de una nueva Constitución, o darles existencia jurídica en las leyes, si con ello no se mejoraban los niveles reales de participación ciudadana y la opinión de las personas sobre la vigencia y efectividad de su democracia.

En respuesta a las demandas sociales y a los debates que se dieron al respecto, la nueva Constitución de 1991 a diferencia de la promulgada en 1886¹ - que carecía de instrumentos para impulsar los derechos a la participación ciudadana-, creó una serie de instituciones políticas con rango constitucional, para materializar los principios, derechos y deberes. Esto, al menos en teoría, permite identificar a la nueva Constitución como una de tipo material o normativa.

En lo referente a la participación de los ciudadanos, tanto el preámbulo, como el artículo 1° de la Constitución Política de 1991, (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 1) establecen que Colombia es un estado *participativo y pluralista*, contrastando en este aspecto con la Constitución de 1886, que establecía una *democracia simplemente representativa*. De ahí que atendiendo a este cambio esencial, el constituyente dispuso la incorporación de mecanismos de participación, propios de las democracias participativas.

Aquí, cabe una precisión respecto a la noción de democracia directa, pues como bien anota Picarella:

“En los últimos años el lenguaje político ha acudido a expresiones como democracia directa, participativa, deliberativa, a menudo superponiéndolas y alimentando confusiones...” (Picarella, 2018, págs. 41-42).

¹ Esta Constitución fue derogada por la Constitución Política de 1991, según lo señalado el artículo 380

La idea de democracia directa remite al modelo ateniense que implicaba participación directa de los ciudadanos, lo cual puede parecer utópico en las democracias actuales, con excepciones como Suiza, estado que por su tradición y características geopolíticas sociales, institucionales y culturales parece diseñado para la participación ciudadana en todas las decisiones, y para aceptarlas incluso cuando *nueve de cada diez iniciativas ciudadanas fracasan en las urnas*, pues asumen que esto agita el debate público y lo mejora. (Kaufmann, Büchi, & Braun, 2010, pág. 54).

En cambio, el término democracia participativa (participatory democracy) surge de los movimientos en defensa de los derechos civiles de los años setenta y se afianza en la Universidad de Michigan, con la declaración de Port Huron o “*agenda para una generación*” documento que precisa los elementos de ese tipo de democracia:

- Que las decisiones claves sean impulsadas por grupos políticos
- Que la actividad política sea considerada socialmente como algo positivo
- Que la política sea un medio para llevar a las personas fuera de su aislamiento, a hacer vida en comunidad.

En esta visión, una democracia sana no solo elige libremente a sus gobernantes, sino que en especial, abre espacios suficientes para permitir a la gente decidir sobre aspectos claves de su vida en comunidad. No obstante, en las democracias modernas los ciudadanos son convocados con más frecuencia para elegir, que para decidir, y es excepcional que se les convoque a plebiscitos, consultas, o referendos, para escuchar su decisión directa, en vez de elegir a quienes los representarán para tomar esa decisión.

Los mecanismos de participación definidos en la Constitución de 1991, son instrumentos propios de las democracias directas. Altman, anota que esta es “*un conjunto de instituciones que permiten que los ciudadanos emitan su opinión y decidan sobre temas particulares directamente en las urnas, a través del sufragio universal y secreto.*”, (Altman, 2010, pág. 1), mas no por eso el diseño institucional que consagra nuestra Constitución puede catalogarse como democracia directa, siendo más bien participativa.

Esta clasificación toma en cuenta la declaración constitucional antes citada, y la anotación crítica de Picarella, respecto a que las democracias participativas surgen por lo general de movimientos políticos en pro de los derechos civiles (Picarella, 2018, pág. 42) bajo los cuales bien se puede incluir el de la *séptima papeleta*, que motivó la Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 1991.

Los mecanismos de participación fueron consagrados en el Capítulo I del Título IV “De Las Formas de Participación Democrática”, definiendo en el artículo 103 lo siguiente: “*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. (...)*” Los reglamentos para las formas de participación democrática se desarrollaron en a través de leyes estatutarias, las cuales definen el contenido, el alcance y el procedimiento para su ejercicio, siempre con el objetivo de garantizar su efectividad.

Después de veintisiete años de la Constitución Política de 1991, es importante constatar si en la práctica, estos mecanismos han logrado los efectos para los que fueron previstos y si el fin de promover la intervención ciudadana en los asuntos que la afectan, se ha materializado completamente, o por el contrario, esos instrumentos han quedado como derechos solo en el papel, sin que los ciudadanos los hayan disfrutado.

Acogiendo las conclusiones de Picarella sobre la crisis actual en los sistemas democráticos, sometidos a profunda redefinición de sus elementos de representación y participación, y que se traduce en *descontento, alejamiento y abstención*, (Picarella, 2018, pág. 129), se examinará la validez y grado de participación de la democracia colombiana, en cumplimiento de normas constitucionales que lo consagran como derecho formal.

Anotamos además, que las redefiniciones políticas sobre democracia tienen que ver con el tipo de relaciones de poder en que se basan, pues según señala Weber, -citado por Camacho Pérez- “*..Toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera, es legítimo*” (Camacho Pérez, 2018, pág. 24). Buscamos verificar la validez y vigencia real de las instituciones políticas que la Constitución estableció para la participación ciudadana.

Se evaluará si el diseño político institucional y normativo facilita a la gente superar las múltiples barreras que enfrenta en su derecho a participar en condiciones cualitativas y cuantitativas suficientes, asegurando legitimidad y sostenibilidad del sistema democrático. Esto sin caer en los dos errores teóricos que advierte Simón Pachano: De una parte, la herencia histórica de la teoría de la dependencia, junto al predominio del marxismo en ciencias sociales, y de otra, el cuestionamiento hostil hacia la democracia política, peyorativamente calificada como *formal o procedimental*.(Pachano, 2008, pág. 13).

De no comprobarse que existe un adecuado diseño político institucional y que se han logrado resultados valiosos en términos de participación ciudadana, no solo se estaría ante derechos constitucionales que se vuelven disposiciones declarativas sin posibilidad de realización, sino que además, se tendría una grave crisis del sistema democrático, viciado al no facilitar el ejercicio de derechos que con tanta razón y vehemencia le reclama el pueblo.

Analizaremos el sustento teórico de los mecanismos de participación, su esencia, el sentido político, su contexto, el desarrollo sustantivo y procedimental, así como su evolución real y resultados, detallando los casos de mayor impacto, y las causas que han permitido o no, su materialización.

La presente investigación se desarrolló en tres secciones: La introducción y el marco metodológico se trabajaron conjuntamente por los dos autores. La primera sección que incluye los capítulos sobre la democracia en América Latina y el modelo de democracia participativa en Colombia son autoría de William Mauricio Ochoa Carreño y expone los conceptos generales, contextos sociales, culturales, económicos, las dificultades, barreras de acceso e indicadores de democracia, en los que gravita la participación política y social de los colombianos.

En la segunda sección, que incluye el Capítulo Tercero, elaborada por María Ángel Suárez Sánchez, se analiza y explica, cómo dentro de esos contextos, con sus deficiencias y barreras, han operado en la práctica los mecanismos de participación democrática y social en Colombia. Finalmente, la sección tercera, es obra conjunta de los autores e incluye las conclusiones generales, los indicadores sobre democracia y los anexos.

MARCO METODOLÓGICO

ESTADO DEL ARTE.

Abundante literatura especializada ha merecido el tema de la democracia en Colombia. Un análisis sistemático de esa producción intelectual y académica permite agruparla en cuatro partes: Primero, los trabajos dirigidos a examinar los aspectos conceptuales y filosóficos que se involucran en las nociones actuales de democracia y participación ciudadana. Segundo, los que abarcan específicamente temas relacionados con la aplicación de las normas constitucionales y legales así como el desarrollo de la jurisprudencia de derechos humanos y sobre la afectación de la participación democrática y social en Colombia. Tercero, los que apuntan a analizar la evolución histórica del proceso democrático y cuarto, los orientados a explicar los fenómenos políticos que subyacen en esa evolución.

Entre estos últimos, deberá diferenciarse por su metodología, los que abordan el tema mediante el análisis conceptual, y los que intentan explicarlo utilizando herramientas como las encuestas y otros instrumentos estadísticos.

Sin embargo, no se encuentra una investigación que explique la participación democrática contrastando los derechos y declaraciones constitucionales con los resultados prácticos de los mismos, evaluados no solo a la luz de cifras e indicadores de participación, sino a través de un análisis politológico de la forma en que han evolucionado normativamente tales disposiciones. A continuación, se relacionan algunos escritos destacados referentes a la participación democrática:

Aspecto conceptual

Entre los problemas y retos que enfrenta la democracia, Zuleta plantea su fragilidad, y expone cómo en la esencia democrática está reconocer que nuestras decisiones políticas están influidas por la dificultad de pensar por nosotros mismos. (Zuleta, 2010, pág. 81). Para Norberto Bobbio, una democracia, entendida como la antítesis de una autocracia, se caracteriza por tener “... *un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*” (Bobbio, 1986, pág. 152)

Los efectos de las transformaciones de la democracia moderna, que se han dado por conflicto entre los aspectos procedimentales y los sustantivos erosionando las bases del sistema, son analizados en profundidad por Lucía Picarella, autora que examina con claridad las propuestas que se han expuesto para superar el problema, tanto en Europa, como en América Latina. (Picarella, 2018, págs. 97-144).

En otro escrito, Picarella también explica que la influencia de la doctrina europea en el desarrollo constitucional de América Latina debe conjugarse con la realidad, y resolver las expectativas sobre la desigualdad, que obstruye las garantías y la participación, dificultando la convivencia pacífica y la estabilidad. (Picarella, 2015, págs. 43-71).

La noción de democracia deliberativa expuesta por Bessette entre 1980 y 1994 sugiere que una democracia funciona y es “*genuina*”, si la gente puede formar y hacer parte de partidos políticos para avanzar en sus metas, persuadir a otros ciudadanos de la validez de sus ideas políticas a través de una prensa libre, y ejercer su derecho a elegir y ser elegido, votando por el candidato de su referencia, sin temor y sin ninguna clase de intimidación. (Bessette & Pitney, 2009, págs. 217-220).

El desarrollo filosófico de la noción de democracia deliberativa involucra a autores como Habermas, Elster, Cohen y Dryzek. Pero, ¿qué es deliberar? – Es *Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.* (Real Academia Española, pág. On Line).

Esta noción de democracia involucra una comunidad esencialmente política, en la cual se toman decisiones por medio de la discusión amplia de los temas y en la que todos concuerdan en que la decisión que se tome, debe ser acordada entre todos, pero debe tenerse en cuenta que, como explica Velasco “*El éxito de una forma deliberativa de democracia depende de la creación de condiciones sociales y culturales, así como de arreglos institucionales que propicien el uso público de la razón*”.(Velasco, 2009, pág. 78)

José María Gil Robles, ex presidente del Parlamento Europeo, explica que en la democracia directa, las cualidades de inmediatez y eliminación de intermediarios entre gobierno y pueblo, son al mismo tiempo un problema para comunidades numerosas y complejas, al decidir sobre asuntos que no pueden reducirse a un sí o un no.

En la Unión Europea, por ejemplo, no se contempla la democracia directa, con lo cual la deliberación se reduce al ejercicio de escoger a los representantes del pueblo. (Gil Robles, 2017, págs. 2-8).

Al pasar de la decisión directa, a la elección de representantes que luego deciden por el pueblo, aparece el problema de legitimidad de los elegidos, el cual según Gil Robles, -citando a Burdeau- tiene dos requisitos claves:

En primer lugar, una relación de confianza entre el representante y el representado, llevando a que el primero cumpla –idealmente- un conjunto de atributos mínimos, como rectitud, independencia y capacidad para decidir. En segundo lugar, que el pueblo representado elija con civismo, en búsqueda del “bien común” con información completa y objetiva, en un ambiente seguro y libre. Por último, también se requiere que exista una relación directa y fácil entre el representante y el representado. (Gil Robles, 2017, pág. 6).

Pero resulta evidente, que los anteriores requisitos se dan en forma imperfecta, causando crisis de legitimidad en las democracias representativas. Sartori, al analizar la representatividad del parlamento, concluye que éste puede carecer de semejanza y sintonía con sus representados y luego, explica el funcionamiento de la política como profesión afirmando que el político tiene una relación de dependencia con su partido, pues deriva de este su modo de vida. (Sartori G. , 1999, págs. 205-206).

Al explicar lo que sería una participación que llamaríamos *efectiva*, Sartori -citado por Echeverry Jiménez- aclara: “...considerar el mero acto de votar como participación es poco más que una manera de hablar y, desde luego, nos deja con un significado muy diluido del término”.(Echeverry Jimenez, 2010, pág. 65).

Así lo confirma Guevara Salamanca en su tesis, en la cual expone que, para que funcione la democracia participativa, la ciudadanía debería tener unas cualidades que son precisamente las que en realidad no posee y por el contrario, se trata de un ciudadano promedio que es “*Individualista, dependiente racionalmente, apolítico, no participativo y, por supuesto, insolidario*”.(Guevara Salamanca, 2009, pág. 52).

Desde luego, este ciudadano promedio también es influenciado fuertemente por los medios de comunicación, los cuales según expone Chomsky, pueden estar desarrollando una agenda de propaganda para ciertas ideas políticas, impulsadas por pequeños grupos con grandes intereses políticos y económicos, “...cuando la propaganda que dimana del Estado recibe el apoyo de las clases de un nivel cultural elevado y no se permite ninguna desviación en su contenido, el efecto puede ser enorme.”.(Chomsky, 2004, pág. 3).

Sol Arriaza relata cómo han surgido situaciones atípicas, en las que regímenes claramente totalitarios o autocráticos, apelan a mecanismos de democracia directa como el referendo y el plebiscito, para hacer reformas constitucionales que en la práctica, aumentan el poder del ejecutivo, restringen los controles que debería tener y limitan las libertades civiles. (Sol Arriaza, 2012, pág. 42).

En Colombia, tal como explica David Recondo, a partir de 1986 con el monopolio y reparto bipartidista del poder, se agudizan las rivalidades políticas en los partidos y esto, unido a la fragmentación territorial causada por el dominio de guerrillas, narcotraficantes o grupos paramilitares dio lugar a que caudillos o líderes regionales traficaran los votos de sus clientelas vendiéndolos al mejor postor. (Recondo, 2008, pág. 46).

Subsiste además, el problema expuesto por Guevara: Una participación bien informada y libre implica ciudadanos que hayan solucionado sus necesidades básicas, dado que aquellos que sufren limitación en ese sentido, suelen participar condicionados a respaldar aquellas propuestas políticas que los favorezcan y les resuelvan el problema puntual del día, aunque ello implique agravarlo en el largo plazo. (Guevara Salamanca, 2009, págs. 46-48) De ahí que a ese populismo se le critique diciendo que es “*pan para hoy, hambre toda la vida*”.

Arévalo, Angarita y Jiménez explican la insatisfacción general con la participación política en toda América Latina, mostrando que como resultado de las estructuras políticas excluyentes, de la falta de credibilidad en líderes políticos y partidos tradicionales, han surgido nuevos liderazgos que incursionan en la política con movimientos personalistas independientes, con lo cual agravan aún más la crisis de los partidos y el detrimento de las instituciones políticas. (Arévalo, Angarita Tovar, & Jiménez Hernández, 2013, pág. 234)

Finalmente, conviene tener en cuenta a la MOE cuando explica lo siguiente:

“Dadas las herramientas constitucionales y legales para hacer real la soberanía popular y la democracia participativa se requiere además, un profundo compromiso ciudadano e institucional con la democracia, contar con la información necesaria que permita construir líneas de base para evaluar de forma permanente el estado de la participación democrática, para de esta manera poder avanzar con información fiable hacia su profundización y consolidación”.(M.O.E., 2012, págs. 4-5)

Aspecto constitucional

El movimiento de la séptima papeleta que dio origen a la Asamblea Constituyente y a la Constitución Política de 1991, surge como respuesta a la crisis de legitimidad de las instituciones políticas colombianas en ese momento, por eso, desde el inicio de las sesiones, uno de los objetivos políticos era crear espacios para una activa participación ciudadana. Era de tal magnitud la crisis de credibilidad en las instituciones que en esto coincidieron casi todos los constituyentes de los sectores de izquierda y de derecha.

Al respecto, anota Escudero Urango que *“En nuestro país la consagración de la democracia participativa tiene su fundamento en la ineficacia estatal, que se denota por la distorsión de los fines del Estado, por la excesiva regulación administrativa (tramitomanía) por las desigualdades en el desarrollo regional (demasiada concentración político – económica) y por la ausencia de una cultura participativa y de control de la gestión pública por parte de los ciudadanos”.* (Escudero Urango, 2002, pág. 31).

La Constitución de 1991 tiene más de 38 artículos referidos a la democracia participativa, dentro de los cuales se destacan: El reconocimiento que en la parte dogmática se hace a la participación ciudadana, considerándola como un *valor constitucional*, luego, el artículo 1° consagra las características del Estado Social de Derecho colombiano, diciendo que la naturaleza jurídica de este, es ser *democrático, participativo y pluralista*.

El artículo 2° establece el alcance de la participación ciudadana, señalando que: *“son fines esenciales del estado... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;* por su parte el artículo 3° establece que: *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del*

cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...”, de igual forma, el artículo 40, consagra la *participación ciudadana* como derecho constitucional fundamental y en el artículo 103, se estipulan los mecanismos y las formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

En resumen, con la nueva Constitución la participación ciudadana logró un rango constitucional especial, considerándose al mismo tiempo como un derecho, un deber, un fin y uno de los principios del Estado Social de Derecho. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) -artículos 1, 2, 3 y 103- (Picarella, 2015, pág. 63).

Queda claro que este nuevo diseño constitucional ordena impulsar la participación ciudadana y que el pueblo puede ejercer este derecho de manera directa, o por medio de sus representantes. Formalmente al menos, estamos en una *democracia representativa*.

Aspecto histórico

El análisis de Álvarez y Henao sobre cultura política y democracia en Colombia luego de la Constitución de 1991 se refiere especialmente a la política educativa, sugiere una evolución hacia una docencia y pedagogía más involucradas en los asuntos políticos, que ha logrado poco a poco una secularización y avances progresivos hacia una ética liberal individualista y luego buscando “...desarrollar en los estudiantes la capacidad de resolución de problemas de convivencia, la priorización de valores, la promoción, defensa y respeto de los derechos humanos como fundamentos de la democracia y la paz...”. (Álvarez Ossa & Henao Franco, 2015, pág. 169).

Echeverry Jiménez explica la participación ciudadana luego de la Constitución de 1991, citando a María Teresa Uribe de Hincapié: “*Hace diez años abrigábamos la esperanza de que la democracia participativa fuese algo así como la clave que abriría todas las puertas bloqueadas por siglos de exclusión y de abandono [...] Hoy predomina el desencanto y un sentimiento vago de cansancio*”. (Echeverry Jimenez, 2010, pág. 83)

La dispersión normativa y jurisprudencial puede haber causado confusiones en la ciudadanía a la hora de participar y que luego de la Constitución de 1991, se dio una *avalancha legal* y normativa que paradójicamente se convirtió en un gran obstáculo para la participación. (Hurtado Mosquera & Hinstroza Cuesta, 2016, pág. 67).

En un elaborado recuento de la evolución histórica de nuestra política luego del Frente Nacional, realizado por Caballero, Pachón y Posada, se resalta la trascendencia de este pacto político, que si bien surge de acuerdos elitistas, permitió el retorno de la democracia y llevó algunos años de paz a nuestra sociedad. Destacan igualmente que entre los años 60 y 70, este esquema político logró preservar buena parte de la democracia en un contexto regional en que eso era “*Más bien raro en América Latina*”. (Caballero Argáez, Pachón Buitrago, & Posada Carbó, 2012, págs. 29-32).

En la reseña de Cruz Rodríguez sobre la obra de González Jácome, este autor expone como las discusiones políticas y académicas sobre democracia, Estado de derecho, liberalismo y autoritarismo, fueron utilizadas en las interpretaciones que se dieron a la normatividad sobre los estados de excepción. Expone cómo por ejemplo los militaristas cuestionaban la utilidad de la democracia para enfrentar la amenaza comunista, por la insuficiencia de las herramientas constitucionales que el estado proporcionaba a las fuerzas militares para defender el orden institucional. Muestra también como en Colombia la línea jurisprudencial se orientó a reinterpretar la vaguedad de los textos constitucionales para ajustarlos a las necesidades políticas del momento. (Cruz Rodríguez, 2017, pág. 227).

En su mirada sistemática de la historia política luego de 1991, Peña Contreras la caracteriza por el surgimiento de *redes de inclusión* ligadas a fenómenos de narcotráfico y corrupción, que terminaron anulando las políticas oficiales de inclusión, desestabilizando la democracia. Para Peña, se pasó de la estratificación social a la diferenciación funcional. La violencia y terrorismo de guerrillas y narcotraficantes toman el rol de sustitutos funcionales del Estado, así como el clientelismo asume el de los partidos, condicionando el ejercicio de la justicia y de los derechos. (Peña Contreras, 2007, pág. 225).

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Refieren Agudelo y Román, como Aristóteles asumía que dos de los tres fundamentos o bases de la democracia, se relacionaban con el derecho a participar. La *libertad* era referida al derecho a tomar la palabra y proponer libremente en la asamblea y la *igualdad* se asimilaba a que todos los ciudadanos tenían exactamente el mismo derecho a participar.

El tercer elemento básico, *la vida en comunidad*, se entendía como el deber ciudadano de aceptar de buen grado y cumplir las responsabilidades o encargos que le hacía la Asamblea. (Agudelo Zorrilla & Román Negroni, 2018, págs. 73-74).

Entre sus problemas, las democracias involucran esa percepción de los ciudadanos respecto a que no se ven representados plenamente por sus gobernantes y no encuentran espacios suficientes para participar en la toma de decisiones que los afectan.

Esto, explica Reveles Vásquez, se refleja en escasa participación, debilidad de las organizaciones políticas, desconfianza en las instituciones políticas, fragilidad y corrupción del Estado de derecho y gobernantes con *status* privilegiado en lo económico, etc., “*muchos de estos elementos dieron lugar a un malestar generalizado hacia la política en la democracia, por lo que líderes autodenominados “anti sistema” surgieron y lograron un éxito inusitado, llegando incluso a conquistar el poder*”.(Reveles Vásquez, 2017, pág. 4).

El problema que plantea esta investigación es el deficiente diseño constitucional y legal de los mecanismos de participación, en el ejercicio de los derechos políticos en un ambiente social, económico, político y cultural que limita, en vez de promover, la participación de los ciudadanos en las decisiones que van a afectar su futuro, es decir, en la existencia formal y no real de una democracia participativa.

Lo anterior nos lleva a preguntar: ¿Cuáles son las limitaciones jurídicas y políticas que impiden que en la práctica se garantice la efectividad de los mecanismos político-jurídicos e institucionales de participación democrática y social?

HIPÓTESIS

La participación democrática y social en Colombia no ha sido efectiva, por cuanto las normas constitucionales, el diseño político institucional sobre los mecanismos de participación y las dificultades culturales, sociales, económicas y políticas del entorno, han entrabado, en vez de impulsar, el ejercicio real de este derecho político.

JUSTIFICACIÓN.

El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación de Historia, Cultura e Instituciones, pues realizará un estudio teórico y práctico de los mecanismos de participación democrática y social dispuestos en la Constitución de 1991, cuyo propósito es verificar la efectividad de la democracia participativa en el Estado colombiano, analizando para tal efecto, las barreras y limitaciones para el ejercicio de este derecho político. Entre estos factores se revisará la incidencia de la violencia en la participación ciudadana, lo cual guarda concordancia con la Maestría de Ciencia Política que hace énfasis en paz e integración. La participación es esencial en la legitimación del poder y consecuentemente, en la gobernabilidad y sostenibilidad de las democracias, así se entiende por ejemplo en (Camacho Pérez, 2018, pág. 27).

Cuando grandes grupos de población no participan en las decisiones políticas, o cuando lo hacen en condiciones de desinformación, ignorancia, precariedad, bajo indebidas presiones, o enfrentando trámites y trabas normativas que la dificultan, el resultado de la participación queda viciado. Es entonces cuando segmentos de opinión pública descalifican a sus instituciones políticas, rechazan el desempeño de sus gobernantes, dejan de verse representados por aquellos a quienes eligió, y llegan a organizar fuertes protestas.

Esto ha ocurrido recientemente en países de circunstancias políticas tan disímiles como Francia con el movimiento “chalecos amarillos”, España con movimientos a favor y en contra de la independencia de Cataluña, Colombia donde recientemente la discusión respecto a la ley reglamentaria sobre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), parece haber abierto de nuevo los desencuentros políticos entre los sectores que la apoyan sin reservas y los que piden cambios estructurales.

La apatía a participar, la descalificación, la opinión adversa, la censura pública de grandes grupos de la población al desempeño de sus representantes y de sus instituciones políticas, son claras señales de alerta a todo el sistema democrático, puesto que de no ser atendidas, causan desconfianza en el sistema de gobierno, reducen su gobernabilidad y presionan cambios no siempre convenientes ni pacíficos, en la estructura de poder que no supo gobernarlos.

Así lo exponen Corbet y Gurdgiev, al analizar las democracias occidentales, en especial USA y Australia, concluyendo que la desconfianza es mayor entre los más jóvenes (*millenials*) muy escépticos frente a los valores tradicionales de la democracia liberal que genera profundos desbalances socio políticos que no son atendidos adecuadamente con la respuesta institucional. (Corbet & Gurdgiev, 2017, págs. 24-28)

Se trata entonces, de verificar la efectividad, es decir, el ejercicio real y práctico de los derechos a la participación democrática, un asunto de importancia crítica para estudiar la vigencia en Colombia de la democracia participativa.

OBJETIVOS.

General

Investigar y caracterizar el nivel de aplicación real de los mecanismos de participación democrática descritos en la Constitución, comprobando si el desarrollo normativo ha facilitado el ejercicio de esos derechos, o no.

Específicos

- Determinar cuál fue la intención prevalente o el espíritu del Constituyente de 1991 al definir a Colombia como un Estado democrático y participativo.
- Establecer cuáles mecanismos de participación democrática se han llevado a la práctica, en el marco de la Constitución de 1991.
- Establecer las limitaciones en la adopción de estos mecanismos de participación democrática, que han impedido su efectividad, haciendo que, en la práctica, los colombianos no puedan participar de manera directa en las decisiones que los afectan.
- Identificar las limitaciones jurídicas y políticas que no permiten que en Colombia se garantice la efectividad de la democracia participativa.
- Analizar la operatividad de los mecanismos de participación democrática de casos concretos, específicamente de los procesos de participación, que han tenido trascendencia nacional:

- Referendo:
 - El referendo constitucional en Colombia promovido por el Gobierno Nacional y realizado el 25 de octubre de 2003.
 - El referendo constitucional promovido en 2011 por la congresista Gilma Jiménez y que llegó hasta la aprobación del Senado de la República del proyecto de ley que lo convocaría para decidir sobre imponer prisión perpetua a los abusadores de menores de 14 años.

- Plebiscito:
 - El plebiscito sobre los acuerdos de paz de Colombia de 2016 para la refrendación de los acuerdos entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La votación se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016.

- Consulta Popular:
 - La consulta popular del Distrito Capital del 29 de octubre de 2000, que consultó a los ciudadanos de Bogotá la posibilidad de dejar de usar el carro particular un día al año.
 - La consulta anti taurina, promovida por ciudadanos de Bogotá, en la que se definiría si las corridas de toros seguirían oficiándose en la Plaza de Toros de “La Santamaría”. Fecha: 13 de agosto de 2017.
 - La consulta anticorrupción promovida por un grupo de políticos de sectores de izquierda, para decidir sobre siete medidas contra la corrupción. Convocada para agosto 26/ 2018

- Revocatoria del Mandato:
 - Revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro periodo 2012 y 2015.
 - Revocatoria del Mandato del Alcalde Mayor de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño 2016 y 2019.

METODOLOGÍA.

Esta investigación es de tipo cualitativo y usa enfoque empírico analítico² apoyado en cifras y estadísticas. Inició con el rastreo y recolección de información que se interpreta en lo politológico, contrastándola con casos específicos, para responder al problema y objetivos planteados, hasta verificar si se confirma o no la hipótesis planteada.

El objeto de investigación, es el ejercicio real y efectivo de los mecanismos de participación ciudadana definidos en la Constitución. (Art. 103). Aclarando desde ahora que a pesar de que ese artículo menciona como *instancias* de participación la concertación, control y vigilancia de la gestión pública, ellas no se incluyen en este estudio.

Por construcción metodológica, se define como participación *real* la que pueda sustentarse objetivamente en cifras, incluyendo datos estadísticos siempre que provengan de estudios o encuestas aplicadas por entidades de reconocido prestigio investigativo, y con muestras representativas de la población. El ejercicio *efectivo* de los derechos, se analiza de manera subjetiva, analizando los datos bajo criterios de eficacia, logro de objetivos planteados, eficiencia, y uso racional de los recursos disponibles.

Para calificar cuanto se han superado las barreras económicas, sociales, culturales, normativas, políticas y de seguridad que obstruyen los derechos de los ciudadanos a participar, se utilizó una matriz de prueba, con escala de calificación de 0 a 5, donde 0 es una barrera no superada y 5, una que se superó. La calificación se sustenta con argumentos y pruebas que se incluyen en los anexos.

Esta matriz de prueba, diseñada y aplicada por los autores, intenta asegurar una calificación lo menos subjetiva posible respecto a la forma en que los colombianos han enfrentado las barreras que les impiden el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos de participación política. Para la construcción teórica de la matriz se seleccionaron, para cada una de las seis condiciones que constituyen barreras al ejercicio de los derechos a la participación, dos variables que fuesen medidas con periodicidad anual por entidades de reconocido prestigio.

² Este enfoque de investigación se detalla ampliamente en: Metodología de investigación en la ciencia política: La mirada empírico analítica – (Pino Montoya, José Wilmar).

Test de prueba						
Se califica qué tanto se ha avanzado en la superación de barreras al ejercicio de la participación						
Condición analizada, o variable	0 a 0,99	1 a 1,99	2 a 2,99	3 a 3,99	4 a 5	Promedio
	Nada	Muy poco	Poco	Medianamente	Mucho	
Barreras económicas						
Barreras sociales						
Barreras culturales						
Barreras legales y normativas						
Inseguridad y falta de transparencia						
Barreras políticas						

Tipo de barrera	Variables que la miden	Fuente de datos
Barreras económicas	PIB per cápita	World Bank
	Desempleo	DANE / Venegas Loaiza
Barreras sociales	Matrícula universitaria	World Bank
	Tasa incidencia de pobreza	World Bank
Barreras culturales	Porcentaje de Mujeres en el parlamento	World Bank
	Conocimiento de mecanismos de participación	Registraduría Nacional del Estado Civil & U. Javeriana
Barreras legales y normativas	imperio de la ley	Corporación excelencia en la justicia
	Jurisprudencia*	Corte Constitucional Corte Suprema de Justicia Consejo de Estado
Inseguridad y falta de transparencia	Índice de corrupción	Transparency International
	Opinión sobre el sistema electoral	Registraduría Nacional del Estado Civil & U. Javeriana
Barreras políticas	Cultura política	DANE
	Opinión sobre la política	DANE

*Con excepción de la variable Jurisprudencia, que es de construcción subjetiva, sustentada en los casos analizados y fallados por las altas Cortes colombianas en relación con el ejercicio de los derechos a la participación, todas las demás variables de la matriz están definidas conceptualmente por las entidades (fuente de datos) que las monitorean.

Para generar su calificación los autores consultaron y evaluaron los indicadores más actualizados y disponibles sobre las variables a analizar. La calificación se promedió, y ese promedio, se tomó para elaborar las conclusiones.

La sustentación de la calificación de los autores a cada variable, se presenta de manera detallada con el anexo 3. (Test de prueba)

SECCIÓN PRIMERA

SECCIÓN PRIMERA

CAPÍTULO 1

1 DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UN PROCESO DE ADAPTACIÓN

*“Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande o
democracia”.*

Theodore Roosevelt³

1.1 PREMISA

Este capítulo explora el origen de la democracia moderna, y su fundamento en el proceso de emancipación de Estados Unidos y la revolución francesa en Europa, luego expone su implementación en América Latina, adaptándose a su particular entorno económico y social, describiendo cómo se ha adecuado a sus crisis y exigencias. En su parte final, describe los principales modelos teóricos de democracia y las alternativas para llevarlos a la práctica en la coyuntura política actual de la región.

Se explica por qué estas crisis han estado vinculadas con la efectividad de la participación ciudadana, reconociendo su influencia en la gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia y asumiendo que esta sigue siendo la mejor respuesta al interrogante de cómo gobernarnos.

Se asume igualmente, que en la concepción moderna, los modelos de democracia, como la mayoría de grandes temas politológicos, se encuentran en constante desarrollo y en cuestionamiento permanente, o como evoca Picarella en el título de su libro, (2018) es “la evolución de un paradigma”. De ahí, que pueda afirmarse que su trayectoria histórica se resume en una dinámica sucesiva de ascenso, crisis de resultados y reconfiguración hacia nuevas formas democráticas - más efectivas – cuyo propósito es responder a los problemas sociales.

³ La frase original es: “A great democracy has got to be progressive, or else it will soon cease to be either great or a democracy.”(Roosevelt, 1910, pág. 43).

Es así como en la democracia representativa, puede encontrarse una respuesta innovadora a la inviabilidad de reunir a millones de ciudadanos para tomar decisiones, como ocurría en el ideal de democracia directa ateniense. (Gil Robles, 2017, págs. 6-7).

En igual sentido, la irrupción de nuevos asuntos en la discusión política, puede explicarse como reacción de los estamentos políticos a problemas sociales que no han tenido la atención y tratamiento requeridos. Así sucedió con temas como la protección ambiental, las inmigraciones y sus reacciones xenófobas, el respeto y garantía a los derechos de las minorías y la protección de la privacidad en una sociedad interconectada.

De una parte, las tensiones y conflictos causados por estos asuntos, desbordan las capacidades constitucionales y legales de los Estados, generando la necesidad y demanda apremiante de reformularse, situaciones que las instituciones de la democracia no siempre atienden de manera efectiva. De otra, cuando las respuestas no coinciden con las esperadas por la gente, reaparecen, los síntomas de crisis: Falta de confianza en las instituciones, alta percepción de corrupción, falta de credibilidad en el trabajo legislativo, entre otras.

Esta dinámica remite primero al problema de representatividad, por cuanto, estando genuinamente representados, los ciudadanos no tendrían razones para dejar de creer en su sistema democrático, y segundo, al de participación, pues una ciudadanía bien informada, comprometida, responsable y participante en la política, tiene las herramientas para solucionar los conflictos causados en su desarrollo, interacción social y evolución humana.

En esta línea, la estabilidad de la democracia implica fuerte participación ciudadana. Vallenas y Alza, señalan que para el BID la participación ciudadana resulta decisiva en una democracia: "...para el BID, la sostenibilidad de la gobernabilidad requiere mecanismos de legitimación de las decisiones políticas y sociales. (...) En ese sentido, se plantea la necesidad de construir legitimidad a través de la participación ciudadana.

Es decir, la participación de los ciudadanos no es considerada como un elemento valioso por sí mismo sino en la medida que sirve para dar legitimidad al sistema". (Vallenas & Alza, 2004, pág. 61)

En igual dirección, Picarella explica que John Stuart Mill, entiende la participación ciudadana como valor ético-político “...reconocido como elemento fundamental para el funcionamiento del gobierno representativo (...) y que para Alexis de Tocqueville, quien relaciona la participación con la soberanía popular, es un elemento que permite vigorizar los mecanismos clásicos.(Picarella, 2018, pág. 101)

Además, los indicadores y estudios internacionales⁴, señalan que en América Latina, las crisis de las democracias se relacionan con fallas que pervierten y deslegitiman la representación. Fenómenos como la corrupción, la ausencia de identidad entre el pueblo y sus representantes, la desconfianza en las instituciones, en el gobierno, en la justicia y en los medios de comunicación, se unen en un entorno tan adverso que en lugar de promover, restringen la participación ciudadana. El peligro de todo esto lo advierte Rojas Aravena “...las instituciones carecen de legitimidad frente a la sociedad como intermediarios de las demandas sociales. Esto, unido al mal desempeño de los líderes políticos ya sea por corrupción o mala gestión económica y política, tiende a favorecer el surgimiento de populismos y gobiernos que terminan mostrando muy bajos niveles de apoyo ciudadano”. (Rojas Aravena, 2004, pág. 116).

1.2 DEL ABSOLUTISMO EUROPEO A LAS IDEAS Y REVOLUCIONES

Desde antes de la revolución francesa, la efectividad del Estado absolutista había sido cuestionada en toda Europa por las demandas sociales, que primero exigían libertades individuales, (*Liberté, Égalité, Fraternité*), y más adelante, protección social y colectiva.

A estas demandas de cambio, se oponía el despotismo ilustrado, que hacían eco en las reformas de Federico II y luego, dieron lugar a la idea del Estado social o *sozialstaat* en el cual se asumía la protección de los pobres, como una *gracia* que dispensaba el soberano.

Federico II de Prusia, en su legislación (*Landrecht*) predicaba “...el “Estado sería considerado el protector natural de las clases pobres”. Más adelante, sería Bismarck quien con su visión práctica de la política, acogería varias de las propuestas de los socialistas, para asegurar la gobernabilidad del Estado aristocrático que defendía.

⁴Así puede verse en los estudios de Edelman, World Bank, Latinobarómetro, CATO Institute, IDEA, The Economist, Social progress Index, USAID y The World Economic Forum, entre otros.

No obstante, el cuestionamiento persistió y se negaba en toda Europa que el estado absolutista fuese capaz de otorgar y menos garantizar la libertad. La chispa revolucionaria, había prendido.

Los procesos políticos en los que surgieron la Unión Americana y la Revolución Francesa, transformarían definitivamente esa visión política, dando forma al Estado-Nación en su versión moderna y a la tesis de que son las instituciones del Estado, incluyendo al gobierno que lo dirige, las que le deben obediencia a la Constitución y no al contrario.

En Norteamérica, los independentistas en su esfuerzo por asegurar las libertades individuales, elevaron la doctrina de la revolución inglesa de 1688 sobre la monarquía limitada, al principio constitucional de *gobierno limitado*. De ahí su afán por impedir la tiranía de las mayorías en detrimento de los grupos minoritarios y su diseño constitucional de pesos y contrapesos: “...*Por primera vez, la idea tradicional de limitar el poder había derivado en la concesión de derechos positivados a los individuos, la protección de los cuales podría reclamarse en la Corte contra las pretensiones del gobierno. De acuerdo con la ley natural, no fue el orden divino de los tiempos antiguos el que otorgaba legitimidad a la Constitución, sino únicamente el pueblo*”. (Dippel, 2005, pág. 183).

Entre tanto, Tocqueville señalaba que en Francia la influencia de los escritores e intelectuales hacía pensar en cambiar esa sociedad tradicional, injusta, contradictoria en sus leyes, absolutista y represora, a una ideal: la revolucionaria “... *iba así poco a poco edificando una sociedad imaginaria en la que todo parecía simple y coordinado, uniforme, equitativo y conforme a la razón.*” (Tocqueville, 2004, pág. 198).

Filósofos como Locke, Montesquieu y Rosseau generaron ideas que alimentaron una corriente política que pretendió atajar la inminente revuelta social, a través de concesiones que la mayoría de monarcas y aristócratas absolutistas no aceptaron.

La primera, consistía en admitir que antes de la aparición del Estado, las personas tenían derechos esenciales a la vida, a la propiedad y a la libertad. La segunda, era explicar que el Estado aparece, precisamente, para protegerlos a partir de un contrato social.

Según Dahl, El análisis de Locke a las formas no democráticas de gobierno es mucho más *subversivo* de lo que parece, porque argumenta que cualquiera sea la forma de gobierno, (monarquía, oligarquía, democracia) la fuente última de poder soberano es el pueblo y todo gobierno legítimo debe descansar en su consentimiento. Por tanto, si un gobierno abusa de su confianza y viola los derechos fundamentales del pueblo –en especial, el derecho a la propiedad– la gente puede rebelarse y reemplazar ese gobierno por otro cuyas leyes esté dispuesta a consentir. (Dahl, 2004, pág. 37)

Montesquieu en su obra “El espíritu de las leyes”, incluye el principio de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que no debían estar en las mismas manos. “...*Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares...*” (Barón de Montesquieu, 1906, pág. 228). Es una idea que se repite en la Constitución de la Unión Americana y tiene influencia directa en la estructura básica del estado propuesta por tres padres fundadores estadounidenses: John Adams, Thomas Jefferson y James Madison.

Dahl pone de presente la influencia de Montesquieu en los padres fundadores, por sus ideas sobre la virtud pública: “*sin una virtud pública firme, es probable que la república democrática sea destruida por el conflicto entre diversas “facciones”, cada una de las cuales persigue su propio interés mezquino a expensas del bien público*”, ideas que prácticamente se transcriben en la obra de Madison “El Federalista” (Dahl, 2004, pág. 39).

Una de las influencias intelectuales más determinantes entre los independentistas estadounidenses y latinoamericanos fue la del Contrato Social de Jean Jacques Rousseau con su idea central sobre un pacto social implícito entre los seres humanos para darse un gobierno, donde ese contrato genera derechos y deberes iguales para gobernantes y gobernados, siendo el Estado el encargado de hacer valer ese pacto. Para Rousseau, los términos y condiciones del *contrato* pueden cambiar en cualquier momento ya que esos derechos y deberes no son inmutables, pero teniendo en cuenta que existe un equilibrio: *Mayor número de derechos implica mayor número de deberes*. Estas, son todavía ideas fundacionales vigentes en todas las constituciones democráticas.

Pero quizás el rasgo más notorio en Rousseau sea su radical idea de que el pueblo es el soberano, poder único y original: “...Si, pues, el pueblo promete simplemente obedecer, pierde su condición de tal y se disuelve por el mismo acto: desde el instante en que tiene un dueño, desaparece el soberano y queda destruido el cuerpo político. Esto no quiere decir que las órdenes de los jefes no puedan ser tenidas como la expresión de la voluntad general, en tanto que el cuerpo soberano, libre para oponerse a ellas, no lo haga. En caso semejante, del silencio general debe presumirse el consentimiento popular. (Rousseau, 1999, págs. 23-24)

Para examinar la mutua influencia entre la ilustración francesa y la revolución americana, recordemos que en Europa, los tempranos éxitos de las ex colonias británicas eran aliciente para los revolucionarios franceses. Proveían la evidencia práctica que sirvió para convencer a los intelectuales, en especial a los defensores del *racionalismo* político, de que esa sociedad libre, igualitaria, y respetuosa de los derechos, era posible. Picarella explica que esa influencia bilateral, ese entrecruzamiento, se debe a la extensa difusión de la iluminación y del positivismo, ideas que ayudaron a forjar las constituciones latinoamericanas:

“...El éxito de la independencia estadounidense y, en particular, la gran estabilidad política e institucional lograda inmediatamente por los Estados Unidos, los convirtió claramente en un ejemplo interesante, un punto de referencia que se comprende mejor si agregamos a esto un aspecto de la teoría política: La difusión e influencia generalizada de la teoría de la iluminación al momento de redactar las primeras Constituciones latinas, configuraron a Estados Unidos como paradigma por excelencia para la aplicabilidad de la razón humana, con el fin de construir instituciones políticas armonizadas con las leyes de la naturaleza” .⁵ (Picarella, 2015, pág. 27)

Por esos tiempos, la corriente intelectual que defendía el *realismo* y pragmatismo político, argumentaba que la política no siempre obedecía a la moral, basándose en la observación directa de la realidad.

⁵ Traducción libre de los autores del original en italiano, al español: “Il pensiero europeo nel costituzionalismo latinoamericano. Una linea di lettura”.

A esta línea de pensamiento se oponía el *racionalismo* político, que no acepta la realidad socio- política tal cual es, sino que prefería construirla deductivamente.

La idea de democracia de la Constitución francesa viene del racionalismo. Sartori explica que en el racionalismo político: “...sin ideales, no puede haber democracia” y cita la idea de James Bryce “...la democracia racionalista por excelencia es la francesa, mientras que la anglosajona es de tipo empírico-pragmático. Francia adoptó la democracia no sólo porque el gobierno popular parecía ser el remedio más completo para los males inminentes, (...) sino también para honrar unos principios abstractos generales, considerados verdades evidentes”. (Sartori G. , 2009, pág. 24).

Además, la Declaración de Derechos del Hombre en 1789, transformó el lenguaje político de la Constitución Americana de 1787 en un axioma de la moderna teoría constitucional. “...Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución. (Artículo XVI Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789) (Dippel, 2005, pág. 190).

Aquí vale la pena precisar, como explica Sartori, que la denominada "Revolución Americana", no tuvo en sentido estricto, el carácter de una verdadera revolución, sino más bien de una secesión, una separación del poder monárquico que le resultaba estorboso a los colonos americanos. “...La Declaración de Independencia de 1776 reivindicaba, en sustancia, el derecho de los colonos a avanzar libremente por el trazado de las libertades de que ya gozaban los ingleses”. (Sartori G. , 2009, pág. 26)

La agitación de las ideas políticas en Europa tuvo un punto muy alto en la revolución francesa. En el paso del Estado autocrático al Estado-Nación consolidando ideas nacionalistas, todo el continente fue influenciado por el modelo francés.

Según Habermas, esta evolución hacia la formación de los estados nacionales ayudó a crear las condiciones para que se desarrollara el capitalismo, promoviendo la aparición de una administración pública disciplinada:

“...El Estado-Nación (...). creó, y esto es lo que nos interesa aquí, los fundamentos para una homogeneidad cultural y étnica sobre la que pudo imponerse desde finales del siglo XVIII la democratización de la entidad estatal -en cualquier caso, al

precio de someter y discriminar a las minorías nacionales-. Estado-nación y democracia nacieron así como gemelos de la revolución francesa. Culturalmente, sin embargo, ambos se encuentran a la sombra del nacionalismo. (Habermas, 1998, pág. 3).

Habermas Explica también, que con Sieyès⁶ y la revolución francesa, *la nación es fuente de soberanía, pues toda nación tiene derecho a la autodeterminación política.*

Por otro lado, las ideas de Hobbes⁷, sobre legitimidad del estado y su construcción sobre la base de un *contrato social*, perfeccionadas progresivamente por Locke y Rousseau habían originado la corriente contractualista y el postulado filosófico de la legitimación del Estado como protector de derechos fundamentales. *El Estado de la razón, es un estado legislador democrático (...) en una palabra: Democracia es la mejor protección de los derechos humanos*". (Kersting, 2001, pág. 204).

Locke, según refiere Dahl, defiende la idea de igualdad entre todos los hombres, y se aparta de la corriente de pensamiento más popular en su tiempo, al decir que la *demos* no requería un ámbito pequeño para aplicarse en una ciudad- estado, sino que podía darse en un Estado-Nación. Pero una de las tesis de Locke más difundidas y respetadas entre los revolucionarios estadounidenses y franceses, es que si el pueblo no obtiene garantías para ejercer sus derechos fundamentales, en cualquier tipo de Estado (monárquico, oligárquico o democrático), *tiene el legítimo recurso de rebelarse contra un gobierno despótico*. Esta fue la génesis conceptual de la revolución francesa: El Estado absolutista ya no era efectivo para proteger y garantizar los derechos fundamentales.

1.3 LAS TEORÍAS Y MODELOS DEMOCRÁTICOS

Recordemos que la democracia estadounidense con su esquema de representación, se diseñó inicialmente con la idea de Madison y Hamilton: Alejar al pueblo de las grandes decisiones del Estado, reservadas a personas con la capacidad intelectual y moral que para entonces, solo tenía la aristocracia.

⁶ Para Siéyes, "El tercer Estado", es una nación, o sociedad completa, que no necesita de los otros dos: El clero y la nobleza. En su panfleto del mismo título. Argumenta: ¿Qué es el Tercer Estado? Todo. 2. ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político? Nada. 3. ¿Cuáles son sus exigencias? Llegar a ser algo".

⁷ Es Hobbes en su "Leviatán" quien primero argumenta cómo el estado para considerarse legítimo, debe respetar ese contrato social implícito, que permite a los hombres libres darse un gobierno. Precisando que en Hobbes, no hay crítica al poder monárquico e incluso se muestra a favor de que el rey imponga la censura cuando crea que es necesaria para la preservación del orden público.

Según Hegel, citado por Vidal, “...*el Estado no puede quedar a merced de los intereses egoístas y mezquinos de los particulares, no puede ser gobernado con las categorías propias del derecho privado, sino que ha de elevarse por encima de todos ellos* (...) del mismo modo, el representante no puede quedar a merced de tales intereses sino que ha de trascenderlos, siendo fiduciario no de sus electores sino de la nación entera. (Vidal, 1989, pág. 168)

Esta línea de pensamiento político sustentó la tesis de separación entre electores y elegidos, sirviendo para mantener esa representatividad aparente en la mayoría de democracias liberales americanas. Para el siglo XIX los conflictos continuaron reflejando las enormes desigualdades de la colonia, ya que la independencia apenas sustituyó al poder dominante, pasando de manos de los representantes del rey, a las de la aristocracia única local. Pronto, la exclusión de esclavos e indígenas, así como las luchas de campesinos y obreros comenzaron a deteriorar la ideología que sustentaba esa estructura socio-política.

1.3.1 La democracia elitista

La teoría elitista de la democracia liberal surge con los escritos de Pareto, en la segunda década del siglo XX y representa un intento teórico por ofrecer alternativas para enfrentaran de mejor manera los problemas críticos de la democracia. Pareto advierte del peligro de no reformar el Estado más no para responder realmente a las exigencias sociales, sino para mantener la estructura de poder.

Según explica Kitzberger, Pareto (1848-1923), expone la incoherencia de la estructura lógica de la democracia liberal, que por un lado defiende al Estado y lo justifica en la medida en que permite al individuo espacios para desarrollar sus intereses y ambiciones, y por otro lado, hace evidente que las satisfacciones individuales colisionan unas con otras, generando el problema de establecer hasta qué punto la satisfacción de los intereses de un individuo se hace posible. (Kitzberger, 1999, págs. 33-48).

La formulación de la teoría de circulación de las élites, es una de las ideas más divulgadas de este economista y filósofo italiano en el ámbito de la sociología y la política.

En su argumento, Pareto define una situación social como óptima si ningún cambio en ella puede hacer que la utilidad⁸ de al menos un individuo mejore sin provocar, simultáneamente, una reducción en la de al menos otro individuo.

Inversamente, explica que una situación es *subóptima* o perfectible en tanto sea posible mejorar la posición de al menos un individuo dejando la posición de los demás al menos indiferente. Ya desde este inicio, la idea de Pareto se oponía abiertamente a la tesis de Bentham respecto a que la “felicidad” general corresponde a la sumatoria de los coeficientes de satisfacción de todos los individuos de la sociedad.

La idea de una sociedad sin clases dominantes ni dominados, es para Pareto un sueño inalcanzable y no concibe a las élites no como una categoría social permanente, (aristocracia) sino cambiante. Surgen, declinan, degeneran y mueren, pero al disminuir, es necesario que abran espacio para que miembros de las clases inferiores se le integren dando lugar a la circulación de las élites, lo cual lleva al nuevo equilibrio social y así evita las revoluciones. De ahí la afirmación más conocida de Pareto en la ciencia política: “...*la historia es un cementerio de aristocracias.*” (Carreras, 1991, pág. 244).

Según explica Carreras, Pareto analiza la sociedad en equilibrio tal cual es en la realidad, donde los hombres luchan por el poder y para conservarlo usan expresiones como socialismo, capitalismo, democracia y anuncia los nuevos tiempos, donde se restaura la responsabilidad civil y la libertad individual. “...*El dominio de una élite es inevitable: se trata, pues, de tener la mejor de las élites posibles: la antigua aristocracia liberal. Pareto no puede soportar el peso del aparato burocrático estatal e intenta conjugar una defensa exacerbada de la libertad con un ataque a la democracia (...)* La democracia queda como una meta irrealizable, como el mal menor”. (Carreras, 1991, pág. 254).

Su defensa de esta forma de gobierno no es la de un convencido, sino que pretende ser racional y escéptica. Acoge la democracia basada en el equilibrio de poderes y pluralismo político porque sigue siendo un modelo válido *a falta de otro mejor*. Más tarde, Churchill diría algo similar.

⁸ En sus textos originales, Pareto utiliza el neologismo “Ofelimity”, para diferenciar su noción de utilidad más cercana a lo que se conoce en economía como utilidad ordinal con preferencia revelada, que permite ordenar la satisfacción que se obtiene al consumir distintas cantidades y combinaciones de bienes. Al unir en un plano cartesiano los puntos de estas combinaciones, se obtiene una curva de indiferencia.

Joseph Shumpeter, (1883-1950) otro teórico del enfoque elitista, afirmaba que la visión clásica al respecto era engañosa, porque en primer lugar no existe “*un bien común*” con el que todo el mundo coincida, y en segundo lugar, porque en la doctrina clásica, el ciudadano es capaz de defender sus intereses de manera racional, cosa que según él tampoco se cumple, debido a que *la opinión pública está deformada* pues el ciudadano promedio no tiene preferencia política formada. Su información es defectuosa y por ello no es capaz de sacar conclusiones válidas sobre los problemas que se le plantean.

La formación de opinión pública responde a intereses particulares que no siempre coinciden con los del pueblo, por lo que éste solo puede ser un *productor de gobiernos*. Por eso afirma “...*los ciudadanos no saben de modo preciso lo que quieren defender. No lo saben porque no tienen capacidad para observar e interpretar correctamente los hechos.*”. (Hernández Quiñones, 2006, págs. 47-52).

Para Schumpeter, el capitalismo se mantiene gracias a los desequilibrios y crisis cíclicas. La audacia y espíritu competitivo ya no impulsan a los capitalistas que en lo sucesivo, buscarán la seguridad. De este modo, el capitalismo hace inevitable la llegada del socialismo, además teniendo en cuenta que según él “*el ciudadano es miembro de una comisión incapaz de funcionar: la comisión constituida por toda la nación, y por ello es por lo que invierte menos esfuerzo disciplinado en dominar un problema político que en resolver una partida de bridge*». (Schumpeter, 1984, pág. 257)

El método democrático tiene para Schumpeter *un criterio identificador en la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje, por el voto del electorado*. La estructura política para la escuela elitista parte de aceptar que la democracia es el menor de los males entre las demás formas de gobierno, porque es la que menos irrespeta la *soberanía del pueblo, el cual la pierde una vez elige a una u otra élite que lo represente*. En Schumpeter, capitalismo y socialismo pueden vivir con un sistema democrático, que no es el gobierno del pueblo, sino el de las élites, compitiendo por gobernar al pueblo en una dirección u otra.

Era obvio que semejante diseño conceptual, favorable a la élite y que desligaba al pueblo de sus representantes, sería incapaz de atender los reclamos sociales causados por la pobreza y desigualdad crecientes, dado que la estructura política y jurídica garantizaba los privilegios de la aristocracia y burguesías nacionales.

Además, estaba lejos de aceptar la intervención del Estado en la economía, *así fuera mínima*, ya que la idea de regular precios, controlar monopolios, o proteger al consumidor resultaba casi *sacrílega*, en tanto que atentaba contra las sagradas libertades económicas, que fueron las ideas fundacionales de todas las constituciones liberales americanas.

1.3.2 La democracia pluralista

Una variación de la visión elitista de la democracia apareció con Truman y Dahl. En su diagnóstico, explican que el poder político está disperso y que hay numerosos grupos en constante competencia para gobernar o influir las decisiones del gobierno.

Según explica Hernández, Truman, afirma que la política pública se forma por la interacción de estos grupos de poder y el impacto que tienen en el gobierno. En la visión pluralista, la participación ciudadana no parece vital y mucho menos necesaria, y llega a afirmar, que la falta de participación, es indicador de satisfacción general con el statu quo. Para Truman, la diversidad de intereses en la sociedad protege a la democracia de la tiranía de las mayorías.

Contrariando la idea moderna de participación en la democracia como condición necesaria, en el pluralismo la participación ciudadana, las elecciones, el sistema de partidos y las restricciones constitucionales son elementos que inciden, pero no determinan la estabilidad democrática, definida en mayor grado por el consenso, o por la interacción de grupos de interés. El poder no está concentrado, sino disperso en esos grupos que representan los intereses diversos que lo comparten. Estos grupos compiten por influir en las políticas públicas según su conveniencia y las leyes son el producto de esa lucha de intereses y conflictos. (Hernández Quiñones, 2006, pág. 52)

Dahl reintroduce en su trabajo del mismo nombre, la denominación política de *poliarquía*, término con el que sugiere que el *pluralismo*, es una condición de la democracia liberal, en la que no es una élite la que compite entre sí por el poder, sino que entran en escena varias élites contendientes. En este modelo *procedimental*, los ciudadanos deben tener oportunidades para formular sus preferencias, comunicarlas al gobierno por sí mismos o a través de una organización y que éstas sean evaluadas por igual, sin discriminaciones.

Por su parte, el Estado debe garantizar un conjunto de libertades y condiciones mínimas, entre las cuales está la libertad de pensamiento y de expresión, la de asociación, el derecho al voto, a la participación política y a la búsqueda de apoyo electoral, el acceso a fuentes alternativas de información (es decir canales no oficiales), elecciones periódicas libres y justas. Igualmente, debe tener una institucionalidad que haga depender las políticas públicas del voto y las preferencias de los ciudadanos. (Dahl, 1984, págs. 264-270).

Veamos otros dos importantes aportes del *pluralismo clásico* a la teoría liberal de democracia:

Primero, aplicando el modelo elitista de Schumpeter a grupos, organizaciones y entidades intermedias como principales protagonistas en la competencia política, en vez de los líderes de la élite. Los pluralistas, consideran que la descripción de Schumpeter es insuficiente al no tomar en cuenta asociaciones comunitarias, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos religiosos, y al describir una vida política marcada por el choque competitivo entre élites, donde el ciudadano es un ser aislado y vulnerable.

Segundo, critican a Madison y a Mill, considerando que la existencia de grupos activos de distinto tipo, tamaño e intereses, es crucial para que el proceso democrático se sostenga y los ciudadanos promuevan sus objetivos, refutando los temores de estos últimos sobre el creciente poder del *demos* y las facciones, temores injustificados para los pluralistas. (Hernández Quiñones, 2006, págs. 53-54).

La visión pluralista de democracia es un buen intento teórico que no busca resolver problemas estructurales de la forma de gobierno, sino ofrecer una alternativa procedimental para mejorar el sustento teórico de la formulación de políticas públicas, y darle estabilidad del sistema, mediante la participación de las élites, el gobierno y el pueblo.

1.3.3 Democracia deliberativa

Joseph M. Bessette introdujo el término “*democracia deliberativa*” en su trabajo “*Democracia deliberativa: el principio de la mayoría en el gobierno republicano*”,(1980) en el cual traza el esquema de deliberación en el Congreso hasta sus raíces en Madison y propone una serie de normas informales que ayudarían a mejorar la calidad del debate, como el trabajo en comités técnicos con expertos calificados tanto en el Congreso como al

interior de los partidos, y la restricción a la frecuente grandilocuencia y búsqueda de publicidad en los debates políticos. (Bohman, 1998, pág. 420).

Las tesis de la democracia deliberativa, siempre han estado identificadas con el afán por mejorar el nivel del debate político, definiendo unas reglas para su desarrollo, y asumiendo siempre (como en todo modelo teórico) una serie de supuestos que difícilmente se parecen a la realidad de América Latina.

Así puede verse con Jürgen Habermas, quien según Dahl, promueve el logro de consensos mediante lo que llamó una *situación de discurso ideal*, un ambiente en el que la norma de discusión impide rebatir las ideas de los demás, si no es con argumentos lógicos y con evidencia, situación donde además, todos los participantes están motivados a lograr un consenso racional, sin imponer para ello límites de tiempo. (Dahl, 2004, pág. 43)

Para Elstub, una primera generación de democracia deliberativa proviene de las diferentes interpretaciones de las ideas de Kant sobre la legitimidad de las leyes "*Si una ley es de tal índole que resultara imposible a todo un pueblo otorgarle su conformidad [...], entonces no es legítima*". Rawls (1993) lo percibe como una hipotética prueba sugiriendo que si una ley o política es correcta, debe tener la capacidad para soportar el debate público. Habermas (1996) argumenta que las leyes y políticas deben ser hechas y probadas a través de un debate público racional, en tanto no tenemos otra forma de saber si esas políticas tienen la *capacidad* de ser públicas. Esta distinción vital sobre la razón pública lleva a dos versiones de democracia deliberativa.

Siguiendo lo expuesto por Elstub, Rawls (1993) adopta un enfoque procesal de la razón pública, pero en lugar de afirmar que los intereses privados se justifican en el debate público, él usa la posición original dónde los ciudadanos deliberan para llegar a consensos ignorando sus circunstancias particulares.

Por consiguiente, los intereses privados están en efecto erradicados del proceso en conjunto, y este consenso junto con la negociación permite a las personas actuar racionalmente, lo que para Rawls es un requisito más estricto que la noción de legitimidad propuesta por Habermas.

La justicia se logra cuando las personas por unanimidad, voluntariamente y en circunstancias justas, se comprometen en la aplicación de ciertos principios de orden político, que luego se unen en una Constitución.

En el análisis de Elstub respecto a Habermas se explica que la deliberación es exitosa cuando los procedimientos que la regulan son objetivamente legítimos y resultan en consenso. Esto porque el debate público sirve para reconciliar disputas normativas. En esta línea de pensamiento, los procedimientos son objetivamente legítimos si todos los actores relevantes están incluidos. Tanto Habermas como Rawls pueden clasificarse en la primera generación de la democracia deliberativa, cronológicamente y porque se enfocan en elementos normativos de democracia deliberativa y en las condiciones ideales relacionadas con ellos, en lugar de la realidad lejos de la sociedad moderna compleja. (Elstub, 2010, págs. 291-307).

Aunque las propuestas de Habermas resultan muy difíciles de lograr, sirven en primer lugar como un modelo de discusión pública libre y abierta y en segundo lugar, como prueba de que al aplicarse ayudan a evidenciar la falta de argumentación de los contendientes políticos.

Para Guariglia, la democracia deliberativa parte de las deficiencias del modelo representativo, especialmente en sociedades con grandes brechas entre los mejor y los peor situados, pero se traza una meta opuesta al populismo. No somete la autonomía de los ciudadanos a la voluntad colectiva, ni intenta disolver su libertad de expresión, sino que “...pretende instaurar unos procedimientos de intercambio reglado entre los ciudadanos sobre la base de razones generales que involucren el interés común de todos los afectados”. El fundamento de la democracia deliberativa explica dos características indiscutibles de las democracias modernas: la existencia de una amplia gama de creencias incompatibles entre sí, y (*en ausencia de consenso*) la imposibilidad de conciliarlas sin el uso de medidas de coerción. (Guariglia, 2011, pág. 67).

La democracia deliberativa se coloca *a priori* por encima del populismo con respecto al criterio normativo: La relación simétrica entre ciudadanos libres e iguales.

Esta democracia no exige adhesión incondicionada a doctrinas controvertidas ni a visiones cuasi religiosas sobre la comunidad cultural, la naturaleza o la vida humana, sino que invita a una razonable suspensión del juicio respecto a las propias cosmovisiones del mundo a fin de encontrar un espacio común de entendimiento entre todas las convicciones individuales. Esta exigencia está fundada en la existencia plural de creencias incompatibles entre sí, por un lado, y en la imposibilidad de conciliar todas estas múltiples creencias de ciudadanos considerados libres e iguales, sin apelar a la coacción y al uso de la fuerza, por el otro. (Guariglia, 2011, pág. 67).

Volviendo con Elstub, se identifican tres ramas de democracia deliberativa definidas por Baber y Bartlett (2005):

La primera, un liberalismo completo, incluiría a Rawls, y Habermas. Sus principales teóricos son Bohman (1996), Gutmann y Thompson (1996). En esencia, fusionan el trabajo de Habermas y el de Rawls, agregando nuevas características de complejidad social: Pluralismo, escala, desigualdad, necesidad de pericia y globalización, dando lugar a la segunda generación de la democracia deliberativa.

Para Bohman en particular, en la concepción realista de la democracia deliberativa se debe reconocer el pluralismo cultural, la razón pública unitaria y ante todo, que las desigualdades sociales significarían la exclusión de las minorías de la deliberación pública, lo cual la haría ineficiente. Bohman explica la superioridad teórica de la tesis deliberativa sobre el simple pluralismo competitivo así: *“...La superioridad de la democracia deliberativa sobre el pluralismo competitivo fue establecida precisamente por la racionalidad del fórum más que la del mercado. Más allá del simple compromiso de un equilibrio en una negociación, la meta de la deliberación era el consenso, un acuerdo entre todos los afectados con una decisión”*. (Bohman, 1998, págs. 400-425)

Los defensores de esta tesis retoman la visión de Habermas (1996) sobre deliberación en la esfera pública como formadora de opinión y de agenda política. El enfoque institucional de Bohman, Gutmann y Thompson (citados por Elstub) subraya la importancia del debate entre una pluralidad de intereses pero siempre aceptando que las desigualdades económicas tendrían que ser abordadas, para asegurar que todos los grupos

tengan igual oportunidad de entrar en la esfera política, e influenciar a la opinión pública, en vez de mantener las desigualdades *entre paréntesis*, como sugiere Habermas.

Sin embargo, aunque los tres ofrecen mayores niveles de detalle y un enfoque empírico a la construcción realista, y normativamente deseable de las instituciones de la democracia deliberativa señalando la ruta hacia su institucionalización, se abstuvieron de discutir sobre las instituciones actuales y específicas. No se comprometieron.

Luego, la tercera generación de democracia deliberativa hace una distinción, aporte de Hendriks, entre las estrategias micro y macro para institucionalizar la democracia deliberativa: La *micro democracia deliberativa* se centra en procedimientos deliberativos ideales, en pequeña escala, estructurados dentro del estado, y orientados a la toma de decisiones, con participantes imparciales reunidos en un mismo lugar y al mismo tiempo.

En cambio, la *macro democracia deliberativa* favorece el debate informal desestructurado y espontáneo, orientado a la formación de opinión, dentro de la sociedad civil, (a menudo en contra de las instituciones formales de toma de decisiones del Estado), con participantes partidistas. La micro deliberación tiende a ser elitista, excluyendo a muchos participantes potenciales, mientras que en la macro deliberación, la comunicación puede ser fácilmente distorsionada por la desigualdad y el interés propio y persiste el problema de la falta de capacitación a los ciudadanos en los temas a debatir para hacer efectiva su participación, a menos que esta comunicación deliberativa esté vinculada a la toma de decisión y micro sedes. (Hendricks, 2006, págs. 486-508)

Para solucionar lo anterior, esta tercera generación de democracia deliberativa, con Hendriks, igual que con Baber, Bartlett y O'Flynn (referidos por Elstub), argumentan acertadamente lo esencial que es para la democracia que la micro y la macro deliberación se integren, ofreciendo incluso sugerencias para lograrlo, aunque no utilicen explícitamente esa terminología. Por su parte, Parkinson destaca la necesidad de generar y fomentar una serie de instituciones que deben integrarse en un arreglo complejo, para asegurar que las debilidades de unos participantes son compensadas por las fortalezas de los demás (Parkinson, 2006, págs. 165-178). En este punto, apoya la afirmación de Baber y Bartlett quienes según Elstub aseguran que *la formación de opinión en la sociedad civil y la toma de decisiones en el Estado deben estar vinculadas*. (Elstub, 2010, págs. 291-307).

En definitiva, la democracia deliberativa en vez de ruptura, es un *complemento* necesario al modelo de democracia representativa: En la medida en que los ciudadanos ejerzan presiones o intervengan en los procesos de decisión de políticas, la participación debe asumir formas deliberativas. Se basa entonces en la *construcción de decisiones políticas a partir del diálogo*, mientras la democracia directa y la participativa se fundan en la importancia de la acción ciudadana que intenta *influir desde abajo a la institucionalidad*. (Picarella, 2018, págs. 42-44).

1.3.4 Democracia participativa

Un antecedente moderno de lo que hoy se conoce como democracia participativa, proviene de la *definición mínima de democracia* que ofrece Bobbio, según la cual no basta ni la atribución del *derecho de participar en la toma de decisiones* para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales (como la de mayoría o unanimidad). Es necesaria como tercera condición que los llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar una u otra.

Para ello se requiere garantizar los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, reunión, asociación, etc., derechos con los que nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, el que no sólo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites del reconocimiento constitucional de los derechos "inviolables" del individuo. (Bobbio, 1986, pág. 15). Puede afirmarse que el modelo político de democracia participativa busca facilitar el ejercicio de los derechos de asociación, organización y voto, de modo que la gente logre influencia efectiva en las decisiones públicas.

El modelo surge de la declaración de Port Huron, Michigan en 1962 (*agenda for a generation*) en el marco del inconformismo de los estudiantes universitarios de "la nueva izquierda" de Estados Unidos⁹, en particular en Michigan University. Esta declaración, fue escrita en una reunión de los "Estudiantes por una Sociedad Democrática" liderada por Tom Hayden, su principal impulsor, y estudiante de la Universidad de Michigan.

⁹ En 1961 se había dado el fracaso de la invasión a Cuba en Bahía de Cochinos, y en febrero del siguiente año, el presidente John F Kennedy extendió el embargo de armas a Cuba, llevándolo también al plano comercial. Eran tiempos de la guerra fría y de los comienzos de la intervención militar estadounidense en Vietnam, a la cual se oponían los estudiantes y los movimientos pacifistas.

El documento refleja la desilusión de los jóvenes en los años sesenta, que se opusieron a la forma en que la universidad intentaba controlar sus vidas y luego se involucraron en el movimiento pro derechos civiles, decepcionados de que los líderes liberales (*demócratas*) no apoyaran esos esfuerzos. Luego de 1962, el movimiento se enfocó en oponerse a la guerra de Vietnam, siguiendo los principios de este manifiesto¹⁰

“...En una democracia participativa, la vida política se basaría en varios principios fundamentales:

- *Que la toma de decisiones de consecuencia social básica sea llevada a cabo por grupos públicos.*
- *Que la política sea vista positivamente, como el arte de crear colectivamente un patrón aceptable de relaciones sociales.*
- *Que la política tiene la función de sacar a las personas del aislamiento y de la comunidad, por lo que es un medio necesario, aunque no suficiente, para encontrar sentido en la vida personal.*
- *Que el orden político debe servir para aclarar los problemas de una manera instrumental para su solución, (...) los puntos de vista opuestos deben organizarse para iluminar las opciones y facilitar el logro de los objetivos; Los canales deben estar disponibles para relacionar a los hombres con el conocimiento y el poder, de modo que los problemas privados, desde las instalaciones recreativas hasta la alienación personal, se formulen como problemas generales. (Port Huron Statement june 15,1962).*

El modelo participativo de Port Huron rescata para el ciudadano común su función como *tomador de decisiones*, ascendiéndolo así del rol de simple elector que delega en quienes elige, las facultades para proponer, definir y ejecutar políticas públicas. Pero aquí no se trata del rescate del modelo ateniense de democracia total y directa, sino de la proyección hacia una sociedad activa en lo político e interesada en la solución de sus problemas.

¹⁰ Traducción libre a la nota que encabeza el documento “The Port Huron Statement” june 15, 1962 (documento fuente disponible en: <https://history.hanover.edu/courses/excerpts/111hur.html>).

Una sociedad y ciudadanía participativas y propositivas, que ya no se conforman con las políticas que se le imponen, sino que interviene en su definición, ejecución y control.

Como explica Elisa Bin, en la democracia participativa, la ciudadanía delibera y decide, mientras que a los representantes electos les queda relegada la función de ejecutar y rendir cuentas sobre su gestión pública. En cambio, en el modelo representativo la ciudadanía elige representantes y les otorga las facultades para deliberar, decidir y ejecutar.

Es claro que en esta modalidad no hay un mecanismo adecuado para la auditoría y control (*accountability*) de la gestión pública, donde la ciudadanía tenga participación e injerencia directa en la fiscalización de la función pública. Así, la democracia representativa por un lado alienta la participación electoral, y por otro la restringe, pues la ciudadanía es excluida del proceso decisorio de los actos de gobierno. En cambio, en la democracia participativa, la ciudadanía se fortalece y recupera. El ciudadano es ahora protagonista de la construcción del nuevo proceso de toma de decisiones, participa, elabora propuestas, fija prioridades para atención de demandas, delibera y controla la gestión de las políticas gubernamentales. (Bin, 2005, págs. 21-23).

A diferencia de la democracia directa, que excluye toda forma de participación del pueblo como justificación de las estructuras de poder, ya que solo el pueblo es el soberano, la democracia participativa no elimina la representación, sino que admite su coexistencia con los mecanismos de democracia representativa. Hay áreas superpuestas, en las que se complementan ambos modelos. (Picarella, 2018, págs. 43-44).

Coincidiendo con la idea de áreas superpuestas con otros modelos propuesta por Picarella, Almagro Castro afirma que hay tres áreas en común del modelo participativo con otros modelos democráticos.

La primera, con el esquema deliberativo se establece en que este último considera la participación como *conditio sine qua non* de la legitimidad de las decisiones democráticas. Participar va entonces más allá de lo electoral.

Se busca que los grupos sociales afectados por decisiones colectivas participen en plena libertad e igualdad en la decisión, mediante un discurso racional y argumentado que tome en cuenta el pluralismo ideológico propio de la democracia.

Un segundo espacio común aparece entre la democracia participativa y la directa. La participación en este caso, tiene por objeto que sea la misma ciudadanía la que se dé sus propias leyes. La instancia decisoria en política retorna a la ciudadanía.

La crítica conceptual a este segundo modelo se centra en la imposibilidad de su articulación práctica debido al tamaño, y diversidad de las sociedades actuales, a la complejidad de la agenda política y a la rapidez requerida en la toma de decisiones.

El tercer espacio común del modelo participativo se presenta con el pluralismo o democracia radical. Para los pluralistas el conflicto por el poder es un hecho inevitable de la sociedad democrática. El antagonismo es algo inherente a la naturaleza humana y su confrontación y superación requiere de la política. El modelo parte del reconocimiento del pluralismo antagónico que se modula mediante las reglas del juego democrático.

Se rechaza la minimización o negación del conflicto, que puede ser resuelto mediante decisiones colectivas con *apariencia* de consenso (algo propio de la democracia procedimental), y la reducción de la política al encuentro de un modelo ético propio del modelo deliberativo. (Almagro Castro, 2016, págs. 173-193).

Aquí, se requiere la diferenciación, provista por Chantal Mouffe, entre el dominio privado y el público, entre el reino de la moral y el de la política. “...*Contrariamente a lo que proponen algunos comunitarios, es imposible organizar una comunidad política democrática moderna exclusivamente en torno a la idea sustancial de bien común. La recuperación de una vigorosa idea participativa de ciudadanía no debiera tener como precio el sacrificio de la libertad individual. Éste es el punto en que la crítica comunitaria del liberalismo adopta un giro peligroso.* (Mouffe, 1999, pág. 91)

Respecto a los dispositivos participativos, Según Julie Massal, en la tipología propuesta por Hevia, se diferencian dos grandes categorías de dispositivos: Primero, los mecanismos de acción directa legislativa y segundo los procesos de integración entre Estado y sociedad civil, que él llama “*interfaces socio-estatales.*

Entre los mecanismos de acción directa legislativa están a *Iniciativa legislativa popular, el referendo, el plebiscito, la revocación del mandato*. Massal refiere que Hevia los identifica como mecanismos de “*participación política directa*”. En estos, son los ciudadanos y/o sus organizaciones sociales (*no los partidos políticos*), los protagonistas.

En un segundo grupo se incluyen, por un lado, las *instancias de “representación de intereses”*, como los espacios para formulación de políticas públicas: cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas, y por otro lado, las “*instancias de congestión en prestación de servicios públicos*”. Estas instancias se diferencian por el criterio de la *intensidad* de la participación: “*En la representación de intereses, la intensidad de la participación se orienta más que nada al nivel de consulta, mientras que en la cogestión ésta explícitamente abarca la decisión*”. Para Massal, la paradoja más llamativa de la democracia participativa, es que en un contexto actual aparentemente propicio para su implementación, con actores dispares a su favor, contando con argumentos, discursos y justificaciones, e incluso marcos legales *a priori* benevolentes, así como el “visto bueno” de agencias internacionales, los resultados sean tan decepcionantes.

Esto lleva a preguntar: ¿Cuáles condiciones políticas y sociales son necesarias para que la participación no se ejerza en detrimento de la representación, ni ésta en detrimento de la participación? ¿Para que la legitimidad no se oponga a la eficacia? (Massal, 2010, págs. 79-91)

En defensa del esquema participativo, con elementos deliberativos, es importante la reflexión de Almagro Castro, citando a Cruz: “*Durante gran parte del siglo XX la democracia se entendió como una cuestión que por su importancia intrínseca no debía ser dejada en manos de los ciudadanos. El modelo democrático participativo, (...) tiene por principio nuclear el inverso: la democracia es un concepto lo suficientemente importante como para ser dejado en manos de las élites dirigentes*”. (Almagro Castro, 2016, pág. 181).

1.3.5 La búsqueda del nuevo orden en América Latina

En Europa, una vez superado el problema político que planteaba el absolutismo, incompatible con las libertades individuales que predicaban los miembros de la ilustración, los políticos e intelectuales se ocupaban de evitar los excesos de los revolucionarios y organizar estados nacionales con una estructura política e institucional estable.

La siguiente evolución política incluiría los revolucionarios derechos a la vida, la propiedad, la libertad y los derechos del hombre a una legislación coherente, nunca más sometida a la voluntad del rey, o emperador, sino a principios jurídicos. Ya no se discutía que el pueblo, era el soberano y así se daba paso al nacimiento del Estado liberal de derecho.

Con varios años de retraso, en América Latina la aristocracia ilustrada leía con avidez intelectual los escritos de Rousseau, Montesquieu, Voltaire, Locke y difundía de manera clandestina la *declaración de los derechos del hombre* aun sabiendo que varias de esas publicaciones habían sido prohibidas por la “Santa Inquisición” española.

Los llamados *precursores* de la independencia estudiaban y discutían en las tertulias las mejores opciones para hacer realidad lo que proponían los revolucionarios franceses y que ya estaba casi consolidado en la Unión Americana. En búsqueda de ese nuevo orden, América Latina sustentó sus movimientos de independencia sobre dos bases: *Una base intelectual* provista por las democracias racionalistas europeas y una *base empírica*, tomando el ejemplo de los Estados Unidos, al hacer realidad esas ideas.

Picarella explica como Latinoamérica aplicó el modelo estadounidense: “...además durante el siglo XIX la difusión, del positivismo junto con el pensamiento de la Ilustración, también empujó a las élites más estrechamente vinculadas a estas doctrinas a reconocer en la "lección" estadounidense el prototipo de instituciones políticas consolidadas, racionales y progresistas.(...),la posición respaldada por aquellos conectados al mundo parecía ser a favor de identificar el modelo institucional que se estructuró en los Estados Unidos como piedra angular para la articulación de un nuevo sistema de ingeniería político-institucional latinoamericana. (Picarella, 2015, pág. 27).

Las ideas sobre gobierno limitado, responsabilidad, e independencia judicial no fueron tan comunes y los derechos humanos, aunque declarados con frecuencia, eran aplicados solo a la élite:

“... Los derechos humanos fueron declarados con bastante frecuencia, a pesar de que muchas constituciones los habían reservado solo para los “ciudadanos”, que parece ser otra palabra para denominar a la elite gobernante, donde los “deberes”, los que una

Constitución difícilmente podía olvidar listar, aparecían primordialmente aplicados al resto de la población. Esto también explica por qué los principios universales fueron tan raros en estas constituciones, y muchas de ellas prefirieron referirse a la soberanía de la nación, en vez de a una soberanía más radical, del pueblo”. (Dippel, 2005, pág. 198).

El Estado liberal europeo, recogía por entonces las ideas de Mill, que impone límites al poder hegemónico del gobierno en defensa de las libertades individuales y la diversidad, desafiando el poder de las mayorías abrumadoras y sobre todo, enfatizando en “... *la absoluta prioridad que en una sociedad bien gobernada se da a la libertad de opinión...*”. (Bobbio, 1986, pág. 86).

En América, en el escenario de la independencia, aparecía la democracia liberal representativa. La idea de un poder colonial absolutista se reemplazaba por la novedosa noción, de igualdad de todos ante la Ley, lo que significó (teóricamente) dejar sin privilegios tanto a la vieja aristocracia, como la naciente burguesía.

Al comienzo, esta democracia liberal representativa tuvo connotación republicana: Se apoyó en el pensamiento de James Madison y Alexander Hamilton, anotando como explica Dahl, que para Madison la “*democracia implicaba la democracia directa, y república significaba el gobierno representativo*”. (Dahl, 2004, pág. 25).

Los padres fundadores nos legaron en la Constitución Estadounidense, la idea de separación y equilibrio de poderes con el esquema de frenos o pruebas y contrapesos (*checks and balances*), el sistema representativo, y la carta de derechos (*Bill of rights*) con las ideas de libertad de expresión, religión y prensa, los derechos a portar o mantener armas, reunirse pacíficamente, protección ante investigaciones o confiscaciones arbitrarias, y a juicio rápido y público con un jurado imparcial. (History.com, 2018, pág. Web).

Precisión importante al modelo *republicano* de democracia, consiste en que *no fue diseñado para poner el poder al alcance del pueblo, sino para alejarlo*, poniéndolo en manos de sus representantes y evitando el peligro advertido por Madison, de caer en la tiranía de las mayorías. “...*Se consideraba que la voluntad pública formulada por los representantes coincidiría con el bien público, en forma más estrecha que si fuera formulada por el mismo pueblo*”. (Hernández Quiñones, 2006, págs. 40-42).

El pueblo elegía a sus representantes, pero siempre dentro de la élite. Y es que ese temor de las élites norteamericanas a la tiranía de la mayoría no era tan solo una prevención intelectual, sino miedo físico y real a que el pueblo tomara decisiones arbitrarias, como las ejecuciones que atormentaron a Francia. Gargarella explica que la balanza política se inclinó por darle carácter elitista y anti mayoritario a las instituciones por ese temor a caer en los extremos: *O la tiranía*, del estado absolutista, (que retornaría al concentrar el poder en una élite), *o la anarquía*, asociada a la violencia de la revolución francesa¹¹. (Gargarella, 2017, pág. 107).

1.3.6 La influencia Europea

Refiere Picarella, que en 1790 el Obispo José Pérez Calama distribuyó “La Ciencia de la Legislación” de Cayetano Filangieri, como lectura fundamental a los estudiantes de Quito¹². Luego, superando sus fundados temores, en 1794 en Bogotá, Antonio Nariño tradujo y propagó completa la Declaración de los Derechos Humanos y de los Ciudadanos, mientras en Argentina Gregorio Funes iniciaba los primeros debates públicos sobre el Contrato Social, y a principios del siglo XIX, Mariano Moreno tradujo y publicó una primera edición en castellano, que se extendió rápidamente a más de 400 ejemplares en Santiago de Chile.

El pensamiento político europeo tuvo fuerte impacto en el espíritu revolucionario de América Latina que sin duda, se vio favorecido por el regreso de los jóvenes burgueses latinoamericanos que habían estudiado en Europa. El precursor, Francisco Miranda, presentó en 1801 un borrador de Constitución inspirado en las especulaciones de Rousseau y, al mismo tiempo, marcado por la huella de la Roma republicana, elementos propios del incaísmo y la agregación de norteamericanos. (Picarella, 2015, págs. 36-37).

¹¹En particular, los conocidos como el reino del terror (*la terreur*) entre 1793 y 1794, con medidas tan represivas como la de pena de muerte a los comerciantes que vendieran por encima del precio regulado. Maximilien de Robespierre fue su principal instigador, y la imagen de personas decapitadas en la guillotina luego de sesgados juicios revolucionarios, sin duda aterraba a la aristocracia de todo el continente.

¹²La obra de Filangieri, inspirada según él mismo en Montesquieu, es un tratado sobre los criterios jurídicos de gran ascendiente humanista. Su principio: “...*El interés que tiene la sociedad para garantizar la inocencia, combinado con el interés que tiene de no dejar impunes los delitos*”.

El libertador Simón Bolívar, que tuvo como maestros a Andrés Bello y Simón Rodríguez (educado por este último según la enseñanza de L'Emilio), tuvo contacto con el ambiente intelectual de la Universidad de Chuquisaca, a la que asistió el argentino Mariano Moreno. En sus discursos, este líder recuerda a menudo la tradición jurídica Romana que considera *"la base de la legislación universal"*. (Picarella, 2015, pág. 37).

Así fue como la democracia que se forjó en América Latina desde 1810, tomó el modelo estadounidense, adaptándolo a las características propias de su cultura, a su ética católica, a su estructura social con su aristocracia terrateniente y su burguesía en ascenso. Pero en todo caso, influenciada de comienzo a fin por las ideas europeas. Sin embargo, la disputa por el poder local y la inestabilidad política derivada de las guerras civiles fue rasgo común de toda la región, excepto Brasil, que en su independencia conservó su estructura monárquica, y Chile, que en 1831 finalizó sus guerras civiles. (Emmerich, 2000, pág. 53).

Apenas consolidado el proceso de emancipación, los países latinoamericanos se dieron a la tarea, no siempre pacífica, de definir su modelo constitucional y la estructura político administrativa de sus gobiernos. Aparecieron las primeras luchas por el poder entre caudillos, lo mismo que las discusiones entre las élites rurales que defendían el modelo federal y las élites urbanas, que casi siempre defendían el modelo de gobierno centralista.

En el diseño constitucional latinoamericano, estas pugnas se resolvieron en acuerdos de tipo *acumulativo* en los cuales cada parte obtenía algo que le interesaba, lo cual contrasta con los acuerdos *sintéticos* que prevalecieron en la Constitución estadounidense. Gargarella pone como ejemplo de acuerdos a partir de síntesis, el que se logró en la primera enmienda constitucional en Estados Unidos: Una facción en el poder no podría imponer su credo religioso a las demás.

"En América Latina, en cambio, liberales y conservadores tendieron a suscribir acuerdos «acumulativos», que implicaron «apilar», una sobre la otra, las demandas de grupos opuestos. El arreglo por el que se optó en la Constitución argentina en materia religiosa es una buena muestra de ello: «tolerancia religiosa», como querían los liberales, en el artículo 14 de la Constitución, y estatus especial para la religión católica, en el artículo 2, como querían los conservadores". (Gargarella, 2017, pág. 108).

En forma similar, las ideas sobre equilibrio de poderes mediante mutuos controles y representación del pueblo fueron matizadas, negociadas y deformadas produciendo como resultado esa estructura incompleta, que por un lado impone controles y balances a las ramas del poder público y por otro, mediante sentencias judiciales o la simple práctica institucional los reduce, acomoda y los vuelve entonces privilegios del poder ejecutivo.

Puede decirse lo mismo sobre la representatividad, que en América Latina desde un comienzo se deformó, limitando su necesario complemento de participación política, al punto en que esa falta de espacios democráticos fue y sigue siendo, la excusa que han usado los demagogos para *apropiarse* de la inconformidad popular y tomar el poder, bien sea como dictadores o bien como presidentes democráticos, pero investidos de todo tipo de poderes por plebiscitos o asambleas constituyentes que les aplauden sus hechos cumplidos.

Para caracterizar el desarrollo político institucional en América Latina, es necesario darle un vistazo a su evolución histórica y partir de la peculiaridad jurídica señalada por Picarella: En la primera etapa inmediatamente posterior a la independencia, prácticamente se transcribe el Código Civil francés, en el código haitiano de 1825, el código civil del estado mexicano de Oaxaca (1827), Bolivia (1830) y Costa Rica (1840).

Luego vino una reelaboración intensa, en clave moderna, de la legislación colonial tradicional, siempre sobre una base europea y con prevalencia del derecho propio en caso de conflicto, etapa representada por el Código Civil de Perú (1852), con destacados puntos de originalidad en el Código civil chileno de Andrés Bello, que sirvió de inspiración a codificaciones posteriores, y cuyo principal aporte fue el equilibrio entre las tendencias conservadoras de la nueva élite latinoamericana y las liberales de la tradición francesa.

Finalmente una etapa de difusión de la codificación en Latinoamérica, destacando Código Civil de Augusto Teixeira de Freitas. (Picarella, 2015, págs. 30-37).

A lo largo del siglo XIX, nacieron numerosas constituciones en Latinoamérica, que difieren de las de la época de post independencia, en que ahora incluían la organización y estructura funcional de los modernos Estados de derecho europeos, con plena vigencia del principio de tripartición de poderes inspirado en Montesquieu, y con instrumentos de equilibrio de poder y control político, derivados de la tradición jacobina.

Durante el siglo XIX, choques, desórdenes, golpes de Estado y revoluciones, fueron elementos constantes que favorecieron una gran discontinuidad.

La importación de ejemplos democráticos europeos y norteamericanos, no trajo estabilidad ni pacificación. Caudillismo y militarismo acompañaron los comienzos del siglo, con variaciones significativas en la vida política: Desde transiciones más o menos respetuosas de las leyes, hasta modificación continua o no aplicación de las constituciones.

Picarella destaca en este período su constitucionalismo democrático de amplio alcance, promulgando constituciones formalmente defensoras de los más altos valores democráticos. Por ejemplo la Constitución mexicana de 1917, que incluye reconocimiento de derechos fundamentales, preservación de bienes culturales, garantías a los trabajadores, protección al medio ambiente, un sistema perfecto de verificación y equilibrio y un modelo territorial federal con forma de gobierno presidencial.

Otro ejemplo, es la figura jurídica de la acción de amparo¹³, típica de América Latina, pero con clara influencia estadounidense y europea. También refiere Picarella casos de modelos mixtos: difusos-norteamericanos y concentrados- kelsenianos¹⁴, como en Colombia, Uruguay, Venezuela, Honduras, Costa Rica y algunos múltiples, con yuxtaposiciones de elementos de los modelos anteriores, como en Perú y Guatemala.

En todos ellos la influencia de Estados Unidos y desde luego, la de Europa, queda claramente identificada. No obstante, la defensa de la libertad individual y de la democracia siguió siendo mera formalidad, contrastada por una práctica política marcada por el incumplimiento de lo proclamado, que prueba así lo incompleto de las transiciones de poder, y la falta de una consolidación democrática real. (Picarella, 2015, págs. 34-38).

¹³ La acción de amparo o tutela es una institución jurídica cuyo origen mezcla influencias estadounidenses y europeas. La cultura jurídica, los códigos e instituciones que se construyeron a partir de esta figura de hecho, están profundamente inspirados en las previsiones de los códigos napolitanos (1804-1811), dando lugar a una compleja arquitectura institucional con estructura legal anglosajona, pero completamente insertada en la tradición y pensamiento legal europeos. El recurso de amparo se difundió en América Latina desde 1841 con la Constitución de Yucatán, llegando a la Constitución de Corea del Sur, la de Cabo Verde, Macao y España (Ce art. 53.2). Incluso con el nombre de amparo interamericano, se incluyó en el Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969). (art.25).

¹⁴ El aporte más destacado de Kelsen a la cultura jurídica Latinoamericana es su tesis sobre la jerarquía de las normas, según la cual toda norma recibe su valor de una superior. Kelsen sugiere dos tipos de control para este fin: Uno es por excepción, cuando un juez dictamina la aplicación de la norma y define su relación con las normas superiores. El otro, es por acción, cuando un tribunal especializado o superior determina la inconstitucionalidad de una norma que así, deja de aplicarse.

1.3.7 Las crisis.

Para entonces, la democracia estuvo amenazada por continuas sublevaciones de *caudillos*¹⁵ evidenciando la *falta de madurez política*, el *caudillismo* como sistema de lealtades personales y el uso de la *violencia como solución de poder*. (Araya Pochet, 2005, pág. 113). No obstante, las crisis más importantes se relacionarían con dos reclamos sobre la *representatividad política*:

La falta de representación auténtica del pueblo, que no veía en sus representantes a defensores de sus intereses y la poca efectividad del Estado para atender las demandas y problemas asociados a la pobreza y desigualdad.

En apenas cien años, la sociedad había cambiado de manera drástica. Las antiguas colonias sometidas a monarquías absolutas eran ahora repúblicas liberales. El continente respiraba un aire de libertad. En medio de las graves desigualdades y exclusiones de orden político y social (hacia los negros esclavos, los indígenas, los iletrados y las mujeres), los burgueses y aristócratas americanos eran hombres libres para crear industrias, comerciar, darse sus propias leyes, elegir a sus gobernantes y representantes para crear las leyes que regirían esa sociedad libertaria y por sobre todo, tenían un consenso: No volvería nunca más el Estado absolutista.

De ahí en adelante, las diferencias políticas se situaron alrededor de temas como la *representatividad* de los elegidos, el acceso de caudillos al poder, o el modelo de gobierno y democracia en cada país. Federalismo o centralismo, estado laico o confesional, proteccionismo o libre comercio, rama ejecutiva fuerte, o equilibrio entre los poderes, intervención en la economía o *laissez faire* eran controversias típicas.

Pero tales diferencias lejos de desarrollarse en un ambiente de tranquilidad, coadyuvaron a que con los conflictos entre una clase social y política que disfrutaba de todos los derechos y privilegios, ante grandes masas de desposeídos, campesinos, obreros, indígenas, excluidos de las grandes decisiones, de las riquezas, de la primera globalización, del conocimiento, de la modernidad, e incluso, de la democracia, se propiciara un ambiente proclive a las nuevas crisis que estaban planteadas. (López Alves, 2003).

¹⁵ Como López de Santa Anna y Zapata en México, Gamarra en Perú, Artigas en Argentina, Mosquera y Obando en Colombia, Monagas, Páez y Zamora en Venezuela.

1.4 AMÉRICA LATINA: ENTRE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, INVOLUCIONES Y NUEVOS MODELOS DEMOCRÁTICOS:

1.4.1 Populismo, caudillismo y dictaduras

El diseño teórico de la democracia estadounidense, había resuelto el problema de representación, pasando de un conjunto de intereses ciudadanos que no siempre coincidían e incluso eran opuestos, a la elección de un Congreso, en el cual las distintas corrientes de opinión e intereses encontraban un espacio para deliberar y lograr acuerdos. Se había logrado que el gobernante fuese elegido también por medio del voto y que esa elección fuese para un período corto de tiempo, impidiendo así que acrecentara su poder hacia una autocracia. (Guariglia, 2011, págs. 61-62).

No obstante, las diferencias en la evolución histórica- política con América Latina fueron varias. Mientras USA solo registró un período de guerra civil muy cruenta pero de tan solo cuatro años (1861-1865), países como México y Colombia sufrieron varios periodos de guerras caudillistas, un fenómeno que se presentó a lo largo de toda la región.

Además, la ética protestante vigente en Norteamérica, promulgaba el valor del trabajo y no censuraba la creación de riqueza ni la acumulación capitalista con el fervor con que lo hacía la iglesia católica en el sur del continente, y esto favoreció en USA la aparición de una clase industrial emprendedora, motivada y educada en esas oportunidades.

En Europa, Marx publicó su obra “El Capital” en 1867 y para 1917, la revolución bolchevique tomaba el poder en Rusia. Esa misma década, vería la revolución de Porfirio Díaz en México. (Ortiz, 2017, págs. 83-84). El domino político de la región estuvo desde los primeros años de la independencia, en manos de la oligarquía, que explotaba recursos mineros y cuyo modelo para generar riqueza era la propiedad agrícola de producción extensiva.

Por eso los conflictos por la tenencia de la tierra, y por una mejor distribución de las viejas rentas agrícolas y las nuevas, derivadas de la incipiente industria, alimentaron el discurso político reformista y popular de algunos líderes, casi nunca bien intencionado, no siempre bien argumentado, pero con buenos resultados electorales. Nacía el populismo en su versión americana.

El fuerte presidencialismo y la personalización de la política fueron constantes en la región desde las primeras décadas del siglo XX, sin que con ello se diera respuesta a los problemas de reducción de las diferencias sociales y articulación de los disímiles intereses de los líderes y el pueblo. (Picarella, 2017, pág. 201). Esta característica, por el contrario trae consigo la paradoja de haber dado lugar a muchos gobiernos de evidente carácter y naturaleza populista, que lograron acceder al poder por su sintonía inicial con los intereses del pueblo, y que luego de acumular inusitados poderes, olvidaron las promesas electorales ocupándose preferentemente de garantizar privilegios para ellos mismos y sus clientelas.

La alternativa populista evolucionó con resultados sociales tan pobres, que la noción del término cambió de manera radical¹⁶, pasando de ser una expresión de la cercanía del líder con su pueblo, a significar el descarado uso de las ilusiones populares como mecanismo para acceder y mantenerse en el poder y aumentar privilegios propios. “... *en referencia al ámbito socio económico los ideales que hubieran debido fundamentar el camino democrático al socialismo en la práctica siguen ligados a la razón capitalista*” (Picarella, 2017, pág. 203).

Una característica propia del populismo latinoamericano es su tendencia a la ideología nacionalista, el discurso anti-imperialista, anti-globalización, que aparentemente defiende intereses nacionales ante el capitalismo global. La siguiente escena de la evolución política suele caracterizarse por oleadas populistas con tendencias reformistas de izquierda que luego decaen en resultados, causando el desencanto popular y el avance del discurso político contrario.

Todo lo anterior evidencia la gran debilidad institucional de estas democracias. Son escasos los ejemplos en que una autoridad constitucional o legislativa se opuso –con éxito y sin confrontaciones violentas–, a los deseos del líder para prolongar su permanencia en el poder, o a reformar la Constitución otorgándose poderes extraordinarios que trasgredían el esquema de equilibrio de poderes, usando la fuerza o acudiendo de nuevo a su respaldo popular, los populistas americanos cedieron a la tentación de convertirse en dictadores.

¹⁶ Algo similar ocurrió con el término “demagogo” que en la Grecia antigua se usaba para designar a un orador que usando la retórica y la lógica era capaz de influir en las decisiones del pueblo en la Asamblea y más adelante Aristóteles ya los veía como un “aduladores del pueblo”. (N. del A.)

1.4.2 La ilusión socialista

Desde la publicación de “El capital”, la visión marxista de lo que debía ser una sociedad justa, influyó enormemente en la cultura política global. Marx y Engels proponen una explicación materialista de la historia política y económica, que parte de los supuestos de *confrontación y la lucha de clases*, y de la tesis sobre el despojo al obrero de la plusvalía que produce su patrono.

En la evolución política que resulta de esa confrontación, Marx sugiere que el capitalismo industrial crecerá hasta el *imperialismo*, etapa en que las confrontaciones entre proletarios y capitalistas terminarán por imponer el socialismo.

Las ideas de Marx¹⁷ se sustentaron en la revolución Bolchevique de Lenin y Trotsky que luego derrocó el gobierno de los zares y dio lugar al surgimiento de la URSS y al experimento económico socialista de planificación central de la actividad económica, en busca de una igualdad que nunca se materializó, para las masas de campesinos y obreros.

En América Latina estas ideas incentivaron a intelectuales y líderes sociales, generando la narrativa de los fundadores de *guerrillas* que surgieron en la región, luego de que Fidel Castro impusiera su revolución en Cuba y apoyara estos movimientos rebeldes¹⁸. Para los años 50, América latina mantenía estructuras económicas contradictorias que de una parte dificultaban su inserción en la economía internacional y de otra, acrecentaban las divergencias políticas y sociales entre los que aceptaban reformas mínimas para mantener esas estructuras y los que proponían cambios radicales, para dar fin al modelo capitalista de expropiación de los trabajadores. (Gunder Frank, 2005, pág. 12).

El discurso político se radicalizaba. La interpretación marxista de la historia económica y política ofrecía explicaciones estructurales a los diferentes tipos de crisis: El atraso del modelo de desarrollo se debía según ellos, al carácter periférico de las relaciones con la metrópoli imperialista (Europa o USA), a la forma de producción que centraba los ingresos de los países en la mono exportación, al libre cambio que dominaba el comercio internacional y al sistema de expropiación de los productores a manos de los capitalistas.

¹⁷ Para estudiar las críticas al modelo marxista, puede verse por ejemplo a Shumpeter, Fukuyama, Russell, Weber, Pareto, Hayek, Von Mises y Friedman.

¹⁸ Puede verse, entre muchas otras, la obra de Víctor Currea de Lugo: Poder y guerrillas en América latina: Una mirada a la historia del guerrillero de a pie”, para profundizar en la historia de las *guerrillas*.

Las ideas socialistas pronto enfrentaban reacciones y tesis opositoras. De un lado, el conjunto de élites que Robinson (citado por Chase-Dunn et al) llama *poliarquía*, argumentaba que el modelo democrático debía reformarse, profundizar la liberalización, restringir la intervención del estado, promover y atraer inversión para producir mejores excedentes con los cuales acometer reformas sociales. Y todo ello, respetando los derechos fundamentales de propiedad. (Chase-Dunn, Morosin, & Álvarez, 2017, pág. 34)

Desde la segunda mitad del siglo pasado, al fracaso del experimento socialista como modelo económico, le siguió el de la mayoría de movimientos políticos que lo proponían, desprestigiados por su falta de respaldo popular y por la violencia a la que acudieron para imponer e instaurar sus ideas. (Ruiz Fernandez, 1977, págs. 84-91)

La crisis del modelo socialista cubano se comprobó con el tiempo en su incapacidad de producir la riqueza suficiente para cumplir las promesas redistributivas. Ni su economía de planificación central, ni la intervención estatal y propiedad social (ya no individual) de los medios de producción, lograron resultados sociales adecuados. Anotando aquí, que el análisis de la situación económica en Cuba se hace muy difícil por la fuerte censura del régimen castrista a la divulgación de datos que desvirtúen el discurso oficial y que llegó al extremo de no enviar información a organismos multilaterales de cooperación.

En todo caso, hay resultados que descalifican el modelo cubano en dos aspectos que contradicen los postulados socialistas: Uno, es que la revolución cubana se había planteado inicialmente para derrocar al régimen *dictatorial* de Fulgencio Batista, quien estuvo en el poder, primero por elección popular entre 1940 y 1944 y luego, por golpe de estado entre 1952 y 1959. En total, once años. No obstante, una vez que Fidel Castro tomó el poder, en 1959 no lo devolvió sino hasta 2008, cuando dejó instalado a su hermano Raúl. Más de cuarenta años de régimen autoritario.

Otro aspecto, se advierte en las grandes promesas incumplidas del régimen castrista: No logró un mejor nivel de vida para millones de cubanos pobres, ni imponer las libertades políticas básicas, como la libertad de expresión, de prensa, de crear movimientos políticos, de reunirse libremente, criticar al gobierno, divulgar ideas opositoras o el simple acceso a internet sin censura gubernamental. (Amnistía Internacional, 2018, págs. 169-171)

En Chile, el socialismo democrático llegó al poder con Salvador Allende en 1970 iniciando de inmediato su proceso de conversión de la economía hacia el modelo socialista: Nacionalización de la minería de cobre y de la banca, reforma agraria, congelamiento de los precios y aumento de salarios (financiado con emisión primaria de dinero).

Consecuencia de este modelo y de la angustia de la clase empresarial asustada con expropiaciones, pronto decayó la inversión extranjera y en USA el gobierno de Nixon boicoteó al país ante organismos multilaterales de crédito para cerrarle la financiación.

La balanza comercial que al inicio del gobierno Allende mostraba superávit de 95 millones de dólares, pasó a déficit de 90 millones en 1971. El déficit presupuestal llegó al 9.8% ese mismo año. Las cifras de inflación llegaron al 606% en 1973, El salario real cayó 11%, la intervención oficial a los precios desestimulaba a los productores que no aceptaron vender a pérdida, y en cambio, creó un gran mercado negro que multiplicaba los precios de los productos más demandados. En 1973 la economía se redujo en 4.3%. (Larraín & Meller, 1990, págs. 340-343). Aparecía la estanflación en Chile. El desenlace de esta debacle fue el golpe militar de Augusto Pinochet, la muerte de Allende y el consecuente retorno del péndulo político al otro extremo. Del populismo socialista, a la dictadura de derecha.

Larraín y Meller explican el ciclo opresión- redención - reorganización social como ideario de la orientación “revolucionaria”, en la cual la sociedad del futuro sería de productores, pero llegar a ella implicaría la destrucción del orden existente. Por eso, dada la justificación de la violencia como medio para forzar cambios sociales, el mito revolucionario se asociaría a la clandestinidad, e incluso al terrorismo.

El más reciente experimento socialista en Latinoamérica tuvo lugar en la Venezuela de Hugo Chávez, quien gobernó desde 1999 hasta el 2013. Su gobierno autoritario, unido a expresiones violentas de las guerrillas colombianas vecinas (FARC, ELN, EPL, entre otras.), sembró la idea de que el nexo entre socialismo marxista o comunismo y violencia va más allá de un mero postulado intelectual.

1.5 DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: BUSCANDO ESTABILIDAD

1.5.1 La economía y la inestabilidad política

Empezando el siglo XX, América Latina aún no terminaba sus conflictos. Las guerras y enfrentamientos internos entre facciones políticas en disputa por el poder, eran la noticia frecuente y mientras tanto, Estados Unidos ampliaba su dominio comercial y hegemonía política en todo el continente, usando una política exterior agresiva y orientada a la defensa de los grandes monopolios (Standard Oil, United Fruit).

Una muestra típica de ese dominio continental es que en 1903, apenas terminada la guerra de los mil días en Colombia, el presidente José Manuel Marroquín (1900-1904) asistió a la separación de Panamá, un abusivo episodio intervencionista¹⁹. Otros ejemplos se dieron en toda Centroamérica con las llamadas *guerras bananeras*.

La estructura económica seguía ligada a la propiedad terrateniente y a la explotación de recursos naturales sin valor agregado, destinados al comercio exterior. Los nuevos gobiernos de la región enfrentaban múltiples amenazas: De una parte, facciones políticas rivales, que no siempre respetaron la democracia sino que con frecuencia acudían a la sublevación.

De otra, la herencia de un déficit fiscal apremiante por la deuda externa, causada por la financiación de guerras de independencia y por la incapacidad administrativa para recaudar impuestos, sumado a la renuencia y la presión social para eliminarlos.

Como resume Víctor Bulmer-Thomas “...*La independencia generó ventajas con el libre comercio y el acceso a los mercados internacionales de capital pero también trajo desventajas que agobiaron a la mayoría de las repúblicas. Donde los costos pudieran minimizarse como resultado de fronteras relativamente seguras, gobierno estable e ingresos fiscales saludables (Chile), las primeras décadas de independencia fueron un éxito; donde los costos se vieron exacerbados por territorios conflictivos, inestabilidad política y crisis fiscal (México), la economía estuvo en declive en las dos primeras décadas del siglo y no pudo revertirse*”. (Bulmer-Thomas, 2003, pág. 29).

¹⁹ Al respecto puede verse: Lemaitre Eduardo: Panamá y su separación de Colombia. Ediciones Banco Popular Reimpresión 2019. Bogotá D.C.

La depresión económica de los años 30 implicó que la demanda de materias primas y bienes básicos se redujera, golpeando fuertemente las economías de la región y también, amenazando el suministro de bienes importados de Europa o Estados Unidos, cuyas economías estaban enfocadas en preparar la guerra. La respuesta de intelectuales y funcionarios de primer orden en los gobiernos, fue reintentar la industrialización vía sustitución de importaciones, y buscar la autosuficiencia para cerrar gradualmente los mercados y alejarlos de las variaciones de la economía mundial.

En Estados Unidos, el gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933 -1945) vio que no era posible oponerse a la política de sustitución de importaciones, e incluso *aceptó*, la nacionalización de la Standard Oil en México.

Para entonces la política se orientaba al logro de la estabilidad económica. Se necesitaban gobiernos que contuvieran las demandas sociales y aseguraran un mínimo de gobernabilidad, garantizando las libertades económicas. Relata Bulmer, que con la primera guerra mundial, la economía de los países exportadores de materias primas estratégicas tuvo -en sus inicios- un importante impulso (Venezuela y México con el petróleo, Perú con el cobre, Chile con los nitratos y Bolivia con el estaño).

No obstante, el ingreso masivo de divisas a economías que no estaban preparadas para recibirlas, llevó después a una inflación generalizada y sin control. Las consecuencias económicas fueron diferentes para los países exportadores de productos no esenciales para la guerra, como el café, pues aunque los precios subieron, los términos de intercambio se deterioraron rápidamente. (Bulmer-Thomas, 2003, pág. 154).

Los efectos políticos de esas crisis económicas se relacionan con sublevaciones, levantamientos y revueltas populares, reclamando mejores condiciones de vida, a los que casi siempre seguían represiones, dictaduras, y masacres a veces toleradas por los gobiernos defensores del *statu quo*: La de bananeras en Colombia (1928), la de obreros- campesinos en los bosques de quebracho en Argentina (1920-1922), o la represión violenta a las manifestaciones en Venezuela por parte del dictador Juan Vicente Gómez, (1928). En Perú, Luis Miguel Sánchez derrocaba a Augusto Bernardino Leguía, quien a su vez había derrocado a José Pardo y Barreda.

1.5.2 La inestabilidad cíclica

Para la segunda mitad del siglo XX, las nuevas relaciones económicas de la región con el mundo, presionaron cambios hacia más efectivas formas de gobernar. Para Terry Lyn Karl, esa transición podía darse en cuatro formas básicas: Reforma, revolución, imposición o pacto, y muestra que en América Latina se dieron todas ellas, destacando que en las democracias que luego serían las más estables, sobresalen las estrategias de compromiso entre élites relativamente fuertes.

Esto incluyó a Venezuela y Colombia, (1958), la redemocratización en Uruguay (1984) y Chile (1932-1970). (Karl, 1990, pág. 9). Siguiendo a Karl, estos pactos son necesariamente integrales e incluyen a casi todos los protagonistas políticamente significativos. De hecho, porque se pacta que las fuerzas contendientes renuncien a su capacidad de causarse daño, extendiendo las garantías y esto solo se logra incluyendo a todos los que tienen intereses, más aun si son conflictivos.

El pacto fundacional típico incluye, acuerdos entre militares y civiles, entre los partidos políticos para competir bajo nuevas reglas de gobierno, y una especie de “contrato social” entre gobierno, gremios y sindicatos sobre derechos de propiedad, funcionamiento del mercado y distribución de beneficios. En este sentido, la experiencia de Colombia con el frente nacional y la de Venezuela cuando los partidos acordaron implementar el mismo programa económico, fueron ejemplo notorio (ambos finalizando los años 50).

Cuando no fue posible lograr un pacto, aparece lo que Dallanegra explica como *inestabilidad cíclica* característica típica de la política en A. L.: los conflictos de las élites con influencia determinante sobre el poder alimentan la inestabilidad del sistema, y por tanto, hacen impredecible el rumbo que seguirá. En cambio, lo que sí es predecible en América Latina es una inestabilidad cíclica, con tiempos donde hay tendencia a mantener el statu quo, y otros en que la tendencia es a promover reformas. Los contendientes usan gran variedad de recursos, desde las elecciones, a la revolución, tanto real o típica, golpe de Estado, manifestaciones y violencia, bajo tres estrategias básicas:

- *La convencional*, que sigue el modelo clásico de apoyo a sectores que iniciaron su modernización, con medidas económicas o decisiones políticas.

- La *reformista* asume que el sector moderno, es el “motor” de la economía y que por tanto hay que seguirle invirtiendo, sin abandonar el tradicional, donde también se debe invertir, hasta lograr un equilibrio.
- La *revolucionaria*, asume que el sector moderno no se une al desarrollo e integración nacional, dado que el resultado de su existencia ha sido siempre explotación y paralización del sector tradicional, viviendo a sus expensas. Por tanto, propone la retención de sus activos y la eliminación definitiva de sus titulares. (Dallanegra Pedraza, 2003).

Las relaciones de América Latina y Estados Unidos cambiaron luego de la segunda guerra mundial. A USA le interesaba asegurar el suministro de las materias primas que obtenía de América Latina debido a que no solo eran países cercanos y con grandes reservas, sino que además era una de las pocas regiones del mundo que no estaba afectada por el conflicto, circunstancia que facilitaba el suministro sin tropiezos. Para ello, aumentó drásticamente sus inversiones en sectores clave de la región, y suministró importantes préstamos. (Bulmer-Thomas, 2003, págs. 234-237).

Un segundo cambio llegaría con la incipiente industria latinoamericana, que aprovechó las políticas de sustitución de importaciones iniciadas con la primera guerra. La aparición de nuevas fuentes de empleo fue un alivio para campesinos de toda la región que migraban en masas a las ciudades, pero traía un reto para el gobierno y la burguesía, que tendrían que ocuparse de los conflictos laborales que pudieran surgir. La industrialización también agudizó las desigualdades regionales en los países, pues las áreas urbanas tenían un nivel de acceso a bienes, servicios públicos, y oportunidades de participación ciudadana, muy diferente al que tenían las áreas de la periferia o rurales.

El tercer cambio fue la búsqueda de alternativas de ideología política. La angustia y la depresión económica causada de las dos guerras, prepararon el camino para que tanto las ideas fascistas, como las socialistas y comunistas empezaran a ganar adeptos en América Latina, en respuesta a conflictos sociales por los sucesivos ciclos de reforma y estabilidad, y al sentimiento de incertidumbre sobre los ciclos políticos en ese mundo convulsionado.

1.5.3 Las clases medias y el clientelismo²⁰

Los desequilibrios en el modelo de desarrollo social en América Latina se hicieron más agudos con el auge de los centros urbanos. Las instituciones, la modernidad, los servicios públicos, la educación, los hospitales que confluían a las ciudades no se llevaron al área rural. El estancamiento del campo, su atraso respecto a la ciudad, la coexistencia de minifundios y latifundios en la misma zona geográfica, y la presencia de grandes industrias junto a pequeños talleres urbanos, dejaba ver la disparidad y brechas sociales del modelo económico de postguerra.

El nuevo impulso del desarrollo llegó con un aumento significativo de la clase media y la aparición de una nueva burguesía, carente de los valores clásicos de voluntad de creación económica, ánimo competitivo, trabajo como valor ético primario, austeridad, independencia ante el Estado o voluntad de transformación social. Nuestras burguesías y en general, las clases medias en América Latina se adaptaron al statu quo y actuaron con ánimo de ascender en una sociedad contaminada por el esquema de “dominación de clientelas”. En la fase ascendente de este proceso, los sectores medios se apoyaron en las masas obreras, creando organizaciones de apoyo social con el ánimo declarado de promover el progreso social de los pobres, cuando en verdad, buscaban su propio progreso.

Luego, en su fase de estabilización, la alianza da paso a “patronazgos” o sistemas de clientelas, al ascenso auto promocionado de nuevos líderes y a la preferencia por la intervención estatal (impensable en la democracia liberal) para resolver problemas, en particular, inherentes a la competencia, mediante esquemas de protección que fomentaran un capitalismo que de otra forma sería inviable. Todo esto, generó esa fea forma clientelista de ver al Estado como el máximo dispensador de favores. (CEPAL, 1963, págs. 29-62)

²⁰ Nota: El término clientelismo lo entendemos para efecto de esta investigación, como un mecanismo de manipulación social y de dominación política, como lo explica el profesor Uprimny: “El clientelismo dificulta entonces el desarrollo de una participación popular autónoma a nivel político, o para ser más exactos, permite la manipulación de esta participación ya que en últimas el clientelismo no es más que la manipulación de la participación popular puesto que las lealtades "verticales" condicionan la orientación del accionar político de los clientes. Es en muchas ocasiones, sobre todo en época electoral, una "movilización recompensada", en beneficio del patrono”(Uprimny Yepes, 1989)

Los partidos políticos de sectores medios, fueron acomodándose para responder a las demandas más apremiantes de sus clientelas y por eso parecían no tener ningún tipo de ideología. Un día se mostraban a favor del estado benefactor, y al siguiente, abandonaban ese discurso y apoyaban al estado empresario, que no solo debía intervenir la economía, sino incluso crear empresas, y asumir riesgos propios de empresarios o inversionistas, con tal de defender los intereses de la clientela industrial, que le traía votos y apoyo económico al partido. A esto, habría que agregar el surgimiento de las ideas socialistas, impulsadas por el aparente éxito de la URSS y luego por la revolución cubana, que pronto adoptó una clara política de apoyo a los movimientos “insurgentes” de la región.

1.5.4 Neopopulismo e integración

Al entrar en la postguerra fría, se especulaba que el rumbo de América Latina seguiría o bien hacia la periferia del poder continental al ser absorbida por la creciente globalización, o bien hacia una nueva agenda política que liberada de la amenaza soviética, al fin resolviera sus problemas, estructurales.

No obstante, el curso real de la historia política desvirtuó ambas especulaciones. En lo positivo, los gobiernos de la región empezaron a aplicar la receta económica y política del consenso de Washington, de corte neoliberal, fortaleciendo los sistemas representativos. En lo negativo, el costo político de esas reformas llevó a aumentar la pobreza, desempleo y precariedad social, al punto de causar desconfianza en las instituciones y en su capacidad para reformar el Estado y atender los problemas de la gente.

Esta situación dio lugar al resurgimiento del populismo (Fujimori, Menem, Salinas de Gortari) y a partir de 1999 creó las condiciones para que los candidatos de izquierda empezaran a apalancarse para acceder al poder. (Palamara, 2017, pág. 24).

Como exponen Picarella y Scocozza, a esta etapa le siguió el neopopulismo salinista, cuyos rasgos encajan perfectamente en la tendencia que caracterizó a América Latina en los últimos decenios del siglo XX, ya que el común denominador de estos gobiernos fue “...*el colapso de la institucionalidad vs. El establecimiento de la legitimidad a través de la personalización política.*” (Scocozza, Enero-Julio, 2019, pág. 19).

De nuevo se oían tesis de apoyo a los deberes sociales del Estado, a la “justicia social”, a la independencia ante “el imperio” o a reivindicaciones de los sectores populares ante los abusos de los empresarios. El discurso neo populista de la izquierda socialista en todo su apogeo.

Luego del fallido intento por lograr desarrollo económico mediante el aislamiento y la protección intervencionista de los mercados internos, desde los 80, América Latina empezó a abrirse al mercado global y a tratar de impulsar la competitividad económica, buscando crear un mercado latinoamericano, en una visión integracionista, que incluiría esfuerzos por construir una agenda económica, política y social propia, en vez de copiar la que propusieran los organismos internacionales de cooperación.

Fue tan amplia la divulgación del regionalismo latinoamericano, que los gobiernos llegaron a aceptar los proyectos populistas de Hugo Chávez, quien inicialmente se mostró como demócrata y defensor de los intereses regionales reeditando las ideas integracionistas, mal copiadas de Simón Bolívar. Así, ante la Alianza de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) impulsada por USA, promovió la Alianza Bolivariana (ALBA). (Palamara, 2017, pág. 34)

Como resalta Federico Finchelstein, no es solo un estereotipo que América Latina encarne la política populista. Del general Juan Domingo Perón al coronel Hugo Chávez, el populismo definió con frecuencia la política regional (Finchelstein, 2018, pág. Web). En Chávez, ese populismo tuvo la fortuna de contar en sus primeros años con una bonanza petrolera que le permitió a su gobierno fungir de líder regional en un mal proceso de integración (ALBA) marcado por su curiosa mezcla ideológica socialista y bolivariana.

En vez de una verdadera integración, creadora de mercados y oportunidades de desarrollo, esta tonta aventura latinoamericana era una alternativa contestataria, aplaudida por toda la izquierda regional rendida ante el carisma del nuevo “líder” capaz de retar e insultar al *imperio*. Nueva y triste paradoja: El tiránico populismo chavista intentaba seguir las ideas integracionistas de Bolívar, un libertador.

1.5.5 El nuevo ciclo político: La idea de concertación.

Al comienzo, el ascenso de la izquierda en América Latina se vio impulsado por la popularidad y resultados que los ingresos petroleros permitían al gobierno de Chávez.

Pronto logró rodearse de aliados regionales simpatizantes de su ideología de izquierda (Morales en Bolivia, Ortega en Nicaragua, Kirchner en Argentina y desde luego Castro en Cuba) a cuyos gobiernos destinó millones de dólares en ayudas.

Pero con la caída de los ingresos petroleros, debido a la combinación de baja en la producción y baja en precios, Venezuela empezó a sufrir una crisis que develó el carácter demagógico de la agenda política de Chávez (Bermúdez, 2016, pág. Web). A su muerte, las promesas de mejores condiciones de vida, paz y nacionalismo ya se habían incumplido. Los proyectos sociales de vivienda, salud, educación presupuestalmente dependientes de ingresos petroleros, fueron abandonados.

La economía venezolana registra desde 2013 caídas vertiginosas y sin precedentes, con inflación que anualmente impone nuevo récord mundial, e indicadores de desempleo, inseguridad y endeudamiento que tienen a la población en una desmejora tal de su nivel de vida que ha generalizado la pobreza.²¹

La inestabilidad social derivada del fracaso del experimento chavista, de su apoyo a organizaciones guerrilleras como FARC y ELN, y de la creación de “colectivos” unas organizaciones paramilitares armadas y respaldadas por el gobierno para “controlar” a los opositores, llevó a inusitados niveles de violencia y protestas sociales. Venezuela no tenía una verdadera política exterior “nacionalista”. Durante su gobierno, Chávez se acercó a los países competidores de Estados Unidos en política global, estrechando lazos económicos con préstamos y “ayuda” militar obtenidos de China y Rusia lo mismo que obteniendo expertos en inteligencia del gobierno cubano. En la praxis política, el declive del chavismo está generando dificultades a sus aliados políticos de la región causando reordenamiento de las fuerzas políticas al interior de los Congresos.

²¹ Venezuela dejó de reportar datos al Banco mundial, FMI y demás agencias de cooperación económica. Los datos oficiales no son confiables. Se pueden consultar los publicado por el diario El país en enero 24 /2019. “Indicadores económicos y sociales de Venezuela”.

El discurso populista del regionalismo bolivariano que tantos votos logró, dejó de escucharse, y se atenuó el de intervención profunda en las economías, control de precios, nacionalizar industrias estratégicas, y expropiar la propiedad privada sin indemnización.

Además, la caída del kirchnerismo, con la apertura de varias causas judiciales contra la ex presidenta Cristina Fernández, la reciente condena a Lula da Silva por corrupción y la apertura de investigaciones por el caso de corrupción de Odebrecht contra prominentes políticos en Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, México, y Panamá²² son signos evidentes de dos fenómenos:

Primero, de un esperanzador retorno al imperio de la legalidad y segundo, de un agotamiento social, con rechazo generalizado hacia las formas corruptas de ejercer el poder, incluyendo al populismo, sin importar que sea de derecha o de izquierda. No obstante, aún está por verse si ese rechazo se refleja en las urnas.²³

El péndulo de la política social y económica que por casi dos decenios se inclinó hacia gobiernos de izquierda, parecía volver a la derecha y enfrentar la previsible oposición liberal-socialista, tendencia que confirmaba el ascenso al poder de Macri en Argentina, Bolsonaro en Brasil, Abdo en Paraguay, Duque en Colombia y Piñera en Chile²⁴.

En este giro político, la derecha tecnocrática tiene la responsabilidad política de mejorar los niveles de confianza en las instituciones, responder de mejor manera a los reclamos sociales, y lograr crecimiento económico constante y prospectivo como condición fundamental para conservar el poder. Todo ello, sin restricciones a la democracia.

Para esto, Karl sugiere un proceso de pactos entre fuerzas gobernantes y opositoras: No existe una razón a priori para que un tipo de democracia no pueda ser transformada en otro, es decir, *“¿por qué los sistemas autoritarios electorales, por ejemplo, no pueden evolucionar a democracias conservadoras o competitivas, o democracias corporativistas aún más competitivas? Dada la frecuencia de pactismo y la gravedad del problema de equidad en América Latina, este último escenario es especialmente*

²² Puede consultarse al respecto: Gabriela Matute (22 de diciembre de 2016). «Escándalo Odebrecht: EE.UU. dice que 12 países recibieron sobornos». *CNNEspañol.com*. Consultado el 23 de mayo de 2017.

²³ Nota: Las elecciones primarias de 2019 en Argentina, daban de nuevo el poder al kirchnerismo.

²⁴ Nota: Al concluir la redacción de esta investigación, el presidente Piñera enfrentaba una huelga general.

importante. (...) En cualquier caso, la democratización puede demostrar ser un proceso continuo de renovación.” (Karl, 1990, pág. 16). (Traducción de los autores).

Complementando lo sugerido por Karl, Picarella sostiene que en la praxis política, los sistemas políticos, sociales, y económicos prevalentes, debilitan las opciones reales para hacer verdad los principios democráticos de libertad, igualdad, bien común y pacificación de conflictos. Es la paradoja de la inestabilidad cíclica en Latinoamérica.

Profundizando en lo sugerido por Picarella, en la primera etapa de los ciclos de inestabilidad, cuando los retos sociales desbordan las democracias liberales representativas, cobraría auge la política reformista. Es entonces cuando ascienden las ideas alternativas contra el orden establecido, pero cuando el *establishment* reacciona, para no perder sus privilegios, envía señales de riesgo a los mercados, forzando decisiones que afectan los resultados macroeconómicos y por tanto, perjudican los programas sociales del reformador.

En la segunda etapa, esos malos resultados económicos obstruyen el cumplimiento de las promesas políticas que llevaron al poder a los reformadores.

Vuelve el desencanto, la desilusión popular y la reacción del antiguo *establishment* que retoma el poder para asegurar la *normalidad política* y claro, la continuidad de sus privilegios. Para romper estos ciclos, sería útil crear mecanismos de diálogo y deliberación con acuerdos mínimos. Para ello es fundamental una educación que promueva el debate y no el uso de la fuerza para dirimir conflictos, que forme una clase política capaz de romper la hegemonía cultural y un gobierno capaz de concertar decisiones con todos, aun cuando tenga el poder político para imponerlas. (Picarella, 2017, pág. 205).

1.6 CONCLUSIÓN

Desde sus inicios, la democracia latinoamericana, influida por las ideas políticas europeas y estadounidenses ha pasado por sucesivos ciclos de crisis y estabilidad, en los que la participación ciudadana y la representatividad, deformadas por el populismo, la mala información política o la apatía, en vez de consolidar una verdadera y efectiva democracia, han ayudado a crear desconfianza generalizada en sus instituciones, lo que ha permitido que aparezcan nuevos líderes con agendas de reformas programáticas.

Esas reformas se han originado en la necesidad de ceder a las presiones de los diversos grupos clientelistas obviando el correcto diagnóstico de los problemas y de sus opciones reales de solución, con lo cual inevitablemente reaparecen los problemas, y el desencanto popular hace que el péndulo político regrese a una posición cercana a la inicial.

La evolución de la democracia liberal representativa, ha demostrado no ser tan fuerte como para contener las presiones y resolver estas situaciones, debido a que no fue diseñada para representar los intereses de sectores populares, sino simplemente para evitar la tiranía de la mayoría. Los elegidos para ser representantes del pueblo en el Congreso, terminan defendiendo las propuestas de las élites y favoreciendo sus relaciones clientelistas.

Las alternativas reales y efectivas se sitúan del lado de la democracia participativa - deliberativa, como etapa más evolucionada y sensata que esa mezcla entre la democracia representativa y participativa que predomina en el discurso político de la región.

El fracaso y desprestigio del modelo populista- socialista acrecentado por la debacle de Venezuela hacen que se descarte como opción, aunque esa nefasta combinación de discurso populista y acciones clientelistas dirigidas a una audiencia con educación deficiente, puede permitir el ascenso de líderes con ese enfoque populista y autoritario.

Para prevenirlo o por lo menos para evitar sus negativos efectos, los verdaderos demócratas, tecnócratas y profesionales de la política deberían participar realmente en ella, analizando propuestas, discursos, ideas subyacentes en los programas, dejando en evidencia sus fallas y desaciertos y mejorando el nivel de argumentación y debate político. Al menos se frenaría la inestabilidad cíclica de la historia latinoamericana y se promovería un proceso de mejoramiento continuo en que por fin sea predecible y sustentable un futuro mejor.

Con igual propósito, los partidos políticos pueden establecer e institucionalizar procesos internos de mejoramiento, educación en ciencia política, sesiones y mesas de trabajo con expertos y muchas otras acciones similares que mejoren el nivel argumentativo y la validez técnica de sus propuestas.

La idea de Karl, de establecer un proceso de pactos entre los partidos de gobierno y los opositores puede ayudar, aunque debe precisarse que implica de una parte, un alto nivel de madurez política al interior de los partidos, y de otra, incluir a todas las fuerzas

políticas, para evitar pactos globales que tiendan a un sola línea de acción, excluyendo ideas alternativas, como pasó en Colombia con el Frente Nacional, que si bien redujo la violencia partidista, también puso las condiciones para que surgiera la violencia y el terrorismo de sectores que se sintieron excluidos y aislados del pacto.

De no hacerlo, llegarían: El retorno del populismo²⁵, el autoritarismo o esa terrible combinación de ambas, que algunas veces, se ha hecho al poder en nuestras democracias.

Como explican Levitsky y Ziblatt, en estos tiempos, las democracias mueren desde adentro, a manos de gobernantes elegidos, pero sin legitimidad por el pueblo: “Así es como mueren las democracias hoy en día...Desde el final de la guerra fría, la mayoría de las quiebras democráticas no las han provocado generales y soldados, sino los propios gobiernos electos como Chávez en Venezuela, dirigentes elegidos por la población han subvertido las instituciones democráticas en Georgia, Hungría, Nicaragua, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Sri Lanka Turquía y Ucrania. En la actualidad, el retroceso democrático comienza en las urnas”. (Levitsky & Ziblatt, 2018, pág. 5).

El Índice de Democracia de 2018 preparado por la Unidad de Inteligencia de The Economist (ver en el anexo el numeral 2.1.1.10: Tabla 10), muestra que América Latina tiene solo dos países calificados como democracia plena: Costa Rica y Uruguay. Luego, siguen catorce países con democracia defectuosa (flawed democracy), cinco en régimen híbrido y tres con regímenes autoritarios: Cuba, Venezuela y Nicaragua.

La evolución comparada del indicador de democracia, entre el norte y el sur del continente, evidencia una brecha permanente a favor de América del norte, con un diferencial de más de 2 puntos, y una tendencia casi paralela a mantenerse. (The Economist I. U., 2019, págs. 19-22)

²⁵ Nota: El término populismo, en esta idea específica, lo referimos a la conceptualización que hace Gildardo Antonio Bueno Romero: “El concepto en Colombia, al igual que en Latinoamérica, se empleó para describir periodos de coyunturas nacionales, como lo fueron el paso de una república conservadora a una república liberal en la década de 1930, y en la década de 1950, de gran actividad política, motivada por los odios azuzados tras la muerte de Gaitán, el rechazo al Frente Nacional y la agravación de la violencia; épocas en las que el papel de los líderes emergentes tuvo gran impacto en la población”. Bueno Romero, Gildardo Antonio. (2013). El populismo como concepto en América Latina y en Colombia. Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 112-137.

Comenta The Economist, que al extender la comparación a promedios mundiales, el problema de la democracia en América Latina se ve por el retroceso de los índices sobre proceso electoral, funcionamiento del gobierno y libertades civiles, variables que a pesar de recientes reveses, siguen siendo algunas de las puntuaciones *más altas del mundo*.

El deterioro se ha compensado parcialmente por mejoras en los otros dos pilares: Participación política y cultura política. Los gobiernos latinoamericanos han estado acosados por la *corrupción*, y por los efectos de la *delincuencia organizada transnacional*²⁶ que sumados a deficiencias persistentes en la gobernanza y en su praxis democrática han generado *desconfianza* en el gobierno, en las instituciones políticas, y en la democracia misma.

The Economist explica cómo las elecciones en México y Brasil en 2018 mostraron que, en América Latina, los rumores de la muerte del populismo eran exagerados. En ambos países, los votantes, disgustados por la corrupción, la violencia y los altos niveles de pobreza y desigualdad, eligieron a líderes populistas (cada uno perteneciente a extremos del espectro político) para “detener la podredumbre”.

Agrega, que es López Obrador quien tendría mayor impacto en la democracia, para bien o para mal, debido a que cuenta con mayoría en ambas Cámaras del Congreso de México, lo que lo convierte en el más poderoso presidente -desde el regreso de México a la democracia en 2000-. Bolsonaro en cambio, enfrenta a la oposición en su Congreso.

Esta rápida mirada al entorno en América Latina muestra una región contradictoria, urgida de la inversión extranjera y del flujo comercial que los gobiernos populistas, tanto de izquierda como de derecha, suelen ahuyentar al adoptar medidas extremas.

El deterioro de la democracia en la región es además una realidad y no solo una tesis retórica. La teoría lo explica. Y las cifras, así lo demuestran.

²⁶ The Economist no lo menciona expresamente, pero aquí se refiere al efecto del caso Odebrecht.

CAPÍTULO SEGUNDO

2 EL MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

“No hay democracia si no se entiende la Nación como una misión colectiva, un compromiso de todos, en donde cada cual tiene una tarea y una responsabilidad.”²⁷(Galán Sarmiento, 1987)

2.1 PREMISA

Este capítulo aborda el estudio de las bases, fundamentos y discursos políticos de la participación ciudadana, afirmando que el ejercicio efectivo de ese derecho ha sido, junto con la paz, uno de los anhelos más vehementes de la sociedad colombiana. El análisis comienza con una descripción conceptual del modelo de democracia en Colombia antes y después del diseño constitucional de 1991, para compararlo con la práctica política demostrada con cifras e indicadores y determinar qué tan distantes están el uno del otro.

Se acoge como argumento inicial, el problema de falta de efectividad del Estado para atender los reclamos sociales, que sigue siendo una de las promesas incumplidas expuestas por Bobbio: “... *El nacimiento de la sociedad pluralista. 2. La reivindicación de los intereses. 3. La persistencia de las oligarquías. 4. El espacio limitado. 5. El poder invisible. 6. El ciudadano no educado...*”. (Bobbio, 1986, pág. 8). Se expone la brecha entre promesas y resultados de nuestra democracia, caracterizando las circunstancias reales en que han tenido lugar, especialmente a raíz del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, con la participación ciudadana como eje articulador.

Al final del ejercicio se determinará si, hay que activar alarmas ante las promesas incumplidas de nuestra democracia, o si por el contrario hay señales de que estamos en el camino correcto para solucionar los problemas y fortalecer la vida democrática.

²⁷ Nota: Frase tomada del discurso: Discurso en la X Convocatoria Nacional del Nuevo Liberalismo, julio 14 de 1987, en Encuentro Latinoamericano por la Democracia y la Integración, Fundación Luis Carlos Galán Sarmiento, Bogotá, 1991.

2.2 DEL BIPARTIDISMO, AL POPULISMO Y LA DEMOCRACIA RESTRINGIDA

Colombia, no obstante ser considerada una de las democracias más antiguas de América Latina y haber sufrido solo un breve episodio de dictadura, (Rojas Pinilla, 1953-1957 y Junta Militar 1957-1958), ha padecido un conflicto armado y una violencia política prolongada, lo cual advierte sobre barreras a la democracia, por problemas de seguridad, orden público y convivencia que impiden la participación política. La estructura política anterior al asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán, (9 de abril de 1948), se caracterizaba por un fuerte bipartidismo, una marcada desconfianza y una tenaz pugna de las élites de ambos partidos entre sí. En lo que sí coincidían tanto los jefes liberales como los conservadores, era en que cuando obtenían el poder lo usaban sin escrúpulos, para sus fines partidistas y no para fortalecer al estado. La participación del pueblo en política se limitaba solo al voto.

Gaitán, no representaba una ruptura política ante el bipartidismo, pues a pesar de su conexión con las clases populares a las que decía representar, sus decisiones como funcionario (presidente de la Cámara de representantes y del partido liberal, segundo vicepresidente de la República, Alcalde de Bogotá y ministro de trabajo) no respondieron a los reclamos y aspiraciones de los sindicalistas que le apoyaron, sino más bien, a la idea de conciliar sus diferencias y permitir el *statu quo* con las élites en el poder.

Congote Ochoa describe a Gaitán como líder *populista*, interesado en su ascenso social, convencido de la incapacidad del pueblo para gobernarse a sí mismo y nos recuerda por ejemplo que su despido del cargo de Alcalde de Bogotá se dio por presiones del sindicato de choferes luego de intentar uniformarlos. (Congote Ochoa, 2006, pág. 356).

En el mismo sentido, Pécaut compara el populismo de Perón y el de Gaitán, y explica que cuando éste último habla de la contradicción pueblo – oligarquía, no propone un tercer término entre ellos.

“... El populismo gaitanista no crea un tercer término, sino que instaura en su lugar una relación funcional entre las masas y el líder, que reemplaza el vínculo social débil. La energía de las primeras se convierte en el substrato de la voluntad política del segundo. Gaitán se apodera, retornando sus palabras, del "impulso que camina en las

profundidades agitadas del alma colectiva". (...) En compensación, se confunde con el pueblo, como él mismo lo proclama en otra de sus fórmulas que se hicieron célebres: "Yo no soy un hombre, soy un pueblo". Así, Gaitán, representaba la opción populista que serviría solo para que el pueblo lo eligiera, asumiendo erradamente que por provenir de su misma clase, el carismático líder serviría a sus intereses mejor que los líderes de las élites a las cuales él anhelaba pertenecer. La propuesta de Gaitán no llegó a formular una alternativa distinta y siempre estuvo ligada al partido liberal. (Pécaut, 1991, pág. 41).

Siguiendo a Pécaut, luego del asesinato de Gaitán, sus partidarios, en su mayoría liberales, formaron numerosas juntas y guerrillas que se declaraban *revolucionarias*, pero solo planteaban el derrocamiento del gobierno, y seguían sometidas a las élites del partido. Como reacción, el líder del partido conservador Laureano Gómez llamó a las bases de su partido denunciando que los liberales pretendían atacar los valores católicos de la nación, dándole un carácter de *cruzada* al enfrentamiento y proponiendo purificar el país “a sangre y fuego”. (Pécaut, 2000, págs. 45-70).

La narrativa de los líderes de entonces era simplista y se centraba en diagnosticar los males del país, buscar a los que creía responsables y luego proponer por un medio u otro, su aniquilación política para “recuperar el país”.

Leamos a Gaitán, en discurso dirigido al presidente Ospina Pérez mal denominado “oración por la paz” (7 de febrero de 1948). Gaitán se autoproclama líder del pueblo: “...*Señor Presidente: Me dirijo a vuestra excelencia sabiendo que interpreto el querer y la voluntad de esta inmensa multitud (...), para pedir que haya piedad y tranquilidad para la patria. Luego, hace ver el poder del pueblo y el liderazgo que él tiene sobre las masas: (...) sabe que tiene el poder de imponer la paz cuando los obligados a imponerla no la imponen. (...) Os pedimos que no creáis que nuestra tranquilidad, esta impresionante tranquilidad, es cobardía. Nosotros, señor Presidente, no somos cobardes: somos descendientes de los bravos que aniquilaron las tiranías en este suelo sagrado. Pero somos capaces, señor Presidente, de sacrificar nuestras vidas para salvar la tranquilidad y la paz y la libertad de Colombia. Impedid, señor Presidente, la violencia. (...) En vez de esta ola de barbarie, podéis aprovechar nuestra capacidad laborante para beneficio del progreso de Colombia.* (Gaitán Ayala, 1948, pág. s.p.).

Por su parte, Laureano Gómez en discurso en Barranquilla ante la Convención Conservadora del Atlántico el 7 de diciembre de 1938, explica primero la confrontación existente con los comunistas, y luego descalifica a los que adoptan posiciones intermedias:

"Los dos extremos del campo de batalla están mantenidos de un lado por el concepto cristiano de la cultura y de la vida, y por el otro por la doctrina cerradamente impía del materialismo histórico y de la preponderancia de los hechos económicos. La primera posición la defendemos los conservadores. La segunda los comunistas. En medio se encuentra un espectro de varios matices (...) Es una postura intelectual erróneamente cómoda,(...) El moderado está listo siempre a claudicar, a esconderse, a tomar la fuga. Quiere ser grato al que manda o al que detenta el poder. Es el sumiso, flexible, no crea complicaciones. Todo le es indiferente siempre que le dejen en calma. No es partidario jamás de las soluciones totales. Ante todo busca la transacción, aunque la contraparte sea el diablo...". (Gómez Castro, 1938, pág. s.p.)

De estas lecturas, queda claro que la confrontación era inminente y no obedecía a propuestas políticas antagónicas, sino al conflicto entre las élites de esos partidos, en lucha por el poder. Con el asesinato de Gaitán, de la desconfianza bilateral se pasó a la lucha sangrienta por el poder, hasta que los jefes liberales y conservadores suscribieron en 1956 en Benidorm, España, un documento de acción política conjunta para volver a la democracia mediante sucesivos gobiernos de coalición.

En 1957 en Sitges, España, se trazó la hoja de ruta para que la Junta Militar entregara el poder. Se convocó un referendo, que en el lenguaje legal de entonces se llamó *plebiscito*, con puntos como gobierno bipartidista, distribución paritaria de ministerios, cargos en Congreso, asambleas y concejos, carrera administrativa para empleados públicos, derecho al voto para la mujer y legislación popular del gobierno de la Junta Militar.

De manera paradójica, el "Plebiscito" de 1957 terminó un conflicto civil, y amplió espacios democráticos, pero instauró un sistema bipartidista cerrado a la participación de otras fuerzas políticas, al pactar que por dieciséis años los cargos públicos y la representación en el Congreso se repartirían en paridad y la presidencia se alternaría.

Con oposición conservadora, el “Plebiscito” se convocó y resultó con 4.169.294 votos a favor, apenas 206.654 en contra y 20.738 en blanco. (El Tiempo, Redacción, 2016, pág. s.p.). Pero este reparto del poder hizo que las fuerzas alternativas se reinventaran, en una gama de opciones que se dieron desde la lucha armada en las guerrillas, y el activismo clandestino, hasta movimientos políticos respaldados por alguno de los partidos tradicionales.

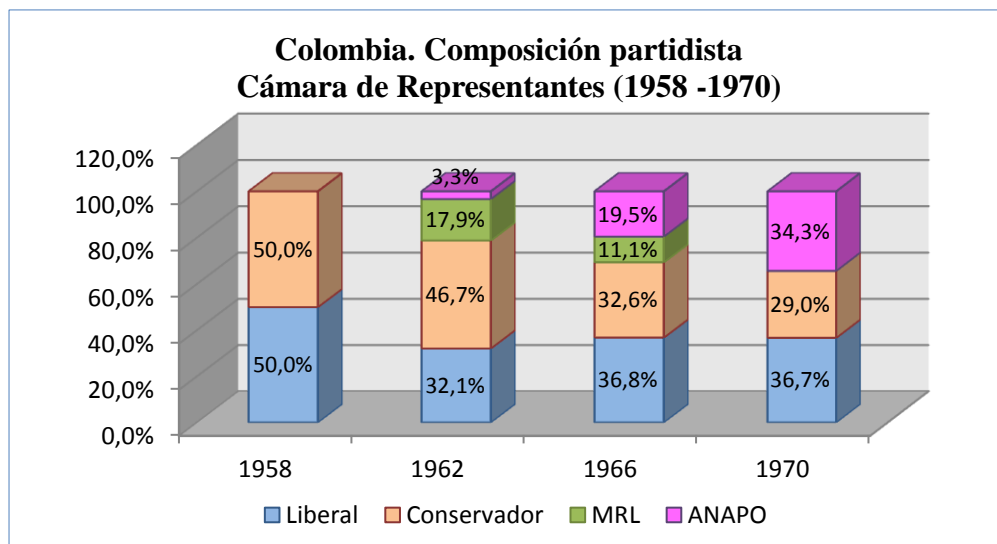
Entre estos casos, el surgimiento del Movimiento Liberal Revolucionarios -MRL²⁸, y de la Alianza Nacional Popular -ANAPO²⁹, cambió el mapa político del país, que empezó a ofrecer alternativas políticas diferentes a los dos partidos tradicionales. En 1962, la composición en la Cámara de Representantes empezó a reflejar ese nuevo hecho político:

Colombia. Composición partidista Cámara de Representantes. (1958-1970)				
Partido	1958	1962	1966	1970
Liberal	50%	32.1%	36.8%	36.7%
Conservador	50%	46.7%	32.6%	29.0%
MRL		17.9%	11.1%	
ANAPO		3.3%	19.5%	34,3%
Total	100%	100%	100%	100%

Tabla 1. Colombia. Composición partidista Cámara de representantes (1958-1970). Fuente Duque Daza, Javier: La circulación de la clase política en Colombia. El Congreso de la República durante el Frente Nacional. 2005

²⁸ Nota: “El MRL fue un movimiento radical e independiente del liberalismo en la época del Frente Nacional, que llegó a ser considerado como la oposición ideológica de este acuerdo partidista. Esta expresión disidente tuvo como líder a Alfonso López Michelsen quien buscó el camino más expedito para retomar reivindicaciones de la “Revolución en Marcha”, política impulsada por su padre Alfonso López Pumarejo. Este movimiento, no solamente político sino también cultural y social, causó un impacto en las estructuras de su momento no sólo a nivel regional sino también a nivel nacional”. (Histórico, 2015, pág. 1).

²⁹ Nota: La ANAPO fue un movimiento político fundado en 1961 por el ex dictador Gustavo Rojas Pinilla. Esta fuerza política desapareció después de la Reforma Política de 2003.



Gráfica 1. Colombia. Composición partidista en la Cámara de Representantes. (1958-1970). Fuente: Tabla 1.

La estructura política que propició la situación descrita, otorgó a los congresistas ventajas inusuales: podían ser elegidos indefinidamente y ser nombrados ministros o funcionarios sin renunciar a su curul. Arévalo, Angarita y Jiménez sintetizan esa evolución: “...La democracia colombiana fue clasificada con frecuencia como una democracia “restringida” o “controlada”.

Hasta 1991, las limitaciones a la democracia derivaban de las restricciones a la competencia política introducidas por los pactos del Frente Nacional de 1957 y que rigieron durante el período 1958-1974 (Bejarano, 2011). *Este período se caracterizó por el cierre de espacios políticos y electorales a movimientos y partidos diferentes al Liberal y al Conservador...* (Arévalo, Angarita Tovar, & Jiménez Hernández, 2013, pág. 236).

Un efecto inesperado del Frente Nacional es que creó las condiciones para que las ideas socialistas se divulgaran en Colombia, pues como concluye Duque Daza, “...De forma paradójica, una democracia restringida, posibilitó el ejercicio de la oposición, la cual, en un marco de una amplia fragmentación de los partidos Liberal y Conservador, obtuvo un considerable éxito electoral que le permitió servir de vehículo de acceso a nuevos liderazgos al Congreso de la República...” (Duque Daza, 2005, pág. 58)

En los años 60, con la inclusión de intelectuales como Gerardo Molina, Luis Villar Borda, Juan Lozano y Lozano, Indalecio Liévano y Eduardo Umaña en el Movimiento Revolucionario Liberal -MRL, el discurso político de la izquierda liberal empezó a mostrar

tesis socialistas, con propuestas de desarrollo y cambio social que antes eran extrañas a nuestra cultura política³⁰. Para finales de los 70, retornaba la desconfianza en líderes y partidos políticos por el clientelismo, corrupción y autoritarismo acrecentados en el *esquema político cerrado* del Frente Nacional. Y esta desconfianza pasó a las protestas, e incluso a la *justificación* que algunos intelectuales dieron al conflicto armado.

Por entonces el *discurso político* colombiano, igual que en toda América Latina incluía variantes del socialismo marxista, como la teología de la liberación, la lucha contra el imperialismo, la lucha de clases y la combinación de formas de lucha. Para Velásquez, “... *La respuesta de la ciudadanía a esta doble condición fue diversa: de un lado, el abstencionismo de un porcentaje creciente de la población que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; de otro el incremento de la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población y, finalmente, la intensificación del conflicto armado...*”. (Velásquez C & González R, 2003, págs. 18-19).

Incapaces de atender las demandas sociales, los sucesivos gobiernos -ya bastante poderosos en la estructura estatal- , abusaron del mecanismo constitucional de “*estado de sitio*”, o estado de excepción, bajo el cual quedaban facultados para legislar por decreto, pasando por alto al Congreso, e incluso con la facultad de restringir varias de las libertades tan preciadas y defendidas en las ideas liberales.

El peligro de los estados de excepción, lo explica el ex magistrado Eduardo Cifuentes: “...*En la figura de los Estados de Excepción suelen entrar en conflicto las "razones de Estado" frente a la vigencia del Estado de Derecho. En ocasiones, la defensa del Estado justifica la adopción de cualquier medio para protegerlo de las amenazas que atacan su estabilidad y, a la vez, constituye la legitimación de la ruptura de la legalidad*”.(Cifuentes Muñoz, 2002, págs. 117-146).

La expresión máxima de restricción a las libertades fue el “*Estatuto de Seguridad*” del gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala en 1978, en medio de la zozobra por la amenaza de las guerrillas.

³⁰ Nota: Se puede consultar al respecto el libro clásico de Gerardo Molina: Las ideas socialistas en Colombia. Editorial Tercer mundo Bogotá, 1987.

El decreto reprimía toda protesta que perturbara el orden público y permitía a la justicia militar realizar juicios orales en casos de delitos políticos, lo cual fue rechazado por académicos e intelectuales como un terrible abuso. Cediendo a las presiones, el presidente Turbay invitó a Colombia a una misión de Amnistía Internacional, la cual reportó que “...*el Estatuto "conduce a violaciones de los derechos humanos" y recomienda levantarlo, y afirma que las condiciones en las que hicieron las detenciones "posibilitan o facilitan la tortura"*. El presidente Turbay rechazó el informe de Amnistía Internacional. El 9 de junio de 1982, derogó el estado de sitio y el estatuto de seguridad. (El Tiempo A. , 1978, pág. 1)

En la década siguiente se incrementó el descontento social y se redujo la capacidad institucional del Estado para resolverla, según Jorge Orlando Melo, citado por Velásquez, “...*la evolución deforme de sus instituciones de arbitraje y control social, como la justicia y las fuerzas armadas, encontró al Estado desarmado cuando, a comienzos de la década de 1980, se añadió a los conflictos tradicionales un nuevo ingrediente con el surgimiento del inmenso poder económico y la inmensa capacidad de violencia generados por el tráfico de drogas...*”, (Velásquez C & González R, 2003, pág. 46)

Este ambiente político fue perturbado al máximo por el crimen del líder político y candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento. Culminando la década de los 80 e iniciando los 90 el asesinato de Galán dio lugar al movimiento estudiantil denominado “Séptima Papeleta”, percibido como una respuesta a la desesperanza que predominaba en Colombia: “...desde 1985, cuando ardió el Palacio de Justicia, era difícil imaginarse un país posible con espacio para todos.

De muchas formas se estaba apenas barriendo las cenizas del Palacio; esperando que se enfriaran los escombros, que dejaran de humear. Y para la mayoría de los estudiantes no había sueño que reemplazara la utopía de la generación anterior. “..Los títulos de los libros más importantes sobre la década de los ochenta eran la confirmación de la desesperanza: por ejemplo, Al filo del caos; Al borde del abismo e, incluso, “En qué momento se jodió Colombia” (Lemaitre Ripoll, 2016, pág. 1).

Una tesis frecuente sobre evolución política en Colombia, explica que la falta de espacios efectivos de participación y la exclusión con que las élites del poder se protegieron de intromisiones *indeseables*, propiciaron la formación de grupos armados subversivos. (Hurtado Mosquera & Hinestroza Cuesta, 2016, págs. 65-68).

Una línea de análisis más propositiva, sugiere que la falta de esos espacios de participación ciudadana, y la desconfianza en forjar pactos ciudadanos verdaderamente incluyentes, originó el movimiento estudiantil de la séptima papeleta, y la convocatoria de Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Se buscaba responder a la falta de espacios para la participación y al terrorismo de grupos guerrilleros, en especial del M-19, grupo que financiado por el narcotraficante Pablo Escobar, cometió una de las agresiones más graves para la democracia, al tomar e incendiar el palacio de justicia. (Gómez Gallego, Herrera Vergara, & Pinilla Pinilla, 2010, págs. 312-314)

Por esta razón, los temas de participación ciudadana y los de soberanía nacional y extradición, que tanto interesaba a las cabezas del narcotráfico, ocuparon abundante espacio en la nueva Constitución, en cuya asamblea constituyente tuvo participación el M-19. Sin embargo, ni siquiera la nueva Carta Política logró frenar a los violentos, y por el contrario, el país siguió sufriendo por el terrorismo, cada vez más ligado al narcotráfico.

Así, tanto la estructura institucional, como la jurisprudencia de la Corte evidencian el cambio en la línea constitucional que se dio en 1991, iniciando lo que se ha denominado el neo constitucionalismo latinoamericano, (Anchaluisa Shive, 2012, págs. 115-133), (Macedo Rizo, 2011, págs. 129-160) caracterizado por “...*el enfoque hacia los derechos humanos, encerrados en amplias listas que oscilan entre derechos civiles y políticos, derechos socio-económicos y culturales, como el compromiso asumido de acuerdo con el derecho y las instituciones internacionales que protegen los derechos humanos*”. (Picarella, 2015, págs. 50-51).

En esta misma línea, otras dos características distintivas de esta nueva Constitución son: La múltiple consideración sobre la *democracia participativa* como derecho, deber, fin y principio organizativo del Estado, y el carácter dual de la noción de *la paz* entendida al mismo tiempo como un deber y un derecho constitucional. (Picarella, 2015, pág. 63).

Aquí cabe una importante precisión sobre este Estado social de derecho, y es que los poderes públicos ya no están solo para mantener el orden social imperante, sino que ahora quedan obligados a *imponer un nuevo orden*, necesario para hacer realidad los derechos humanos políticos, culturales y sociales de los ciudadanos.

En este sentido, una primera conclusión respecto de la participación ciudadana, es que el nuevo Estado intervencionista tiene obligaciones constitucionales de promulgar y defender ese derecho. Además, tiene los instrumentos y mecanismos constitucionales de intervención directa en la sociedad para garantizar que esos derechos sean efectivos para todos, pero especialmente, para los más vulnerables.

La promesa más grande de la Constitución de 1991 es esa: Hacer realidad los derechos y garantías que permitirían ir reduciendo las desigualdades por medio de la participación democrática, el debate de las ideas y la vigencia de la ley.

2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

2.3.1 Antecedentes

Globalmente, los modelos constitucionales de la posguerra siguieron básicamente dos vías: Por una de ellas, van los que refuerzan la idea liberal clásica del Estado casi volviendo al *laissez faire*, (Buchanan, Gauthier, Hayek) y por la otra, los que promulgan las tesis de consenso y deliberación (Habermas, Rawls).

Las dos corrientes, habían recibido cuestionamientos éticos que aparecieron luego de la violenta terminación de la guerra en Japón con la explosión atómica y más tarde, con el surgimiento de la URSS como potencia mundial y su guerra fría con los Estados Unidos.

En efecto, estos sucesos llevaron a un fuerte desencanto social con el principio de representatividad de la democracia, expresado entonces en la tesis sobre el divorcio entre el sentir de las masas y las intenciones de sus gobernantes, que “...conlleva a cuestionar si en realidad estos representan los intereses de las mayorías, y genera un nuevo debate acerca de los alcances de la participación, esto es, a si debería limitarse a la elección de delegados que deciden por sus sufragantes o si debería brindársele mayor protagonismo a estos últimos dentro del proceso decisorio”(Macedo Rizo, 2011, pág. 145)

En Colombia, el principio de la participación ciudadana como prioridad de la sociedad, hizo parte de la agenda de negociación del acuerdo político del 9 de marzo de 1990 entre el grupo insurgente M-19 y el gobierno del Presidente Virgilio Barco. En el documento, citado por Macedo Rizo, se expone la necesidad de convocar un plebiscito, referéndum o asamblea constituyente *para fortalecer la legitimidad institucional*.

Esa legitimidad se había perdido y sobre el particular, había consenso social. La misma Corte Suprema de Justicia al declarar exequible la convocatoria a Asamblea Constituyente, explicó: “...*No es que las instituciones se hayan constituido per se en factor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas, se han quedado cortas para combatir las modalidades de intimidación y ataque no imaginadas siquiera hace pocos años, por lo que su rediseño resulta una medida necesaria.*”(Pinilla Campos, 2002, pág. 241).

La praxis social y política de entonces reconocía el estancamiento del conflicto armado y la inutilidad de su prolongación. Al respecto, anota Moreno Parra: “... *la lucha armada llegaba a un punto de no retorno y el empate militar negativo ejército- guerrilla era más claro. Sólo se presentaban dos caminos: la generalización del conflicto, o la apertura política amplia mediante un proceso de paz y de reconciliación nacional. Las fuerzas democráticas del país impusieron el segundo*”. (Moreno Parra, s.f.)

En este ambiente político, las presiones de las clases dirigentes para reformar de manera significativa la Constitución de 1886 habían comenzado a gestarse según Fals Borda, desde la llamada “pequeña Constituyente” de López Michelsen en 1977, y sucesivamente en 1979 con Turbay Ayala, en 1985 con Belisario Betancur y en 1989 con Virgilio Barco. Esos intentos fallaron, excepto por el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre elección popular de Alcaldes, promulgado por el Presidente Betancur, trayendo como consecuencia política el cuestionamiento a la dirigencia y el descrédito del Congreso.

Explica Fals Borda que sin embargo, presiones significativas provenían de la población desde los años 80: “...*fueron los cuestionamientos de un número de movimientos políticos, cívicos, culturales, sociales y regionales, cuyas exigencias casi nunca resultaron satisfechas así fueran muy justas. (...) el malestar popular se expresó en frecuentes paros cívicos, marchas campesinas, huelgas y protestas de variada índole, así como en la*

conformación de frentes guerrilleros estables, para lo cual el Estado no tuvo otra respuesta que la represión policiva y militar amparada en un estado de sitio crónico e ineficaz". (Fals Borda, 1992, pág. 50).

Para la cultura política mayoritaria de entonces, la tesis de falta de legitimidad de la clase gobernante era ya una certeza y este hecho, sumado a la carencia de mecanismos de participación democrática diferentes al voto, explicaba y para algunos justificaba, esas amplias manifestaciones de rechazo, desde la convocatoria de un paro, hasta la actividad insurgente de los grupos guerrilleros.

Retomando a Pinilla Campos, en la convocatoria a la constituyente confluyen dos paradójicas realidades: La primera es que el gobierno defensor del *statu quo*, la pudo convocar (Decreto 1926 de agosto 24 de 1990) sustentado en la norma del estado de sitio, (Decreto 1038 de 1084) la cual en su promulgación argumentaba la amenaza de grupos armados que atentaban contra el orden constitucional. (Pinilla Campos, 2002, pág. 242)

Para Hernández, la controversia jurídica se debe plantear a partir del salvamento de voto de los magistrados que se apartaron de la decisión mayoritaria: *"Tememos estar en presencia de un retroceso de nuestro régimen institucional por la implantación de un nuevo período de expansión del estado de sitio más allá de los confines que la Constitución le señala [...] El ímpetu propio de la excepcionalidad constitucional parece empujar siempre su ejercicio más allá de los límites que le competen"* (Baquero Herrera et al. 1990, 152). *El estado de sitio (excepción), una figura del derecho constitucional diseñada para afrontar una crisis de un orden constitucional y permitir su defensa, se convertía ahora en la fuente formal de su disolución."* (Hernández J. A., 2013, págs. 49-76).

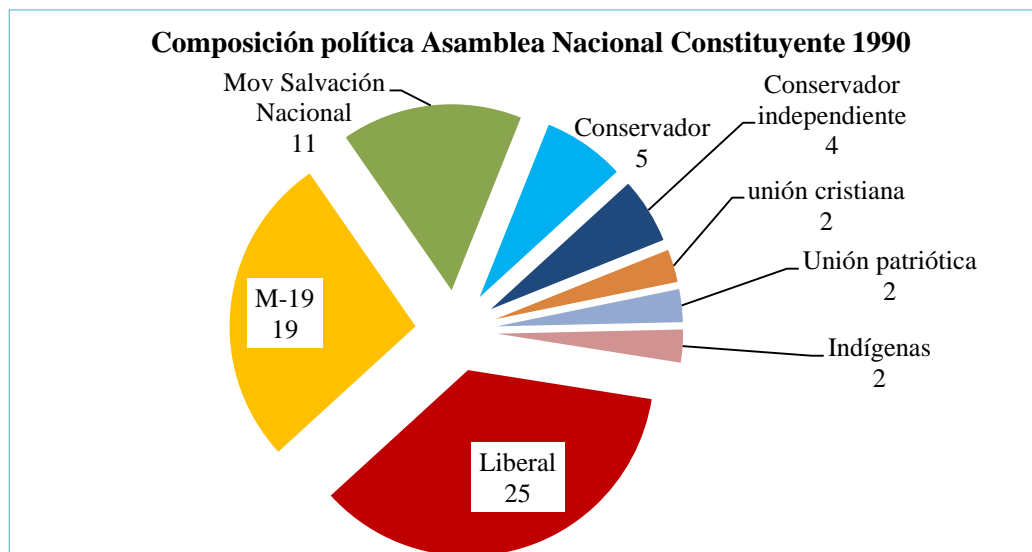
La segunda paradoja: El día que los colombianos acudían a votar para elegir constituyentes, el ejército atacaba "Casa verde" el campamento emblemático de las FARC, lo que necesariamente lleva a pensar que el Estado podía vencer. No obstante, el día de instalación de la Asamblea Constituyente (febrero 5 de 1991), hubo *"12 atentados contra la red de oleoductos, 15 vehículos incendiados, 10 torres de energía voladas, 17 miembros de las fuerzas militares muertos o secuestrados (...) y presencia de las FARC a las afueras de Bogotá"* (Pinilla Campos, 2002, pág. 243).

Composición política. Asamblea Nacional Constituyente, 9 de diciembre de 1990			
Partido político	Elegidos	% en la asamblea	Total votos
Liberal	25	35,7%	1158344
M-19	19	27,1%	992613
Movimiento Salvación Nacional	11	15,7%	574411
Conservador	5	7,1%	236794
Conservador Independiente	4	5,7%	185316
Unión Cristiana	2	2,9%	115201
Unión Patriótica	2	2,9%	95088
Indígenas	2	2,9%	54226
Otras listas			236362
Votos en blanco			37735
Votos nulos			24467
TOTAL	70	100,0%	3.710.557

Tabla 2. Composición política Asamblea Nacional Constituyente. Fuente: Santos E Ibeas.

Para integrar la Asamblea Constituyente, se presentaron 116 listas de candidatos, de las cuales solo 29 obtuvieron representación. El partido Liberal fue el grupo que más listas presentó (49). No obstante, la convocatoria no fue un ejercicio efectivo de la democracia, ni contó con la participación ciudadana adecuada. Al contrario, de un potencial de 14.2 millones de electores solo 3.7 millones salieron a votar, lo que registró una abstención del 73.9%, *una de las más altas de nuestra historia democrática*.

Lo anterior, puede explicarse, según Santos e Ibeas, a que debido a la complejidad temática y a la poca pedagogía respecto a los objetivos y alcance de la asamblea, se generó un desconocimiento general en el electorado, a lo cual se sumó, primero, la multiplicidad de listas confundiendo a unos votantes que no confiaba en el efecto real que sobre el sistema político tuviera la asamblea. Segundo, al escaso interés de la clase política tradicional, debido a que no se permitieron viejas prácticas clientelistas, mediante medidas como el uso del tarjetón, una cabina separada de los jurados para votar, y la supresión de la tinta indeleble. (Santos Pérez & Ibeas Miguel, 1995, pág. 355).



Gráfica 2. Composición política. Asamblea nacional constituyente 1990. Fuente Tabla 1.

Sobre la composición política de la Asamblea Constituyente, hay que destacar el sorprendente avance del M-19, a costa del retroceso de los partidos tradicionales liberal y conservador, que habían hecho una campaña sin mayor peso argumentativo, recurriendo simplemente a las lealtades políticas regionales.

Por su parte, tanto el M-19 liderado por el jefe ex guerrillero Antonio Navarro Wolff, como el Movimiento de Salvación Nacional, de origen conservador y liderado por Álvaro Gómez Hurtado, aplicaron una campaña que más bien semejava una de tipo presidencial, en la que con diferentes enfoques y énfasis tocaron cuatro puntos esenciales: Una nueva carta de derechos, más amplia e incluyente, reforma a la justicia, reforma al Congreso y nuevos mecanismos para la democracia participativa.

2.3.2 Los cambios constitucionales

En lo formal, la nueva Constitución Política introdujo significativos avances democráticos, primero por su intencionalidad, dado que es una Constitución diseñada para superar una crisis: “...Las constituciones de crisis buscan superar las deficiencias institucionales que llevaron a la crisis. Por ejemplo, los constituyentes de 1991 en Colombia fortalecieron los derechos individuales, crearon canales de participación ciudadana e incrementaron la independencia y poderes de la justicia, por entender que la exclusión social, la apatía política y la debilidad de la justicia causaron el fracaso del Estado en contener la violencia en ese país” (Negretto, 2009, págs. 38-54).

Segundo, la inclusión de la acción de tutela (o amparo) para proteger derechos fundamentales amenazados, así como la redefinición del país como estado laico, que reemplazó al estado clerical católico de la Constitución de 1886, la descentralización administrativa, con elección popular de gobernadores, y un régimen de transferencias fiscales para que los departamentos hicieran inversión social, la equidad de género, la defensa del medio ambiente, el control a los estados de excepción y desde luego, la que motiva este trabajo: La ampliación de la democracia participativa. (El País, 2016, pág. s.p.).

En esta línea, optó por un fuerte régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular (asambleas, concejos, juntas administradoras locales) y, ante todo, para los congresistas, lo mismo que por estrictos controles de constitucionalidad.

Al respecto, es importante resaltar que teóricamente son excesivos y así lo reconoce el profesor Uprimny, aunque aclara que:

“...la hiperjuridicidad de la vida institucional colombiana responde no sólo a una estrategia institucional de legitimación sino también a una tradición civilista que viene desde la independencia y que ha hecho posible un cierto control del poder ejecutivo a través de decisiones judiciales y del sistema electoral. La creación de la Corte Constitucional Colombiana, por ejemplo, no habría sido posible de no haber contado con la vieja tradición de aceptación del control de constitucionalidad de las leyes que existe en Colombia.”. (García & Uprimny, 2004, págs. 463-514)

Mención aparte merecen dos temas de gran trascendencia en la vida democrática: El primero de ellos, lo que se ha llamado el *mandato por la paz*, en el que coincidieron dirigentes políticos tan distantes ideológicamente como el *presidente César Gaviria*, Aída Avella constituyente elegida por la Unión Patriótica y el ex presidente Misael Pastrana.

Según refiere Jorge Andrés Hernández, Gaviria definió el proceso constituyente como una búsqueda de la paz en su discurso de instalación:

“[...] no debemos olvidar que este proceso fue el resultado de una actitud de creciente repudio a la violencia. Que los colombianos hayamos escogido recorrer un camino pacífico para la transformación es también un categórico rechazo a las vías

violentas [...]” (Gaviria 1991, 35). (...) Aida Avella, constituyente por la Unión Patriótica, planteó en la misma sesión de instalación: “Digamos que la más palpitante expectativa que nos reúne aquí es la de la paz” (Abella1991, 7). Y Misael Pastrana, ex presidente de la República, lo planteó de forma enfática: “Nuestro mandato es con la paz, por la paz, para la paz” (Pastrana 1991, 8). Anota Hernández que la paz no era solo una mera aspiración política: “...La argumentación jurídico-política –tanto del gobierno de Barco como del de Gaviria-, así como la de las sentencias favorables de la Corte Suprema de Justicia– se apoya en la idea de que una reforma (como fue planteada de forma inicial), o un cambio constitucional, sería un medio idóneo para la consecución de la paz”.(Hernández J. A., 2013, pág. 59)

El segundo tema, fue la exigencia constitucional para que el Estado interviniera en favor de los más desprotegidos, la cual es perentoria: *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.* (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. Art. 13)

Nótese que el mandato es hacer *real y efectiva la igualdad*, lo cual implica toda una justificación del estado intervencionista y conceptualmente impondría la necesidad de revisar los resultados de las políticas y decisiones de los tres poderes, para averiguar qué consecuencias han derivado de los actos del gobierno, de las leyes aprobadas por el Congreso y de las sentencias de tribunales y Cortes.

Infortunadamente, tal revisión solo ha tenido lugar cuando el Congreso cita a los funcionarios en ejercicio del control político, o cuando los entes de control generan sus informes, casi siempre orientados a la actividad de los ministerios e instituciones del ejecutivo, dejando fuera del control a los otros dos poderes.

La Constitución Política de 1991, amplió significativamente los mecanismos formales de participación democrática al tiempo que instauró el Estado social de derecho. Analizaremos entonces, su permanencia y efectividad.

2.3.3 Del estado de derecho al estado social de derecho

El principio de legalidad vigente desde la Constitución de 1886, dispone que los servidores públicos, se encuentran sometidos al imperio de la ley. Ello significa³¹ que como principio rector del ejercicio del poder público se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. (Corte Constitucional, 2001, pág. 1)

De ahí, se evolucionó al Estado social de derecho: “...*El Estado social de derecho se propone realizar una misión más amplia que aquella tradicionalmente atribuida al clásico Estado de derecho, esto es, imponer controles a la actuación de las autoridades, prevenir el abuso de poder y permitirle a la persona el acceso a la participación política...*” (Defensoría del Pueblo , Lozano Bedoya Carlos A., 2013, pág. 14).

En otra sentencia, la Corte Constitucional explica la diferencia entre un Estado de derecho liberal y un Estado social de derecho, al señalar lo siguiente:

“Se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores - acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política -, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados”. (Corte Constitucional, 1998, pág. 1)

La teoría de Lorenz Von Stein sobre derecho social es precursora de la noción de “*Estado Social de Derecho*”, según la cual, el principio básico del Estado es la elevación del individuo a la libertad y a su desarrollo personal. Propuso una república de interés recíproco, donde la clase dominante atiende las demandas sociales de la clase inferior, en una sociedad adquisitiva, para evitar la revolución que aparecería si no se ofrecen mejores condiciones de vida a los trabajadores. (Carvajalino Guerrero, 2013, págs. 40-44).

³¹ Corte Constitucional Sentencia C-710/2001: Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil uno (2001).

Para Villar Borda, el Estado social de derecho aparece en Alemania con Herman Heller, quien explica que se debe responder a la insuficiencia del Estado de derecho, incapaz de promover la igualdad por la existencia de relaciones sociales de poder en su interior, haciendo que el derecho se convierta en expresión de los más fuertes. (Villar Borda, 2007, pág. 84).

También explica como la Corte Constitucional ha abordado esta noción, en Sentencia del 9 de julio de 1992 del Magistrado Alejandro Martínez Caballero: “...*La concepción clásica del estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión...La nueva Constitución política definió a Colombia como un estado social de derecho en su artículo 1. Se trata de una definición ontológica del estado de suerte que el concepto Estado Social De Derecho no es una cualidad accesoria del estado sino parte de su esencia misma.*” (Villar Borda, 2007, pág. 94)

Por tanto, es inevitable vincular al Estado Social de Derecho con la defensa constitucional de los intereses de las clases menos fuertes, pues son estas las que demandan del estado la protección de sus derechos y la promoción de oportunidades en busca de igualdad. La *consecuencia política* de esta doctrina constitucional es que la justicia debe estar al servicio de la promoción de los derechos humanos, incluyendo desde luego, derechos políticos como el de participación ciudadana. Al respecto, el Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia 2018 refiere:

“Al haber consagrado este elemento fundacional de la carta política como uno de los principios inspiradores del régimen político colombiano, se genera un vínculo entre el ejercicio cotidiano de la ciudadanía y las normas jurídicas, su producción, aplicación efectiva, cumplimiento social, sanción en caso de infracción y valoración cultural. Esta relación entre el ciudadano entendido como sujeto político y el derecho como orden normativo de la conducta, (...), permite realizar un análisis de las relaciones establecidas entre (...), entre las instituciones políticas y jurídicas y la realidad social que pretende regular. La comprensión, (...) penetra dimensiones sociales, económicas y culturales que han configurado la construcción del Estado y de la nación como procesos históricos

colectivos, complejos, dinámicos y vitales". (Pontificia Universidad Javeriana & Registraduría Nal. del Estado Civil, 2018, pág. 41)

El citado informe propone una definición del Estado Social de Derecho a partir de la calificación que sus elementos hizo la Corte Constitucional: *"Se hace énfasis desde la jurisprudencia constitucional en tres calificativos que lo definen en sus componentes: social, democrático, de derecho. (...) la acción del Estado debe dirigirse a garantizar a los asociados condiciones de vida dignas"; en relación con el carácter democrático que soporta su legitimidad, "los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos (...) la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos"; y, frente a la sujeción al derecho, "la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir, que se ciñe al derecho"* (Corte Constitucional, 1998, pág. 10).

Por su parte el profesor Carlos Rúa Delgado señala que en un Estado Social de Derecho se debe diferenciar dos tipos de legitimidad:

"i) una legitimidad formal, que deviene del orden político y que comprende aspectos procedimentales relacionados con la forma en que los individuos llegan a detentar el poder político, es decir, el ejercicio electoral en sí, en un sistema democrático, y ii) una legitimidad material, que se refiere al ejercicio del poder en sí, y que está orientada al cumplimiento de los objetivos definidos como propios por el modelo de Estado adoptado, lo que en el marco del Estado Social de Derecho significa la satisfacción de los postulados contenidos en la parte dogmática de la Constitución por el aparato orgánico definido en el mismo texto superior, ese es el leitmotiv, de la organización de la administración pública de acuerdo con el diseño del constituyente colombiano de 1991, por lo que los procedimientos administrativos aparecen vinculados irremediabilmente con la teleología constitucional "en cuanto mecanismos para la satisfacción de estos cometidos". (Rúa Delgado, 2013, págs. 85-122).

De lo anterior se concluye que conceptualmente, el Estado Social de Derecho, garantiza a todos sus habitantes unas condiciones mínimas de existencia, que permiten y propician el ejercicio de sus derechos y libertades, así como el control de sus gobernantes y desde luego, su participación política y social.

Pero aquí se debe precisar que la participación ciudadana en el estado social de derecho siendo esencial, debe cumplir los atributos que la hacen legítima.

Por ejemplo, en lo referente al respeto de los derechos humanos. “...En un Estado social de derecho no basta que las decisiones se tomen por mayoría mediante procesos electorales limpios. También es necesario que esas decisiones sean respetuosas de los derechos humanos. (Defensoría del Pueblo , Lozano Bedoya Carlos A., 2013, pág. 17).

Además, debe tener una adecuada representatividad, lo cual según Sartori, exige a los representantes un delicado equilibrio: Ni apropiarse del punto de vista del gobierno con lo cual perdería legitimidad ante el pueblo que representa, ni asumir solo el punto de vista de los gobernados corriendo el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno. (Sartori G. , 1999, pág. 263).

Ha quedado claro entonces, que tanto la estructura constitucional de 1991, como su doctrina posterior ofrecen todas las garantías teóricas para proteger los derechos humanos, entre ellos, la participación política, y convertir en realidad los ideales de libertad y los fines del Estado.

Más adelante se verificará si ese mandato constitucional se refleja en las cifras que muestran el desempeño de las instituciones encargadas de promoverlo y cumplirlo.

2.4 LAS PROMESAS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Luego de la reforma de 1936, nuestra Constitución que aún guardaba la estructura diseñada en 1886, tuvo cinco reformas sucesivas en 1954, 1957, 1958, 1968 y 1986 antes de su derogatoria en 1991.

Para Acosta y Medina, el Estado social de derecho germinó débilmente en la Constitución de 1863, que se atrevió a tratar temas del conflicto social y la representación de los estados soberanos que conformaban la Unión. Posteriormente, en 1936 se optó por “...limitar el libre arbitrio del soberano y de la administración.”, y se instauró un Estado democrático de derecho que “...aunque no lo notemos, nos permite expresarnos libremente sabiendo que todos, sin excepción alguna, estamos bajo el imperio de la ley: mandato de todos para todos” (Acosta Zárate & Medina Rico, 2016, págs. 141-142).

Conceptualmente, la evolución del estado de derecho al estado social de derecho, no supone tan solo agregar el calificativo *social*. Esto implica, como exponen Bermúdez y Morales, el sometimiento del Estado a la *legalidad social*. En el orden político, se privilegia el poder del ejecutivo, y se amplía el sufragio hasta hacerlo universal.

En lo social, se incluyen los *derechos sociales* del ciudadano, y en lo económico, se instaura el intervencionismo de Estado. Se busca armonía entre las clases sociales existentes, evitando que la dominante, poseedora del poder económico, político y cultural, pueda subyugar a las demás. (Bermúdez Bueno & Morales Manzur, 2012, págs. 55-56)

La jurisprudencia constitucional ha mostrado esta diferencia: “...*como bien ha señalado esta Corporación, el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: Así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores —acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política—, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados.* (Corte Constitucional, 1998, pág. 12).

También, Bermúdez y Morales explican cómo “...*en Sentencia C-1064 del año 2001, en la cual se alude al Estado social de derecho como una forma de organización estatal orientada a implantar la justicia social y la dignidad humana, a través de la sujeción de las autoridades públicas o gobierno de los pueblos a los principios, derechos y deberes sociales que estén plasmados como de orden constitucional.* (Bermúdez Bueno & Morales Manzur, 2012, pág. 65).

2.4.1 Del modelo representativo al participativo

En su estudio de 2008 sobre democracia en América Latina y el Caribe, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID concluyó que la *confianza social*, elemento clave para una participación política efectiva, se explica mejor con las cifras y datos sobre desigualdad económica y desarrollo, que con datos sobre la personalidad y creencias de los encuestados:

“...los factores estructurales, la desigualdad económica y el desarrollo socioeconómico, son más importantes para explicar la confianza social que los factores a nivel individual. Según el estudio “... lo que puede estar detrás de esa relación positiva entre violencia social y desigualdad económica es la baja confianza social en países altamente desiguales, ya que un ambiente dominado por la desconfianza es propicio para el surgimiento de conflictos”. .” (USAID, Vanderbilt University, & Seligson, 2008, págs. 172-175).

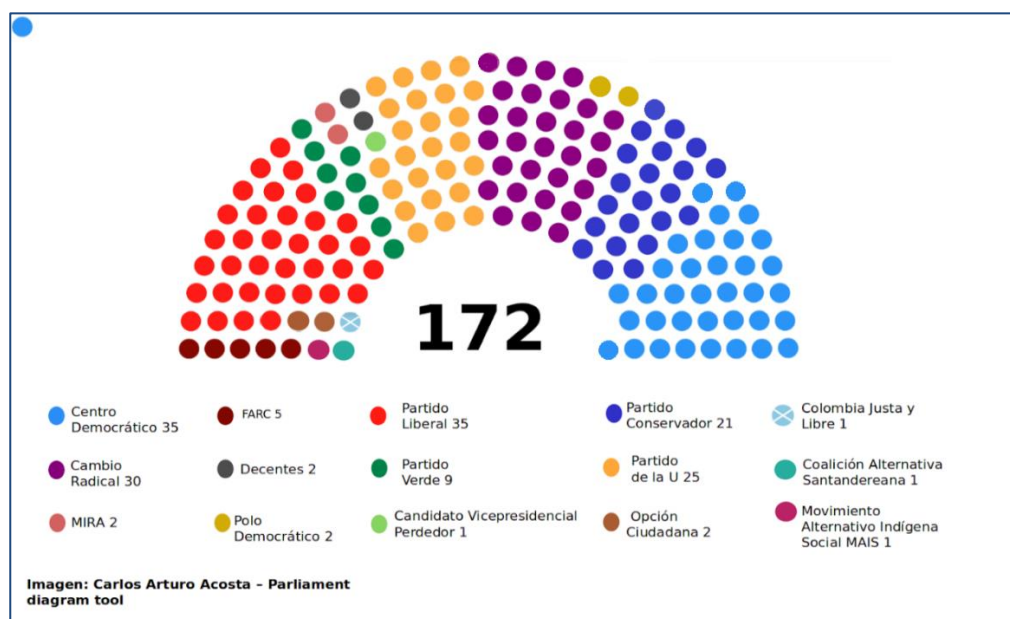
La caracterización de la democracia colombiana antes de la Constitución de 1991 tenía como elementos centrales los siguientes:

- Predominio de los partidos tradicionales, liberal y conservador, mas no necesariamente de las ideas liberales o conservadoras, sino de sus clientelas políticas.
- Desconfianza entre los principales antagonistas políticos, al punto que se dificulta hasta el acuerdo sobre los puntos esenciales para funcionamiento de la democracia³².
- Desconexión entre el pueblo y sus representantes. Inconformismo evidenciado en alto nivel de abstención electoral. (Peña Contreras, Sistema político y democracia en Colombia, 2007, pág. 225)
- Democracia *restringida* por las limitaciones políticas impuestas durante el frente nacional. (Arévalo, Angarita Tovar, & Jiménez Hernández, 2013, pág. 236)
- Fraccionamiento político sin posibilidad de formar ni un gobierno ni una oposición fuertes y coherentes en lo ideológico
- Redes clientelistas y de corrupción, que actúan en la práctica como sustitutos de la legalidad, la modernidad y las opciones legales de ascenso y progreso social. (Peña Contreras, 2007, pág. 225)

³² Nota: Álvaro Gómez Hurtado propuso siempre romper esta desconfianza y lograr un “acuerdo sobre lo fundamental”

La oferta política, que en 1970 solo tenía tres partidos, contrasta con la más reciente (2018), con 14 fuerzas políticas variadas, incluyendo algunas asociadas a los extremos del espectro político y la representación del grupo terrorista FARC pactada en el acuerdo de paz del gobierno Santos, (gráfica 2).

No obstante, paralelo a esta ampliación política, llegó la pérdida de la identidad ideológica de los partidos, que antes profesaban marcadas ideas liberales o conservadoras, pero que al momento de la constituyente mostraban una mezcla heterogénea en la que los elementos de filosofía o doctrina política ya no eran el argumento principal para declarar la pertenencia o el apoyo político a un partido.



Gráfica 3: Colombia. Composición por partido Cámara de Representantes 2018. Congreso Visible. Tomada el 18/04/2019 de su página web. (<https://Congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/Congreso/estructura/>)

Así, al diluirse el sustento ideológico de la narrativa y de las propuestas políticas, aparecieron liderazgos más vinculados a la defensa de las clientelas políticas, que a la de su electorado, lo cual reforzó la desconexión entre la clase política y el pueblo, alimentando el desgano, la apatía por participar, la sensación de desesperanza, todo ello exacerbado por la amenaza creciente del terrorismo y del narcotráfico. Un ambiente político que en resumen, era inestable, conflictivo, y hostil para todo intento de participación política efectiva.

En su estudio sobre participación política en la teoría democrática, Almagro Castro sostiene que al pasar el Estado liberal a democrático, la ampliación de las posibilidades de participación para todos los ciudadanos se convirtió en uno de sus “paradigmas esenciales”, llegando a ser *conditio sine qua non* de la misma, aunque más adelante afirma:

“...décadas más tarde, los fundamentos politológicos, históricos y sociológicos en que se apoya aquella continúan reduciendo la participación política a poco más que la selección cuatrienal de los representantes.(...) La ciudadanía no dispone ni de mecanismos de control periódico de la labor de los dirigentes ni de la posibilidad de interactuar eficientemente en y con las instituciones decisorias del Estado. Deficiencias que tienen incidencia directa en la crisis de legitimidad que viene afectando a un buen número de democracias occidentales”. (Almagro Castro, 2016, pág. 190).

El argumento central a favor de la democracia directa es que mejora su calidad, al inducir a los ciudadanos a que se involucren en el análisis de sus problemas y soluciones, y presiona a instituciones y funcionarios a mejorar sus resultados, e implícitamente, reconoce a la ciudadanía como fuente primaria de soberanía nacional. Los argumentos contra esta postura, afirman que la democracia directa debilita el rol político–legislativo de los representantes y crea el ambiente para que los ciudadanos tomen decisiones sesgadas, improvisadas o desinformadas, instaurándose una especie de tiranía de la mayoría, en detrimento de la visión e incluso de los derechos de las minorías.

La Constitución de 1991, evolucionó de un *estado unitario centralizado* a un *estado unitario descentralizado*, con autonomía de sus entidades territoriales e instauró la democracia participativa, como forma avanzada de la representativa, al incluir elementos propios de las democracias directas, radicando la soberanía en los ciudadanos a quienes dotó del poder constituyente y consagrando mecanismos de participación como el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa y normativa, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto.

Al respecto, Echeverry Jiménez afirma que *“...la forma como fue asumido en la Constitución Política el tema de la participación ciudadana, la trascendencia que se le dio a dicha temática y la forma como ello se reflejó en la gramática constitucional, hizo que el asunto contara con una buena aceptación por parte de los ciudadanos, los analistas y*

expertos, quienes generalmente resaltaban las bondades del modelo participativo”. (Echeverry Jimenez, 2010, pág. 83)

Más adelante, este autor refiere cómo el desencanto con la nueva Constitución ya era notorio en 2001, a solo una década de su vigencia, y explica que las *promesas incumplidas* de la democracia participativa no son atribuibles a esta forma de gobierno, sino más bien, a que dejó de tener el sentido épico, mesiánico y de respuesta a todos los males, que se le atribuyó cuando surgió, entre otras causas, por falta de espacios de participación.

Se observa que buena parte de la esencia de la democracia participativa, está en encontrarle sentido a esa participación, a responder el interrogante: *¿Para qué se participa?* -Politólogos y economistas dirán que para decidir sobre el futuro de la sociedad que se forma con las acciones económicas y presupuestales de los gobiernos. En este sentido, Colombia desde 1991 tiene la tradición de ampliar de manera progresiva las oportunidades de las personas, para opinar, cuestionar y decidir en la elaboración de los planes de desarrollo de orden municipal, departamental y nacional. Recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- felicitó al gobierno colombiano por el proceso de debate del Plan Nacional de Desarrollo. (Portafolio, 2019, pág. on line).

No obstante, aunque los espacios para que los ciudadanos influyan activamente en las decisiones gubernamentales estén abiertos a la participación ciudadana, ésta *no parece ser auténtica y legítima*. Así lo indica la encuesta de cultura política del DANE-, al revelar que el 59.6% de las personas creen que se participa *siempre y cuando se obtenga un beneficio particular*.

Otros hallazgos importantes son que el 22.4% de los encuestados piensa que los mecanismos y espacios de participación no permiten el cumplimiento de planes y proyectos para la comunidad. Y un 37.6% no cree que beneficien por igual a todos los ciudadanos. (DANE, 2017, pág. 6).

2.5 BÚSQUEDA DE PAZ Y NUEVO CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO

2.5.1 El espíritu de la Séptima Papeleta.

El bipartidismo del Frente Nacional que excluyó del mapa político todas las demás alternativas, consolidó una burocracia que repartía el estado entre liberales y conservadores, como si la administración del Estado fuese un botín de guerra, y además distribuyó los recursos del Estado entre esos partidos, mediante “*auxilios parlamentarios*”, que no eran más que el reparto descarado del presupuesto nacional según el criterio de cada congresista.

Consecuencias de esta rapiña, fueron el aumento desmesurado de las prácticas clientelistas, la perversión del discurso político, que lejos de cualquier sustento ideológico solo servía para escoger quién llegaba al poder, prestándose a prácticas populistas y la aparición de facciones al interior de los partidos, que tampoco respondían a rupturas por diferencias de *opinión política*, sino simplemente al surgimiento de caudillos que se disputaban la *clientela* de los demás.

Como afirma el profesor Óscar Ortiz González promotor del movimiento de la *Séptima Papeleta*, los partidos lejos de ser un canal de comunicación entre los electores y el gobierno se habían convertido en una *cinta aislante* entre los ciudadanos y sus gobernantes.

“...*En medio de las bombas del narcoterrorismo, de las ametralladoras, de los violentos extremistas que invocaban la injusticia social o la inseguridad para someternos a sus designios, de la corrupción de una predominante maquinaria política clientelista, de la apatía y de la falta de imaginación para proponer soluciones por parte de organizaciones de la sociedad, 25.000 estudiantes decidimos anunciar el 25 de agosto de 1989, en el Cementerio Central, que no nos volveríamos a quedar callados. Eso juró nuestra generación en la 'Marcha del silencio', rodeados por una algarabía adolorida y pesimista, ocho días después del magnicidio de Luis Carlos Galán. La detestable realidad nos arrojaba a la cara el asesinato de campesinos, sindicalistas, soldados, jueces, periodistas, Alcaldes, líderes y la extinción de toda señal de esperanza. Sin embargo, decidimos cumplir con la obligación ética de pensar y actuar por lo colectivo para siempre, así como asumir y ejercer nuestro poder ciudadano en el corto plazo*” (Ortiz González, 2010, págs. 1-6).

Por primera vez una iniciativa verdaderamente popular generaba tal conmoción. Ante la imposibilidad jurídica de contar oficialmente las papeletas depositadas, pues la Registraduría Nacional no tenía la facultad legal para hacerlo, los líderes del movimiento establecieron *observadores informales*, que telefónicamente reportaban los resultados, antes que los testigos en las mesas de votación los incineraran. El resultado del ejercicio fue de 1.342.000 votos por la Asamblea Nacional Constituyente. (Lemaitre Ripoll, 2016)

El tema de representatividad de los elegidos se trató en La Asamblea partiendo del siguiente diagnóstico:

“Uno de los aspectos de la vida del país que ha hecho mayor crisis y que merece una gran atención, con el fin de buscar sus causas y de encontrar la solución que permita superarlas, es el alejamiento en que se encuentra la comunidad de sus dirigentes y en general de la marcha institucional, o sea la ausencia de participación de los ciudadanos en la toma de las grandes decisiones que los afectan. Esta profunda crisis en que se debate nuestra sociedad, está ligada a la creciente desinstitucionalización de las luchas políticas y sociales, la cual es la expresión de la falta de legitimidad de las instituciones, así como de los partidos políticos, cuya representatividad está hoy seriamente erosionada” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

La concluyente síntesis sobre las grandes expectativas sociales que acompañaron a la Asamblea Constituyente de 1991, es que no fueron correspondidas con resultados reales. Los indicadores de pobreza, marginalidad y desigualdad económica y social³³ mejoraron muy lentamente, dejando en la gente (¡otra vez!) esa mezcla de desesperanza, falta de confianza en las instituciones y desánimo que puede erosionar tanto a las democracias.

Esto resume la evolución política colombiana:

Un conjunto de discursos políticos y una producción normativa que parecen estar dirigidos a atender las expectativas populares, pero que se ven refutados por un bajo desempeño institucional con resultados y cifras insuficientes y deficitarias para la enorme tarea pendiente.

³³ Nota: Al respecto se pueden consultar las bases de datos e indicadores de World Bank, disponibles en su web: <https://data.worldbank.org/>

2.5.2 En busca de la paz

El tema que permaneció siempre pendiente y con urgencia para resolverlo en la agenda política del último decenio, fue la búsqueda de la paz. Por eso, el acuerdo firmado en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016 entre el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, y el grupo guerrillero FARC, (Banco de La República, 2016) tenía aparentemente, el potencial para cerrar ese ciclo e iniciar la búsqueda de otros, con miras, a solucionar por ejemplo temas de pobreza y desigualdad social.

Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos tanto en el plano del conflicto y violencia, como en el aspecto político, social y jurídico, llevan a afirmar que ese ciclo aún no se ha cerrado.

El conflicto interno que por más de medio siglo enfrentó a los grupos guerrilleros M-19, EPL, ELN, FARC y a los grupos paramilitares con las fuerzas legítimas del Estado, tuvo un punto de quiebre en septiembre de 2012 cuando el presidente Santos, dio a conocer acercamientos que habían tenido lugar secretamente, con el grupo guerrillero FARC en La Habana, anunciando el inicio de los diálogos de paz. Ese anuncio, encendió debates de todo tipo, entre quienes ilusionados con la paz, así fuera incompleta e imperfecta, defendieron desde entonces el proceso, y los que con argumentos históricos y nociones de justicia, advertían que no se debía dialogar con grupos terroristas y menos aceptar favorecimiento, perdón, o impunidad para sus crímenes, considerados graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario.

El proceso de paz inició en Oslo y continuó en La Habana, casi a puerta cerrada, entre representantes del Gobierno y de FARC, contando con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas -ONU, la Organización de los Estados Americanos -OEA, y los gobiernos de Noruega, Chile, Cuba y Venezuela, culminando con un Acuerdo firmado en Cartagena, el 26 de septiembre de 2016, que se puso a consideración de los ciudadanos, a través de un plebiscito, (Decreto 1391 de 2016) que se realizaría el 2 de octubre de ese año.

Sin duda con la convocatoria, el Presidente Santos buscaba un apoyo popular que desvirtuase en las urnas, las agudas críticas que el proceso y el borrador del acuerdo habían recibido de parte de los sectores más conservadores del país.

Sin decisión de la Corte Constitucional sobre el carácter vinculante del plebiscito y sin haberlo convocado oficialmente, el gobierno Santos inició la campaña por el Sí:

“Se viene un plebiscito donde el pueblo decidirá si quiere la paz o no. Necesito que salgan a decir eso, que ayuden a decir si quiero la paz y no otros 20 años de guerra”. Y agregó: *“quiero entregar un país en paz”.* (Semana, 2016, pág. on line).

Con poco tiempo para una discusión amplia sobre el acuerdo (que contenía más de 300 páginas), el gobierno convocó el plebiscito preguntando: *¿Apoya usted Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?*

Sobre la redacción de la pregunta, y sobre la decisión implícita de no preguntar por los puntos más polémicos del acuerdo, sino por su totalidad, se pueden discutir muchas cosas, pero para efectos de este trabajo académico, solo se resaltará que se trataba de una pregunta *cuando menos tendenciosa*, por cuanto, se hacía a un país que había soportado la violencia del conflicto por más de 50 años.

Al respecto, Yanina Welp, directora para América Latina del Centro de Investigación sobre Democracia Directa de la Universidad de Zúrich, en entrevista a BBC Mundo explicó: *“...Tiene un riesgo forzar el proceso, porque hay un componente de manipulación más allá de que uno acuerde con el “Sí”. Y eso es evidente también en la manera en que está formulada la pregunta.”* (BBC Mundo, 2016, pág. Web).

Posteriormente, el gobierno Santos, en la Ley 1806 de 2016, redujo el umbral de participación requerido para aprobar el plebiscito del 50% al 13% y al obtener aprobación de la Corte Constitucional, (sentencia C-379/16), inició formalmente la campaña utilizando todas las herramientas de las que dispone un gobierno.

Al realizar un breve análisis de la *estrategia argumentativa y discursiva* de ambas campañas, se ve como el gobierno, usó en sus discursos y publicaciones en redes sociales una serie de calificativos despectivos hacia los opositores, a quienes funcionarios de alto rango, e incluso el presidente llegaron a tratar de *enemigos de la paz*.

Al decir de Salud Hernández, *“...Les tildan de amantes de la guerra, de ser una extrema derecha que necesita la confrontación armada para subsistir...”* (Hernandez Mora, 2016, pág. Web).

El argumento oculto en esta estrategia consistía en mostrar la paz como respuesta a un anhelo nacional irrenunciable, que implicaba ceder algunos puntos a las peticiones de las FARC, a quienes no habían derrotado las fuerzas del Estado.

La campaña del No centró su argumentación en tres ideas básicas: Primero, que el acuerdo no garantizaba una paz verdadera. Segundo que de aprobarse, habría un enorme manto de impunidad para crímenes cometidos por esa guerrilla y tercero, en que con todo eso se doblegaban ante las FARC las instituciones de la justicia.

Conocida la derrota del Si al Acuerdo, “...*El presidente Santos decidió convocar a todas las fuerzas políticas (Las del SÍ y el NO) en lo que se denominó el gran diálogo nacional, cuyo propósito fue establecer un canal de conversación que permitiera buscar puntos de encuentro y determinar el camino a seguir para hacer viable la apuesta por la paz. Con el mandato de construir de manera ágil un nuevo y mejor Acuerdo, pero sin perder de vista el espíritu del Acuerdo ya alcanzado, el Gobierno Nacional adelantó más de sesenta reuniones...*” (Banco de La República, 2016, pág. 1)

Para interpretar las causas políticas de la derrota del Sí, cobra especial importancia examinar el alto nivel de abstención en un tema como la paz. Los argumentos simplistas del Sí, que reducían el problema a apoyar o rechazar la paz, al igual que los del No, al afirmar que apoyar el acuerdo era entregar la institucionalidad, fueron rechazados en silencio por más de 21 millones de ciudadanos que no votaron. Y aquí hay que resaltar la paradójica situación resultante, con unanimidad de la sociedad sobre la necesidad de concertar la paz y la gran distancia conceptual entre las dos formas prevalentes de conseguirla.

En esta singularidad, examinamos las narraciones de las campañas políticas, su *storytelling*, que como expone Eugenie Richard, es elemento fundamental para entender cómo influyeron en los ciudadanos y en el imaginario colectivo, dado que la historia que cuentan los discursos es una narrativa dirigida a motivar un determinado camino político. En Colombia, la narrativa de las últimas tres décadas, estuvo anclada a la solución del conflicto, y a las visiones políticas sobre guerra y paz: “...*El conflicto armado que enfrenta el país, y su consolidación a partir de los años ochenta y noventa, ha parado la trama narrativa en este punto. La resolución del conflicto armado parece ser la única historia que escuchan los colombianos elecciones tras otras.*” (Richard, 2011, pág. 5)

La historia recuerda que dos visiones opuestas acerca del conflicto, dos maneras de plantear las eventuales decisiones que debería tomar el gobierno, ya habían chocado al intentar un acercamiento con el grupo terrorista FARC entre 1982 y 1984, durante el gobierno de Belisario Betancur. De una parte, las tesis a favor de diálogos, concertación, eventuales acuerdos, e incluso amnistías jurídicas o indultos. En oposición, las de no concesión, diálogo firme y el no conceder ningún beneficio jurídico al grupo guerrillero.

Aquí, el centro de las discusiones era la *noción de paz*, que se puede considerar al mismo tiempo, un anhelo social, una utopía realizable o un valor político supremo, al cual como explica Pablo Guadarrama “...*deben subordinarse todas las decisiones políticas y jurídicas más trascendentales...*”. Citando a Ortega y Gasset, resalta “*el enorme esfuerzo que es la guerra (...)*” el cual “...*solo puede evitarse si se entiende por paz un esfuerzo todavía mayor...*” (Guadarrama González, 2017, pág. 115)

Para Gutiérrez Loaiza, desde el punto de vista político y de manejo de conflictos, la noción de paz tiene tres tipos de enfoques:

“... *El minimalista, según el cual se tiene una visión estrecha de la paz, asumida como ausencia de guerra; el intermedio, en donde la paz es ausencia tanto de guerra como de amenazas a la convivencia social; y el maximalista, para el que la paz significa la no existencia de violencia directa o indirecta (violencia estructural) y según el cual se exige una reestructuración de la sociedad, intentando conciliar los intereses de las partes en conflicto*”. La agenda política frente al tema del conflicto, ha sido dominada por posturas maximalistas, que se asocian conceptualmente con la *narrativa* de la derecha. “... *En los estudios analizados se intentó indagar por el enfoque que estos presentan, se tiene entonces que el 16.3% asume una posición minimalista frente a la paz, el 25.2% se ubica como intermedio, mientras que la gran mayoría (56.1%) aborda el tema de la paz desde una óptica maximalista*”. (Gutiérrez Loaiza, 2012, pág. 184).

Lo anterior confirma el consenso mayoritario en Colombia, respecto a que la paz, no es solo ausencia de guerra, y ayuda a explicar no solo la derrota del acuerdo de paz en el plebiscito, sino también la desilusión posterior con la situación de conflicto que permanece aún luego de firmado el “acuerdo definitivo”. En efecto, lo que muchos vieron como el comienzo del fin de la violencia, solo fue el inicio de nuevas formas violentas.

En su reporte sobre la situación humanitaria en Colombia, Christoph Harnisch jefe de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, afirma: “*La realidad es que en Colombia no se puede hablar de posconflicto: actualmente, no hay uno, sino al menos cinco conflictos armados en el país (cuatro de ellos entre el Estado colombiano y grupos armados organizados, a saber, el ELN, el EPL, las AGC y las estructuras de las FARC-EP del antiguo Bloque Oriental que no se acogieron al proceso de paz, y el quinto, que enfrenta al ELN con el EPL)*” (CICR, 2019, pág. 1).

El reporte revela datos que confirman lo grave de la situación humanitaria: Entre 2017 y 2018, los desplazamientos forzados pasaron de 14.594, a 27.780, aumentando el 90% en esta tragedia, a la que se suman homicidios selectivos, desapariciones, violencia sexual, amenazas, irrespeto a la misión médica e incorporación de niños al conflicto armado. Dos cifras críticas del reporte: a) 80.000 desaparecidos, de los cuales aún no se sabe nada. b) En 2017, hubo 57 víctimas de minas o explosivos. En 2018, 221.

La opinión de los residentes en zonas de conflicto, según el estudio especial de USAID -Universidad Vanderbilt, es que la reconciliación con las FARC implica que éstas reparen económicamente a sus víctimas y que los miembros de esa organización que sean responsables de crímenes atroces, *reciban penas de encarcelamiento*.

En 2015, USAID y Vanderbilt University lideraron un estudio descriptivo sobre la cultura política en las zonas de consolidación, para compararlas con las detectadas en la muestra nacional de 2014, encontrando diferencias notorias. Por ejemplo, en las *zonas de consolidación* hay mayores niveles de victimización por el conflicto armado, y de apoyo a la democracia (justo por carecer de ella). También se encontraron coincidencias, entre las que se destacan el escepticismo ante el futuro de las negociaciones de paz que en ese momento se realizaban y los bajos niveles de tolerancia política. (USAID & Vanderbilt, 2016, pág. 15).

Las encuestas mostraron el siguiente panorama:

- En la muestra nacional hay 35.4% de satisfacción con la democracia, mientras en las zonas de consolidación se llega a 46.9%.

- El nivel de tolerancia política de 46.9% en la muestra nacional, es muy similar al de la muestra especial de zonas de consolidación con 45.9% y reflejan actitudes que más bien son de intolerancia política.
- Un alto porcentaje 29.2% cree que existe amenaza en elecciones de actores armados ilegales y/o fraude electoral.
- Un 43.3% de personas en la muestra nacional y un 37.8% en la muestra especial se siente inseguro. Ese porcentaje nacional fue en su momento un máximo histórico.
- La percepción de impunidad es más baja en las zonas de consolidación que en la muestra nacional 54.2% y 60.9% respectivamente.
- La percepción de corrupción es también más baja en las zonas de consolidación 50.6% que en la muestra nacional 59.7%

Respecto a la cultura y las actitudes frente a la paz, el estudio concluyó que: *“En relación al proceso de paz, constatamos que el apoyo a una salida negociada al conflicto armado y también a las negociaciones que adelanta el gobierno Santos con la guerrilla de las FARC, es significativamente mayor en municipios de consolidación que en el resto del país. No obstante, los encuestados, en zonas de consolidación, comparten el mismo escepticismo sobre el futuro de este proceso que el resto de los colombianos...”*. (USAID & Vanderbilt, 2016, pág. 115).

Surge entonces otra paradoja:

Un amplio consenso sobre la necesidad de terminar el conflicto, que coexiste con el desencanto por el proceso de paz y desilusión con sus resultados. De ahí se afirma que la cultura política vigente no es coherente con la noción de democracia sana, ni es favorable al ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

2.5.3 Contexto social actual

La literatura experta sugiere que para ejercer plenamente los derechos políticos, debe existir confianza en las instituciones, en el gobierno y en la buena fe de los demás. Newton, citado por USAID, lo explica así:

“la creencia que en el peor de los casos otras personas no le harán daño a propósito, y que en el mejor de los casos actuarán de acuerdo a los intereses de uno” (USAID, Vanderbilt University, & Seligson, 2008, pág. 153).

El problema, es que esa confianza no solo se forma a partir de los valores y las convicciones individuales sobre ética, justicia y democracia, sino que ellas interactúan con las condiciones económicas, políticas, sociales, de educación y culturales vigentes en una sociedad y en un momento dado.

A pesar de los avances sociales, Colombia tiene altas cifras de violencia, pobreza, desigualdad, exclusión y marginalidad. Para reducirlas, todos los planes de desarrollo han propuesto medidas que tuvieron algún efecto significativo.

Pero el propio Departamento Nacional de Planeación - DNP reconoce que en la práctica, sin crecimiento económico es difícil avanzar en la ruta *“...el crecimiento se convierte en un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del progreso social y de reducción de pobreza e inequidad, pero no es garantía de que ocurra. Por tal razón, las políticas públicas deben estar encaminadas a reducir la brecha entre la población más pobre y vulnerable y quienes no lo son.”*

El ingreso medio en Colombia es menos de la mitad del de Uruguay, al tiempo que el coeficiente Gini medido por ingresos netos es el más alto. En el Índice de Desarrollo Inclusivo 2018, recientemente publicado por The World Economic Forum, Colombia obtuvo una puntuación de 4.01, lejos de Noruega, líder mundial con 6.08 y a medio camino de Lituania, líder de las 77 economías emergentes, con 4.86 puntos.

En América Latina estamos por debajo de Panamá (4.54), Uruguay (4.46) y Chile (4.44). Y al profundizar en el crecimiento y desarrollo de estos países, aparece la débil productividad laboral colombiana. (Tabla 2.) (World Economic Forum W. , 2018, pág. 20)

Componente de crecimiento y desarrollo (2018).				
B Colombia y países seleccionados				
País:	PIB Per cápita(\$)	Productividad Laboral (\$)	Expectativa de vida (años)	Tasa de Empleo (%)
Lituania	15.873	60.195	66.1	53.9
Chile	15.020	47.923	70.5	58.3
Uruguay	14.010	42.265	67.9	60.1
Panamá	10.982	47.744	68.1	61.6
Colombia	7.526	28.015	65.2	61.8

Tabla 3. Componente de crecimiento y desarrollo (2018). Colombia y países seleccionados
Fuente de datos: The World Economic Forum. The Inclusive Development Index 2018. Elaboración propia

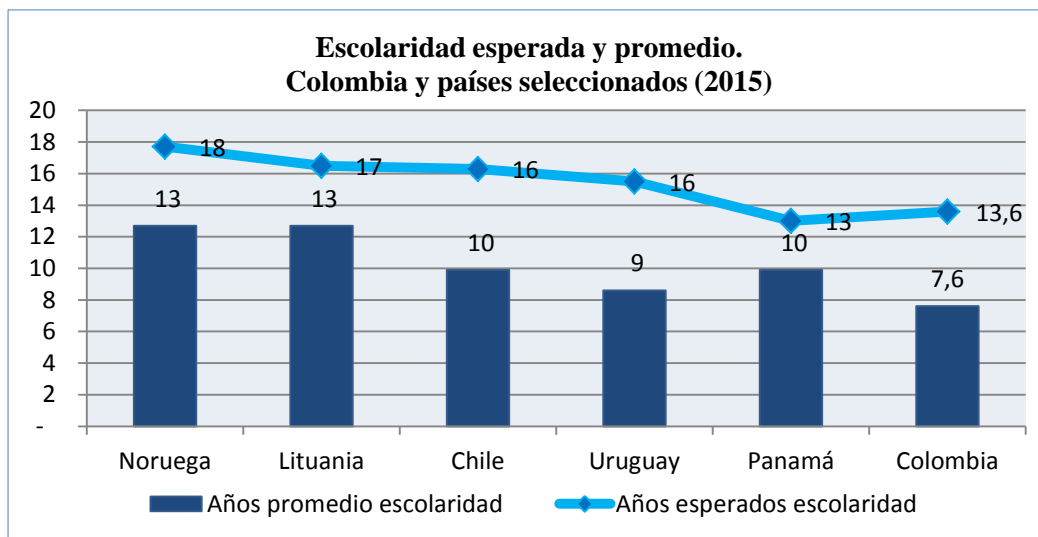
Las bajas cifras de productividad e ingreso, reflejan el gran tamaño de las *barreras económicas* que enfrenta un ciudadano para ejercer su derecho a participar activamente en las decisiones políticas, por ejemplo tomando la iniciativa en una consulta popular. Además, los altos niveles de exclusión terminan afectando no solo la participación ciudadana, sino en general el ejercicio efectivo de todos los derechos constitucionales.

Componente de Inclusión (2018). Colombia y países seleccionados				
País	Gini: Ingreso Neto	Tasa de Pobreza (%)	Gini: Riqueza	Ingreso Medio (\$)
Lituania	34.2	2.7	51.6	18.2
Uruguay	37.0	1.4	63.9	19.5
Chile	45.9	3.1	78.6	14,2
Panamá	46.1	7.0	76.3	14.5
Colombia	48.9	13.1	74.2	9.0

Tabla 4. Componente de inclusión (2018). Colombia y países seleccionados. Fuente de datos: The World Economic Forum. The Inclusive Development Index 2018. Elaboración propia.

Otro gran determinante de la posibilidad real y efectiva de participar en política es el entorno educativo y cultural. El PNUD, en su Informe Sobre el Desarrollo Humano 2016 señala que: “...el derecho a la integridad física, a la libre asociación, a la participación política y todos los demás derechos se garantizan cuando se dispone de las capacidades pertinentes”. (PNUD, 2017, pág. 86).

Educación, cultura y acceso a información relevante tienen un rol clave para formar esas capacidades, por lo cual se resalta que Colombia tiene un promedio de escolaridad de 7.6 años, inferior al de los líderes de la región, -entre 9 y 10 años-, y lejos de los 13 años de escolaridad esperada, lo que supone una limitante adicional, no solo para participar en política, sino incluso, para acceder a un trabajo digno.



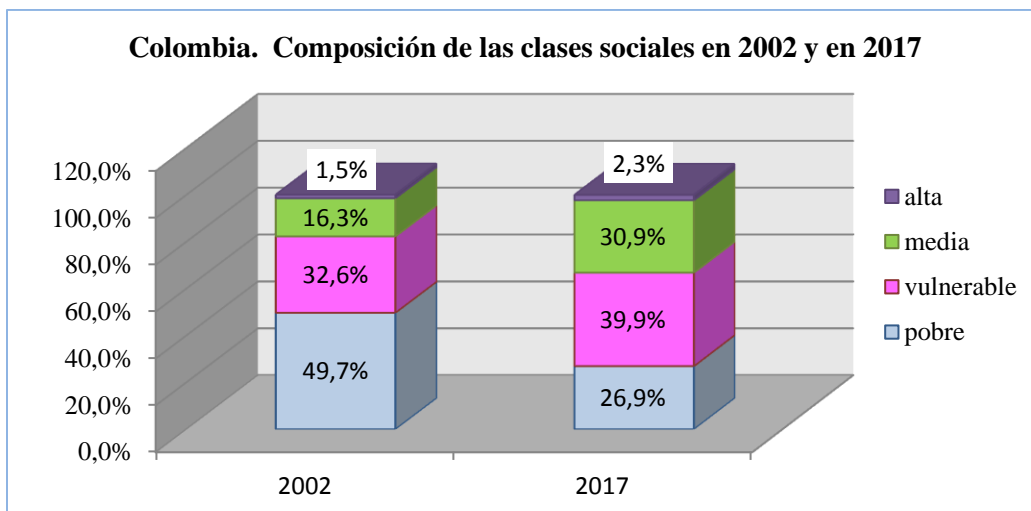
Gráfica 4. Escolaridad esperada y promedio. Colombia y países seleccionados (2015).
Fuente de datos: PNUD- Informe Sobre el Desarrollo Humano 2016. Elaboración propia.

Los anteriores datos van en la misma línea de los registrados en los estudios y comparaciones internacionales, que muestran un marcado contraste entre las declaraciones constitucionales o legales sobre las garantías del derecho a la participación y el ejercicio real y efectivo de ese derecho por parte de los ciudadanos.

2.5.4 Contexto económico actual

Los innegables avances del país en reducción de la pobreza y de la marginalidad, desvirtúan buena parte del discurso político que afirma de manera contraevidente, que en Colombia el número de pobres ha aumentado.

En solo 15 años, (de 2002 a 2017), la población pobre pasó de 49.7% a 26.9%, y la clase media aumentó de 16.3% a 30.9%. No obstante, en 2017 todavía hay 12.9 millones de personas en condición de pobreza monetaria y 3.6 en pobreza monetaria extrema. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, págs. 6-7).

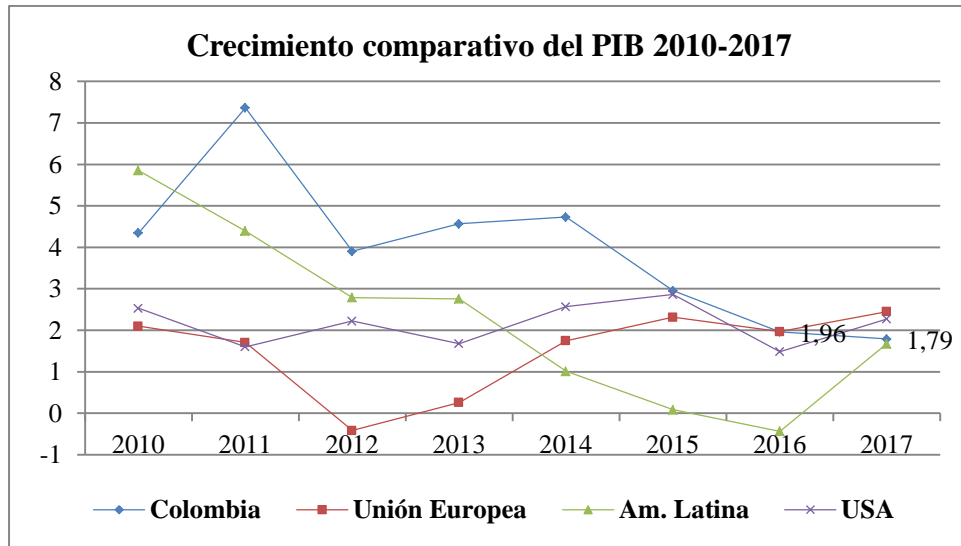


Gráfica 5. Colombia. Composición de las bases sociales en 2002 y en 2017.
Fuente de datos: DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Elaboración propia.

El crecimiento del PIB real, 2000-2017 fue de 3.9 por encima de América Latina, de la Unión Europea y de Estados Unidos, y ha sido el motor que ha permitido logros en reducción de la pobreza. Pero en cuanto a las proyecciones de crecimiento, hoy parecen muy optimistas las del DNP en 2016, cuando hablaba del “*dividendo económico de la paz*” y afirmaba que podría llegar al 5.9%:

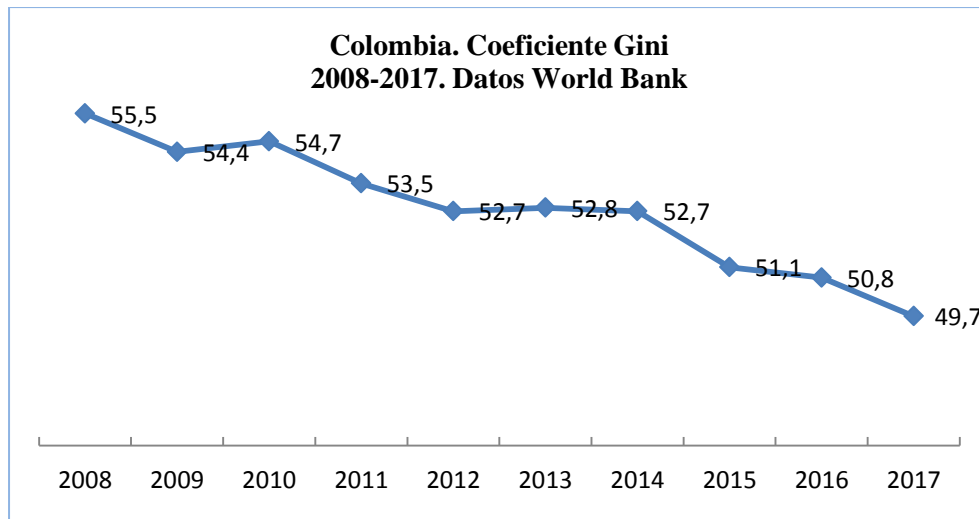
“Aplicando este resultado a la economía colombiana se tiene que un dividendo de 1,9 puntos porcentuales adicionales implica una tasa de crecimiento potencial del 5,9% en un escenario de paz, que se basará principalmente en la mayor confianza en el futuro del país”, dijo el director del DNP, Simón Gaviria Muñoz.(DNP, 2016).

Refutando estas cifras, el crecimiento real esperado para 2019 según Fedesarrollo y Asobancaria, además del FMI, CEPAL y World Bank, se sitúan entre el 3% y el 3.4%.



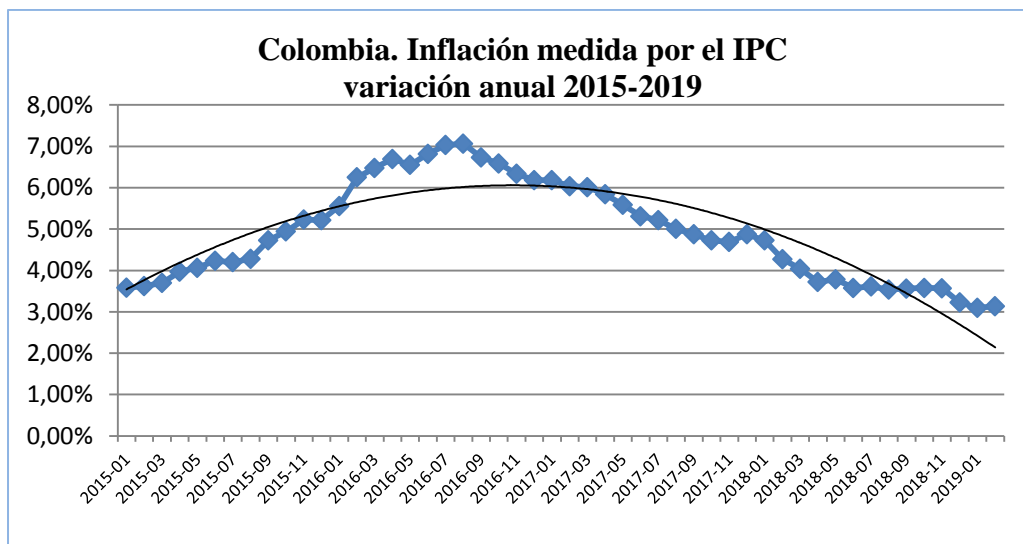
Gráfica 6. Crecimiento comparativo del PIB. 2010-2017. Datos: World Bank. Elaboración propia.

Otra perspectiva ofrece la desigualdad, evidenciada en 2008 en el coeficiente Gini de 55.5%, que, aunque se redujo notoriamente al 49.7% en 2017, sigue siendo muy alto y sitúa a Colombia en la lista de los países más desiguales del mundo.



Gráfica 7. Colombia. Coeficiente Gini 2008- 2017. Fuente de datos: World Bank. Elaboración propia

De otra parte, la inflación controlada y con tendencia a la baja, muestra un promedio de 5.21% entre el primer trimestre de 2015 y primer trimestre de 2019, lo cual facilita la planeación financiera y permite promover un ambiente macroeconómico de estabilidad ante inversionistas y empresarios.



Gráfica 8. Colombia. Inflación medida por el IPC. Variación anual 2015-2019.
Fuente: Banco de la República – DANE- Cálculos propios.

En resumen, Colombia presenta un crecimiento sostenido, pero más lento de lo requerido para lograr que la población pobre, tenga mejores condiciones de vida a mediano plazo. Sumado a eso, la baja productividad y un mercado laboral que empieza a mostrar el efecto de la migración venezolana, pueden hacer aún más lento el proceso de reducción de la pobreza. Y con una desigualdad que se reduce muy lentamente, se mantiene una sociedad de enormes contrastes, con una sensación permanente de injusticia social.

2.6 LA PRÁCTICA POLÍTICA

De nada serviría el sustento conceptual de la democracia si en la práctica los derechos consagrados en las constituciones no tuvieran opciones reales para su ejercicio.

La crítica de Bobbio al respecto expone la distancia entre el mundo real y el de las leyes, en especial para el ejercicio de los derechos a participar, y critica el *espacio limitado* para participar, la escasa e inadecuada *educación* política con que el ciudadano participa (o deja de hacerlo) y el pobre *rendimiento* con que el estado democrático atiende las demandas sociales:

“...En conclusión, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil; por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y dispone de una gran facilidad para dar respuestas”.(Bobbio, 1986, págs. 21-29).

Reforzando la necesidad de educación política, Pablo Guadarrama explica que la mayor parte de los politólogos latinoamericanos coinciden en que la democracia es una especie de antídoto contra sus propias debilidades *siempre y cuando se desarrolle una cultura política*.(Guadarrama González, 2017, pág. 143).

Al explicar el modelo participativo en la Constitución política venezolana, Feo La Cruz señala que: *“si se pretendiera estimular sólo la participación que está identificada con los proyectos gubernamentales y se considerara que por esta vía se está estimulando el papel activo y protagónico de la sociedad según lo establecido en el artículo 62 de la Constitución, se estaría cometiendo un grave error que afectará los resultados esperados. Allí no habría independencia, ni creatividad, sólo habría incondicionalidad y subordinación”*. (Feo La Cruz P, 2002)

Es claro entonces, que la evaluación de las condiciones reales bajo las cuales se ejercen los derechos de participación ciudadana en una democracia, es fundamental para determinar la legitimidad de sus instituciones, su gobernabilidad y su vigencia. En las próximas líneas se aborda este análisis.

2.6.1 Estado de la participación política.

Igual que la mayoría de conceptos y nociones de orden politológico, el concepto *“participación ciudadana”* se encuentra en evolución permanente, y por tanto su estudio no debe limitarse a dimensiones *tradicionales*: Procesos electorales, intervención en la formulación de las propuestas políticas de los partidos e injerencia en el diseño de planes de desarrollo, sino que debe extenderse al examen de las actitudes o valores políticos de los ciudadanos que participan en estos procesos.

Así lo expone el Informe Sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia 2018, citando a Somuano Ventura *“...la participación política indica las actitudes o valores políticos de los ciudadanos, por lo que es a través de esta que es posible llegar a entender la percepción que tiene el ciudadano de que sus actos pueden influir en el comportamiento del gobierno, la confianza en el sistema político y la percepción de que la política puede ser un medio útil para conseguir un fin”*.

El informe indica que las bajas cifras de participación electoral de los últimos años, pueden explicarse por la ineficacia de las autoridades que ha llevado a que la gente pierda confianza en las instituciones, segundo, en la corrupción del proceso electoral, tercero, por la intimidación, presión y violencia de grupos armados, y cuarto, por la ausencia de un proceso de formación de ciudadanía que “...*exprese actitudes concretas referentes a las decisiones que se deben tomar para asegurar el cumplimiento de los derechos y los compromisos político-institucionales entre el Estado y los ciudadanos...*”. (Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018, pág. 76).

Los datos relevantes del informe muestran que la mayoría de los encuestados cree que su participación no influye en las decisiones del gobierno ni en el bienestar de su comunidad, 61% y 54% respectivamente. Otro 45% cree que participar tampoco influye en el futuro del país. En contraste, el 81% cree que Colombia tiene un gobierno democrático. Las características percibidas como propias de la democracia colombiana, son:

- La gente elige gobernantes en elecciones populares e independientes (83%)
- Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres (76%)
- Los ciudadanos participan en la toma de decisiones (69%)
- El pueblo obedece a sus gobernantes (65%)
- Las reglas son iguales para todos (64%)

En contraste, una importante minoría del 41% cree que una característica de la democracia colombiana es que el ejército pueda tomar el poder cuando el gobierno sea incompetente.

Otra, es que existen muy bajos niveles de afinidad entre los ciudadanos y los partidos políticos. El liberal y el conservador, que tradicionalmente logran la favorabilidad de la gente, siguen siendo los más afines, pero con porcentajes muy bajos, del 12% y el 5% respectivamente, seguidos por el Centro Democrático con el 5%. El informe explica estos porcentajes, indicando que los cuestionamientos a los partidos políticos se relacionan con la aglutinación de intereses, clientelismo, presentación de propuestas y liderazgos fugaces que generan bajos niveles de afinidad y falta de confianza en su accionar.

Solo 13% de los encuestados cree que las elecciones en Colombia son transparentes. En cambio, el 46% las percibe nada transparentes. Las cinco características específicas de la participación política en Colombia, son según el Informe:

Relación directa entre participación política y electoral.

Percepción de no incidencia del voto en la toma de decisiones.

Descontento con la democracia.

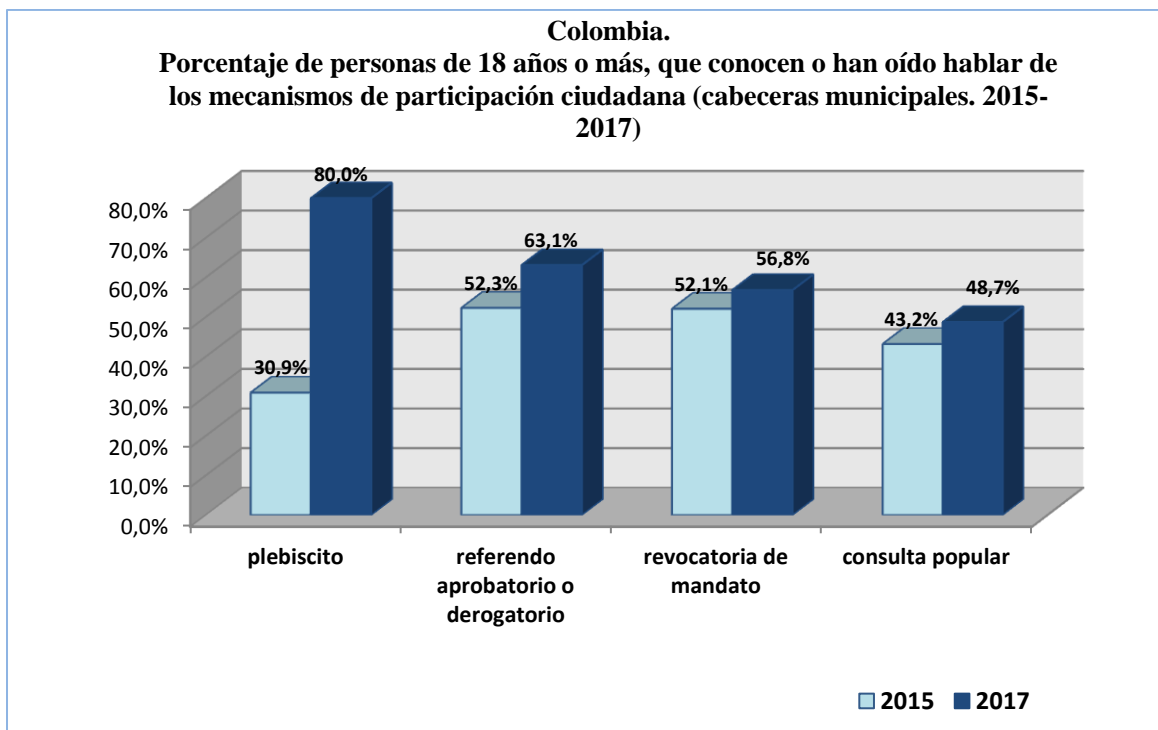
Falta de cultura del voto.

No creencia en partidos políticos.

También sobre el tema de participación, la encuesta del DANE, en 2017 refiere que el 74.5% de las personas de más de 18 años afirmó asistir a reuniones de iglesias, organizaciones o grupos religiosos y el 13.5% a Juntas de Acción Comunal. Sobre las motivaciones sobre participación, el DANE reporta que un 59.6% cree que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular.

Un alto porcentaje, 22.4%, cree que los mecanismos y espacios de participación permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos para la comunidad. Igualmente es alto el porcentaje de quienes creen que los mecanismos y espacios de participación benefician a todos por igual, 37.6%, y la apatía reflejada en las cifras de abstención puede explicarse en el 16% de quienes afirmaron no votar nunca en elecciones.

Los resultados de la Encuesta más reciente de Cultura Política del DANE, en 2017, muestran que el plebiscito es la forma de participación más reconocida por la población (80%), seguida por el referendo (63%), lo que se explica en gran parte por la exposición mediática que tuvo el Plebiscito del 2 de octubre de 2016 para refrendar o rechazar el Acuerdo Final de Paz con las FARC. (DANE, 2017, pág. 4)

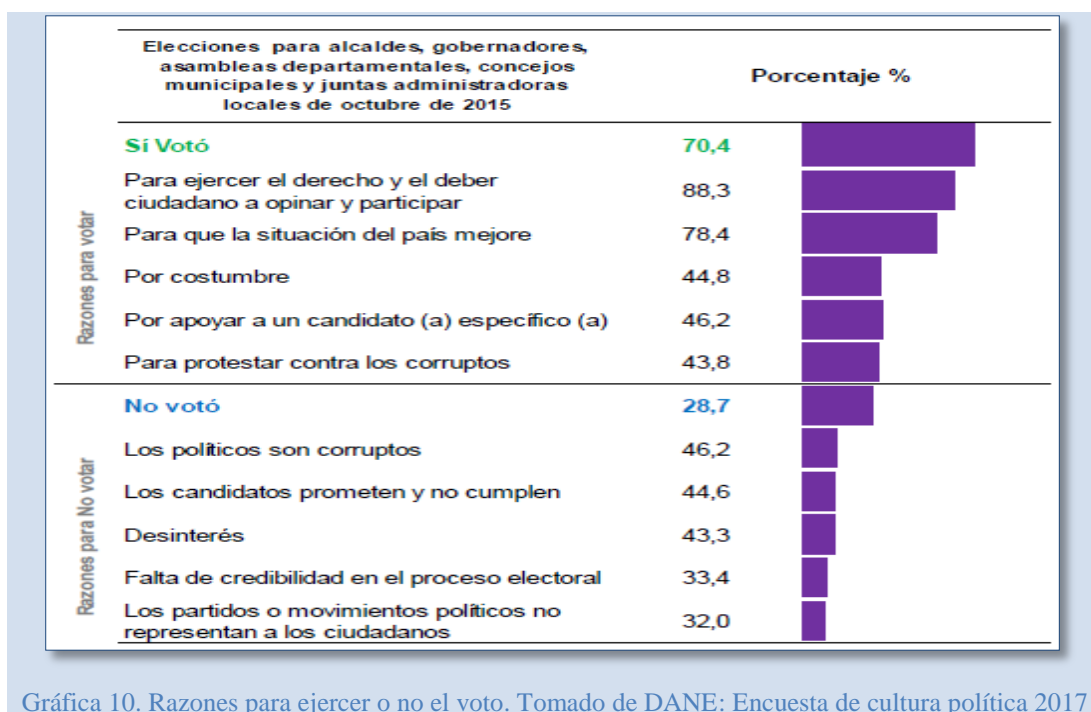


Gráfica 9. Conocimiento de mecanismos de participación democrática.
Fuente: DANE Encuesta de cultura política 2017.

Las cifras del DANE muestran evolución positiva en el conocimiento ciudadano sobre los mecanismos de participación, con mejoras en todos ellos, lo mismo que una reducción de la brecha entre el conocimiento sobre el plebiscito en comparación con otras formas de participación, debido, como ya se señaló, a la gran divulgación mediática que tuvo el plebiscito por el Acuerdo Final de la Paz con las FARC.

En cuanto a la intención de voto el 29.2% afirmó que siempre vota en elecciones, que en algunas ocasiones el 24.7% y nunca el 16.1%. Las razones para votar o para no hacerlo, son las siguientes:

Colombia. Razones para ejercer o no el voto.



Gráfica 10. Razones para ejercer o no el voto. Tomado de DANE: Encuesta de cultura política 2017

Se destaca que más del 44% de los encuestados cree que los políticos son corruptos y que los candidatos prometen y no cumplen, lo cual contrasta con el 88% que votó para ejercer su derecho y deber ciudadano.

Otros resultados de la encuesta revelan que: El 82.4% de los encuestados cree que *“a los políticos les interesan los votos, no las necesidades de la gente”*. El 57.8% opina que *“votar en elecciones es útil para generar cambios positivos en el futuro del país”*. El 44.1% cree que *“votar es la única forma de influir en el gobierno”*. El 34.5% no cree que *“los partidos políticos representan las diferentes tendencias políticas de los colombianos”*. Un 49.9% opina estar *“muy insatisfecho”* con la forma en que funciona la democracia en Colombia. (DANE, 2017, pág. 16)

Esto último corrobora las conclusiones de la investigación sobre la evolución de la participación ciudadana en Colombia adelantada por la Fundación Corona (Velásquez y González), que muestran cómo se han abierto espacios de participación y que un síntoma claro del surgimiento de una nueva conciencia ciudadana es la creciente difusión de un lenguaje de participación, pero aclara lo siguiente:

“...Sin embargo, se ha producido una especie de “Ley del embudo” en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha. En la misma perspectiva debe ser entendida la tendencia, presente en algunas regulaciones, a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un desestimulo que en un incentivo a la participación..”. (Velásquez C & González R, 2003, pág. 357).

En resumen, la participación política en Colombia muestra síntomas de desgano, apatía, e incredulidad en el sistema político, lo cual contrasta con la percepción general de que vivimos en democracia, y de la abundante normatividad e institucionalidad que rodea de *garantías formales* los derechos de los ciudadanos a participar activamente.

2.6.2 Efectividad de la participación ciudadana

La noción de efectividad, en la teoría gerencial, tiene que ver con dos variables relacionadas entre sí: La eficiencia, entendida como la capacidad para hacer uso racional de los recursos cuando se adelanta una tarea, y la eficacia, referida al logro de los objetivos que se han predefinido. Combinando estas dos variables, la efectividad debe entenderse como capacidad para lograr los objetivos planteados, haciendo uso racional de los recursos disponibles³⁴. Así, la participación ciudadana será efectiva cuando logre los objetivos que se ha planteado, en términos de elegir, ser elegido, controlar la administración pública e influir en las decisiones que la afectan, haciendo uso racional de los recursos disponibles.

Para el constitucionalista Oscar Ortiz: *“Tenemos pendiente la tarea de impulsar un proyecto para superar los obstáculos que han impedido que estrenemos los mecanismos de participación política y que establecen, por ejemplo, que se requieran cientos de miles de firmas para llevar una iniciativa ciudadana que el Congreso considere, y que permiten que los Alcaldes y gobernadores sonrían, en vez de temblar cuando les mencionan la revocatoria del mandato. Esta es una promesa aplazada de la Constitución”.* (Ortiz González, 2010, pág. 6)

³⁴ Una discusión más amplia al respecto puede consultarse en Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", Artículo de Mokate, Karen: Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? junio 2000 © INDES 2002.

Una tipología de los distintos niveles de participación, la ofrece Sherry Arnstein, citada por Sánchez González: Un primer plano, donde no hay participación y se pretende ocultarla con manipulación. Un segundo plano, con niveles simbólicos de participación en los cuales se informa, se consulta y se concilian decisiones con los ciudadanos. Un tercer, y último plano, que implica verdadero poder ciudadano, que se ejerce considerándolo como socio en la toma de decisiones, al que se le delega poder para tomarlas, y controles sobre ellas. (Sánchez González, 2015, pág. 59) .

De lo anterior, queda claro que participar *con efectividad*, no es solo asistir a reuniones sino poder deliberar, sugerir y sobre todo, adoptar decisiones que luego se puedan controlar mediante veedurías ciudadanas independientes, lo que exige un gobierno abierto, que escuche a los ciudadanos, les provea información relevante y les involucre sin presiones en el proceso de toma de decisiones.

2.6.3 Apropriación de los mecanismos de participación democrática

Los mecanismos de participación democrática de la Constitución de 1991, son conocidos por gran parte de los colombianos y gracias a su divulgación, ese conocimiento es creciente. El plebiscito, por ejemplo, era conocido por el 30.9% de las personas en 2015, y por el 80% en 2017, siendo el mecanismo más conocido. En segundo lugar, el referendo, reconocido por el 63.1%, el tercero, la revocatoria del mandato con 55.8% y en cuarto lugar la consulta popular con 48.7% de reconocimiento. (DANE, 2017, pág. 4).

No obstante, el 55.5% de las personas consideran que en su municipio el conteo de votos no es transparente y al indagar por la transparencia en el resto del país, la cifra sube al 64.6%. El 82.4% cree que a los políticos sólo les interesan los votos, no las necesidades de la gente, poniendo de presente el problema de *representatividad*, pero por otro lado, un 57.8% cree que votar es útil para generar cambios positivos en el país.

Se puede concluir entonces, que los mecanismos de participación son conocidos por la mayoría de los ciudadanos colombianos, pero que un proceso electoral poco transparente e influido por las motivaciones de la clase política no coincidentes con las expectativas de la gente, hacen que la percepción ciudadana no asuma como propios esos instrumentos.

2.7 CONCLUSIÓN

Entendemos por democracia, la forma de gobierno que se impone en un Estado para permitir la participación de los ciudadanos en la conformación y en el control del poder público, garantizar los espacios necesarios y suficientes para decidir libre y directamente, o influir en las decisiones que los afectan y para reducir las barreras que se interponen en el ejercicio real y efectivo de este derecho constitucional.

Lo que fomenta la renovación de la democracia y su evolución en formas más elevadas de gobierno, capaces de responder a las demandas populares, es una efectiva y real participación ciudadana. No obstante dos peligros acechan la participación, vinculados al uso e interpretación de las normas que la consagran e impulsan: El primero, es el *abuso de mecanismos de participación* por parte de regímenes autoritarios, que a lo largo de la historia, tienden a darle disfraz democrático y popular a lo que en la práctica es tiranía³⁵.

El segundo y menos evidente, es la *ambigüedad* de la legislación ordinaria y su desarrollo jurisprudencial, en los cuales pueden imponerle al derecho de participación unos requisitos y barreras no contempladas en las normas constitucionales.

Para impulsar una ciudadanía que participe de manera efectiva en la vida política del país, no es suficiente la reiterada declaración constitucional sobre la importancia de esa participación. Se requiere un entorno social donde exista confianza legítima en las instituciones y exista posibilidad real de lograr mejoras por la vía del voto.

Es necesario contar con condiciones básicas: Acceso a una alimentación sana, a educación integral, a vivienda digna, entre otras. Infortunadamente, las cifras muestran que pese a las mejoras constantes en estas condiciones económicas y sociales, aún queda un grupo grande de población al que no le llegan esos beneficios, lo que reduce para los más pobres y vulnerables, las opciones de participar en las decisiones que los afectan.

³⁵ Solo basta con recordar como mediante el referendo de 1929 Alemania le dio reconocimiento al partido nazi, y cómo en 1933 el Reichstag aprobó la ley habilitante que le daba plenos poderes a Hitler. Ver: Volker Ulrich: Hitler Ascent 1889 -1939. En América Latina, el régimen chavista que abusó de mecanismos participativos a los que manipuló y forzó para permanecer indefinidamente en el poder.

Se requiere también de un entorno político estable, pero que garantice opciones para realizar sin traumas los cambios que defina la sociedad. Para lograrlo, la normatividad que desarrolle los principios constitucionales debe impulsar la participación, no entrabarla o limitarla, imponiéndole condiciones y requisitos de imposible cumplimiento, que terminan por establecer un inmodificable estado de cosas.

Las condiciones de la práctica de la participación ciudadana deben corresponder a la esencia de la democracia y alejarse de la desinformación populista, la corrupción o la intimidación violenta al votante y a las autoridades electorales.

Tampoco se ha logrado en Colombia, garantizar la seguridad del proceso electoral y la transparencia requerida para que la participación sea libre, real y efectiva, a pesar de los esfuerzos de los últimos gobiernos por ofrecer a los ciudadanos estas condiciones.

Persiste una fractura entre las condiciones de las cuales disfruta una parte del país que tiene residencia urbana, trabajo con ingreso digno, salud, vivienda y educación de buenos niveles, frente a la precariedad que en estos aspectos sufre buena parte de la población rural, que puede llamarse “*la otra Colombia*”. Para este sector de la población, iniciar una consulta popular, por ejemplo, para proteger un río de los derrames causados por los atentados terroristas a un oleoducto, es aún un sueño irrealizable si no tiene nexos clientelistas con algunos líderes políticos, ya que la mayoría de estos, pocas veces representan los verdaderos intereses populares.

Se debe intentar por todos los medios democráticos, que esa fractura se reduzca. Que la participación ciudadana esté tan cercana para el campesino de una alejada vereda como para la élite de un club de golf. Que sea auténtica, real, y no contaminada por discursos populistas de izquierda o de derecha. Que permita, empezar a cumplir las *promesas incumplidas* de la democracia y llegar entonces a un *nuevo paradigma* en un rumbo predecible hacia la verdadera paz y el verdadero desarrollo humano.

SECCIÓN SEGUNDA

CAPÍTULO 3.

3 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

*"Preferimos que haya menos leyes, pero que esas leyes se cumplan"*³⁶
Álvaro Gómez Hurtado

3.1 PREMISA.

Este capítulo, contrasta los resultados logrados por los ciudadanos en ejercicio del derecho constitucional a la participación, con el propósito de establecer un juicio sustentado acerca de la calidad de esa participación, de la madurez política de la ciudadanía participante y de la fortaleza o debilidad de la democracia colombiana.

Para ello, el primer punto de partida es comprender los mecanismos de democracia directa en el alto sentido que les concede Altman, como expresiones fieles de la potencia soberana de la decisión popular: “... *La condición sine qua non de todo mecanismo de democracia directa (en lo sucesivo mdd) radica en la votación propiamente dicha, en la cual todos los ciudadanos son iguales y en la que expresan más fielmente su potencia soberana. Desde esta perspectiva, los mdd los conforman los mecanismos a través de los cuales –una vez que los representantes y el gobierno son elegidos–, la ciudadanía sigue siendo, voluntaria o involuntariamente, explícita o implícitamente, un jugador de veto o activo en el proceso político (Tsebelis, 1995: 289)(Altman, 2008, pág. 11)*

Para Altman, también es fundamental diferenciar si esos mecanismos son o no vinculantes, es decir de obligatoria aceptación para el gobierno y si se originan en una iniciativa popular (que viene desde abajo), de una gubernamental (que viene desde arriba), de otra instancia, o de una combinación de varias de ellas, por ejemplo, de una ONG y del gobierno. Igual, es clave saber si su propósito es alterar el *statu quo* o preservarlo.

³⁶ Nota: Frase atribuida a Álvaro Gómez Hurtado. (Periódico La última. 2 de noviembre de 2015. En internet. Disponible en <https://bit.ly/2Wtvxa>)

En cuanto a las definiciones y construcciones conceptuales en que se apoya este capítulo, la primera es entender las constituciones en una noción positiva material del derecho, tal como se expuso en la sección primera de este trabajo.

En esta noción, los mecanismos de participación regidos por formas, requisitos y procedimientos definidos en la Constitución y las leyes, deben cumplirse para garantizar que los ciudadanos decidan válidamente los cambios que han de darse en las normas, (incluida la misma Constitución), y *así ajustarlas al modelo de sociedad y de desarrollo que desean*. Ese anhelado ajuste político explica el agitado paso de una Constitución federal a una de república unitaria en 1886 y la evolución de nuestras constituciones, desde el Estado de derecho, hasta el actual Estado social de derecho. Todos estos cambios se dieron tratando de acercar el diseño político de las instituciones al *ideal de sociedad que los líderes y legisladores creían que el pueblo quería*. Y ese ajuste, no siempre fue democrático, ni resultó en una democracia más sana o fuerte como se verá más adelante.

Un segundo argumento central, es que la tendencia constitucional no solo se modifica por reformas al texto fundamental y por los fallos de la Corte Constitucional, sino que *se adapta a las realidades sociales buscando coincidir con los factores de poder*, regulándolos y administrándolos para no perder vigencia. (Chaux Donado, 2013, pág. 114).

El tercer argumento, es que la realidad del ejercicio democrático puede evaluarse examinando las controversias y el discurso político subyacente en las posiciones ideológicas que exponen los líderes políticos en un momento dado, pero también analizando de una parte, la facilidad o dificultad que tienen los ciudadanos para participar en las decisiones durante el desarrollo de la vida democrática, y de otra, sus resultados.

Con base en estos argumentos, se compara la evolución del diseño de las instituciones que involucran participación política, con los resultados prácticos obtenidos en Colombia al aplicar cada instrumento específico. Así, se verifica su efectividad ante las barreras de distinto orden que el entorno presenta a los ciudadanos y se analiza el problema que plantea la profesora Lucía Picarella sobre el efecto de propuestas populistas en las *formas colegiadas de participación* que intentan devolverle representación al pueblo. (Picarella, 2017, págs. 198-199). Enseguida analizaremos qué tanto se parece la democracia que tenemos, a esa que queríamos y que nos prometió la Constituyente de 1991.

3.2 EL DEBATE POLÍTICO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Entre las discusiones políticas más recurrentes, aparecen los temas referentes a la participación ciudadana porque como ya se vio en la sección primera, ella es uno de los pilares fundamentales de la democracia en su concepción moderna.

La validez y vigencia de una democracia pasa sin duda por una participación activa y efectiva, exigencia que remite a examinar el problema de representatividad. Bobbio explica que las demandas por mayor democracia se traducen en exigencias por más democracia directa y nos recuerda a Rosseau cuando afirmaba que “...*La soberanía no puede ser representada*” y que por tanto “...*El pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada*” .(Bobbio, 1986, págs. 33-36).

Bobbio plantea que no es insensato pedir más democracia representativa y al mismo tiempo más democracia directa, aclarando varios puntos controversiales: La democracia representativa no significa necesariamente un gobierno parlamentario pues pueden existir países como Estados Unidos que no tiene un gobierno parlamentario, pero sí democracia representativa.

Otra aclaración de Bobbio es que la crítica a la democracia representativa no lleva necesariamente a la directa. El debate sobre representatividad debe abordar los poderes del representante y el contenido de la representación: “...*Por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.*”(Bobbio, 1986, pág. 37)

Al llegar a este punto el debate debe tornarse eminentemente práctico. Se quieren representantes del pueblo, pero que no tengan un mandato *imperativo* es decir, una obligación específica respecto a votar de una u otra forma en determinados asuntos de interés para sus electores.

Bobbio trae el caso de los que son elegidos con apoyo de sindicatos o gremios. La norma en casi todos los países democráticos es que no tienen mandato imperativo para votar por ejemplo a favor de mejoras salariales, pero estas normas, chocan con otras referentes a la disciplina de partido y el voto de las bancadas representadas en el Congreso.

En este caso, la “*única sanción que teme el diputado, cuya reelección depende del apoyo del partido, es la que deriva de la transgresión de la regla opuesta que le impone considerarse obligado por el mandato que recibió del propio partido*”. (Bobbio, 1986, pág. 19). Esto ha dado paso a una especie de Estado neo corporativo en el cual, el Estado intervine como mediador entre diferentes partes, lo cual se ve en la práctica en muchos países al discutir la normatividad laboral y el salario mínimo, por ejemplo.

La validez de los mecanismos de democracia directa estriba en su autenticidad. Esto es, que en verdad respondan a los anhelos y necesidades del pueblo. Sartori, explica que la democracia directa carece de representación, pues elimina a los representantes, y que el referendo, uno de sus principales mecanismos: “*...no implica representación en el sentido más valioso de la teoría participativa*”(Sartori G. , 1993, pág. 74).

Para Sartori, participación es tomar parte en persona, por ejemplo, ponerse en movimiento por sí mismo, “*no por ser puesto en movimiento por terceros (movilización)*” .Explorando el significado estricto del término, nos explica que la eficacia de la acción de participar está en relación inversa con el número de participantes, pues entre mayor sea éste, menor será el peso de una participación individual.

La primera crítica al uso frecuente de mecanismos de democracia directa, es que pueden definirse como un *juego de suma cero*, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, sin posibilidad de negociación bilateral ni de consensos, generando un claro riesgo de tiranía de la mayoría. También son comunes las críticas por permitir que *grupos minoritarios, pero de gran poder económico utilicen estos mecanismos en beneficio de sus intereses*. (Altman, 2008, pág. 11).

Este autor, resume las posturas a favor de estos mecanismos, en que por lograr decisiones mayoritarias obtiene de los ciudadanos mayor legitimidad y que además, la decisión previa los mantiene más despiertos y abiertos al debate.³⁷.

En esa misma línea teórica, Calderón añade un tercer peligro de los mecanismos de democracia directa: *El de la falta de preparación del pueblo* para discernir asuntos técnica o políticamente complejos. (Calderón, 2003, pág. 114)

Explica Sartori con gran lucidez, que en la década de los sesenta, lo que en verdad querían muchos líderes participacionistas, era lograr un asambleísmo, donde *“pequeños grupos de activistas se convertían en vanguardias llamadas a guiar unas masas inertes. El suyo era esencialmente, un elitismo de tipo leninista”*. Y esta explicación sigue vigente para analizar fenómenos recientes, como el activismo en pro de la conservación ambiental o de los derechos humanos, tantas veces contaminado por intereses políticos coyunturales.

De manera que la esencia de la participación, es que responda a las verdaderas convicciones de cada participante, que no esté manipulada por la narrativa discursiva de los líderes, o alterada por las noticias falsas (*fake news*) sobre temas o personajes políticos, y mucho menos, vendida a cambio de dinero o favores.

De las críticas anteriores, la primera, que identifica la democracia directa con un juego de suma cero donde la mayoría gana todo y la minoría pierde todo, es quizás la más válida y difícil de superar. Aunque no son comunes, sí hay casos en que los ganadores de un mecanismo de democracia directa buscan acercarse a los perdedores para encontrar puntos de consenso.

Dos ejemplos recientes han sucedido en Colombia, con el plebiscito del 2 de octubre de 2016 en que ganó el “no al acuerdo de paz” y con la “consulta anticorrupción” del 26 de agosto de 2018, que siendo derrotada al no reunir los votos necesarios, logró la presión mediática y social necesaria para que varios de sus puntos se incluyeran en la agenda legislativa, aunque después, tampoco se lograran aprobar.

³⁷ Nota: Altman menciona los trabajos de Freire y Baum (2003), los de Frey, Kucher y Stutzer (2001) y el de Ovortrup en esta línea argumentativa de defensa de los mecanismos de democracia directa

3.3 REFERENDO

3.3.1 Bases teóricas

Suele presentarse alguna confusión teórica frente a los términos plebiscito y referendo. Es oportuno entonces traer la aclaración que hace el editorialista del El Tiempo: “... *El referendo versa sobre la reforma de las instituciones por una vía distinta a la del Órgano Legislativo, cuando actúa como poder constituyente. El plebiscito, en cambio, es un pronunciamiento sobre la política oficial...*”. (El Tiempo, 2003, pág. on line).³⁸

Sobre la diferencia entre estos mecanismos, solo Maurice Duverger, precisa que el referéndum es la aprobación de una reforma, mientras el plebiscito consiste en otorgarle la confianza popular a una persona. En el primero se vota sobre un texto, en el segundo, por un nombre. “...*Sin embargo, por una lastimosa confusión terminológica, el derecho internacional llama plebiscito a las votaciones de las naciones sobre su independencia o sus fronteras, siendo realmente referendos*”. (Duverger, 1970, págs. 93-95).

“...*La primera vez que se convocó un referendo en la historia occidental moderna, fue para aprobar (o negar) la Constitución francesa de la montaña en 1793, la cual abolía la monarquía y promulgaba una versión mejorada de los derechos del hombre. Luego de aprobada, la Constitución no pudo entrar en vigencia debido a que el gobierno jacobino se auto concedió una prórroga indefinida para ejercer los poderes de excepción que ya tenía y la desconoció.*”(Prieto, 1989, pág. 42).

Para Sartori, “...*El edificio de la democracia representativa no excluye ni la participación ni el referéndum, pero los incluye como elementos subordinados. Participación si, donde corresponda, pero no en sustitución de las tareas encomendadas a la representación. En cuanto al referéndum, lo admite pero de modo subordinado y sin entusiasmo porque decidir por referéndum no solo es una decisión que se hurta a los parlamentos sino que también es -como veremos- un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos.*” (Sartori G. , 1993, pág. 74).

³⁸Nota: No sobra advertir que esta diferenciación es válida para nuestra cultura y tradición constitucional, ya que en otros países las diferencias teóricas entre estas dos formas de participación democrática pueden estar en otras características. Como ocurrió con lo que se denominó el “Plebiscito de 1957” que logró modificar la Constitución de 1986 para instaurar el Frente Nacional. Claramente se trató de un referendo constitucional.

Las precisiones anteriores, responden a la frecuencia con que varios autores usan indistintamente los términos plebiscito y referendo, haciendo necesario el análisis más detallado de estas expresiones de la democracia directa.

Al evaluar la democracia en el mundo, IDEA –*Institute for Democracy and Electoral Assistance*-, reporta que el uso de mecanismos de democracia directa, ha aumentado desde hace décadas, pero advierte sus riesgos: *“los referendos pueden conducir a la desilusión de la ciudadanía (...)” “Qué futuro tienen los referendos en las democracias consolidadas? Numerosos movimientos políticos nuevos, e incluso algunos partidos establecidos, están promoviendo abiertamente la introducción de referendos obligatorios en un afán por recuperar la confianza de los ciudadanos. (...) En la práctica, los políticos deberían evitar tratarlos referendos consultivos como vinculantes de facto o adoptar, por oportunismo político, una política basada en un referendo con una participación por debajo del umbral”*.(Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018, pág. 25).

3.3.2 Referendos recientes en América Latina

La vigencia de la democracia en América Latina puede evaluarse en el sentido de pertenencia que tengan los pueblos con sus gobiernos, Emmerich, lo expone así:

“...Brasileños y venezolanos supieron deponer por vías institucionales a presidentes corruptos, en 1992 y 1993 respectivamente. En Chile, donde desde la restauración de la democracia (1990) gobierna una amplia coalición progresista, los ciudadanos se sienten partícipes de las decisiones públicas y ven con razonable optimismo el futuro que como nación se están construyendo. En Uruguay, el recurso a la iniciativa popular y el plebiscito ha revocado algunas leyes y ha refrendado otras, desde que el país volvió a la democracia. en 1985. En México, el voto libre de los ciudadanos arrojó del gobierno federal a un partido que había gobernado durante 71 años. En estos y otros países de América Latina se está avanzando para que seamos "nosotros el pueblo" los que gobernemos. Pero igualmente falta mucho para desterrar la cultura y la realidad del "ellos”.(Emmerich, 2000, pág. 49).

Los referendos, en América Latina, han tenido resultados tan diversos como sus orígenes políticos y sus intenciones. Rial (2000), citado por Cedeño del Olmo, explica que luego de la caída del muro de Berlín, nuestra región tuvo tendencia a ampliar la democracia directa, para corregir la crisis de representación y combatir la corrupción, pero que tales fines no respondían a una demanda popular, lo que se demuestra con los frecuentes “pactos o acuerdos de paz” entre las élites, que dieron lugar a modos y tiempos diferentes para la transición democrática, como los que se dieron en Argentina, Chile, Salvador y Nicaragua. Consecuencia de esta “ola democrática”, es que muchos países de la región adoptaron en sus constituciones mecanismos de democracia directa³⁹.(Cedeño del Olmo, 2004, pág. 9).

En entrevista para Arturo Wallace (Revista Semana), Yanina Welp, directora para América Latina del Centro de Estudios para la Democracia Directa de la Universidad de Zúrich, afirmaba que entre 1900 y 1980, se celebraron solo 38 referendos en todo el continente americano. Pero desde entonces hasta 2016, las consultas populares de este tipo ya habían superado el centenar. Solo cinco países de la región jamás habían activado este mecanismo: República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador y México. (Wallace, 2016, pág. on line).

Del mismo artículo, se deduce que los referendos no siempre responden a las intenciones de quienes los convocan, en especial, si es la élite gobernante quien lo propone. Esto se evidenció en Uruguay (1980), cuando la dictadura militar quiso justificar su permanencia en el poder sometiendo a refrendación del pueblo un proyecto de ley para crear un tribunal de control político que podía destituir a cualquier funcionario, incluido el Presidente. Contra toda expectativa, la mayoría votó por el NO. (57.2% de los votos) pero la democracia retornó solo hasta 1984 cuando se convocó a elecciones libres, resultando elegido Julio María Sanguinetti.

En Chile, Augusto Pinochet convocó tres referendos durante su dictadura. “...*El primero, en 1978, legitimó su ejercicio del poder con un 75% de la votación. El segundo, en 1980, consultó la adopción de un nuevo texto constitucional, que fue acogido con el*

³⁹ Nota: Entre otros: Colombia, Perú, Paraguay, Argentina, Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Venezuela que han sido los de reformas constitucionales más recientes.

67% de los votos. El último referendo, en 1988, con el 56% de la votación dio fin a su gobierno y dispuso la transición a la democracia.” (Calderón, 2003, pág. 116).

Para entonces el general buscaba legitimarse mediante un *plebiscito* que ampliaría su permanencia en el poder hasta 1997, pero en las urnas el 54.7% de los chilenos rechazó la idea, forzándolo a convocar elecciones, en las que salió electo Patricio Aylwin.

No obstante, los referendos pueden también facilitar que líderes con algún arraigo popular impongan al pueblo su voluntad, combinando propuestas populistas, un discurso nacionalista- anti imperialista y un manejo mediático que magnifique su carisma. Esto ocurrió por ejemplo con el referendo de 1999 en Venezuela que para Welp es el acta de nacimiento del chavismo, proyecto caudillista que en 2007 volvió a recurrir al referendo, esta vez con resultado adverso, aunque Chávez en nueva consulta del 15 de febrero de 2009 logró hacer aprobar los elementos claves de su propuesta, en particular el levantamiento de las barreras a su reelección indefinida. (Wallace, 2016, pág. Web).

Para IDEA, los referendos pueden desilusionar a la ciudadanía, “... *ya que muchos instrumentos de democracia directa con frecuencia se engloban bajo el mismo término: referendo*”. En la práctica, sin embargo, algunos son iniciativas ciudadanas, mientras que otros son referendos convocados por el Gobierno. Algunos son opcionales y otros son obligatorios; algunos son consultivos, mientras que otros son vinculantes; algunos tienen un umbral de participación bajo y otros, alto. Todos estos factores relacionados con su diseño influyen en la manera como los políticos interpretan y acatan el resultado de un referendo. (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018, pág. 25)

Con resultados tan dispares y graves para la verdadera democracia, cobran vigencia las previsiones de Sartori, relatadas por Jaramillo, respecto al peligro del ejercicio abusivo de esta forma de participación, que conlleva el riesgo de caer en una especie de dictadura de la mayoría, en la cual los derechos e intereses de las minorías, e incluso los mayoritarios, pueden verse amenazados por propuestas populistas. (Jaramillo Jassir, 2018). Igualmente, cobran relevancia sus interrogantes respecto a los instrumentos con que la ciencia política puede evaluar la descoordinación política entre votantes y gobernantes.

Un intento de respuesta a los interrogantes y advertencias de Sartori, es aceptar la democracia en América Latina como hecho político irreversible y que por tanto, debería hacer que perdiéramos el miedo a consultas, referendos o plebiscitos.

Cada vez con menos excepciones, los avances en la reducción de la pobreza, la mejora lenta pero constante de la desigualdad, de los índices de escolaridad y educación, la masificación de la información, divulgada ahora de forma instantánea por las redes sociales, han creado un ambiente social proclive al debate, a la crítica política, a la lucha contra la corrupción y el totalitarismo.

Desde luego, para que esto obre en favor de la democracia es necesaria la transparencia del sistema, como explica Welp: *“...el pluralismo, la libertad de expresión y la garantía de elecciones libres y limpias son claves para garantizar el futuro y la profundización de la democracia: aunque algunos líderes recurran al referendo para incrementar su poder o consolidarse políticamente, los resultados nunca están garantizados. Los gobernantes deben recordar que la democracia directa es un arma de doble filo...”* (Welp, 2010, pág. 42).

Ahora bien, frente al diseño constitucional de los mecanismos de participación, no parece haber un claro consenso, ni criterios específicos que prescriban como debe convocarse un referendo, plebiscito, o consulta, o cuánto tiempo debe permitirse para la recolección de las firmas, o como debe controlarse el proceso, o financiarlo para impedir presiones políticas indebidas.

Un análisis primario, mostraría que el diseño más adecuado sería aquel que brinde a los ciudadanos todas las garantías para ejercer libremente sus derechos, al tiempo que los proteja de desviaciones y presiones indebidas que deforman el proceso. Y precisamente en hallar ese delicado equilibrio entre ambos componentes, es donde se encuentra la clave.

Sobre el uso del referendo en América Latina, Anita Breuer concluye que el fenómeno está estrechamente vinculado a factores que por mucho tiempo se consideraron críticos para la estabilidad de los sistemas presidenciales. Destaca que la fragmentación de los partidos en un gobierno dividido, es una situación que hace ver al referendo como alternativa para romper situaciones de punto muerto, que surgen de la "combinación difícil"

de presidencialismo y multipartidismo, impulsada ocasionalmente por disturbios civiles como en la administración de Mesa en Bolivia, o por crisis presidenciales como las de Febres y Alarcón, en Ecuador.

También resalta que esa fragmentación partidista puede dificultar el trámite de referendos de origen presidencial cuando la autoridad para convocarlo reside en el Congreso, como pasó en el gobierno de Collor de Melho en Brasil.(Breuer, 2009, pág. 47)

En ambos casos, el *análisis booleano*⁴⁰ utilizado por Breuer, le permitió identificar que tener una rigidez constitucional que impide hacer reformas no es factor preponderante, mientras que factores institucionales de largo plazo tenían un rol más decisivo. En los casos en que el referendo no triunfó, los presidentes que actuaron con restricciones institucionales y situacionales muy similares a sus contrapartes exitosos, fueron derrotados en su intento por disposiciones constitucionales que regulaban la implementación de esta herramienta. Dice Breuer que este hallazgo, debería llevar implicaciones políticas a los preocupados por el potencial de manipulación y abuso inherente a los mecanismos de democracia directa, ya que indica que este riesgo puede disminuir considerablemente con un diseño constitucional apropiado. (Breuer, 2009, pág. 47).

La brecha entre el diseño institucional de la democracia y su funcionamiento real, se ve muy clara en Venezuela. En la tabla en que Cedeño del Olmo resume los mecanismos constitucionales utilizados en la región sorprende que Venezuela, país donde la democracia está tan amenazada, tenga “vigentes” los seis mecanismos de participación estudiados por el autor. (Reforma constitucional vía referendo, iniciativa popular, referendo vinculante, derogación de leyes por el ejecutivo, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato).

Un caso curioso es el de Brasil. En 1993 al restaurar la democracia con la nueva Constitución, el pueblo debió decidir entre monarquía o república y sistema presidencialista o parlamentario. El referéndum (en artículo 61 de la Constitución), fue reglamentado en la Ley 8.624. (Presidência da República, 1993). El diputado Antônio Henrique Bittencourt da Cunha Bueno, del partido social demócrata, propuso restaurar la monarquía, bajo el argumento de que se la había derrocado mediante golpe de estado, y no vencido en un

⁴⁰ Nota: El análisis booleano o binario, permite construir tablas de verdad, que se utilizan para evaluar la ocurrencia o no ocurrencia de una condición dada.

proceso democrático. En medio de la apatía de los electores, la campaña pro monarquía argumentó que un rey eliminaría contiendas partidistas en la cúpula de poder, dándole estabilidad al régimen. (Cedeño del Olmo, 2004, pág. 15).

Los demás partidos armaron la coalición *Frente presidencial*, haciendo campaña por la República, con régimen presidencial, resultando ganadores, (86% a favor de la República, y 13% a favor de la monarquía,) y 69% por régimen presidencial, ante 30% por el parlamentario. (O'Globo, 2013, pág. Web)

Los casos anteriores, sirven para mostrar primero, que el referendo en América Latina, ha presentado resultados inesperados, en especial cuando regímenes autocráticos o abiertamente dictatoriales pretenden legalizar sus poderes y ambiciones políticas.

Claro que ese rechazo popular requiere en la práctica, que exista al menos una autoridad electoral independiente, no cooptada ni coaccionada por el régimen. Por eso, en Venezuela se daba el caso opuesto, de aparente respaldo popular a un régimen dictatorial, cuando en realidad se daban sucesivas burlas a la democracia, con una autoridad electoral que amañaba resultados a favor del régimen. (Radio Cadena Nacional, 2017, pág. s.p.).

Segundo, América Latina presenta claros casos de desconexión entre el pueblo y sus gobernantes, lo que se evidencia en las derrotas de referendos “desde arriba”, es decir impulsadas desde el gobierno.

Tercero, el fenómeno de la abstención, a veces refleja la apatía y el cansancio del electorado con los temas políticos, y se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas de la democracia. Pero otras veces, al aplicarse a mecanismos como el referendo, que requieren una cantidad determinada de votación total (umbral) se alinean con los políticos que se oponen al cambio propuesto.

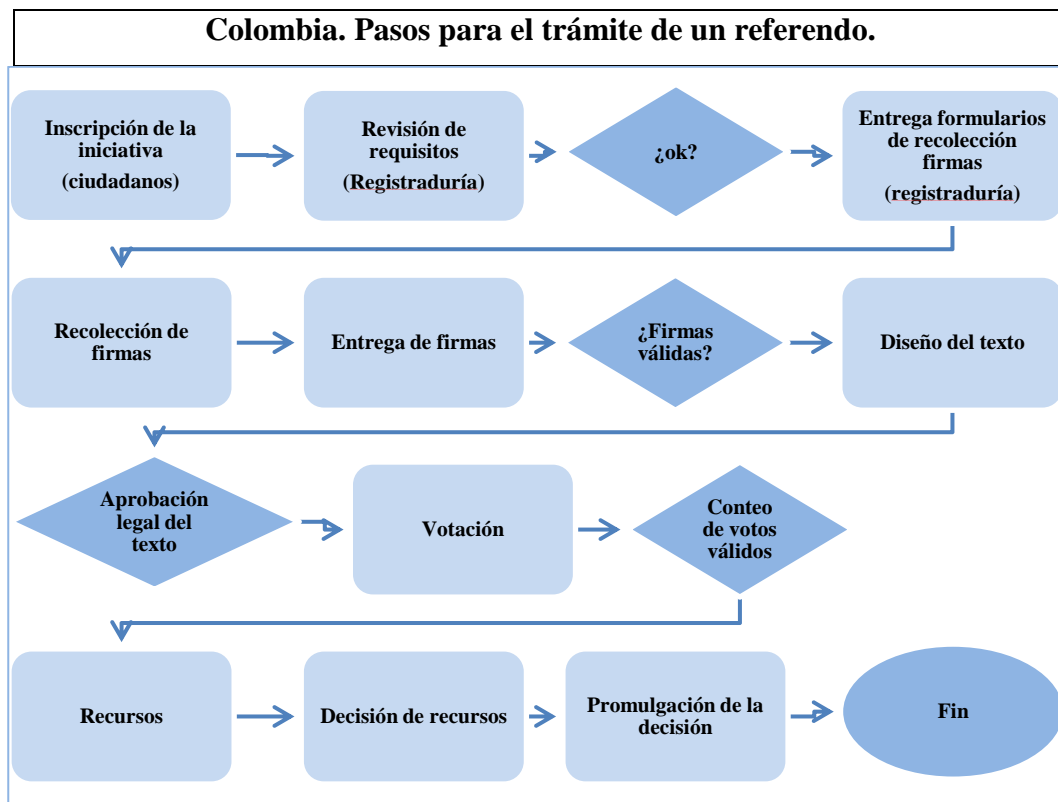
3.3.3 El referendo en Colombia.

Al menos siete meses tarda el trámite de un referendo en Colombia y ese tiempo, es el primer escollo normativo para que los ciudadanos ejerzan su derecho a participar. El único referendo que ha sido aprobado, fue también el primero efectuado desde la Constitución de 1991: El propuesto por el presidente Uribe en 2003, convocado el 21 de enero y votado el 25 de octubre de ese mismo año.

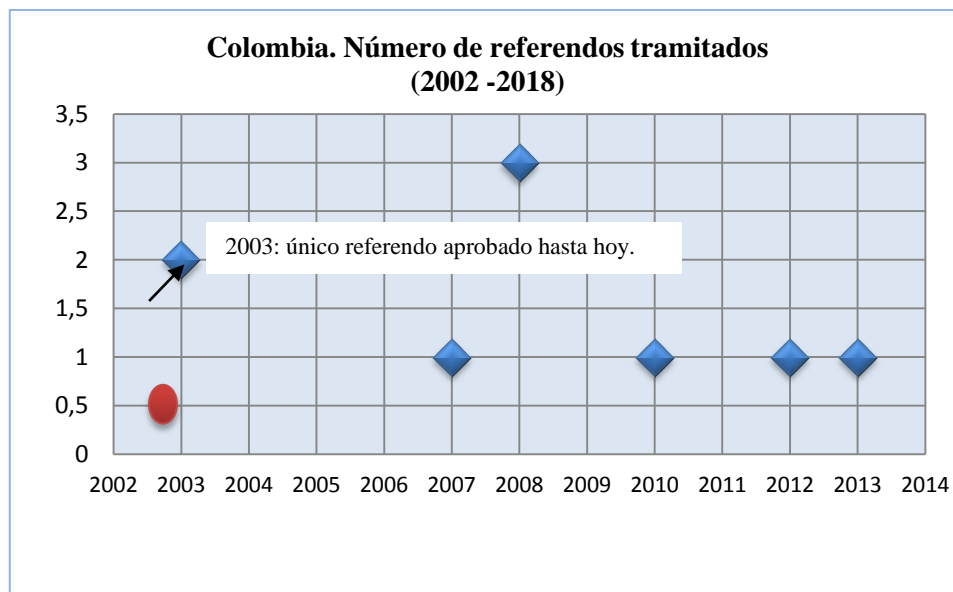
El referendo puede ser de tipo constitucional o legal. Y puede buscar la aprobación de una norma, o su derogatoria total o parcial. El constitucional, debe lograr votos a favor equivalentes al 5% del censo electoral.

El que busca derogar una ley debe tener al menos, el 10% del censo electoral. Los que se refieran a normas territoriales deben tener respaldo del 10% del censo electoral de su circunscripción. Previamente, la Corte Constitucional o Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente revisan la constitucionalidad del texto del referendo.

Sale aprobada la opción que obtenga la mitad más uno de los votos, siempre y cuando participe al menos la cuarta parte del censo electoral.(Registraduría Nacional del Estado Civil). El diagrama siguiente, muestra los pasos para un referendo en Colombia.



Gráfica 11.Colombia: Pasos del trámite de un referendo. Elaboración propia. Fuente Registraduría Nacional.



Gráfica 12. Colombia: Número de referendos tramitados (2002-2018). Elaboración propia.
Fuente: Registraduría Nacional

3.3.4 Referendo gobierno Uribe Vélez 2003

Apenas iniciando su primer gobierno, el Presidente Álvaro Uribe Vélez propuso una amplia reforma política, en la que pretendía erradicar prácticas corruptas, como la libre disposición de recursos estatales por parte de los congresistas, sus suplencias y endurecer las consecuencias de la pérdida de investidura. Era el primer referendo aprobado en el Congreso luego de la Constitución de 1991, pues había negado los intentos de los gobiernos de Andrés Pastrana y Ernesto Samper.

La Corte Constitucional declaró inexecutable la prórroga al período de Alcaldes y gobernadores, la penalización de la dosis personal de sustancias psicoactivas y la opción de votar en bloque la totalidad de la reforma, siendo esta última decisión, la de más duras consecuencias, pues el texto era tan extenso, que según Amézquita, la Registraduría Nacional estimaba entre 20 y 30 minutos el tiempo requerido para su lectura completa. Luego del fallo de la Corte, el entusiasmo por el referendo decayó. En junio de 2003 la intención de votarlo llegaba al 80% pero en octubre ya solo era del 40%. La campaña por el SI a todo lo que preguntaba el referendo aglutinó al gobierno, a su bloque de congresistas y a los principales gremios económicos.

En la campaña opositora, estaban los que se oponían promoviendo voto negativo, y los que junto a la élite sindical y al Polo Democrático proponían la abstención, haciendo un cálculo electorero para que al no cumplirse el requisito de lograr votos de al menos el 25% del censo electoral, no se aprobara. (Amézquita Quintana, 2008, págs. 90-91).

Al comienzo de la campaña, la estrategia del gobierno se centró en comunicar el resumen con que el presidente, usando su gran favorabilidad, quería presentarlo: “...*vote el referendo para acabar con la corrupción y la politiquería*”. Más tarde, tras fallo de la Corte Constitucional, optó por endurecer el lenguaje y dar a entender que, de no ser aprobado, el país podría llegar a una situación fiscal tan apremiante como la de Argentina, que por entonces enfrentaba el “*corralito*”. (Amézquita Quintana, 2008, pág. 84)

La campaña del voto por el No, refutaba explicando que el referendo no tenía el alcance pretendido, ni permitiría cambiar la costumbre política o erradicar la corrupción y como la reforma política ya había sido aprobada por el Congreso, decía que el referendo era inocuo. *Hay que salir masivamente a votar “No”, ya que se trata de una reforma fiscal*”.

Por su parte, sindicalistas y políticos promotores de la abstención pregonaban la inconveniencia de puntos como la eliminación de las contralorías, que afectaba los intereses de todos los empleados públicos que trabajaban en esas entidades. Dirigentes de izquierda como Jorge Robledo y Piedad Córdoba, llegaron incluso a decir que el referendo obedecía a una especie de mandato supranacional del Fondo Monetario Internacional - FMI, para congelar el gasto social y profundizar la centralización:

“...se trata de la materialización de un mal acuerdo firmado por Uribe Vélez con el FMI (Fondo Monetario Internacional), orientado a profundizar las medidas de ajuste estructural de la economía y reanimar el modelo neoliberal que tanta pobreza, hambre y miseria le trajeron a nuestra sociedad en la última década. Ningún colombiano con auténtico sentido de patria y sensibilidad social votaría un proyecto destinado a generar más pobreza y exclusión, por sus efectos fiscalistas como este...” -Piedad Córdoba, en declaraciones a El tiempo. (El Tiempo, 2003, pág. Web).

Como resultado, solo salió aprobado el primer punto. El texto de la pregunta era:

“¿Aprueba usted el siguiente artículo? El quinto inciso del Artículo 122 de la Constitución Política quedará así: ..Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño...”. (Samper Strouss, 2003, pág. Web)

Es importante señalar que más allá de los resultados del referendo, su importancia política residió en lo innovador y arriesgado del fenómeno político. Mientras que en la mayoría de países donde se había utilizado este mecanismo, era convocado para definir entre uno y tres temas específicos muy bien definidos, Uribe propuso de una vez diecisiete preguntas complejas, arriesgando en ello gran parte de su *capital político*.

No obstante, el discurso asociado con su defensa, comunicaba ideas muy sencillas y prácticas para el electorado: *“acabar la corrupción y politiquería”* o *“ahorrar en el gasto en contralorías para destinar el ahorro a educación”*.

En el corto plazo, las consecuencias políticas llevaron al agrupamiento de las fuerzas políticas de centro derecha en defensa del referendo, el de la oposición moderada sugiriendo votar por el No, y el de un importante sector de la izquierda proponiendo la abstención. En este contexto, la izquierda obtuvo un doble triunfo, ya que al día siguiente del referendo en las elecciones de Alcaldes, el candidato de izquierda y líder abstencionista Luis Eduardo Garzón fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá para el periodo 2004 y 2007.

A largo plazo, la izquierda quedó identificada por su discurso contra el neoliberalismo y la globalización, oponiéndose al referendo argumentando que las ideas de reducir el tamaño del Estado y buscar equilibrio fiscal solo respondían a compromisos con el capital internacional.

La derecha, encajó una derrota que le enseñó que las iniciativas gubernamentales no siempre son exitosas, que la redacción de las preguntas de un referendo o plebiscito debe ser sencilla, y que a pesar de la pedagogía y esfuerzo presidencial por simplificarla, los mejores argumentos políticos, sociales o económicos pueden ser derrotados por el populismo, la inmadurez política de los electores y la inmediatez. Cuando a un funcionario se le convence de que si vota positivamente, su puesto de trabajo dejará de existir, no hay análisis político que lo haga cambiar de parecer.

REFERENDO - RESULTADOS ELECTORALES-							
Comunicado Nacional No		Escrutinio				Mesas Instaladas	75,15
Potencial de Votación		25,069,773				Mesas Procesadas	75,15
Umbral Nacional		6,267,443				% Mesas Escrutadas	100.00
Pregunta	Votos Si	Votos No	Votos Nulos	Total Votos (Si+No+Nulos)	% Si	% Participación	Preguntas Sin Marcar
1	5,874,193	294,348	125,266	6,293,807	93.33	25.11	379,243
2	5,871,354	232,121	119,213	6,222,688	94.35	24.82	450,362
3	5,839,612	295,616	125,85	6,261,078	93.27	24.97	411,972
4	5,319,557	703,634	124,915	6,148,106	86.52	24.52	524,944
5	5,668,819	283,03	104,406	6,056,255	93.60	24.16	616,795
6	5,328,733	295,908	105,04	5,729,681	93.00	22.85	943,369
7	5,403,139	208,1	93,982	5,705,221	94.71	22.76	967,829
8	5,602,823	493,563	124,926	6,221,312	90.06	24.82	451,738
9	5,557,950	460,941	117,946	6,136,837	90.57	24.48	536,213
11	5,714,738	283,44	109,104	6,107,282	93.57	24.36	565,768
12	5,668,878	270,039	100,384	6,039,301	93.87	24.09	633,749
13	5,778,469	285,842	123,228	6,187,539	93.39	24.68	485,511
14	4,907,283	1,063,877	141,545	6,112,705	80.28	24.38	560,345
15	5,457,866	420,859	115,3	5,994,025	91.06	23.91	679,025
18	5,475,951	270,249	97,197	5,843,397	93.71	23.31	829,653

Tabla 5. Referendo resultados electorales. Fuente: Registraduría Nacional.

De este caso, se pueden obtener varias conclusiones: Primero, caracterizar a este referendo por su intencionalidad de resolver cuellos de botella para reformas que, aunque tenían respaldo, eran más bien de origen técnico y buscaban un Estado menos burocrático, mejorar la situación financiera del sistema pensional y afinar controles anti corrupción. No eran temas muy populares.

Segundo, con un temario tan extenso, la negativa de la Corte a que se pudiera “votar en bloque” fue un duro golpe que cortó de tajo la posibilidad de hacer una campaña sintética y relativamente simple, explicando solo los puntos más importantes. El votante promedio, prefiere tener la opción de aprobar todo y difícilmente le llamaría la atención leer y analizar un texto tan extenso.

Tercero, un diseño constitucional y una jurisprudencia exigente sobre umbrales y demás condiciones que debe cumplir un referendo, favorece el statu quo y la situación de imposibilidad de reformas debido al mutuo bloqueo que obra en el Congreso cuando los partidos políticos se alinean en bandos irreconciliables, como es el caso en Colombia.

3.3.5 Referendo Senadora Gilma Jiménez 2010

El debate sobre el referendo que promovía la prisión perpetua para los violadores o asesinos de niños en Colombia, se dio en particular defendiendo o criticando la decisión de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley que lo convocaba.

También se discutieron temas de política penal y de derechos humanos tanto de víctimas como de victimarios, lo mismo que la participación ciudadana y la efectividad de las normas que deben promoverla.

La controversia alrededor de la prisión perpetua es tan antigua como interminable. De un lado, los que proponen usar esa pena no solo para castigar al culpable de un delito atroz, sino para *enviar un mensaje de prevención y advertencia* a la sociedad. Del otro, los que se oponen a esa medida, argumentando que no está probado que así se reduzca o prevenga el delito, que la prisión perpetua viola los derechos humanos del delincuente y que impide su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

Para decidir sobre el referendo propuesto por la Senadora Gilma Jiménez en 2010, el Congreso de la República convocó audiencias públicas, e invitó a expertos en el tema. Entre estos, la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal, expuso que la medida era inadecuada por varias razones:

Primero, por contrariar la norma constitucional que expresamente prohíbe la prisión perpetua y porque afecta el principio de proporcionalidad de las penas.

Segundo, porque el proyecto no explica las razones por las cuales esa sería una medida adecuada para proteger a los niños, ni porqué reduciría la impunidad del delito.

Y tercero, porque al no cumplirse la función preventiva de la pena, esta tendría apenas un efecto simbólico, lo que se ha llamado “*populismo punitivo*”. (Benavides Vanegas, 2013, pág. On line).

Explica Benavides, citando a Rotker y a Chevigny, que este *populismo punitivo*, es una tesis política sobre justicia penal, según la cual aumentar las penas puede reducir la criminalidad, y crea consenso social sobre la obligación de cumplir la ley. Además, tiene efecto electoral pues la gente, cansada de la inseguridad, votaría por candidatos que propongan endurecer penas, sin importar su filiación política. (Benavides Vanegas, 2013, pág. On line)

Para Cotes y Fuentes, quienes mencionan como creador del término “*populismo punitivo*” a Antony Bottoms, esta práctica tiene en este referendo, un claro ejemplo de su aplicación por parte de una figura política, buscando, “...a partir de la creación de conciencia dentro de la sociedad, generar un sentimiento colectivo en el que se vea la pena como método de solución de conflicto y de disminución del delito, aunque el trasfondo de esta aparente solución sea sacar partido en sus intereses...”(Cotes Murgas & Fuentes Lacouture, 2011 - 2012, pág. 69).

No hace parte de los propósitos de este trabajo verificar si el referendo propuesto por Gilma Jiménez respondía o no a un acto de ese *populismo punitivo*. La controversia que sí nos atañe, es referente a la participación ciudadana que originó el fallo de inexecutable de la Corte Constitucional, (Sentencia C-397/10). Veamos:

El presidente de la Corte Constitucional, Magistrado Mauricio González explicó el fallo en entrevista en la emisora radial La W (mayo 26/2010): “los vicios de trámite fueron: en primer término, haberlo iniciado sin el acompañamiento del certificado de los topes de financiación. Y, en segundo lugar, el hecho de que el texto aprobado por el Congreso fue sustancialmente diferente al texto radicado por los ciudadanos en la iniciativa”.

El criterio que prevaleció, fue que el Congreso no podía iniciar el trámite sin el certificado sobre su financiación, porque en ese mismo sentido se había pronunciado la Corte al analizar el referendo sobre reelección del Presidente Uribe, advirtiendo que se trataba de un requisito indispensable. Tampoco podía el Congreso alterar el texto de la iniciativa ciudadana que se sometió a su consideración.

El texto inicial decía: *“En relación con los delitos (...), procederá la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley”*. En el texto modificado por el Congreso se lee: *“se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua...”*

En la plenaria del Senado, al radicar por segunda vez la ley sobre este referendo, la Senadora Jiménez afirmó: *“Se debe acatar el fallo de la Corte Constitucional que ordena al Congreso no realizar ningún cambio al espíritu del referendo (...) y en segundo lugar, se deben presentar las cuentas del referendo (...). Se subsana la entrega del certificado financiero del referendo el cual queda presentado, junto a los otros certificados el mismo día de la radicación. Y de aquí en adelante, la ley de Referendo de iniciativa popular de prisión perpetua queda en manos del Congreso”*. (Jiménez Gómez, 2010, pág. s.p.).

Estas dos posiciones reflejan parte del problema que se estudia en este trabajo: No basta la claridad de los textos constitucionales sobre derechos a la participación, ya que mediante una hermenéutica que no siempre ha seguido la doctrina precedente, las Cortes, autoridades y funcionarios pueden encontrar argumentos (*diríase más bien pretextos*) con los cuales obstruir, retardar, entorpecer la participación ciudadana que deberían promover.

En su salvamento de voto, el magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, explica: *“...a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”*. (Corte Constitucional, 1994, pág. 53) *“...En conclusión, a juicio del suscrito, en esta oportunidad la Corte abandonó una jurisprudencia reiterada, tanto suya como del Consejo de Estado, conforme a la cual el criterio que debe orientar la interpretación y aplicación de las normas relativas a procesos democráticos es el principio en pro de la democracia participativa y de la deliberación...”*. (Corte Constitucional, 2010, pág. 245).

En concepto 1131 de agosto 6 de 1998, (citado en la referida sentencia de la Corte Constitucional) el Consejo de Estado había explicado que: “...como sostiene la Corte Constitucional el referendo se deriva del principio de soberanía popular y busca darle eficacia a la iniciativa popular; de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, (...)”.

En septiembre de 2011, la promotora del referendo envió al Registrador Nacional una comunicación defendiendo su propuesta en los siguientes términos: “...No sobra advertir que este derecho ciudadano encuentra su fundamento en la consagración de nuestra república como una democracia participativa en el artículo 1 de la Constitución Política y en la definición de ser un derecho constitucional fundamental de las personas en Colombia el promover iniciativas populares y participar en los referendos como el que aquí se promueve”. (Jiménez Gómez, Carta al Registrador Nacional del Estado Civil, 2011).

El sitio web de la Registraduría Nacional alberga copia del comunicado de 23 marzo de 2012 del Consejo seccional de la Judicatura que notifica la improcedencia de la acción de tutela que en contra la Registraduría instauró en ese momento la Senadora Gilma Jiménez, quien hasta último momento de su vida defendió su posición de “no restringir el alcance de la protección constitucional a la democracia participativa”.

Ella falleció el 29 de junio de 2013 víctima de cáncer, y a pesar de que su hija lo presentó de nuevo en 2017, el comité promotor que tenía como objetivo recoger 1.700.000 firmas, solo obtuvo 1.323.000 firmas de respaldo. (Méndez Manosalva, 2017, pág. Web).

El gobierno del Presidente Iván Duque, manifestó en octubre de 2018 su apoyo a esta iniciativa, y radicó el 20 de julio de 2019 el proyecto al respecto, con la firma de más de treinta congresistas. (Ocampo Rodríguez, 2019, pág. Web) y (El Tiempo W. , 2019, pág. Web).

3.3.6 Conclusiones sobre el referendo.

En Colombia, el referendo no ha transitado camino fácil. El referendo Uribe de 2003, tuvo un costo según los cálculos más conservadores de cerca de \$77.000 millones el equivalente a US\$ 26.8 millones de ese momento, cifra que presenta un obstáculo enorme

para iniciativas ciudadanas, que no tuvieran la facilidad de contar con los recursos debido a que en Colombia existe financiación integral del Estado de las campañas políticas para ejercer los mecanismos de democracia directa.

En cambio, se legisla sobre el tope o monto máximo que puede recaudar una campaña. La Corte Constitucional explicó que *“la exigencia de topes a la financiación privada, cuando se trata de una iniciativa popular para convocar un referendo constitucional, cumple una función elemental: garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente a un tema específico sólo porque los promotores disponen de una cantidad ilimitada de recursos”*. (Corte Constitucional, 2010, págs. 12-13).

Recaudar esos fondos no es fácil y deja a los mecanismos de democracia directa al alcance de grupos que cuenten con el poder financiero necesario para asumir esos costos. Existe entonces una evidente barrera económica.

El referendo es un mecanismo que además ha enfrentado una jurisprudencia y un desarrollo normativo desfavorable. Contrariando su línea jurisprudencial, la Corte Constitucional varias veces ha dado argumentos para sustentar fallos que han frenado el ejercicio del derecho a participar.

Los dos casos expuestos así lo demuestran y llevan a concluir que no ha sido suficiente tener un diseño constitucional que consagra principios que promueven la democracia participativa, para que esta se haga realidad debido a las barreras jurídicas que obstruyen en la práctica el ejercicio de los mecanismos de participación.

Otra barrera a las iniciativas de reforma vía referendo se evidencia en el fraccionamiento y en la confrontación política de los partidos tanto al interior del Congreso, como fuera de él, que llevan con frecuencia a que la oposición confunda su rol de controlar y cuestionar, pasando simplemente a oponerse a todo lo que haga y proponga el gobierno, incluso, si esas propuestas se formulan convocando al pueblo para que sea él quien decida.

3.4 PLEBISCITO

Entendido en el sentido en que lo define Maurice Duverger, el plebiscito es un mecanismo de democracia directa, que busca darle respaldo popular a un líder. Altman, propone una tipología que caracteriza los mecanismos de democracia directa, como el plebiscito. Según su origen, estos pueden ser requeridos por ley, propuestos por el gobierno (desde arriba), o iniciativa ciudadana (desde abajo). Según obligatoriedad, diferencia entre los que son vinculantes y los que no. Según su intencionalidad, separa los proactivos de los reactivos. (Altman, 2008, págs. 14-18).

Con plebiscitos obligatorios, varios países latinoamericanos han reafirmado sus constituciones. Altman refiere los casos de Panamá en 1992, Perú en 1993, Guatemala en 1994 Ecuador en 1995, y Venezuela en 2000 y 2007. Entre los de iniciativa popular y vinculantes, destaca el *recall*⁴¹ (referendo revocatorio) donde los ciudadanos pueden destituir y reemplazar a una autoridad electa. Resalta que solo se había usado en Venezuela en 2004 contra Hugo Chávez. Sobre los vinculantes y reactivos, señala que solo los permite Uruguay, donde ante una propuesta de reforma de iniciativa popular, el Congreso puede formular una contra propuesta, que se debe someter a votación junto a la propuesta original.

Nuestra Constitución Política consagró el plebiscito como mecanismo de refrendación política a decisiones que por competencia debe adoptar el gobierno nacional, en tal sentido, solo se ejerce a iniciativa del Presidente de la República convocando a los ciudadanos para que apoyen o rechacen una determinada decisión del Ejecutivo.

Altman explica el único plebiscito consultivo de iniciativa popular: El de la “séptima papeleta” en Colombia (1990). *“...cuando un más bien amorfo movimiento social liderado por los estudiantes del país logró su inclusión en una votación pidiendo la realización de una asamblea constituyente para la reforma de la Constitución. El apoyo masivo de la medida, en términos de las encuestas de opinión y en particular de los resultados del voto provocó que el establecimiento político fuera literalmente arrinconado para considerar la medida y en una decisión jurídicamente cuestionable, la Corte Suprema de Justicia la declaró vinculante a posteriori.* (Altman, 2008, pág. 18).

⁴¹ Nota: Recall significa llamar o recordar, pero en otras acepciones puede traducirse como destituir, retirar, retraer.

3.4.1 Plebiscitos En América Latina

Caso reciente es la consulta popular en Bolivia (en realidad, un plebiscito). El 21 de febrero de 2016, el 51,34% de los votantes bolivianos negó la reforma constitucional que permitía a Evo Morales postularse a otro mandato de cinco años en octubre de 2019.

“... Pero el mandatario indígena, el más longevo de América con 13 años en el poder, logró en noviembre de 2017 que el Tribunal Constitucional lo habilitara para buscar la reelección de manera indefinida, con el argumento de que amparaba sus derechos humanos. Toda la oposición boliviana señala que al presentarse, Morales viola los resultados del plebiscito del 21F, pero no ha logrado impedir su nueva candidatura. (El Universo, 2019, pág. Web).

El caso de Bolivia, ejemplo de plebiscito *-desde arriba-* ayuda a explicar la insuficiencia constitucional y normativa para impedir que los mecanismos de democracia directa se conviertan, vía sentencias, o decisiones de poderes electorales controlados de facto por los presidentes, en simples trámites para justificar los poderes dictatoriales de los que gozan, incluso cuando en las urnas el pueblo los ha rechazado⁴².

En Argentina, el pacto político que permitió la reforma de 1994, se forjó en la casa del ex canciller Dante Caputo en Olivos, donde se reunieron el presidente Carlos Menem y el líder de la oposición Raúl Alfonsín. En síntesis, el pacto concedía a la oposición mayor representación en el Congreso y la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, con un jefe de gobierno elegido por voto y no por el presidente, como hasta entonces. Se eliminó el colegio electoral y la elección presidencial se volvió directa. (Anguita & Cecchini, 2019, pág. On line).

Además, *“...Se creó el Consejo de la Magistratura, y (...) Los mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta popular) se incluyeron conjuntamente con los llamados derechos de “tercera generación” (derechos de los consumidores y derechos ambientales) que elevaron a rango constitucional la acción de amparo y el habeas corpus,*

⁴² Nota: Al momento de la revisión final de esta investigación, en noviembre/2019, el presidente Evo Morales enfrentó fuertes protestas ciudadanas, apoyadas por la fuerza pública que hicieron inminente su dimisión. Bolivia se manifestó por la burla a su Constitución.

e incorporaron el habeas data. (Lissidini, 2011, pág. 35). A cambio, Menem pudo presentarse a reelección, la cual en efecto, logró.

El caso de Venezuela, con el referéndum de 2007 (que en realidad era *plebiscito* según la definición teórica de Duverger), es otro que ilustra el gran poder de veto que mantiene el pueblo, incluso en contra de todos los poderes de un régimen tiránico como el que sufrió Venezuela con Chávez y que sigue sufriendo ahora con Maduro.

En los últimos días de 2006 e inicios de 2007, Hugo Chávez hizo una serie de anuncios referente a la construcción del *socialismo del siglo XXI*, figura de retórica política hábilmente utilizada por él, con la que pretendía en la práctica, concentrar la mayoría de los poderes del estado en funcionarios de su círculo cercano con medidas como la eliminación de la autonomía del Banco Central pasando el control de divisas al gobierno, y permitirle expropiaciones tomando el control de activos privados incluso sin orden judicial.

El núcleo de la propuesta, era constituir el Partido Socialista unido de Venezuela (PSUV), eliminar los límites a la concentración del poder presidencial incluyendo su reelección prácticamente indefinida, y enfocar el esfuerzo político en cinco grandes motores, *que ayudarían a construir el socialismo*: la Ley Habilitante, la reforma socialista de la Constitución, la educación popular, una “nueva geometría del poder”; y “la explosión revolucionaria del poder comunal, los Consejos Comunales.

Explica Edgardo Lander que “...*Chávez nombró un Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, con compromiso de confidencialidad, para elaborar una propuesta de reforma constitucional. (...) Una vez debatido y aprobado por la Asamblea, este proyecto debe ser sometido a un referéndum nacional*” (...) *Dada la profunda polarización política existente en el país, esto se convertirá, inevitablemente, en un referéndum a favor o en contra de Chávez. Y ello contribuye muy poco a la construcción de una cultura democrática.* (Lander, 2007, pág. 18).

La propuesta de Chávez se sometió a voto el 2 de diciembre de 2007, y contrariando su enorme popularidad y el poder que había logrado concentrar en particular por el uso clientelista y sesgado de los recursos del estado, fue derrotada por un escaso

margen de 51% por el NO, contra el 49% por el SI. *“Y contribuyó a mantener la polarización política del país”*. (Penfold, 2010, pág. 26).

La campaña oficialista, dirigida por Chávez, utilizó hábilmente su imagen popular para desviar la atención de los puntos más controversiales de la reforma, como su reelección indefinida, y la declaración de Venezuela como un país socialista, enfatizando el mensaje nacionalista de votar a favor, porque ese sería un voto de protesta *“contra la oligarquía y el imperio”*.

La campaña por el NO, se centró en la inconveniencia de definir al país como un estado socialista, explicando que esto llevaría a la exclusión y a la censura de las demás concepciones políticas y sería un golpe tremendo a la democracia. Los opositores, pronto enfrentaron decisiones arbitrarias del gobierno, restringiendo sus derechos y libertades políticas, llevando a que varias de esas situaciones fueran denunciadas al Comité Internacional de Derechos Humanos – CIDH- de la O.E.A.:

“... 41. También se informó a la CIDH sobre restricciones a los mensajes de campaña de la oposición. La información recibida señala que en noviembre de 2007, antes de la realización del referéndum para aprobar la reforma constitucional, el Consejo Nacional Electoral ordenó a SINERGIA, una asociación nacional de organizaciones de la sociedad civil, la suspensión inmediata de la difusión de material audiovisual con fines informativos sobre la propuesta de reforma constitucional e inició una averiguación administrativa sobre este hecho”. (O.E.A. & C.I.D.H., 2009, pág. 10).

En Ecuador, la idea de derogar la Constitución vigente y reemplazarla por otra, fue una de las promesas de campaña de Rafael Correa, quien accedió al poder en 2006 con el 56.67% de los votos, y llamó a consulta popular para ese fin el mismo día de su posesión el 15 de enero de 2007 (decreto 002), quedando convocada para el 15 de abril de 2007.

Ese día, con el 81.72% de la votación, Correa obtuvo aprobación para convocar a asamblea constituyente, la cual se conformó eligiendo a 130 asambleístas por voto popular, el 30 de septiembre de ese mismo año. La asamblea concluyó labores el 24 de julio de 2008, con un texto constitucional que fue aprobado por 94 de los 130 asambleístas. (BBC, 2008, pág. On line).

Explica López que los argumentos de la campaña oficialista, se centraban en la confrontación y la reducción del asunto a definir si se estaba a favor de la oligarquía y la partidocracia, votando NO (se les llamó despectivamente “pelucones”) o a favor de la revolución ciudadana y de Correa, votando SI.

Siguiendo la explicación de López, no todos los partidarios del SI adoptaron esta postura. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en boletín del 4 de septiembre afirmó: “...*el apoyo del movimiento indígena es exclusivamente al proyecto de nueva Constitución y que este apoyo no sea entendido como un respaldo al gobierno de Rafael Correa*”. Hubo otros importantes sectores políticos que hicieron campaña por el voto nulo, entre ellos, los ecologistas, los comunistas y algunos sectores indígenas. (López, 2009, pág. 15).

Por su parte, la campaña por el NO, argumentó que la nueva Constitución promovía el totalitarismo, y que era ilegítima, producto de acuerdos políticos sin ética. Además rechazaba el texto por ser pro- homosexual y abortista.

El texto de la Asamblea se sometió a voto en referéndum constitucional el 28 de septiembre de 2008. Con una participación del 75.8% del censo electoral⁴³, equivalentes a 7.3 millones de votos, el SI resultó ganador, con 4.7 millones de votos (63.93% de los votos depositados), frente al NO, que obtuvo 2.0 millones de votos (28.1%). (Georgetown University, 2008, pág. Web).

Las cifras de este triunfo aunque notables, muestran que el gobierno no logró mantener el respaldo de esos 5.5 millones de votantes, que aprobaron la convocatoria nueve meses antes. Los 4.7 millones de votos obtenidos en la aprobación del texto constitucional significan unos 800.000 votos menos.

La nueva Constitución pone en un plano inferior los derechos individuales y los subordina a los derechos sociales, culturales y ambientales, en un estado organizado alrededor de la figura presidencial, pero estableciendo una separación formal de los cinco poderes. (Ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y transparencia y control social).

⁴³ Nota: En Ecuador el voto es obligatorio. (Artículo 62 de la Constitución Política)

Visto en perspectiva, el triunfo de Correa en el referendo y el consecuente rediseño constitucional alrededor del poder presidencial ratifica la paradoja del enorme riesgo que corren las democracias al usar estos mecanismos.

Promover el voto del pueblo para decidir cambios constitucionales siempre será un acto de democracia, no obstante, cuando esas decisiones conlleven concentración de poder en el presidente, o concesiones especiales y nuevas reglas para permitir su reelección, pueden indicar riesgos de tiranía.

De ahí que tengan tanta vigencia las previsiones de Madison evitando que los Estados Unidos tuvieran una Constitución que otorgara mayores atribuciones a alguno de los tres poderes clásicos.

El esquema constitucional de frenos y contrapesos que teóricamente ha estado vigente en la mayoría de América Latina, tomó como referente el propuesto por Madison para los Estados Unidos de América, pensando que ninguna de las ramas del poder tuviera mayores poderes que las otras. “... *El gran defecto de este diseño, de acuerdo con los constituyentes de Filadelfia, fue no prever la posibilidad de que el parlamento mismo se erigiera en un poder absoluto que colocara bajo su influencia a las otras ramas del poder...*”. (Negretto, 2003, pág. 43).

Al reflexionar sobre las bases de los mecanismos de participación en Colombia, se evidencia también el diseño propuesto por Madison, tratando de proveer instrumentos que hagan efectivo el derecho a participar, pero cuidando, a veces con mucho celo, que la participación sea legítima y que no ponga en peligro el orden del sistema democrático.

Debe tenerse en cuenta que la estructura política legislativa muestra reciente tendencia a moderar el poder que antes detentaba el presidente como determinador de la agenda política-legislativa, fenómeno que toma fuerza desde la reforma política de 2003.

El ambiente político derivado de esta situación favorece el poder de negociación de las bancadas de oposición, al tiempo que restringe las opciones presidenciales para hacer una reforma política, dejando como alternativa la concertación con las bancadas opositoras, acudir a reformas de fondo por referendo o a su convalidación por la vía del plebiscito, con los riesgos que esto implica.

3.4.2 Plebiscito Santos 2016 “proceso de paz”

El plebiscito convocado por el Presidente Santos no era una condición acordada con las FARC en el documento firmado en La Habana, ni era un requerimiento de la legislación vigente para refrendar el Acuerdo.

Era una estrategia política, en la cual se buscaba respaldo popular a su política de paz, que desde el inicio de los diálogos había recibido fuertes críticas de la oposición.

De ganar el plebiscito, como hacían prever casi todas las encuestas de opinión al respecto, (Ipsos, Cifras & Conceptos, Datexco e Invamer) el gobierno saldría fortalecido y su política de paz no encontraría mayores obstáculos en el difícil trámite que le quedaría en el Congreso de la República enfrentando a una oposición con gran respaldo popular.

La confrontación política se dio entre los defensores del acuerdo y los sectores de derecha que exponían una visión maximalista de la paz, según la cual esta no solo implica ausencia de guerra y violencia, sino la vigencia de la justicia y de los elementos jurídicos de verdad, reparación y no repetición. Estos sectores consideraban que el acuerdo era injusto y excesivamente generoso con las FARC, un grupo armado culpable de masacres y crímenes contra la humanidad, que así quedarían impunes.

Por su parte, la izquierda convocó a los que, cansados de una violencia de más de 50 años, anhelaban refrendar el acuerdo de paz, incluso siendo conscientes de sus grandes fallas y concesiones a las FARC, dado que representaba el avance más significativo hacia la terminación real del conflicto. En esta lógica, asumieron una noción intermedia y práctica de la paz, alejada de las que ellos consideraban *exigentes* propuestas de la derecha respecto a justicia, verdad y reparación, que harían imposible un acuerdo con un grupo violento al que el Estado no había logrado derrotar.

Para Chaparro “...se supone que la mayoría ganadora quiere justicia, antes que paz, y que la única manera de lograrlo es a través del juicio y el encarcelamiento de los guerrilleros que se considere son los máximos responsables de los distintos crímenes sistemáticos contra la población civil...”. (Chaparro Amaya, 2018, pág. 36).

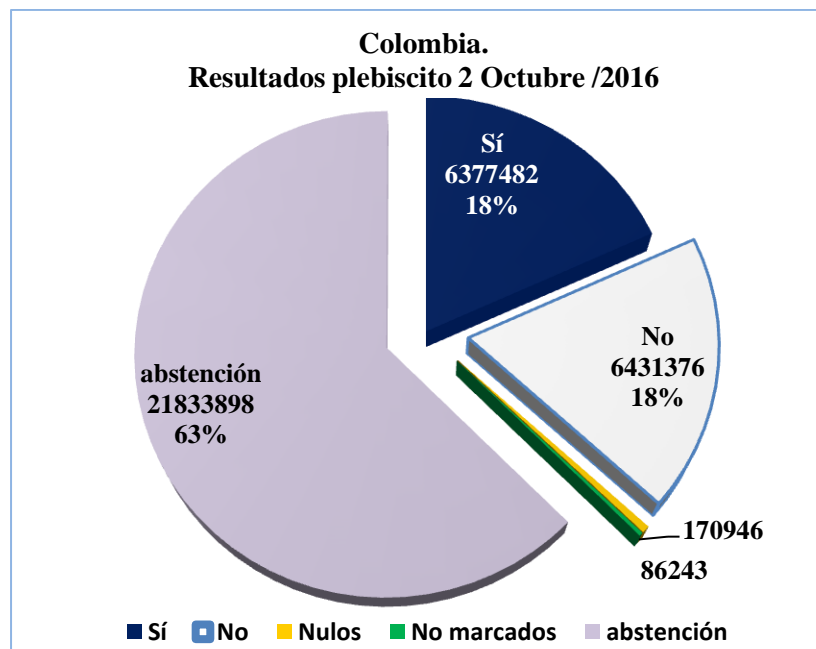
Siguiendo a Chaparro, se puede inferir que la base conceptual de los defensores del acuerdo, adopta las ideas de Derrida, con su propuesta para “*deconstruir la idea de enemigo*”, o de Rawls que aceptaría “*un perdón imperfecto*” pero capaz de resolver los conflictos alrededor de tierra y capital. Sobre el particular, se puede también citar a Habermas, Schmitt, De Roux, González- Posso, y muchos otros autores, que han puesto el logro *de la paz, y del perdón* sobre cualquier otro, incluso vinculando este último elemento, *el perdón*, al ideario católico tan vigente e importante para la sociedad colombiana.

Por eso, el triunfo del NO, incluso por el escaso margen que logró, es una derrota del aparato gubernamental, volcado con todas sus herramientas en defensa del acuerdo. Explica Chaparro, que es la derrota a pesar de los elementos a favor que tuvo el gobierno: apoyo internacional, un premio Nobel otorgado al Presidente Santos, y la comparación (favorable) con otros procesos de paz en el mundo. (Chaparro Amaya, 2018, pág. 36).

Habría que agregar a esta lista de ventajas, el uso de propaganda oficial, el permiso de la Corte Constitucional para que los funcionarios hicieran proselitismo a favor del SI, y la reducción del umbral requerido⁴⁴ del 50% al 13%, decisión que va contra toda doctrina constitucional, y evidencia que para la Corte, por tratarse del acuerdo de paz ese plebiscito no era otro más, sino uno *especial*.

“...Es claro que hay una diferencia en los porcentajes, pues las reglas del juego que regirán el plebiscito por la paz serán distintas a las que rigen plebiscitos sobre otros temas en Colombia debido al cambio de un umbral de participación por un umbral de aprobación. Así las cosas, el umbral requerido para que el plebiscito sea aprobado bajó del 50% (16.910.099 votantes) al 13% del censo electoral (4.396.626 votantes). (Salazar, 2016, pág. Web).

⁴⁴ Nota: El Congreso había aprobado previamente la Ley 1806 de 2016, que reducía el umbral del 50% al 13% y no le llama umbral participativo, sino decisorio. La Corte declaró exequible la ley.



Gráfica 13. Colombia. Resultados votación del plebiscito octubre 2 de 2016.
Fuente: Registraduría Nacional. Elaboración propia

De un total de 34.899.945 personas habilitadas para votar, se requería un umbral del 13%, equivalente a 4.536.992 votos. Los votos válidos depositados fueron 13.066.047, (37.43% del total) de personas habilitadas. La abstención representó el 63% del total y la diferencia de votos del No frente a los del SI, fue de apenas 53.894.

Antes de explicar la situación política *post plebiscito*, hay que recordar que el cambio generado en la reforma política de 2003, forzó a los gobiernos de Uribe, Santos y ahora a Duque, a buscar coaliciones partidistas en ambas Cámaras, para asegurar la aprobación de los proyectos de su plataforma política.

Según Carroll y Pachón: “... *el surgimiento del apoyo partidista nominal que rodeaba a Álvaro Uribe sugirió un movimiento en la dirección de coaliciones ejecutivo-legislativas más estables y basadas en partidos. El apoyo presidencial en forma de mayorías multipartidistas negociadas ha crecido considerablemente, especialmente después de las reformas electorales de 2003 y con la coalición de Santos en 2010,...*”(Carroll & Pachón, 2016, pág. 145). Ni entonces, ni ahora se ha tenido una coalición de gobierno con fuerza mayoritaria en el Congreso.

En temas tan sensibles para los colombianos como la legislación derivada del acuerdo de paz, las recientes objeciones del Presidente Duque para introducir los cambios que propuso en su agenda política siendo candidato, como límites al alcance de la jurisdicción especial para la paz, castigos en cárcel a responsables de delitos atroces, trámite fácil de extradición, reparación integral a víctimas y en general reducción del poder de la Jurisdicción Especial de Paz, no solo fueron negados en la Cámara de representantes, sino que fueron objeto de fuerte controversia política, que dejó en evidencia la falta de claridad respecto a las atribuciones de cada uno de los poderes.

Ante la gran dificultad de lograr consensos respecto al tipo de paz y de justicia que requiere el país, le queda al gobierno explorar las riesgosas opciones de democracia directa tipo referendo o plebiscito para lograr las reformas que prevé. (El Tiempo, 2019, pág. Web).

El trámite y el resultado del plebiscito por la paz del gobierno Santos, permite varias conclusiones:

Primera, ambas cosas confirman la *imprevisibilidad* del resultado de la participación ciudadana, incluso en casos como este, con un tema tan popular como la refrendación de un acuerdo de paz, y siendo el gobierno el que lo propone.

Segunda, deja otra vez en evidencia que, en Colombia, *la doctrina constitucional no se sigue siempre* y no sirve como predictor del sentido de los fallos de la Corte, más bien, estos pueden responder a argumentos *más políticos, que jurídicos*.

Tercera, da cabida a la idea de *madurez política* de un electorado que contra toda previsión fue capaz de ir más allá de la pregunta inducida que se le hizo, para intentar evaluar el texto del acuerdo y los argumentos del NO: *¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?*

Cuarta, para procurar su validación, fue necesario la alineación del legislador y de la Corte Constitucional para sortear las difíciles barreras jurídicas que habrían hecho inviable el plebiscito como se corroboró con el alto nivel de abstención: 63%

3.5 CONSULTAS POPULARES

Bajo el término “consultas populares” autores como Alicia Lissidini, agrupan varios mecanismos de democracia directa: “...se utiliza el término *democracia directa*, acotándolo a las consultas populares (es decir, a la instancia legal en la que una propuesta ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una ley vigente o de revocatoria de un mandato, promovida tanto por los ciudadanos como por el presidente o el parlamento es sometida a voto popular) y a las iniciativas de ley o de reforma constitucional llevadas adelante por los ciudadanos ante el Parlamento”.(Lissidini, 2011, pág. 1) (Subrayado fuera de texto).

Para Lissidini, las consultas populares, en tanto son iniciativas ciudadanas casi por definición, son un mecanismo que esencialmente permite que las decisiones políticas sean tomadas por los ciudadanos y no por los políticos. “...La iniciativa ciudadana en esta perspectiva actúa como presión para la adopción de políticas que favorezcan a los votantes. El aporte teórico de Lissidini, consiste en su posición respecto a que ni las tesis defensoras de la democracia representativa, ni las que defienden solo la democracia directa logran explicar cabalmente el rol y significado de estos mecanismos.

“...La teoría de la democracia representativa no da cuenta de cómo las instituciones representativas han respondido a la creciente presión de los ciudadanos para que la legislación sea ratificada por el voto popular, o en implementar las iniciativas legislativas por su cuenta. Por su parte, la teoría de la democracia directa no considera el uso estratégico del referendo por parte de los representantes electos en función de un amplio rango de objetivos, muchos de los cuales tienen poco que ver con dar mayor poder de decisión al público. Tampoco toma en cuenta que, en muchas ocasiones, los ciudadanos deciden en función de las posiciones que asumen los partidos o los grupos sociales a los que pertenecen o simpatizan”.(Lissidini, 2011, pág. 2).

Según Gómez Campos, la consulta popular está establecida en 8 constituciones latinoamericanas: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Uruguay, y Venezuela. En cuanto a iniciativas populares, entendidas como el mecanismo en el cual los ciudadanos proponen leyes o normas, solo seis países la tienen: Chile, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Costa Rica y México.

“...En América Latina la mayoría de los países con iniciativa popular indirecta dejan abierta la temática a asuntos de interés popular, a excepción de propuestas relacionadas con presupuesto, impuestos y en algunos casos también tratados internacionales y derechos constitucionales fundamentales”(Gómez Campos, 2010, pág. 23)

En Ecuador, país cuya Constitución obliga a consultar a los pueblos indígenas respecto a proyectos de explotación minera en sus tierras, se realizó en marzo de 2019 una consulta popular para que los habitantes de Girón, un pequeño municipio de la provincia de Azuay, decidieran si querían o no una explotación de oro en su territorio. Con un ausentismo del 40%, de los 15.363 votantes potenciales, solo votaron 9.188, de los cuales 7.135 (86.79%) fueron suficientes para decidir que no querían el proyecto minero. Solo hubo 1.086 votos a favor del proyecto. (El Universo, 2019, pág. Web)

Las consultas populares han cobrado especial importancia en América Latina, en especial, para toma de decisiones políticas controversiales en niveles locales y regionales.

Debido a las diferencias en la organización territorial de cada Estado, no siempre los municipios o provincias tienen autonomía para decidir, por ejemplo, si se debe autorizar o no la explotación de un recurso natural, como es el caso de las consultas mineras en Colombia, o si una región identificada con una cultura diferente a la del resto del país debe separarse o continuar en él, como se preguntaban los ciudadanos de Quebec en los años 80.

Para Prud'homme, en Canadá estas consultas alteraron los espacios de negociación política *“...La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político. (...) el último plebiscito nacional, en 1992, no hizo sino acentuar el impasse en el cual se encontraban las negociaciones constitucionales. El mismo comentario es aplicable a los resultados del segundo plebiscito de Quebec, en 1995, sobre su futuro en la federación canadiense: el carácter dividido de sus resultados (49 por ciento contra 51 por ciento) incrementó la parálisis del sistema político canadiense”*. (Prud'homme, 1997, pág. 20).

Sobre la importancia de contar con adecuados espacios de negociación política entre las regiones y el gobierno central basta con recordar que esta controversia fue motivo, en todo el siglo XIX de sangrientas revueltas e incluso de guerras civiles entre federalistas y centralistas en toda América Latina. No obstante, recientemente esas diferencias vuelven a tener relevancia, al tocar temas relacionados con la minería extractiva y su afectación al medio ambiente que las regiones quieren preservar.

Como explica Kristina Dietz, estas tensiones entre los gobiernos locales y el poder central suelen explicarse como conflictos por el poder político, pero en ellos subyace un interesante cuestionamiento acerca de la legitimidad de la participación democrática local, lo mismo que en su competencia para resolver los límites de la explotación minera o si es del caso su total prohibición. Según ella, estas tensiones, alteran los espacios y estructuras de oportunidad política que incentivan a los ciudadanos a la movilización, la protesta y la participación. También han influido en forma notoria la difusión de experiencias políticas similares, y el debate entre democracia directa y participativa. (Dietz, 2018, pág. 96).

3.5.1 Consulta Popular en Colombia

En Colombia en 1988 por iniciativa del asesinado líder político Luis Carlos Galán Sarmiento, se admitió la consulta popular en la convención liberal, para renovar el partido usando este instrumento para romper la tradición de nombrar candidatos presidenciales mediante asambleas internas, procedimiento que se prestaba para mantener el control político entre los círculos tradicionales del poder que Galán pretendía reemplazar.

Por el asesinato de Galán el 18 de agosto de 1989, la consulta se hizo efectiva en las elecciones del 11 de marzo de 1990, con amplio triunfo del *sucesor político* de Galán, César Gaviria, con más del 50% de votación liberal. (Cañón Moreno, 1990, pág. Web).

La innovación que representó la idea de Galán, y su influencia política, derivada de su lucha por cambiar las antiguas estructuras de poder, fueron acogidas en esa misma jornada por el movimiento estudiantil “séptima papeleta”, que de manera informal pero efectiva, presentó la idea de la asamblea constituyente, germen de nuestra actual Constitución y de las formas de participación en ella consagradas.

Desde la Constitución de 1991, las consultas fueron expresión de democracia participativa, que somete a votación del pueblo “...*Una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia (...) sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. La consulta popular podrá ser convocada por el Presidente con la firma de todos sus ministros y previo concepto favorable del Senado. La iniciativa de consulta popular también puede provenir de los ciudadanos. En este caso, se requiere que la iniciativa tenga un número de apoyos equivalente al 5% del censo electoral, si es de carácter nacional, y del 10% del censo electoral de la circunscripción electoral correspondiente, si se realiza en una entidad territorial.* (Registraduría, 2019, pág. Web).

En la evolución jurisprudencial de la consulta popular, es notorio que mientras la Constitución no la condiciona a mayoría calificada para su aprobación, en una sentencia de la Corte Constitucional declara exequible que se imponga esa condición.

“...*en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley Estatutaria, (...) prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. Ahora, frente a las demás formas de consulta popular la Ley 134 también hace esa exigencia, pese a que aquí no existe norma constitucional alguna que sustente tal requisito. No obstante, la Corte Constitucional lo declaró exequible aduciendo que “esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el artículo 104 de la Carta Política”, lo cual no guarda relación con la realidad pues el artículo 104 se limita a prescribir que “la decisión del pueblo será obligatoria”, sin condicionar este efecto a la participación de un número determinado de votantes”* (Echeverry Jimenez, 2010, págs. 73-74) (Subrayado nuestro).

3.5.2 Consultas mineras

Caso especial es el de las consultas populares que tratan temas relacionados con la minería, ya que el propósito fundamental en este caso, era lograr que la democracia local tuviera en ellas una herramienta efectiva para imponer su decisión de oponerse a proyectos de explotación minera que pudieran afectar gravemente el ambiente natural de su entorno.

La controversia al respecto, pone de un lado a los activistas líderes locales y grupos ecologistas que promueven la preservación ambiental. Del otro, a funcionarios del gobierno central, economistas, emprendedores y empresarios del sector minero.

Los argumentos ambientalistas iban en la línea de prohibir toda explotación minera debido a los daños eventuales por contaminación y que para ello los municipios tienen la suficiente autonomía para decidir si aprueban o prohíben este tipo de explotación.

Los de quienes defienden la explotación minera, se resumen en que su actividad no necesariamente es perjudicial para el ambiente, que además es una actividad que genera importantes regalías e ingresos fiscales y que finalmente, los municipios no tienen autonomía para decidir sobre recursos del subsuelo, que es propiedad del Estado, como en efecto lo consagra el artículo 332 de la Constitución Política: *El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.*

Desde que en el municipio de Piedras, en 2013 se adelantó una consulta popular para frenar una explotación, el debate persistía sin que tuviera una solución de fondo.

En 2017, una ola de siete consultas populares forzó al Gobierno Nacional a desestimular este mecanismo, dificultando su realización o argumentando que no había recursos para adelantarlos. *Su temor de fondo consistía en que a base de consultas quedarían prohibidas las actividades extractivas en todo el país, lo cual por supuesto afectaría el presupuesto nacional y el desarrollo económico.* (Anzola, 2019, pág. Web).

En igual sentido, Picarella advierte sobre 44 municipios del país donde la continuidad de los proyectos mineros se definiría en las urnas. (Picarella, 2018, pág. 113). Señalando además que estas consultas han dado lugar a varios choques entre los poderes locales y los nacionales postergando el llamado a las urnas por falta de definición de las autoridades encargadas de financiar estos mecanismos.

Había que resolver un problema jurídico y uno financiero. En lo jurídico precisar el alcance de las competencias de municipios y entes territoriales para prohibir o admitir actividades mineras. El financiero, establecer con claridad si los costos derivados de las consultas deben asumirlos los municipios, o el gobierno central.

Esto determina la posibilidad real de realizarlas o no y la tendencia política reciente ha sido, según Picarella, la de hacer que los costos sean asumidos por los entes territoriales, ya que según el Ministerio de Hacienda *“El estado no puede encargarse de consultas sobre las cuales no tiene capacidad de decisión”*. (Picarella, 2018, pág. 114).

El problema jurídico fue resuelto con Sentencia SU - 095 de 2018, en la que la Corte Constitucional contradice *“...expresamente su sentencia T-445 de 2016, cuyo numeral segundo de la parte resolutive decía que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera. De acuerdo con la Corte , “en dicha providencia la Sala Sexta hizo una interpretación limitada y aislada de postulados y principios definidos en la Constitución Política, que la llevaron a autorizar a las autoridades locales para prohibir la minería”*. (Anzola, 2019, pág. Web).

Como antecedente de esa decisión, la Corte tenía la sentencia C-123 de 2014 que al resolver una demanda contra el Código de Minas por la autorización de las actividades mineras, *“...señaló que la Nación y los municipios deben concertar sobre el desarrollo de los proyectos, porque el principio es que ni la Nación puede obligar, ni el municipio prohibir.”* (Revista Dinero, 2018, pág. Web).

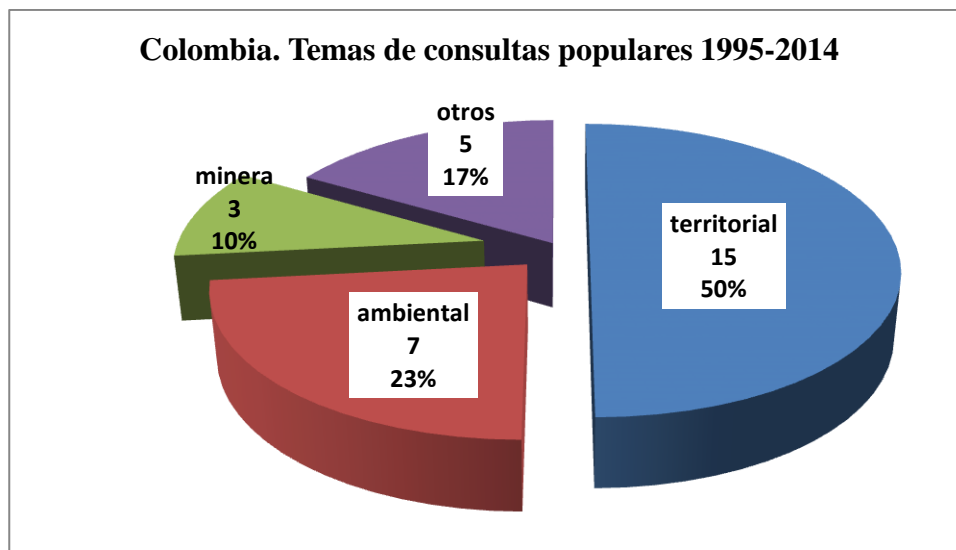
La Corte Constitucional desestimó el poder de la consulta popular para decidir sobre la explotación minera. Afirmó: *“La consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta solo admite escoger entre “si o no”, lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético; en tal sentido, la decisión de explorar o explotar RNNR o del subsuelo, como actividades permitidas constitucionalmente, no es binaria (si o no) y debe contrariamente responder a análisis técnicos integrales y al concepto de desarrollo sostenible. Por el contrario, de obtenerse un “no”, ello implicaría un poder de veto de las entidades territoriales que anula las*

competencias nacionales en materia del subsuelo, desconociendo todo el marco constitucional que las dispone.” (Anzola, 2019, pág. Web).

Sin embargo, la Corte Constitucional también enfatizó en que autoridades locales y nacionales coordinaran decisiones al respecto y exhortó al Congreso a legislar sobre los mecanismos de coordinación y concurrencia entre ambas, señalándole más de 20 principios que deberán tenerse en cuenta. (Revista Dinero, 2018, pág. Web).

Colombia. Resumen de consultas populares según estado de su trámite (1195-2014)				
año	suspendido o pendiente	aprobada	Rechazada	numero iniciativas
1995			3	3
1996		2	2	4
1997		2		2
1998		3		3
1999		3	4	7
2000		2	1	3
2001		2	2	4
2006		1	1	2
2009			1	1
2011		2		2
2012	1			1
2013		2		2
2014	1			1
TOTAL	2	19	14	35

Tabla 6. Colombia. Resumen de consultas populares según estado de su trámite (1995-2014).
Fuente: Registraduría Nacional. Elaboración propia



Gráfica 14. Colombia. Temas de consultas populares 1995-2014.
Fuente Registraduría Nacional. Elaboración propia

Con su sentencia, la Corte Constitucional dejó clara la obligación de que los proyectos mineros tengan previamente una discusión y concertación en el ámbito local, y ante todo un trabajo conjunto entre las autoridades locales y las nacionales, a fin de lograr que no se desconozcan los derechos de los habitantes de las regiones a proteger su ambiente natural, ni tampoco los del resto de ciudadanos, a contar con recursos provenientes de las regalías, con los cuales el Estado puede acometer inversión social y así mejorar sus condiciones de vida.

Al analizar el ejercicio de este mecanismo de las consultas, se hizo evidente la falta de una normatividad que señale con claridad las competencias y atribuciones de los distintos niveles de gobierno al tomar decisiones que puedan afectarlos mutuamente. Ni los habitantes de un municipio pueden prohibir la explotación de un recurso natural sin tomar en cuenta que eso reduciría los recursos que el Estado puede captar para inversión social en todo el país, ni las autoridades nacionales pueden obligarlos a aceptar actividades mineras que pueden afectar su salud y dañar su entorno natural.

3.5.3 Consulta Popular Nacional “Anticorrupción”

En 2017, un grupo de líderes políticos encabezados por Claudia Nayibe López⁴⁵, promovió una consulta popular que buscaba endurecer algunas de las medidas ya contempladas en la legislación para castigar delitos asociados con la corrupción, al tiempo que proponía otras. Entre el 24 de enero y el 26 de julio de 2017 recogieron 4.236.682 firmas, de las cuales 3.092.238 fueron validadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, pasando entonces el umbral requerido del 5% (1.762.083 firmas).

El Senado aprobó la consulta el 5 de junio de 2018 y el Presidente Juan Manuel Santos en Decreto 1028 de 2018 la convocó para el 26 de agosto del mismo año. La argumentación política a favor de los siete puntos de la consulta fue simple y sin mayor oposición, por la molestia generalizada de la opinión pública con la corrupción⁴⁶, a la que se le considera el principal problema del país.

En contraste, las explicaciones teóricas sobre la conveniencia de la consulta o la aparente redundancia normativa que surgiría en decisiones que según varios analistas ya eran parte de la normatividad vigente, sí tuvieron discusión. Por ejemplo, Vélez Navarro señaló que:

“...varios de los mandatos de esta consulta no pueden adelantarse a través del mecanismo seleccionado. Las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 prohíben que a través de consultas populares se realicen iniciativas normativas en materia presupuestal, fiscal o tributaria, o que impliquen una modificación de la Constitución, entre otras. Dos de las propuestas requieren una reforma de la Constitución, a saber: la del límite máximo de tres períodos para ser elegido en una misma corporación popular y la de reducir el salario de los congresistas y de altos funcionarios del Estado. Otro de los puntos, (...), es una iniciativa presupuestal. Por tanto, no tiene sentido tramitar estas propuestas a través de una consulta popular, pues muy seguramente van a caer si en un futuro son aprobadas por falta de sustento jurídico” (Vélez Navarro, 2018, pág. Web).

⁴⁵ Nota: Claudia Nayibe López era por entonces Senadora por el partido verde y había sido candidata a la vicepresidencia por la Coalición Colombia, con Sergio Fajardo como candidato a la presidencia.

⁴⁶ Nota: La encuesta de opinión de la firma Gallup en diciembre de 2018, mostró que la corrupción, con 31% era considerada el principal problema del país, superando las preocupaciones por seguridad.

Otro argumento de Vélez era que medidas como reducir salarios a congresistas y funcionarios no ayudaba en nada a la lucha contra la corrupción y que al contrario podría llevar a que algunos buscaran “ajustar su salario” con actos corruptos, mientras que desincentivaba a personas íntegras y capaces a trabajar con el Estado.

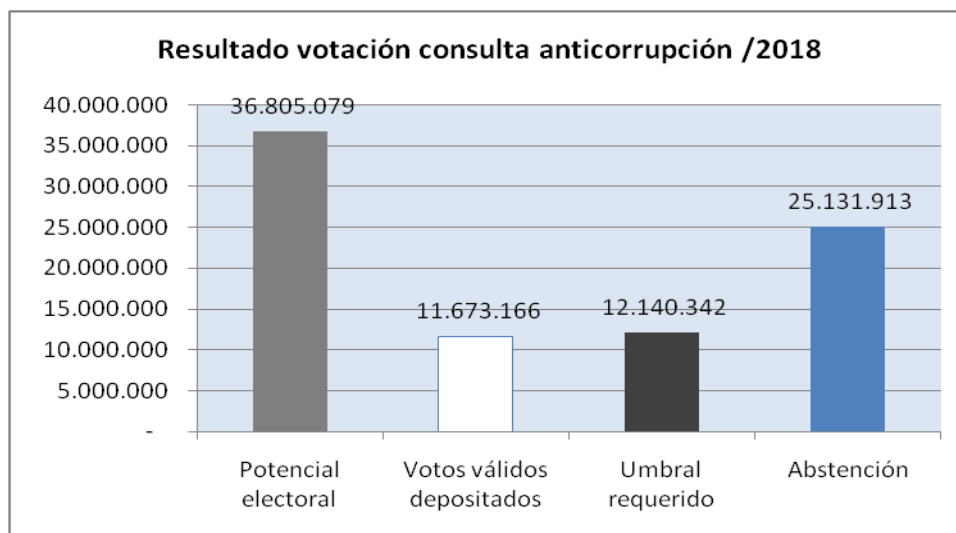
También explicó que una consulta anticorrupción debería tener elementos de respaldo y protección a testigos, fortalecimiento al sistema judicial y desde luego, acoger las recomendaciones de las entidades de cooperación internacional sobre lucha contra la corrupción, que no fueron incluidas. Finalmente, el alto costo de la consulta, -más de \$310.479 millones-, fue otro argumento de los críticos de esta iniciativa. (El Tiempo, 2018, pág. Web)

En lo electoral, ninguna de las siete preguntas de la consulta logró pasar el umbral de 12.140.342 votos válidos (33.33% del potencial electoral, calculado por la Registraduría en 36.805.079 votantes). No obstante, en lo político otra situación se originaba.

PREGUNTA		VOTOS VÁLIDOS	SI	NO
1	Reducir salario de congresistas.	11.672.122	11.424.523	96.153
2	Cárcel a corruptos y prohibición de contratar con el Estado.	11.673.166	11.468.214	52.834
3	Contratación transparente.	11.503.955	11.433.519	70.436
4	Presupuestos con participación ciudadana.	11.671.424	11.502.484	101.367
5	Rendición de cuentas de los congresistas. Asistencia y gestión.	11.667.243	11.466.025	45.561
6	Publicar bienes de congresistas y extinguir dominio a lo injustificado.	11.667.429	11.431.282	63.105
7	Límite de tres periodos de una persona en corporaciones públicas.	11.395.003	11.284.435	110.568

Tabla 7. Resumen votación de la consulta anticorrupción. Fuente: Registraduría Nacional. Elaboración propia.

En efecto, aunque la pregunta que más votos obtuvo fue la 2 y le faltaron 467.176 votos para lograr el umbral, implicando abstención del 68%, los promotores de la consulta, respaldados en haber logrado una votación más alta que la del Presidente Duque, optaron por forzar políticamente al Congreso a legislar como si la consulta hubiese sido aprobada.



Gráfica 15. Resultado votación consulta anticorrupción/2108. Fuente: Registraduría. Elaboración propia.

Luego de conocer los resultados de la votación, los promotores de la consulta anunciaron que presentarían al Presidente Duque y al Congreso proyectos de ley para atender lo que consideraron un “mandato anticorrupción”.

Para Transparencia por Colombia, el país ha venido proponiendo políticas para construir lo que la OCDE denomina un “*sistema de integridad*”, cuyos elementos son: Responder a hechos de corrupción (o mejor, prevenirlos), promover un cambio cultural anti-corrupción y tener autoridades, ciudadanos y empresas responsables de sus acciones ante terceros (rendición de cuentas). “...*Pero ninguna de esas iniciativas ha contado con recursos suficientes para ser aplicada ampliamente ni con un liderazgo capaz de hacer que las ideas vayan más allá de los discursos. Y este precisamente ha sido el caso de los proyectos contra la corrupción que han llegado al Congreso a raíz de la consulta del pasado 26 de agosto*”. (Hernández A. , 2018, pág. Web)

El agresivo camino inicial de los veinticinco proyectos de ley presentados al Congreso, no tuvo un buen recorrido y se resume en que, de ellos solo nueve habían tenido primer debate en diciembre de 2018, el que limitaba a tres períodos los cargos de elección popular fue archivado y el de reducción de salarios a congresistas fue retirado por los impedimentos presentados por ellos. De cuatro proyectos que venían con mensaje de urgencia, dos todavía no han sido debatidos.

Finalmente, en una infortunada sucesión de improvisación, falta de coordinación entre Cámara y Senado y de compromiso de los congresistas con los proyectos presentados, el proyecto de ley que prohibía otorgar prisión domiciliaria (casa por cárcel) a los culpables de corrupción se hundió en la Cámara de Representantes. (El Tiempo, 2019, pág. Web).

Las consecuencias políticas de esa improvisación afectan la legitimidad de nuestro sistema democrático pues la opinión pública vio de nuevo frustradas sus aspiraciones de combatir la corrupción en el Congreso, constatando además que varios de los promotores se ausentaron al momento de votar el proyecto de ley que tanto apoyaron.

3.5.4 Peñalosa 2000 “día sin carro”

El 23 de agosto de 2000, Enrique Peñalosa, Alcalde Mayor de Bogotá, presentó al Concejo de la ciudad concepto previo sobre consulta popular que preguntaría a los bogotanos si estaban de acuerdo con prohibir la circulación de automotores el primer jueves del mes de febrero de todos los años, entre las 6.30 a.m. y las 7.30 p.m. La propuesta pretendía reducir la contaminación, promover el uso del transporte público y la bicicleta, y demostrar que el vehículo particular no era necesario para movilizarse.

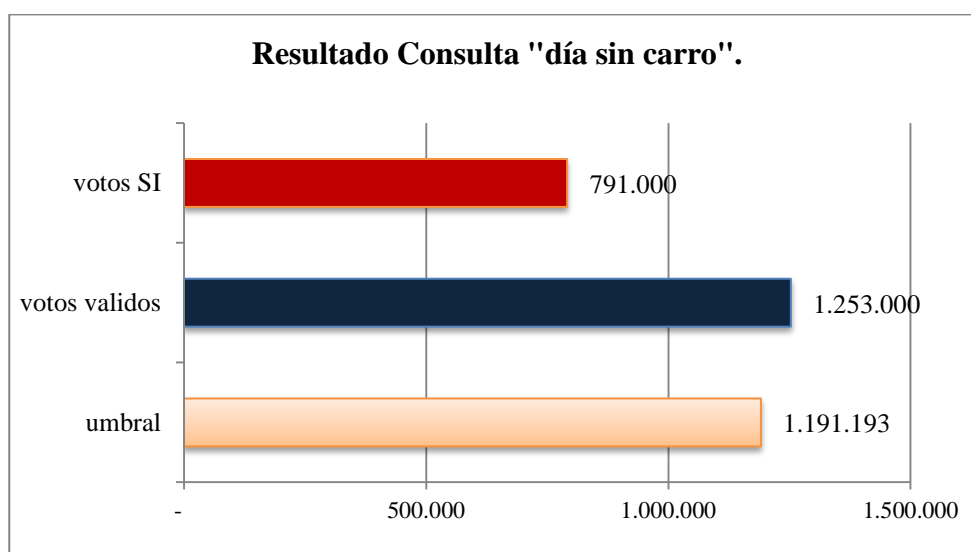
El Concejo aprobó la solicitud el 5 de septiembre de 2000 y la remitió a revisión constitucional, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que el 29 de septiembre la declaró ajustada a la Constitución. La consulta quedó para el 29 de octubre. (M.O.E., 2012, pág. 152). Se formularon dos preguntas. La primera, relativa al día sin carro y la segunda a implementar una restricción vehicular denominada “pico y placa”:

1- ¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., el primer jueves del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6.30 de la mañana y las 7.30 de la tarde?

2. ¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del primero de enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y 9:00 a.m. y entre las 4:30 y las 7:30 p.m.?

El resultado electoral de la consulta para la pregunta número 1, se muestra en la gráfica siguiente. Con base en esos resultados, el Alcalde Peñalosa expidió el Decreto 1098 del 26 de diciembre de 2000, implementando *ambas medidas entendiéndolas aprobadas*, pero seis meses más tarde, en la administración de Antanas Mockus, con Decreto 467 de 2001, se derogó la segunda medida (pico y placa), argumentando que la Registraduría había validado tarjetones no marcados.

Lo curioso, es que según la M.O.E. “...no existe en las bases oficiales de la Registraduría el boletín 09 de 2000 que permitiría corroborar realmente cuál fue el resultado exacto de la votación y a que no se encontraron pronunciamientos de la Registraduría que modificaran la declaratoria de los resultados electorales de la consulta popular. (M.O.E., 2012, pág. 153) .



Gráfica 16. Resultado de la Consulta “día sin carro”. Fuente: M.O.E. 2012. Elaboración propia

El Alcalde Peñalosa sustentó su propuesta afirmando que la inversión pública en infraestructura vial no resuelve el problema de la congestión vehicular y no es efectiva ni equitativa. En sus memorias de gobierno, mencionadas por Silva, leemos: “...la construcción de más vías arterias para resolver la congestión vehicular en las horas pico no es efectiva. Más bien tiene efectos no deseables como (...) afectar la circulación peatonal (...) favorecer a los habitantes de estratos más altos,”. (Silva Nigrinis, 2009, pág. 79)

Aunque Bogotá ganó el *Stockholm Challenge Award* en la categoría de medio ambiente por la medida del “día sin carro” en 2002, (Silva Nigrinis, 2009, pág. 99) no todos los bogotanos la aprueban. Para la federación de comerciantes -FENALCO-, restringir la circulación de vehículos conlleva bajas sensibles en las ventas del comercio formal.

Cuando en 2015, el Alcalde Gustavo Petro declaró que estudiaba tener un día sin carro cada mes, los gremios interpusieron una tutela pidiendo respetar la decisión de la consulta popular de 2000, que fijaba esa medida una vez al año.

En solo dos días, el juez negó la pretensión de FENALCO, “*En este orden de ideas se observa que la medida adoptada no resulta en ningún sentido arbitraria, dado que su fin último es mejorar la movilidad de todos los habitantes de la ciudad*”, se lee en la decisión. (Revista Semana, 2015, pág. Web)

En el caso de esta consulta popular, las políticas innovadoras en conservación ambiental ganaron la partida ante los defensores del statu quo y con su victoria ayudaron a divulgar una pedagogía de la democracia en la que se busca una mayor y más activa participación de las personas en la toma de las decisiones que los afectan.

3.5.5 Consulta Antitaurina 2017

La tauromaquia, también denominada *fiesta brava* hace parte de las más antiguas tradiciones españolas, desde los siglos XIV y XV, heredada y adaptada de los antiguos griegos, para quienes tenía connotaciones religiosas. Como anota Beatriz Badorrey, desde sus inicios, la tauromaquia enfrentó prohibiciones no solo civiles, sino también religiosas, incluyendo desde amonestaciones hasta bulas papales prohibiéndola. Sin embargo, estas prohibiciones simplemente no fueron atendidas en España, donde principalmente por razones culturales, terminó arraigándose tercamente, hasta ser considerada parte de la identidad nacional.

Así contra viento y marea, contra el veto del Papa y la prohibición del Rey, los españoles se resistieron a abandonar esta tradición. Según relata Badorrey “...*En 1805, Carlos IV en Aranjuez, a consulta del Consejo pleno de 20 de diciembre de 1804, emite la cédula de 10 de febrero de 1805, decretando la absoluta prohibición de las fiestas de toros y novillos de muerte en todo el reino*”.

Sin embargo, como las Cortes se veían agobiadas con solicitudes de autoridades y nobles locales por *dispensas* para llevar a cabo festejos taurinos y estas eran generalmente concedidas, se llegó a que

“...En suma, las fiestas de toros han ocupado el gusto de la Nación de siglo y medio a esta parte, a pesar de las declamaciones que han hecho siempre los sabios contra ellas. (...) Es curioso que mientras el gobierno legítimo de España prohibía las corridas de toros alegando, entre otras cosas, la imagen negativa se transmitía a Europa con estos espectáculos, fue un monarca extranjero, José Bonaparte, quien en 1811 volvió a autorizar la fiesta nacional española, al conceder licencia para celebrar corridas en Madrid. Lo cierto es que, aunque José Bonaparte no debió ser muy aficionado, aconsejado por quien conocía bien a los españoles, favoreció las corridas de toros.(Badorrey Martín, 2009, pág. 134).

También sobre la fiesta brava en España, Fernández de Gatta dice:

“...A las circunstancias anteriores, que ponen en una difícil situación a la Tauromaquia, deben añadirse los torticeros intentos, sin tener competencias, de ciertos Ayuntamientos u otras Administraciones y de ciertos políticos aventureros de intentar prohibir directamente festejos taurinos o imposibilitar su celebración; aunque muchos de estos intentos están, en su gran mayoría, siendo anulados por la Justicia, en una doctrina impecable, que resalta el carácter cultural de la misma y, en varios casos, la importancia de la Ley de 12 de noviembre de 2013 que considera la Tauromaquia parte del patrimonio cultural común de los españoles, al darle una protección jurídica nada desdeñable. (Fernández de Gatta Sánchez, 2019, pág. 2)

En Colombia, el problema de autorizar o prohibir las corridas de toros ha ocupado, desde el año 2004 la atención de políticos, juristas y magistrados. Algunas sentencias se han pronunciado a favor, otras en contra, demostrando no solo la falta de consenso al respecto, sino también la multiplicidad de enfoques con que puede abordarse la discusión. La Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, defiende los intereses del público y de quienes intervienen en ese espectáculo, ordenando la regulación de la actividad taurina.

Luego, en 2010, la Corte Constitucional decidió que no se podrían financiar corridas de toros con dineros públicos, y las mantuvo solo donde fueran una tradición, clasificándolas como actividades culturales reguladas.

En 2012, el Alcalde Gustavo Petro al terminar la temporada taurina, revocó el contrato que la ciudad tenía con la Corporación Taurina de Bogotá, para manejar la plaza de toros y optó en forma unilateral, por destinarla a usos culturales no relacionados con la tauromaquia. El 19 de febrero de 2012, la plaza fue cerrada y luego, en uno de sus últimos actos de gobierno, promovió una consulta popular que preguntaba a los ciudadanos si querían o no corridas de toros. Los aficionados taurinos interpusieron una tutela y la Corte Constitucional en sentencia T-296/13, ordenó al Distrito reabrir la plaza.

La Corte afirmó que “hay que adoptar mecanismos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión”. (El Tiempo, 2018, pág. Web)

El actual Alcalde Enrique Peñalosa, quien en campaña hizo pública su posición anti taurina, decidió cumplir la Sentencia. Para Villegas Moreno:

“...La Corte Constitucional (...) no solo reconoció los derechos a la libertad de expresión de los taurinos, también advirtió que los Alcaldes o gobernadores no podían suspender estos espectáculos. (...) Así, esta sentencia afirma que la protección constitucional de la tauromaquia se fundamenta en que: “han de considerarse como expresiones culturales tanto las mayoritarias entre la población como las minoritarias, e incluso las que sufran del rechazo o desafección de algunos hacen parte de la cultura y sirven como sustento de la nacionalidad, pues de los artículos como el 7º y el 70 de la Constitución se deduce que todas las manifestaciones culturales se encuentran en pie de igualdad ante el ordenamiento jurídico colombiano.” (Villegas Moreno, 2017, pág. 238).

En sentencia de 2015 el Tribunal administrativo de Cundinamarca declaró constitucional la convocatoria a Consulta popular realizada por el Alcalde Gustavo Petro, pero dicha sentencia fue impugnada por los aficionados taurinos. Entonces, en sentencia T-121/17 la Corte Constitucional dejó en firme el fallo del tribunal.

No obstante, mediante Auto A-031 del 7 de febrero del 2018, la misma Corte , en Sala Plena, declaró la nulidad de tal sentencia“...*por desconocer el precedente constitucional de la Sentencia C-889/12, en la cual se dispuso que la competencia de prohibir las corridas de toros en el territorio nacional es exclusiva del legislador y no de las autoridades locales*”. (Corte Constitucional, 2018, pág. 34)

En marzo de 2019, la Corte Constitucional emitió un fallo que ratifica que las corridas de toros y peleas de gallo no pueden sancionarse como maltrato animal, *si se practican como parte de una tradición cultural arraigada*. La Corte dijo que la decisión de 2017 pasó por alto un fallo de 2010 que establecía que se debían respetar las corridas de toros en municipios donde esa práctica tuviera un arraigo cultural, como en Cali, Manizales y Bogotá, (CNN, 2019, pág. Web). En otra perspectiva de análisis, los defensores de las tesis *animalistas* criticaron la posición de la Corte en el sentido de no permitir que sea la ciudadanía la que decida si quiere o no corridas de toros.

Para Contreras, “...*La consulta servirá como expresión inequívoca del sentir popular (...), constituyendo un elemento de evidencia, acerca de su arraigo en un territorio concreto. Es el pueblo el que debe pronunciarse al respecto, y su voluntad y participación tendrá un valor probatorio único para considerar un acto como arraigado socialmente o no en la actualidad*”. Señala además, que si es la cultura el argumento para no prohibirlas, debería tener en cuenta que “...*La cultura no es estática, la cultura progresa. En nuestro parecer, los cambios sociales en Bogotá revelan que las corridas de toros, consideradas quizá como tradicionales, dejaron de tener un arraigo social, una aceptación indiscutida, generando así una sensibilidad social que las rechaza*.” (Contreras, 2015, pág. Web)

Este caso expone el problema del alcance y límites de la democracia participativa ante los derechos de las minorías. No parece válido que a través de mecanismos de participación democrática, las mayorías representadas en este caso por los anti taurinos, impongan sus intereses a la minoría cultural de aficionados taurinos. ¿Acaso no fue ese tipo de peligro el que motivó los elementos fundacionales de nuestras constituciones, para prevenir la dictadura de las mayorías? La consulta antitaurina quedó frustrada al no superar las barreras especialmente jurídicas (legales y judiciales) que hasta la fecha de elaboración de este documento han obstruido la convocatoria de los bogotanos.

3.6 REVOCATORIA DEL MANDATO

La revocatoria del mandato es un instrumento democrático que brinda a los ciudadanos la opción de volver a usar el poder del voto para destituir o dejar sin efecto la elección de un mandatario. Teóricamente, permite al pueblo tomar esta decisión como castigo al mandatario por abandonar o incumplir el programa político con el cual fue elegido o por incompetencia. No obstante, la práctica muestra que también ha sido usado con frecuencia por los candidatos derrotados en la elección, como revancha política.

El constituyente Antonio Galán Sarmiento propuso la revocatoria basada en el mandato programático:

“Al residir la soberanía en el pueblo (...) este otorga un mandato a sus elegidos cuya claridad dependerá de haber hecho explícitas antes de las elecciones un programa por parte del mandatario, el cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a cuentas y revocarle el mandato” (Gaceta Constitucional 081/1991: 8-9).(...) El análisis comparado presentado durante la constituyente llevó a concluir que “la revocatoria del mandato es una figura con muy poco desarrollo; puesto que su existencia exige una cultura política avanzada, no sólo en el electorado sino en los partidos, movimientos y grupos políticos. Lo anterior, permite afirmar que en este sentido se está desarrollando aún la democracia y por ello no podemos ni trasladar, ni copiar las fórmulas adoptadas en otros países. (Welp & Rey, 2014, págs. 169-186).

La Registraduría Nacional explica que *“...El mecanismo de revocatoria de mandato está diseñado para defender el voto programático. En consecuencia, los habitantes de un determinado municipio o de un departamento de Colombia pueden pedir que sus Alcaldes o gobernadores sean retirados de sus cargos cuando exista insatisfacción general de la ciudadanía frente a la labor del mandatario o mandataria, o se presente incumplimiento del Programa de Gobierno.” (Registraduría Nacional, 2019, pág. Web).*

Uribe Mendoza analiza las razones que pueden explicar porque este mecanismo presenta resultados tan difusos que funciona unas veces, y otras no, comparando los casos de revocatoria a Samuel Moreno y a Gustavo Petro, ambos Alcaldes de Bogotá, con programas sociales similares y militantes ambos de partidos políticos de izquierda.

Entre esos factores, menciona la insatisfacción ciudadana, la composición del núcleo de ciudadanos que asume la iniciativa (si es grupo organizado o no), la efectividad del apoyo político del mandatario, el presupuesto con que cuentan los organizadores de la revocatoria, factores alternativos como el porcentaje de votos con que salió elegido y el disponer o no de una coalición de gobierno en el concejo. (Uribe Mendoza C. , 2016, págs. 18-20). En el caso de Samuel Moreno, quien había sido elegido para el período 2008-2011 la revocatoria no prosperó porque no se recolectaron firmas en la cantidad requerida (366.306) y el grupo de ciudadanos interesados desistió de la idea.

Entre los argumentos para iniciarla, el que generó mayor rechazo ciudadano fue su decisión de ampliar la restricción vehicular (pico y placa) desde las 6 am hasta las 8 pm. Hay que aclarar que cuando el núcleo de ciudadanos propuso su revocatoria, aún no eran públicos los escándalos de corrupción.

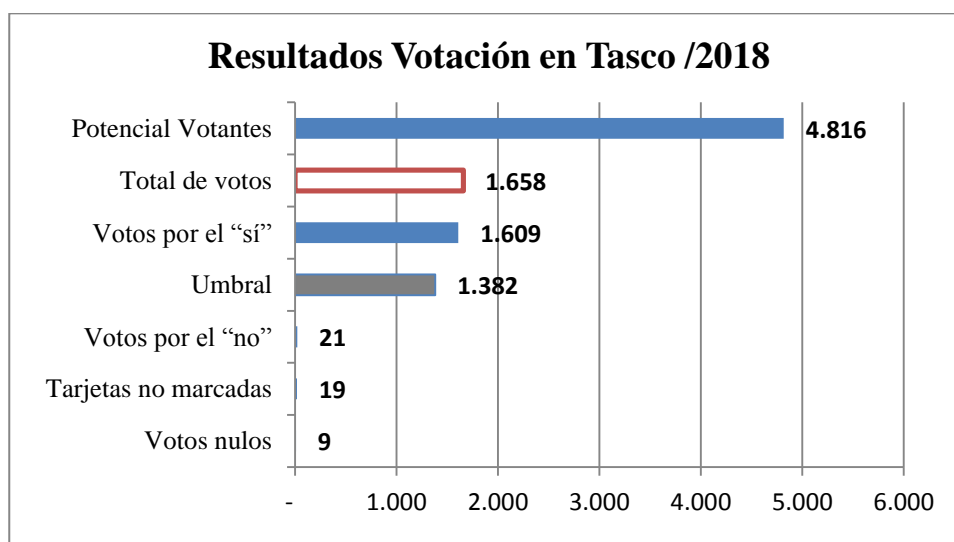
Retomando el análisis de Uribe Mendoza, y revisando no solo este caso, sino la revocatoria del mismo Gustavo Petro y luego la de Enrique Peñalosa, que se explican más adelante, se puede concordar en que la inconformidad ciudadana es una condición *sine qua non* para iniciar procesos de revocatoria. Igualmente, en que el proceso requiere apoyo de un partido o líder político y un presupuesto importante, para que logre su propósito. (Uribe Mendoza C. J., 2014, pág. 18)

En cuanto a la conveniencia o no de las revocatorias, Welp y Rey explican que una revocatoria evidencia buen funcionamiento de la democracia si la ciudadanía la aplica a una autoridad que ha perdido legitimidad y además cuando las instituciones competentes la convocan y esta tiene lugar respetando por igual los derechos de quienes apoyan y los de quienes se oponen a la revocatoria. Por el contrario, evidencia problemas en la democracia, si por ejemplo, es utilizada por partidos o candidatos que perdieron la elección previa como instrumento para *ajustar cuentas ajenas* a la gestión de la autoridad cuestionada.

“...Otro tanto ocurriría si la ciudadanía organizada encuentra obstáculos creados ad hoc para impedir la activación del mecanismo, pese a haber cumplido con los requisitos formales. Por otra parte, el proceso culminaría con un fortalecimiento de la democracia si:(d) la confianza en el sistema político se incrementa; (e) el gobierno ratificado incrementa su confianza y capacidad de gestión, o si, de ser desplazado, se resuelve el

conflicto por vías democráticas. Por el contrario, el mecanismo se mostraría ineficiente si el conflicto persistiese, revocada o no la autoridad, y la ciudadanía no incrementase su confianza en el sistema. (Welp & Rey, 2014, págs. 169-186)

Entre 1996 y 2013, en Colombia se había iniciado 109 solicitudes de revocatoria y solo hasta el 2018, se dio la *primera revocatoria exitosa* de un mandatario local, en Tasco (Boyacá), un pequeño municipio. “...De los 4.826 ciudadanos habilitados para votar, 1.658 ejercieron su derecho al voto, es decir un 34,43% del censo electoral, los cuales fueron plenamente identificados con estaciones biométricas al ingreso de los puestos de votación”. (Registraduría Nacional, 2018, pág. Web)



Gráfica 17. Resultado votación en Tasco/2018. Fuente: Registraduría Nacional. Elaboración propia

El líder de la revocatoria, Pedro Castañeda Rincón, que logró derogar el mandato del Alcalde Nelson Javier García Castellanos, manifestó: “*Estoy muy satisfecho porque la comunidad respondió en este proceso de revocatoria del mandato del Alcalde. Él no cumplió con su mandato de gobierno, dejó a los campesinos, mineros y transportadores abandonados (...) hizo un llamado a la ciudadanía para que, a través de los instrumentos legales, le haga frente a los Alcaldes y gobernadores que no cumplen con sus promesas*”. (Rodríguez S. , 2018, pág. Web).

Hasta ahora esa es la única excepción a la inviabilidad de la revocatoria, y se presenta en un municipio de menos de diez mil habitantes. La ilusión de una revocatoria urbana y en una capital de departamento, es aún lejana.

3.6.1 Revocatoria al Alcalde Gustavo Petro

El programa político de Gustavo Petro, llamado Bogotá Humana, presentó un fuerte discurso sobre inversión social con programas como el mínimo vital de agua potable para estratos 1 y 2, reducción de tarifas de Transmilenio y creación de Centros de Atención a Drogodependientes (CAMAD), entre otros. No obstante, medidas como prohibir las corridas de toros, la peatonalización de la carrera séptima o el cierre de 170 comedores comunitarios tuvo gran rechazo de la ciudadanía. (Uribe Mendoza C. J., 2014, pág. 189).

La medida que despertó mayor inconformidad entre los bogotanos fue el cambio del modelo de recolección de basuras, con el cual Petro delegó la prestación de este servicio a una empresa del Distrito creada expresamente para ese efecto, llamada Aguas de Bogotá, decisión que tomó por decreto, pese a advertencias de ilegalidad de los órganos de control.

Como resultado, el 18 de diciembre de 2012, a menos de un año de gestión, ya enfrentaba una investigación por parte de la Procuraduría General (Welp & Rey, 2014, pág. 11), debido a que se dejaron de recoger cerca de diez mil toneladas de basura “...lo que lo obligó a negociar con los operadores privados la creación de un modelo mixto para el servicio de aseo en la ciudad.” (Uribe Mendoza C. J., 2014, pág. 189).

“...Casi al mismo tiempo se le abría a Petro otro frente de batalla, con la solicitud de revocatoria radicada por Miguel Gómez Martínez (legislador por Bogotá, representante del Partido de la U) en enero de 2013. Entre los argumentos se encontraba el deterioro de la movilidad de la ciudad, el sistema de recolección de basura y la salud de los ciudadanos (El Tiempo, 2/01/2013)” (Welp & Rey, 2014, pág. 11).

Siguiendo el relato de Welp y Rey, al respecto, vemos que luego de la validación de firmas la Registraduría Distrital, dio curso a la revocatoria. La defensa de Petro presentó entonces un recurso de apelación y logró posponerla –prevista inicialmente para noviembre de 2013–, se fijó nueva fecha para el 2 de marzo 2014. Pero en diciembre de 2013, la Procuraduría General emitió un fallo disciplinario que dispuso la destitución de Petro por quince años para ejercer cargos públicos (Resolución PGN 340 de 2014) decisión frente a la cual, el equipo del Alcalde Petro acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organismo que en Resolución 5 de 2014, solicitó al Estado colombiano suspender los efectos de la decisión de la Procuraduría General de la Nación.

Petro fue restituido en su cargo el 23 de abril de 2014. El caso trascendió a tema de alcance nacional, mientras “...se criticaron las medidas del procurador, acusado de impartir sanciones de acuerdo con criterios políticos” (*Semana*, 22/06/2013). No obstante, según una encuesta de Ipsos-Napoleón Franco de abril de 2013, el descontento con la gestión de Petro alcanzaba el 61% de los encuestados, frente a 28% favorable.

Una vez que la revocatoria fue inminente, complementó la estrategia contra la convocatoria, con la presentación de múltiples acciones de tutela (*acción que fue denominada tutelatón*) para dilatar el proceso e intentar deslegitimar la revocatoria.

Pero cuando la destitución se convirtió en problema apremiante para el Alcalde, la cuestión de la revocatoria se transformó en herramienta del discurso político impulsando la “campaña por el no” “...acusando a los principales medios de comunicación de encontrarse bajo monopolio del estado nacional- y convocando con éxito multitudinarias manifestaciones. (...). Se constituyó con este fin el llamado “Comité de Defensa de la Bogotá Humana”, compuesto por más de 30 “nodos” que agrupaban distintos colectivos (animalistas, movimiento LGTB, partidos políticos y agrupaciones de izquierda, indígenas, ex miembros del M19, sindicatos, recicladores, entre otros). Los resultados fueron evidentes en la creciente popularidad de Petro, que de acuerdo a las encuestas alcanzó 62%; en un movimiento que parecería indicar el rechazo a la decisión del procurador de destituirlo del cargo (*La Silla Vacía*, 09/02/2014). (Welp & Rey, 2014, pág. 13).

La rápida secuencia de destitución, inhabilidad, reincorporación y revocatoria frustrada de Petro, analizada con las dimensiones de estudio propuestas por Uribe Mendoza, muestra que el núcleo de la iniciativa de revocatoria tenía apoyo político importante, liderado por Miguel Gómez Martínez, representante a la Cámara por Bogotá que obtuvo la votación más alta en ese momento con más de 44 mil votos.

A la iniciativa de Gómez Martínez se sumaron luego políticos y movimiento como el partido conservador. La destitución e inhabilidad ordenada por la Procuraduría en segunda instancia se dio el 13 de enero antes de culminar el trámite de revocatoria que fue cancelada, pero solo 10 días más tarde, un fallo de tutela ordenó suspender el proceso y por tanto la revocatoria se volvió a activar enfrentando el inconveniente de la falta de presupuesto para realizarla.

“...El 18 de marzo de 2014 el Consejo de Estado, volvió a dejar en firme la destitución e inhabilidad de Petro, alegando que las tutelas interpuestas no eran procedentes en su caso, pero inmediatamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expidió medidas cautelares a favor del Alcalde que no fueron acatadas por el Gobierno colombiano. A raíz de esto, el 22 de abril de 2014 el Tribunal Superior de Bogotá falló una tutela que ordenó acatar las medidas cautelares a favor de Petro, por lo cual el Alcalde fue restituido en su cargo”. (Uribe Mendoza C. J., 2014, pág. 191).

La apreciación de Welp y Rey respecto a esta revocatoria es que *“... ha puesto en evidencia las debilidades de la democracia colombiana, que refieren tanto a los diseños institucionales (poder excesivo otorgado a la Procuraduría), como al escaso apego a las reglas del juego manifestado por los distintos actores”.* (Welp & Rey, 2014, pág. 15).

Esta fallida revocatoria mostró también que los mandatarios elegidos pueden acudir a una serie interminable de opciones jurídicas, mientras los ciudadanos deben resignar su aspiración.

“...el 22 de abril de 2014 el Tribunal Superior de Bogotá falló una tutela que ordenó el acatamiento de las medidas cautelares a favor de Petro, por lo cual el Alcalde fue restituido en su cargo. Finalmente, en mayo del 2015 la Corte Constitucional anuló definitivamente el llamado a las urnas, atendiendo una solicitud de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según la cual, no se justificaba gastar 338 mil millones de pesos en la consulta de revocatoria, teniendo en cuenta que el periodo constitucional de mandato del Alcalde de Bogotá estaba a punto de finalizar. (Uribe Mendoza C. J., 2014, pág. 192).

3.6.2 Revocatoria a Enrique Peñalosa

Enrique Peñalosa, había sido Alcalde de Bogotá entre 1998 y 2000, y se presentó de nuevo para este cargo en 2007 saliendo derrotado por Samuel Moreno, quien fue elegido con el 43.7% de los votos.

Intentó otra vez en 2011, cuando lo derrotó Gustavo Petro quien obtuvo el 32%. Finalmente, en 2015 salió electo con cerca del 33% de los votos. Fue en este período cuando Peñalosa enfrentó una iniciativa de revocatoria a su mandato.

El 2 de enero de 2017, un grupo de ciudadanos conformado por sindicalistas y miembros de movimientos sociales radicaron en la Registraduría su solicitud para revocar al Alcalde. Entre las razones que argumentaban, la principal fue el retroceso que según ellos había sufrido la ciudad durante el primer año de gestión de Peñalosa en áreas como movilidad, salud y ambiente. (EFE, 2017, pág. On line).

Decisiones y propuestas controversiales del Alcalde se habían dado en mayo de 2016 al desalojar a la fuerza la “Calle del Bronx” popular vecindario de Bogotá, donde se vendía casi abiertamente toda clase de estupefacientes. También su plan de construir vías ecológicas en la reserva ambiental Van Der Hammen, y la reapertura de la Plaza de Toros, aunque esta decisión la tomó acatando una orden de la Corte Constitucional.

El Comité “Unidos Revocamos a Peñalosa”, conformado por 62 organizaciones sociales y sindicatos, no era el único interesado en revocarlo. También estaba el Comité “Revocamos a Peñalosa”, bajo el liderazgo del ex Alcalde de la ciudad, Gustavo Petro. Francisco Maltés, dirigente sindical de la CUT y líder de los organizadores explicó en su momento, que Peñalosa no dijo nada (durante su campaña) sobre intervenir la reserva ambiental Van Der Hammen, ni respecto a privatizar la empresa de teléfonos de la ciudad (ETB), ni sobre cambios en la construcción del metro, ni sobre despidos: “...en reiteradas ocasiones se comprometió a no despedir empleados del Distrito, y resulta que ya ha despedido unos 30 mil. (...) La tercerización laboral en los hospitales distritales llega al 80%, y en la mayoría de entidades es del 70%.” (AIL, 2017, pág. Web).

Sobre esta última queja, la administración de Peñalosa, a través de la directora del Departamento Administrativo del Servicio Civil, había explicado en mayo de 2016 que “...es falso afirmar que hay despidos masivos en las entidades distritales.(...) el Distrito cuenta con aproximadamente cerca de 71.000 trabajadores vinculados con diferentes formas de vinculación: hay 41.000 contratistas, 3.067 empleados temporales, 21.600 permanentes y 4.745 trabajadores oficiales.”.

También había informado que los contratistas que la administración anterior (la de Petro) había vinculado para labores relacionadas con el anterior Plan de Desarrollo ya no tendrían justificación para su permanencia. (Barrera Moreno, 2017, pág. Web).

Aunque la recolección de apoyos culminó entregando más de 700,000 firmas para revisión de la Registraduría y convalidación del Consejo Nacional Electoral - CNE, este organismo, a petición del Alcalde Peñalosa, anunció en mayo de 2017, que por primera vez revisaría sus reglamentos y que estudiaba un proyecto de resolución al respecto. (W Radio, 2017). La resolución no salió aprobada y daba vía libre a la convocatoria de la revocatoria.

El Alcalde Peñalosa interpuso una acción de tutela argumentando que la revocatoria violaba su derecho a la defensa, pues no se le había permitido refutar las acusaciones de incumplir su plan de gobierno. Además, argumentó que el CNE no revisó las cuentas de las campañas de la revocatoria.

El 12 de junio de 2019, la decisión a favor del Alcalde quedó en firme. La Corte Constitucional señaló que la Registraduría había afectado el debido proceso del Alcalde, al inscribir tres iniciativas de revocatoria, desconociendo su elección popular. El fallo explica que “... *la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía*” (Rodríguez J. , 2019, pág. Web).

Esta sentencia, es otra muestra de un cambio inesperado en la jurisprudencia constitucional, que le impone a la revocatoria y a otras formas de participación ciudadana requisitos a las que inicialmente no las obligó la Constitución. Prevalece en ella la idea de no permitir que una revocatoria quede convocada tan solo demostrando que se recolectaron las firmas requeridas.

También pidió a la Registraduría convocar audiencias públicas antes de convocar a revocatoria y ordenó al Congreso de la República reglamentar las revocatorias para garantizar los derechos al debido proceso y a la información

En adelante, se tendrán que demostrar otras tres cosas: Primero, que el mandatario incumplió su programa de gobierno o que hay inconformidad generalizada con su gestión.

Segundo, que se le garantizó su derecho a defenderse de las acusaciones invocadas para revocarlo, y tercero, que se respetaron los topes de financiación de la campaña revocatoria y que su contabilidad se llevó de acuerdo con las normas vigentes.

Parecen exigencias muy sensatas, y sin embargo con ellas será muy difícil que una revocatoria a un Alcalde de una ciudad mediana o grande resulte exitosa, no solo por la dificultad para cumplir los nuevos requisitos, sino también, por el tiempo que puede tardar el trámite de las demandas y apelaciones que habrá entre uno y otro paso.

De nuevo, lo ideal sería lograr un punto intermedio: Ni facilitar al extremo la revocatoria, como para que se convierta en instrumento de revancha política de los perdedores de una elección, ni dificultar tanto los trámites, que los ciudadanos cansados de un gobernante, incoherente con sus propuestas o no efectivo en sus resultados, deban soportarlo debido a la cantidad de exigencias y requisitos que obstruyen su anhelo.

La frustrada revocatoria de estos dos últimos Alcaldes, deja al descubierto una gran falta de consenso y de madurez política, para impedir que los sectores perdedores de una elección no salgan *ipso facto* a intentar la revocatoria de quien los derrotó, por revancha u oportunismo político. Es necesario que las ciudades del tamaño y complejidades de Bogotá cuenten con una clase política capaz de superar las diferencias partidistas e incluso sus convicciones sobre el modelo ideal de gobierno, para trabajar en la mejora efectiva de los niveles de vida de la población.

Una forma de avanzar en esa dirección, es la segunda vuelta para elegir Alcalde en Bogotá, que aprobó el Congreso y según la cual, si el ganador de la primera vuelta no logra votación mínima del 40% de los votos y superar en al menos 10 puntos a quien le siga en la votación, debe darse otra elección.

Los representantes a la Cámara por Bogotá Juan Carlos Lozada (liberal) y José Daniel López (Cambio Radical) lograron convencer a la mayoría de partidos políticos para que apoyaran la idea. La segunda vuelta otorgaría gobernabilidad al Alcalde electo y ayudaría a crear alianzas o al menos consensos políticos, para no desgastar tanto a los ciudadanos en largos, inocuos y costosos procesos revocatorios que solo llevan a entabrar y deslegitimar la gestión del elegido. (El Tiempo, 2019, pág. Web).

3.7 CONCLUSIÓN

Con la entrada en vigencia del Estado social de derecho, el rol del Estado cambió no solo en la formalidad constitucional sino también en la práctica. A través de sentencias, la Corte Constitucional, ha impuesto al Estado obligaciones relacionadas con la promesa constitucional de hacer real el ejercicio de los derechos, para esa población que antes no tenía posibilidad de participar en la toma de decisiones políticas.

No obstante, ni el desarrollo legislativo ni la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido coherentes con esta visión, y al contrario, sus sentencias han entorpecido repetidas veces el ejercicio práctico y efectivo de los derechos de participación política.

Sumado a lo anterior, la evidencia empírica muestra que el poder judicial tiende a invadir el campo de acción de los otros poderes imponiéndoles obligaciones, o negándoles decisiones que buscaban incentivar la participación, la democracia y el debate.

Eso ocurrió por ejemplo con el plebiscito sobre el acuerdo de paz, donde fallos judiciales y decisiones de control político del Congreso, desconocieron la decisión mayoritaria del pueblo, prefiriendo la democracia representativa a la participativa y deliberante.

Sucedió también con el referendo que buscó imponer penas de prisión perpetua para los violadores de niños, el cual fue obstruido por un fallo de la Corte bastante alejado de su propia línea jurisprudencial que le imponía el deber de destrabar en vez de entorpecer ese anhelo de la ciudadanía.

En los casos de las consultas populares mineras, se encontró que las decisiones judiciales ambiguas si bien no impidieron, si desestimularon el uso de este instrumento democrático.

Algo similar ha ocurrido con las revocatorias de mandato, entre las que solo una ha prosperado en un pequeño municipio de Boyacá, mientras en las grandes ciudades aún no han tenido éxito.

Los intentos por aplicar la revocatoria en Bogotá, sirven para demostrar el bajo nivel de consenso político y la carencia de capacidad de diálogo entre los dirigentes. Los unos se han mostrado incapaces siquiera de brindarle a su oponente la posibilidad de rebatir las críticas y los otros, abusaron en forma desleal del mecanismo de tutela y de las opciones jurídicas disponibles tratando de inundar al sistema judicial de demandas y de toda suerte de instrumentos jurídicos, para impedir que avanzara normalmente el proceso.

Sin embargo, en medio de esas dificultades, los mecanismos de participación democrática se van incrustando cada vez más en la cultura social y política, y están disponibles para que la ciudadanía, por lo general apática a participar, decida usarlos cuando crea que debe retomar las riendas del poder que delegó a sus representantes.

El uso verdaderamente democrático de los mecanismos de participación, no es el impulso a cualquier forma participativa, ni en cualquier coyuntura. Implica un equilibrio que contenga los intentos por utilizarlos deslealmente por parte de quienes solo buscan revanchas políticas o aprovechar las inconformidades de la gente, para captar sus votos en un ejercicio típico de la demagogia.

Tal equilibrio depende en buena medida de la sensatez con que las autoridades judiciales valoren las pruebas y antecedentes de cada sentencia que produzcan al respecto. Cuando la inseguridad jurídica impide predecir razonablemente el sentido de una sentencia porque una Corte no siempre mantiene su propia doctrina y jurisprudencia, aparece un estado de zozobra social y crece la desesperanza que tanto daña a la democracia⁴⁷.

⁴⁷Nota: Entre mayo y junio de 2019, se oían voces de líderes sociales que proponían la revocatoria de las Cortes, cansados de un sistema de justicia poco efectivo, al que acusan además de tener sesgos políticos y varios casos de corrupción. Este tipo de propuestas populistas, que en principio son poco viables, son otro síntoma de la gran distancia que existe entre la democracia que se desea y aquella en que vivimos.

4 CONCLUSIONES

La presente investigación planteó como problema establecer si el deficiente diseño constitucional y legal de los mecanismos de participación en Colombia y la existencia de una serie de barreras a este derecho, estarían impidiendo la materialización de la democracia participativa, en los términos consagrados en la Constitución Política de 1991.

Se concluye en primer lugar, que el diseño de esos mecanismos en nuestros textos constitucionales sigue la línea de la mayoría de normas constitucionales en América Latina, haciéndolas meramente enunciativas de derechos, y dejando, el desarrollo normativo en leyes reglamentarias.

A lo largo del trabajo, encontramos que el desarrollo legislativo no ha sido favorable al derecho a la participación, y por el contrario, el análisis normativo evidencia que la mayoría de las normas producidas al respecto se orientan a imponer restricciones y condiciones bajo las cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho.

Son graves las limitaciones derivadas de la falta de una línea jurisprudencial que con mayor claridad resuelva a favor de la participación ciudadana las dudas y controversias por fallas de trámite. Además, la frecuente variación en los criterios de decisión de las altas cortes no solo demuestra falta de coordinación y consenso jurídico al interior de la rama judicial, sino que envía un mal mensaje a la opinión pública. El efecto es mayor, si se tienen en cuenta los frecuentes escándalos por corrupción, con magistrados acusados de graves delitos.

En cuanto a las limitaciones de tipo político, se destaca la falta de diálogo y la polarización entre fuerzas políticas rivales, lo cual sin duda influye negativamente en los votantes, llevándolos a decidir entre las propuestas de uno u otro sector no a partir de un análisis juicioso de los puntos a favor y en contra, sino a partir de identificar al contradictor político como un rival al que nunca debe dársele la razón y mucho menos un voto.

De otra parte, en lo institucional la falta de diálogo y de coordinación entre los diferentes poderes, lleva a que con demasiada frecuencia las decisiones de uno de ellos sean desconocidas por una de los otros.

En materia institucional, se evidencia que la falta de armonía y de coordinación entre los diferentes órganos del poder público, lleva a que con demasiada frecuencia, se presente decisiones contradictorias. El problema se hace notorio porque hay vacíos de orden normativo y no es fácil delimitar con plena claridad las competencias y atribuciones de las autoridades en sus distintos niveles, por ejemplo, cuando los alcaldes municipales apoyaron e incluso impulsaron consultas populares para prohibir la actividad minera en su territorio desconociendo que es la nación y no el municipio quien ostenta la titularidad de los derechos de explotación del subsuelo, artículo 332 de la Constitución Política.

La investigación permite concluir que es imperioso que los legisladores tomen conciencia respecto a que cada plazo, cada condición y cada trámite que se le imponga a los ciudadanos para ejercer sus derechos democráticos, se convierte en un obstáculo que no solo no está contemplado en la Constitución Política, sino que resulta totalmente ajeno al espíritu amplio y participativo que inspiró al Constituyente de 1991.

La Constitución de 1991 fue la respuesta del país al anhelo de inclusión y reconocimiento de los diversos sectores y grupos de la sociedad, tradicionalmente excluidos de los pactos constitucionales, tal y como como ocurrió con el grupo desmovilizado del M-19, que se alzó en armas contra un *statu quo* que mantenía los privilegios de unos pocos a costa de las privaciones de muchos, y que, como se recordó en este trabajo, logró elegir la cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, sin ningún tipo de privilegio derivado de los acuerdos de paz, apelando exclusivamente al voto de los ciudadanos.

De ahí, que el texto constitucional adopte una noción plurivalente de la participación, confiriéndole el doble carácter de derecho y de deber, entendiéndola además, como uno de los principios fundamentales del estado social de derecho. Por tanto, el pluralismo, la inclusión, la apertura democrática, la ampliación de las oportunidades reales de las personas para decidir en libertad y democracia, son elementos que debieran estar

presentes en todo el desarrollo legislativo de los derechos de participación e inspirar las decisiones de las altas cortes, puesto que se trata de los principios que fundamentan la actual Constitución Política.

Esta investigación logró evidenciar, que los colombianos poco creen en su democracia y han perdido gradualmente la confianza en sus instituciones, además, tampoco creen que al votar haya cambios significativos para su nivel de vida o el de su comunidad (Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018, pág. 91).

De igual forma, que persiste la crisis de la representatividad, que se expresa en que los ciudadanos no se sienten representados por los *representantes*⁴⁸ que elige. Esa crisis se evidencia en los bajos niveles de aceptación de los partidos políticos. Conceptualmente esto permite concluir que al no sentirse representada, la gente pierde confianza en las instituciones. Las cifras muestran que el riesgo de que un gobierno elegido democráticamente pueda convertirse en uno de corte autoritario, como sucedió en Venezuela, es real y probable. En Colombia, solo 60.2% de los ciudadanos consideran que la democracia es el mejor sistema de gobierno. El restante 40% simplemente está considerando opciones diferentes, entre las que está la dictadura o la anarquía. (Portafolio, 2019, pág. Web)

Como se expuso a lo largo de la investigación, el descontento generalizado con el desempeño de las democracias en América Latina, se relaciona con la insatisfacción que sienten las personas sobre sus instituciones. Al respecto, The Economist plantea que América Latina es un continente de descontentos y revela que cerca de la tercera parte de los ciudadanos desea emigrar. (The Economist, 2019, pág. Web).

A lo anterior debe agregarse el uso sesgado de los mecanismos de participación, para promover decisiones que lejos de ampliar la democracia, la van a limitar y restringir. Es el caso de la revocatoria del mandato cuando se usa por parte de grupos políticos que perdieron elecciones, como instrumento de castigo o de revancha contra su oponente, sin importar que esté cumpliendo o no sus promesas de campaña y su plan de gobierno.

⁴⁸ Nota: Entiéndase este término en su sentido amplio, incluyendo a todas aquellas autoridades elegidas por voto popular, en cualquier circunscripción. (congresistas, diputados, concejales, ediles)

También existe el sesgo contrario, el de un gobernante que con tal de impedir su revocatoria, abusa del derecho haciendo que sus seguidores instauren cientos de acciones judiciales (acciones de tutela) idénticas en varios juzgados para entablar la marcha de la revocatoria, o pidiendo instancias de defensa no contempladas en la ley, argumentando violaciones al debido proceso y a sus derechos humanos fundamentales.

Dentro de las limitaciones jurídicas, a lo largo de este trabajo se han expuesto puntualmente los casos en que contrariando su propia jurisprudencia, las altas cortes colombianas han optado por limitar y entablar, en vez de impulsar el derecho de los colombianos a una participación efectiva.

Entre estos casos, debe mencionarse el referendo sobre prisión perpetua a violadores de niños, obstruido por decisiones judiciales. El caso emblemático que ilustra cómo las decisiones del poder judicial y del legislativo desconocen una votación popular, es el del plebiscito por la paz.

Al triunfo inesperado del NO, siguió una infortunada serie de reacciones políticas, judiciales y legislativas que en la práctica, resultaron burlando la decisión del pueblo de rechazar el acuerdo de paz con las FARC. La burla a la decisión del pueblo ilustra todo lo que no debe hacerse si en verdad se quiere ampliar y fortalecer la democracia mediante la participación.

Del recuento histórico y del seguimiento que se hizo a lo largo de este estudio a la forma como operan los mecanismos de participación democrática en Latinoamérica, concluimos, que ni en lo político ni en lo judicial, se deben cuestionar, por duras que sean, las decisiones soberanas del pueblo. Es un precedente que promueve la anarquía y solo cuando las decisiones mayoritarias arrasan con los derechos y opciones de las minorías, es justificable moderar el alcance de las mismas, pero nunca desconocerlas.

Se pudo observar, que los gobiernos tienen una amplia gama de opciones a las cuales acudir para desconocer la voluntad del pueblo. Es necesario entonces, cerrar la puerta a esas arbitrariedades, por ejemplo legislando para que luego de un resultado adverso se le prohíba al gobierno que durante su mandato, tramite leyes o convoque de nuevo al pueblo para tramitar un asunto ya decidido en las urnas.

En lo jurídico, como se ha reiterado tantas veces en este trabajo, coincidimos en que se debe procurar una línea jurisprudencial y una doctrina jurídica estable y coherente con los precedentes judiciales. La seguridad jurídica, es uno de los pilares de la democracia que se construye precisamente a partir de decisiones judiciales predecibles y enmarcadas en los valores superiores de un estado social de derecho.

En lo legislativo, el Congreso de la República, debe trabajar más en defensa de su independencia y capacidad. Eso mejora los niveles de respaldo de la opinión pública sobre su trabajo.

La conclusión politológica sobre el desarrollo institucional de nuestra democracia en lo relacionado con la efectividad de los mecanismos de participación es, que si bien es cierto, que las normas constitucionales consagran la defensa y la promoción de esos derechos, el desarrollo legislativo no siempre ha sido coherente con este principio, convirtiendo a la legislación en otra barrera a la participación efectiva, en vez de ser el instrumento impulsor de este derecho superior.

En cuanto a la operatividad de los mecanismos de participación democrática, en procesos de trascendencia nacional nuestras conclusiones específicas son:

En el referendo de 2003, convocado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, la derrota del gobierno fortaleció las instituciones democráticas y demostró de nuevo que no siempre las iniciativas impulsadas desde arriba son exitosas. También demostró que las falacias y la propaganda sesgada pueden tener efecto devastador en el desarrollo de estos mecanismos.

En el referendo de 2010, sobre prisión perpetua para violadores de niños, impulsado por la fallecida Senadora Gilma Jiménez, el cambio en la línea doctrinal y jurisprudencial de la Corte Constitucional, unido a un celo exagerado en la interpretación normativa y en la exigencia de trámites y formalidades que bien podían subsanarse, impidieron en su realización.

Queda pendiente la discusión sobre la conveniencia de esta iniciativa, que algunos juristas no dudan en calificar como “populismo punitivo” que en la práctica lo que esconde

es una desconfianza absoluta en el pueblo cuando de manera directa pretende incidir en decisiones que los afectan.

El Plebiscito de 2016 sobre el proceso de paz con las FARC convocado por el expresidente Juan Manuel Santos, dejó varias conclusiones politológicas: Primero, el escaso interés popular en la votación, reflejado en la enorme abstención de 63%.

Segundo, el fracaso del gobierno que trató sin éxito, de simplificar el enorme asunto a decidir, reduciéndolo a una fórmula simplista de: “está usted a favor o en contra de la paz”.

Tercero, muestra que la jurisprudencia y la doctrina constitucional se cambiaron, para adaptarlas a ciertas circunstancias políticas.

Cuarto, evidencia la falta de diálogo político, y la grave polarización de la sociedad, instigada por sectores radicales del espectro político, que en un tema de interés superior, como la paz, debía minimizarse para encontrar soluciones concertadas por los diversos sectores que se encontraban en las orillas diferentes.

Sobre las consultas populares en temas mineros y ambientales: La Corte Constitucional negó que este mecanismo tuviese el alcance para prohibir la explotación minera en un territorio. No obstante, dejó claro que las autoridades locales y las del gobierno nacional debían discutir, acordar y coordinar las decisiones al respecto. También exhortó al Congreso a legislar sobre los mecanismos de coordinación y concurrencia que debían aplicarse.

La consulta popular de 2017 contra la corrupción, impulsada por sectores de izquierda liderados por Claudia López⁴⁹, muestra el curioso caso de una idea política derrotada en las urnas, que sin duda representaba un anhelo popular, pero que al contrario del plebiscito por la paz, supo encontrar apoyo político posterior a la derrota convirtiéndola en oportunidad para legislar al respecto, argumentando un existente “*mandato anticorrupción*”.

⁴⁹ Nota: Para la fecha de en la que concluyó esta investigación, Claudia López Hernández resultó elegida como alcaldesa de la ciudad de Bogotá D.C., para el periodo constitucional 2020-2023.

El fracaso en el trámite de las iniciativas legislativas que se discutían en el Congreso, dejó en evidencia la falta de verdadero compromiso de los líderes que las presentaron y respaldaron inicialmente.

En la Consulta popular de 2017 sobre las corridas de toros, sucesivos fallos contradictorios del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la Corte Constitucional llevaron a la situación actual, que ratifica la competencia para prohibir o permitir las corridas de toros en el Congreso, no en autoridades locales.

La Corte prácticamente decidió no decidir. De una parte, se abstuvo de prohibir las corridas y de otra, también se abstuvo de ordenar que se tramitara la consulta. La conclusión, es que los derechos culturales de las minorías, que según principios constitucionales deben protegerse de las mayorías cuando éstas pretenden imponerles sus opiniones y puntos de vista, siguen en discusión.

Para el caso de la revocatoria de mandato al Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro, en paralelo corría un proceso sancionatorio que llevó a su destitución e inhabilidad, razón que detuvo la revocatoria. Posteriormente, tras acudir a estrategias judiciales como la de interponer cientos de acciones de tutelas idénticas en varios juzgados para obstruir su destitución, y luego, acudir a una instancia internacional (Comisión Interamericana de derechos Humanos), el Alcalde Petro fue restituido. La más grave consecuencia de este caso, en términos de materialización de la participación ciudadana, es que mostró a otros gobernantes cuestionados, cual es el camino y los instrumentos que les permitirán quedarse en sus cargos burlando la voluntad popular.

La revocatoria al siguiente Alcalde Mayor, Enrique Peñalosa, muestra cómo este instrumento de participación, es usado, en forma prematura y poco sustentada por parte de los opositores. La revocatoria comenzó el 9 de junio de 2006, a solo 6 meses de la posesión del Alcalde en su cargo. El 1 de enero de 2017 se inscribió el comité para recoger las firmas requeridas. La defensa del Alcalde discutió en distintas instancias judiciales, las motivaciones del comité revocatorio, la validez de las firmas, la veracidad de la contabilidad del comité y argumentó su derecho a elegir y ser elegido.

En los trámites judiciales de ambos alcaldes prevalecieron los derechos de los cuestionados, ante los de los cuestionadores y muestra mecanismos de participación ligados a un diseño jurídico y normativo excesivamente garantista de los derechos políticos de las autoridades que se desean revocar, mientras la ciudadanía interesada en revocar debe postergar su aspiración a la espera de decisiones judiciales cuyos plazos se alargan por las numerosas acciones jurídicas que pueden interponerse. Esto prácticamente hace inviable la revocatoria de mandato en Colombia. De nuevo, normas de inferior nivel derrotan el mandato constitucional. Otra conclusión es que las diferencias de opinión respecto a la forma en que se gobierna, no deberían llevar a interminables confrontaciones judiciales, ni ser pretexto para abusivas revocatorias, que llevan a la frustración de la gente y a la ingobernabilidad política.⁵⁰

A lo largo de este trabajo se han expuesto casos en que se ha ejercido presión ciudadana para que leyes polémicas sean sometidas al voto en mecanismos de democracia participativa, lo cual pareciera contradecir a los teóricos de la democracia representativa. Sin embargo, se ha visto como esos mecanismos son utilizados por representantes ya elegidos para lograr mayores poderes, contrariando la esencia misma de la democracia. Por eso, coincidimos con Lissidini, respecto a la insuficiencia de ambos modelos para explicar la realidad política.(Lissidini, 2011, pág. 2)

Nuestra conclusión es que en Colombia y en la mayor parte de América Latina, subsisten ambos modelos, y que también hay consenso sobre la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, no obstante, se mantiene el debate de cuál debe ser la combinación más adecuada para lograr fortalecer el sistema democrático.

En lo general, las barreras que enfrenta la democracia participativa para lograr su efectividad, no se han superado. Así se desprende de la aplicación del test de prueba, que se construyó para evaluar su avance y cuya sustentación se encuentra en la sección de Anexos.

En lo particular:

⁵⁰ Nota: Con posterioridad a este proceso de revocatoria, avanzó en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo para instaurar la segunda vuelta en la elección de alcalde mayor de Bogotá. Este proyecto, fue aprobado con el Acto Legislativo 03 del 25 de julio de 2019, tiene como objetivo, ayudar a la gobernabilidad y a la búsqueda de consensos mínimos entre el alcalde elegido y sus opositores políticos.

Persisten las barreras sociales y a pesar de la reducción de la pobreza, y algunos avances en la cobertura de educación superior, ellas son una realidad que oprime a grandes grupos de la población y le impide el ejercicio de sus derechos a la participación.

Lo mismo se concluye respecto a las barreras económicas, con indicadores de crecimiento que han sido históricamente positivos pero insuficientes para “quebrar” el bajo nivel de ingreso y con un desempleo que recientemente vuelve a tomar impulso.

Las barreras culturales se mantienen, llegando a niveles que mejoran pero que aún no son aceptables, en cuanto a la presencia de mujeres en el Congreso de la República y al conocimiento general de los mecanismos de participación. Para el actual periodo legislativo 2018-2022 se posesionaron 56 mujeres, es decir el 21,7 % del total de 258 congresistas.

Las barreras normativas y legales han dado varias veces al traste con los derechos de participación de las personas. La inseguridad jurídica derivada de los cambios en la jurisprudencia y doctrina de las altas cortes es la consecuencia.

La falta de transparencia y la corrupción se han detectado en varias encuestas de amplio alcance como uno de los principales problemas del país. El índice de corrupción y la opinión ciudadana sobre el sistema electoral siguen en niveles lamentables, lo cual además alimenta el desánimo y la falta de respaldo de los ciudadanos a sus instituciones políticas, restringiendo en consecuencia su participación por apatía y descrédito.

Las barreras políticas, analizadas en cuanto a la cultura política y la opinión ciudadana sobre la política e instituciones, dan señales de alarma. Menos del 30% de la población adulta cree que Colombia es un país democrático y respalda la democracia. La mayoría de la población (61%) no confía en partidos ni en movimientos políticos y un 45.8% no confía en jueces ni magistrados.

Se concluye que la hipótesis de trabajo se confirma permitiendo afirmar que en Colombia, el derecho constitucional a la participación ciudadana es una figura retórica y formal, por cuenta de las trabas que se le han impuesto con sentencias judiciales y nuevas normas con requisitos inalcanzables en la práctica.

Estas limitaciones, unidas a las barreras de tipo político, social, económico, cultural, y de falta de transparencia, hacen que nuestro entorno sea hostil y lleno de dificultades para la participación efectiva.

En los indicadores de satisfacción con la democracia es alarmante que solo el 25% de los colombianos se sientan satisfechos con su democracia y que el 80% cree que se gobierna para beneficio de los grupos poderosos. La confianza en el poder judicial solo es de 23%, en el Congreso del 20%, y en los partidos políticos 16% (Latinobarómetro, 2018, págs. 35-38 y 51-53).

Los autores desean llamar la atención sobre algo que explican Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, nuestras democracias no están enfermas por enfrentarse a un tirano. Lo están porque la gente buena que vota para construirla, termina apoyando demagogos que se hacen elegir con democracia, para luego perpetuarse con autoritarismo. Añadimos, que su enfermedad se agrava por la corrupción y la falta de transparencia vigentes en nuestro sistema político: “...*Las democracias pueden fracasar a manos no ya de generales, sino de líderes electos*” (Levitsky & Ziblatt, 2018, pág. 5)

Para confrontar este peligro, concluimos que es necesario acometer múltiples cambios:

Enfrentar decididamente la corrupción, castigando sin temores a los culpables y cerrando las puertas por donde se escapan impunes los defraudadores del erario público.

Reformar el sistema judicial para que sus decisiones se fundamenten en los principios superiores de la Constitución Política, que permita decisiones democráticas, que respete el espíritu incluyente y pluralista del Constituyente de 1991, y evite legislar o tomar decisiones judiciales defendiendo el *statu quo* en contra vía de la voluntad legítima del constituyente primario cuando decide participar democráticamente.

Promover una cultura política que pierda el miedo y la desconfianza en la participación democrática, capaz de aceptar las diferencias, sin pretender imponer el punto de vista propio, sobre el de los demás y defendiendo nuestras convicciones con deliberación y debate, dejando la descalificación *a priori* o el rechazo que justifica la violencia.

Mejorar el nivel de debate, aprovechando la capacidad investigativa y de análisis que proviene de las universidades, para divulgar la cultura democrática, atreviéndose a incluir nuevas evidencias, nuevas miradas y formas argumentativas que sean capaces de generar opciones para conseguir verdaderas transformaciones sociales.

Deseamos enfatizar que los indicadores de descrédito y desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia, las altas cifras de abstención electoral y la presencia de fuertes barreras a la participación son señales de alarma que la sociedad debe tomar en cuenta y atender con mucha seriedad, pues como se desprende del análisis teórico y práctico efectuado en esta investigación, el diseño de la democracia en las constituciones no se satisface con la consagración del voto universal ni con el establecimiento formal de mecanismos de participación. La democracia necesita participación real.

De no atender oportuna y eficientemente estas señales, nuestra democracia, que aún con todas las dificultades que ha enfrentado ha logrado mantenerse, podría correr el mismo destino de aquellos países que desatendieron las señales, y que hoy procuran recuperarla de manos de gobiernos autoritarios que en su momento aprovecharon las debilidades de este sistema de gobierno y se hicieron elegir por voto popular.

ANEXO 1: INDICADORES DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Se señalan los instrumentos estadísticos que se han utilizado en esta investigación con los cuales hemos evaluado la calidad y la efectividad de la participación en Colombia, considerando la evolución del modelo democrático en los últimos años con ocasión de la promulgación de la Constitución de 1991.

Índice de Democracia (Democracy Index)- (The Economist Intelligence Unit)

Para evaluar la democracia en el mundo, la Unidad de Inteligencia de la Revista The Economist, elabora un índice con 60 indicadores, agrupados en cinco categorías: Proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política. Cada una de esas categorías es calificada en escala de 1 a 10. El índice general es el promedio simple de los índices de las cinco categorías. (The Economist I. U., 2019, págs. 48-58)

Índice sobre el Estado de la Democracia en el Mundo. (Institute for Democracy and Electoral Assistance)

El Índice sobre el Estado de la Democracia en el Mundo, preparado por IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018, págs. 10-12), se construye sobre cinco pilares: gobierno representativo, ejercicio de los derechos fundamentales, controles institucionales al gobierno, administración pública imparcial y participación efectiva.

Edelman Trust Barometer (Confianza en las instituciones)

La Encuesta Anual de Confianza y Credibilidad realizada por Edelman Intelligence -Edelman Trust Barometer-, califica globalmente la confianza en cuatro instituciones básicas: gobierno, prensa y medios, negocios y ONG's. Los recientes resultados globales para 2019 muestran un modesto incremento en el índice de confianza, matizado con una baja confianza en el sistema. (Edelman, 2019, págs. 51-61).

Índice de Libertad Humana. (Cato Institute, Fraser Institute & Friedrich Naumann Foundation)

En el índice de libertad humana, CATO Institute investiga la situación de las libertades en el mundo, incluyendo las personales y las económicas con 79 variables en 12 categorías principales:

Imperio de la ley	Seguridad y protección
Libertad de movimiento	Libertad religiosa
Libertad de asociación, reunión y sociedad civil.	Libertad de expresión e información
Libertad de identidad y relaciones	Tamaño del gobierno
Sistema legal y derechos de propiedad.	Sistema monetario
Libertad de comercio internacional	Regulación de crédito, trabajo y negocio.

El índice sirve para examinar las conexiones conceptuales y reales entre libertades individuales, económicas y democracia, en diferentes niveles de desarrollo. (CATO, Fraser, & Friedrich Naumann, 2019, págs. 18-22)

Encuesta de Cultura Política DANE

La Encuesta de Cultura Política del DANE, que se hace cada dos años, genera información estadística confiable acerca de la cultura política colombiana, captando las percepciones y prácticas relacionadas en el entorno político, entre personas mayores de 18 años. Recoge datos sobre prácticas asociadas a la participación social y ciudadana, valoraciones y percepciones acerca del sistema democrático y los motivos que tienen para vincularse o no a los procesos electorales. Investiga variables sobre participación de la población en grupos u organizaciones en el último año, conocimiento de mecanismos y espacios de participación ciudadana, características que se asocian con la democracia,

percepciones de la población sobre el sistema democrático y la cultura de la legalidad. (DANE, 2017, págs. 26-27)

Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia.

El Informe sobre la calidad de la Ciudadanía en Colombia nace de una idea tomada del Instituto Nacional Electoral - INE de México y del trabajo adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE, la Facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana y la firma encuestadora Cifras & Conceptos. Abarca aspectos relevantes sobre el Estado social de derecho, acceso a la justicia, características de la participación política y la convivencia comunitaria y familiar, así como la identificación de valores y componentes que podrían diagnosticar la calidad de la ciudadanía en Colombia. (Registraduría Nacional, CEDAE, & Universidad Sergio Arboleda, 2013, págs. 7-8)

Informe de Latinobarómetro

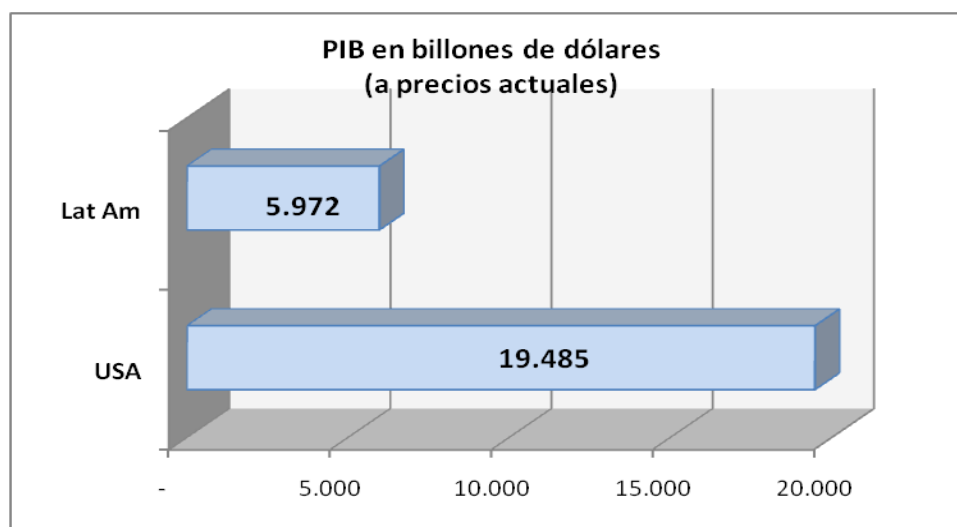
Este estudio es producido por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, que es la única responsable de los datos. En 1995, realizó el trabajo de campo de la primera ola de encuestas de América Latina que incluyó 8 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A partir de 1996, el estudio se hace en 17 países, incorporándose en 2004 República Dominicana, completando así los 18 países latinoamericanos, con la excepción de Cuba.

A la fecha, se han realizado 22 olas de mediciones con un total de 430.138 entrevistas. La medición de 2018 aplicó 20.204 entrevistas, entre el 15 de junio y el 2 de agosto de 2018, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región, que alcanza 650 millones de habitantes. En 2018 hubo retraso en la aplicación del estudio en Nicaragua y Venezuela que aplicaron casos entre el 15 de julio y 2 de agosto, por las situaciones de crisis que se viven en esos dos países. El resto de los 16 países aplicaron el estudio en el plazo habitual del 30 días entre el 15 de Junio y 15 de Julio de 2018 (Corporación Latinobarómetro, 2018, pág. 3).

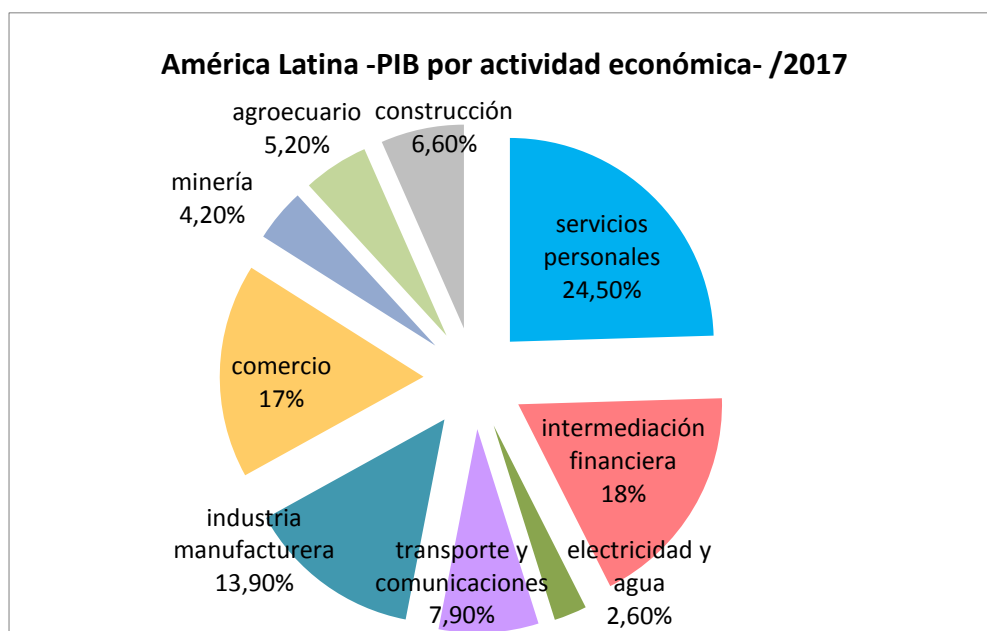
ANEXO 2: ESTADÍSTICAS E INDICADORES AMÉRICA LATINA.

A continuación se presentan la lista de tablas utilizadas en este capítulo, en las que se exponen los diferentes datos estadísticos que han sido objeto de consulta y análisis crítico para exponer nuestras consideraciones en los temas abordados en la investigación:

Gráfica 1: Producto Interno Bruto Latinoamérica - USA



Fuente de datos: World Bank. Elaboración propia. Gráfica: Valor del PIB a precios corrientes



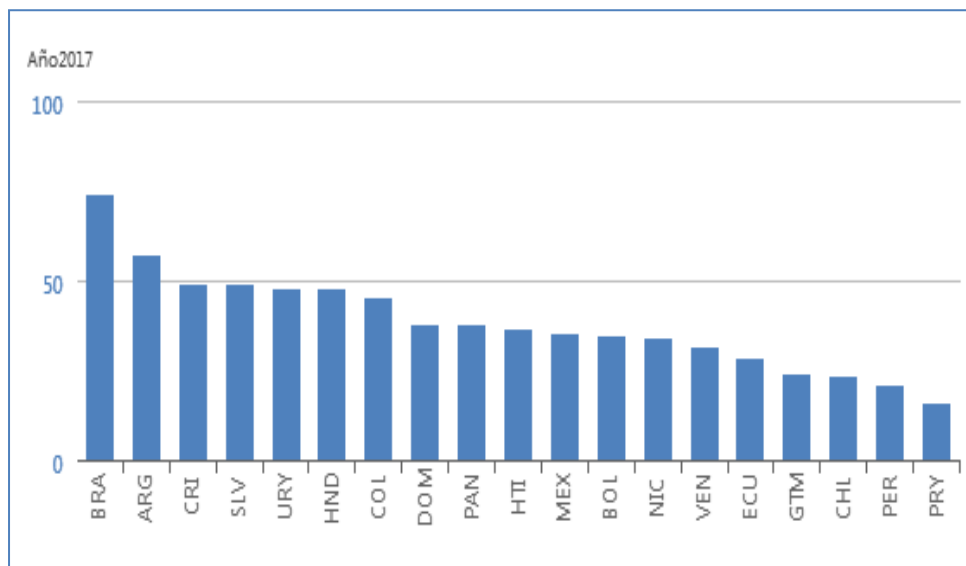
Tomado del portal web de CEPAL: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>

Tabla 1: Principales productos de exportación según participación en el total.

Principales productos de exportación según participación en el total	
Petróleos crudos	6.1
Vehículos automotores para pasajeros (excepto los autobuses)	5.7
Mineral y concentrados de cobre	3.9
Soya	3.6
Camiones y camionetas (incluidos los vehículos de ambulancia)	3.5
Otras partes para vehículos automotores, salvo motocicletas	3.4
Máquinas de estadística que calculan a base de tarjetas o cintas	2.7
Mineral de hierro y sus concentrados (excepto piritas de hierro tostadas)	2.3
Cobre refinado (incluido el refundido)	2.3
Tortas y harinas de oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal	1.7

Tomado del portal web de CEPAL⁵¹

Gráfica 3: Deuda externa como porcentaje del PIB



Tomado del portal web de CEPAL⁵²: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>

⁵¹ Nota: Tomado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>

⁵² Nota: Tomado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>

Gráfica4: Desempleo América Latina.

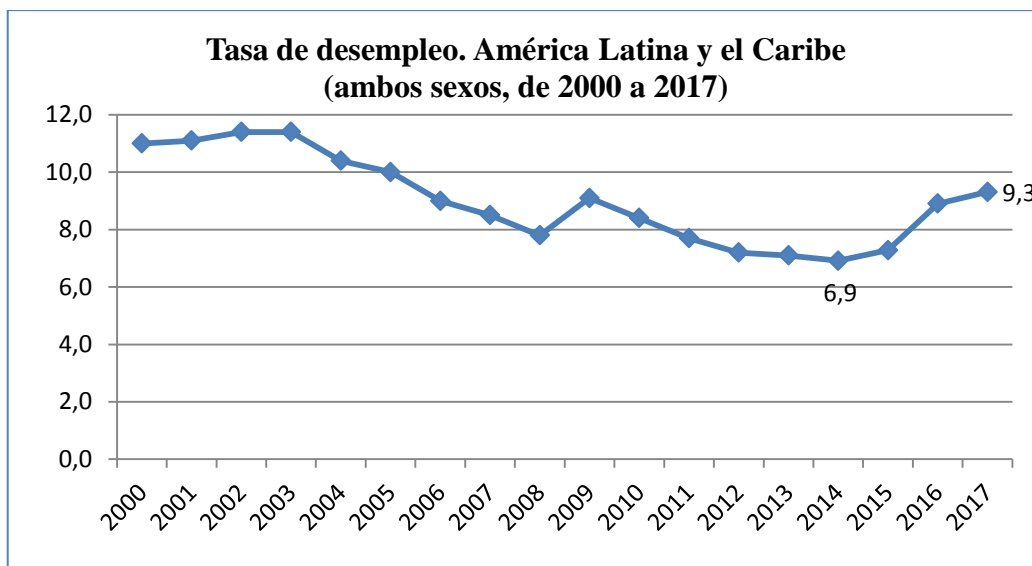
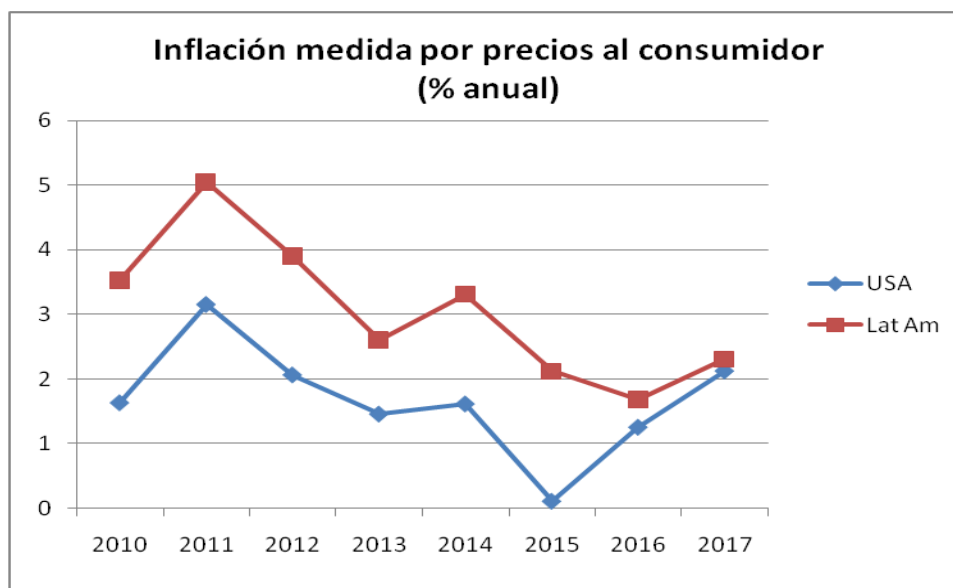


Tabla 2: Inflación por aumento de precios al consumidor.

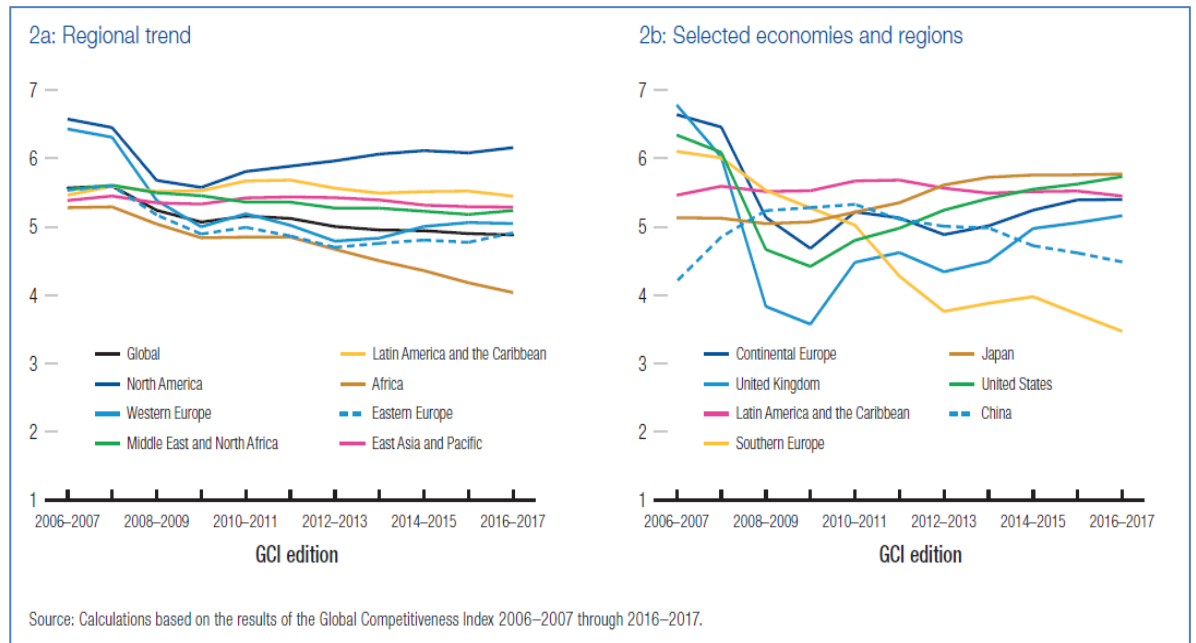
Inflación medida por el aumento en precios al consumidor (% anual)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
USA	,64	,157	,069	,465	,622	,119	,262	,13
LATAM	,523	,042	,898	,606	,314	,128	,689	,312

Fuente de datos: World Bank. Elaboración propia.

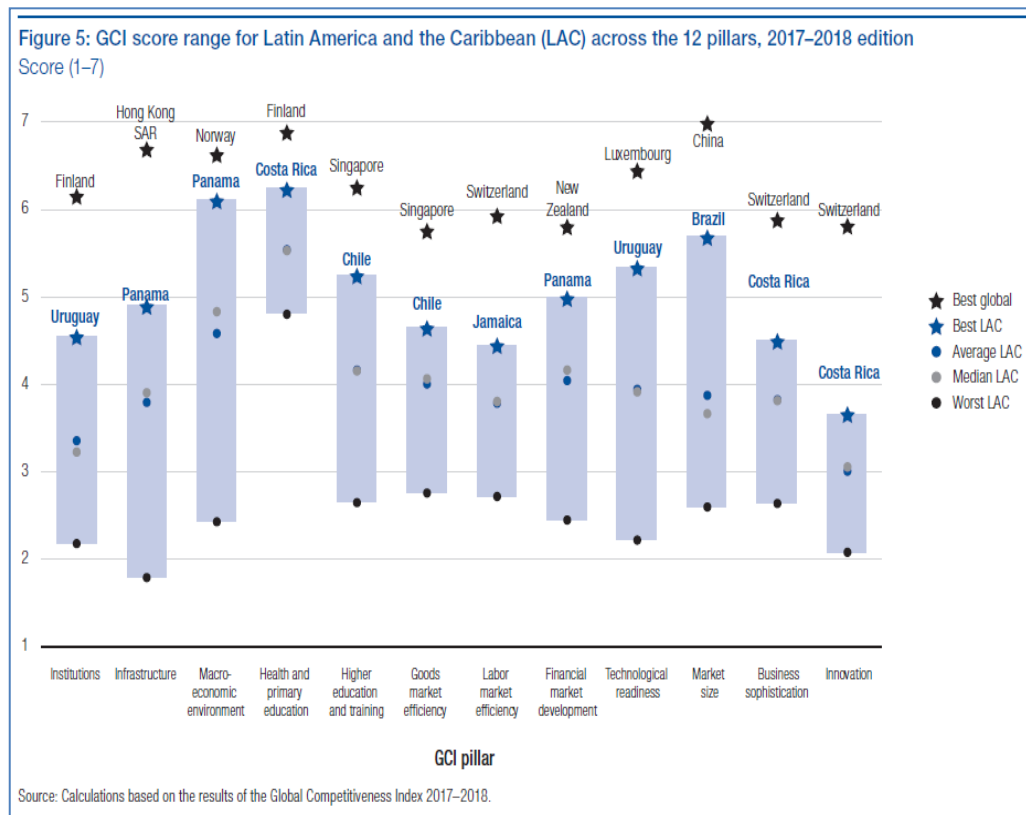
Gráfica5: Inflación América Latina - USA



Gráfica6: Índice de competitividad global (GCI)⁵³



Gráfica7: Desempeño Educación Superior



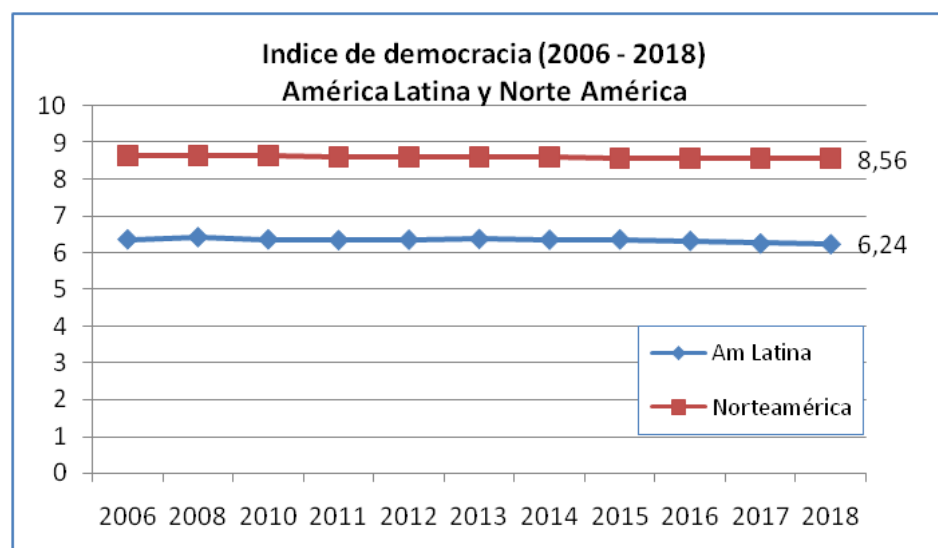
⁵³ Global Competitive Index, es el índice de competitividad calculado por World Economic Forum (WEF).

Tabla 3: Índice de democracia 2018: Tipo de Régimen

Latin America and the Caribbean 2018									
	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
Uruguay	8.38	15	1	10.00	8.57	6.11	7.50	9.71	Full democracy
Costa Rica	8.07	20	2	9.58	7.50	6.67	7.50	9.12	Full democracy
Chile	7.97	23=	3	9.58	8.57	4.44	8.13	9.12	Flawed democracy
Trinidad and Tobago	7.16	43	4	9.58	7.14	6.11	5.63	7.35	Flawed democracy
Panama	7.05	45	5	9.58	6.07	6.67	5.00	7.94	Flawed democracy
Argentina	7.02	47=	6	9.17	5.36	6.11	6.25	8.24	Flawed democracy
Jamaica	7.02	47=	7	8.75	7.14	4.44	6.25	8.53	Flawed democracy
Suriname	6.98	49	8	9.17	6.43	6.67	5.00	7.65	Flawed democracy
Brazil	6.97	50	9	9.58	5.36	6.67	5.00	8.24	Flawed democracy
Colombia	6.96	51	10	9.17	6.79	5.00	5.63	8.24	Flawed democracy
Guyana	6.67	54=	11	9.17	5.71	6.11	5.00	7.35	Flawed democracy
Peru	6.60	59	12	9.17	5.00	5.56	5.63	7.65	Flawed democracy
Dominican Republic	6.54	61	13	9.17	5.36	6.11	5.00	7.06	Flawed democracy
Ecuador	6.27	68	14	8.75	5.36	6.11	4.38	6.76	Flawed democracy
Paraguay	6.24	70	15	8.75	5.71	5.00	4.38	7.35	Flawed democracy
Mexico	6.19	71=	16	8.33	6.07	7.22	3.13	6.18	Flawed democracy
El Salvador	5.96	77	17	9.17	4.29	5.56	3.75	7.06	Hybrid regime
Bolivia	5.70	83	18	7.50	4.64	5.56	3.75	7.06	Hybrid regime
Honduras	5.63	85	19	8.50	4.64	4.44	4.38	6.18	Hybrid regime
Guatemala	5.60	87	20	7.92	5.36	3.89	4.38	6.47	Hybrid regime
Haiti	4.91	102	21	5.58	2.93	3.89	6.25	5.88	Hybrid regime
Nicaragua	3.63	122	22	2.67	1.86	3.89	5.63	4.12	Authoritarian
Venezuela	3.16	134=	23	1.67	1.79	4.44	4.38	3.53	Authoritarian
Cuba	3.00	142	24	1.08	3.57	3.33	4.38	2.65	Authoritarian

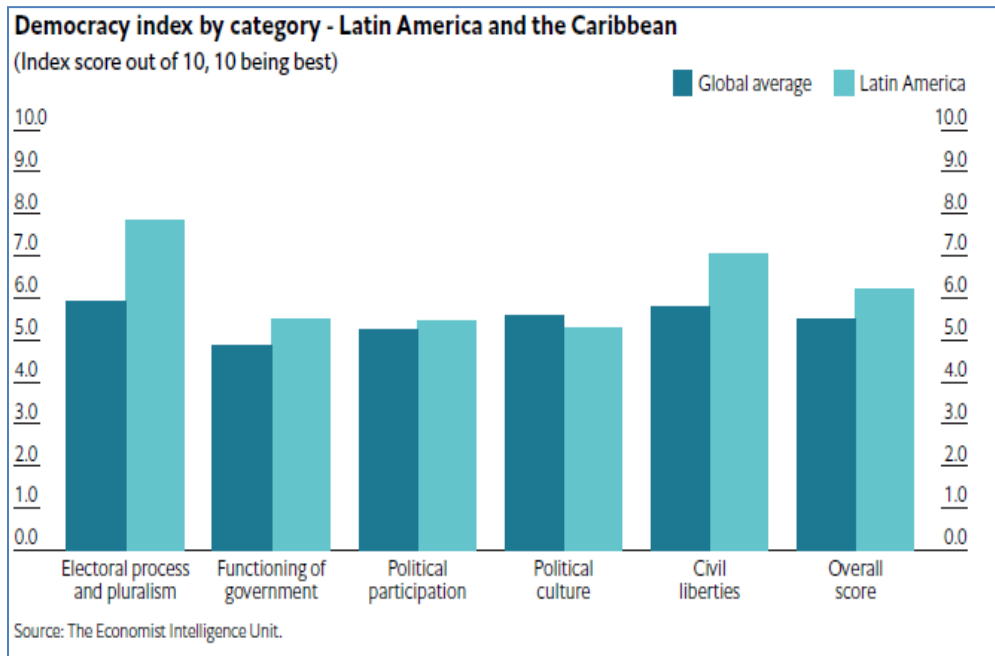
Source: The Economist Intelligence Unit.

Gráfica8: Índice de democracia 2018: América Latina - USA



Fuente de datos: The Economist Intelligence Unit. Elaboración propia.

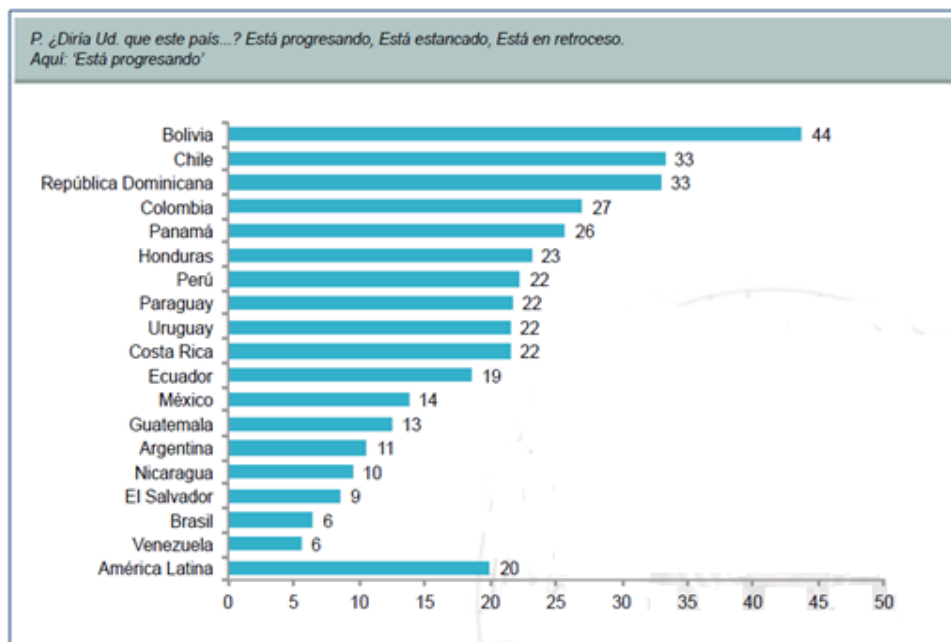
Gráfica9: Índice funcionamiento proceso electoral 2018:



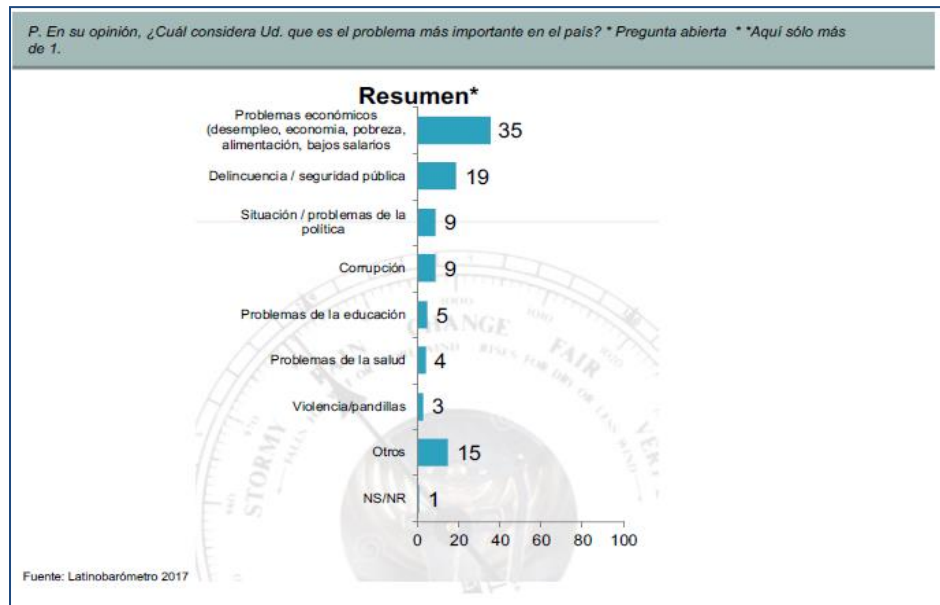
Tomado de The Economist, 2018.

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio de 2018 realizado por Latino Barómetro, sobre democracia y situación económica en América Latina.

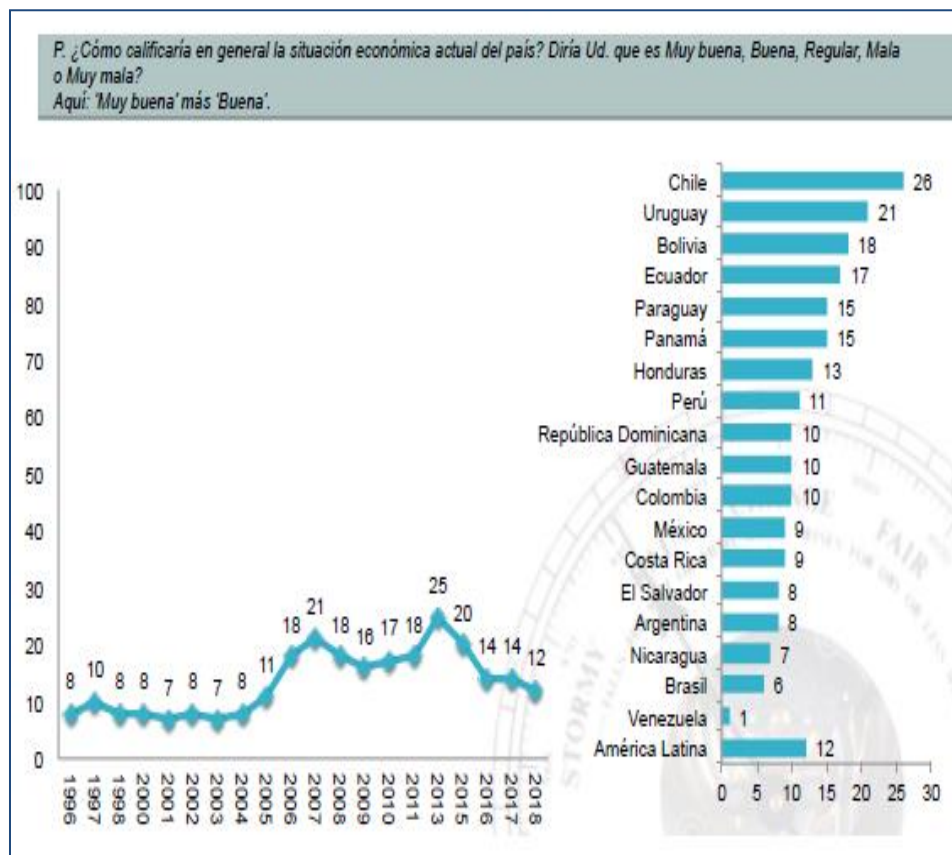
Gráfica 10. Retroceso, en vez de progreso económico.



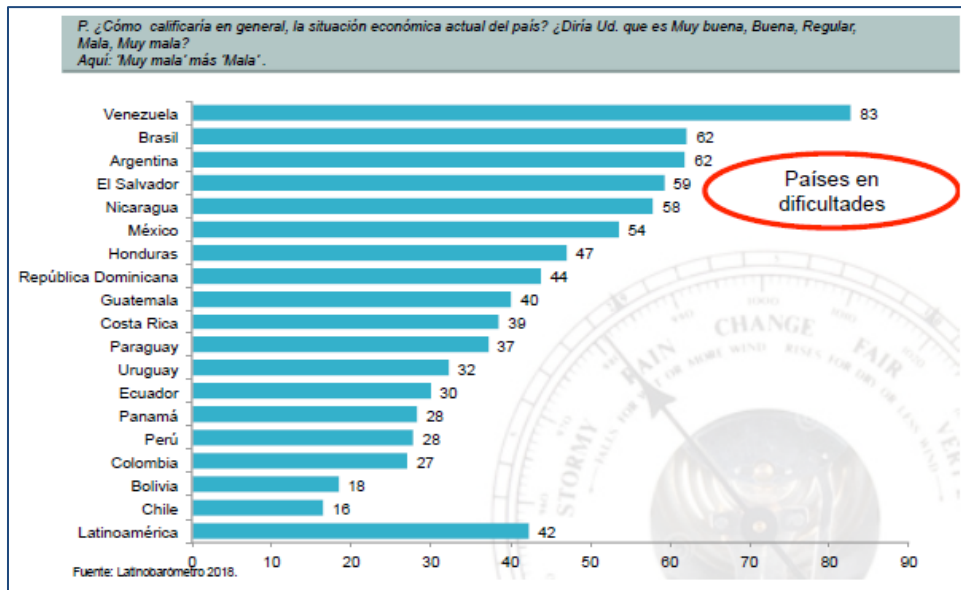
Gráfica 11. El problema económico, es percibido como el más importante:



Gráfica 12. Situación económica no es percibida como buena

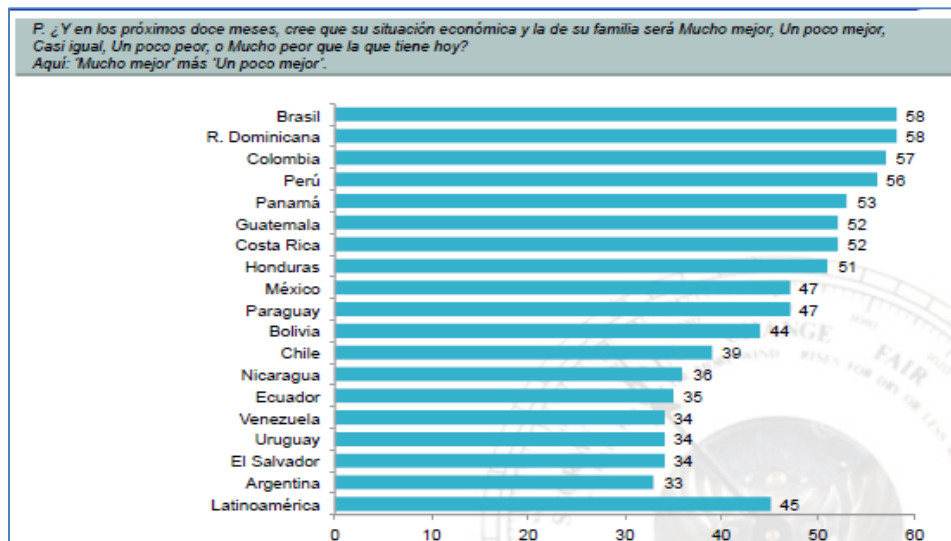


Gráfica 13. Situación económica es percibida mayoritariamente, como mala



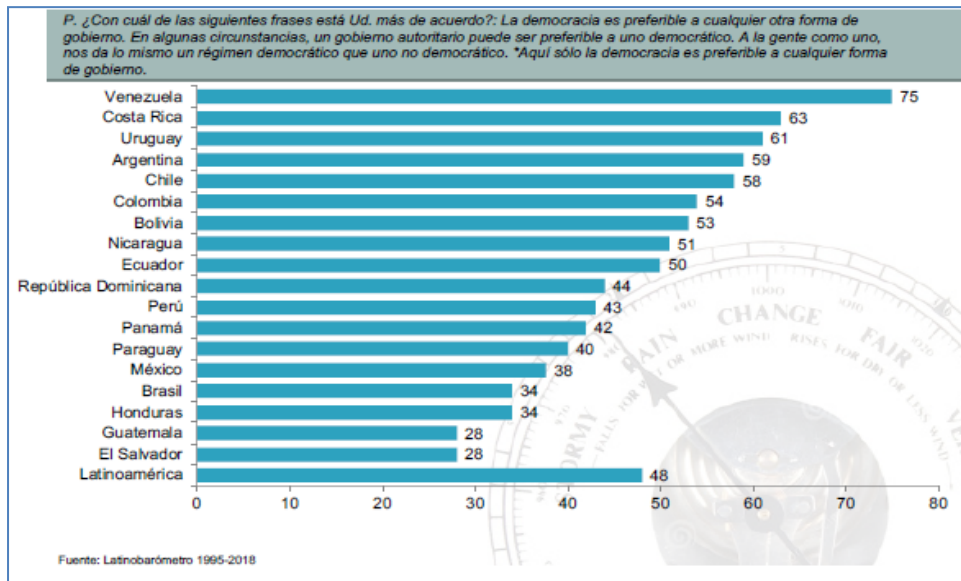
Más allá de las cifras macroeconómicas, para la mayoría de los latinoamericanos, la economía es el principal problema de la región y va en retroceso. La percepción *net*a que se obtiene al tomar la percepción de que la economía “va bien” y restarle la de quienes creen que va mal es concluyente: Solo en Chile se tiene una percepción positiva neta. Con esa única excepción, la región queda en percepción negativa neta.

Gráfica 14. Expectativa económica futura: Positiva excepto en Venezuela.



Es la primera vez que Latino Barómetro registra una expectativa futura en negativo, una triste situación de desesperanza que impera en Venezuela.

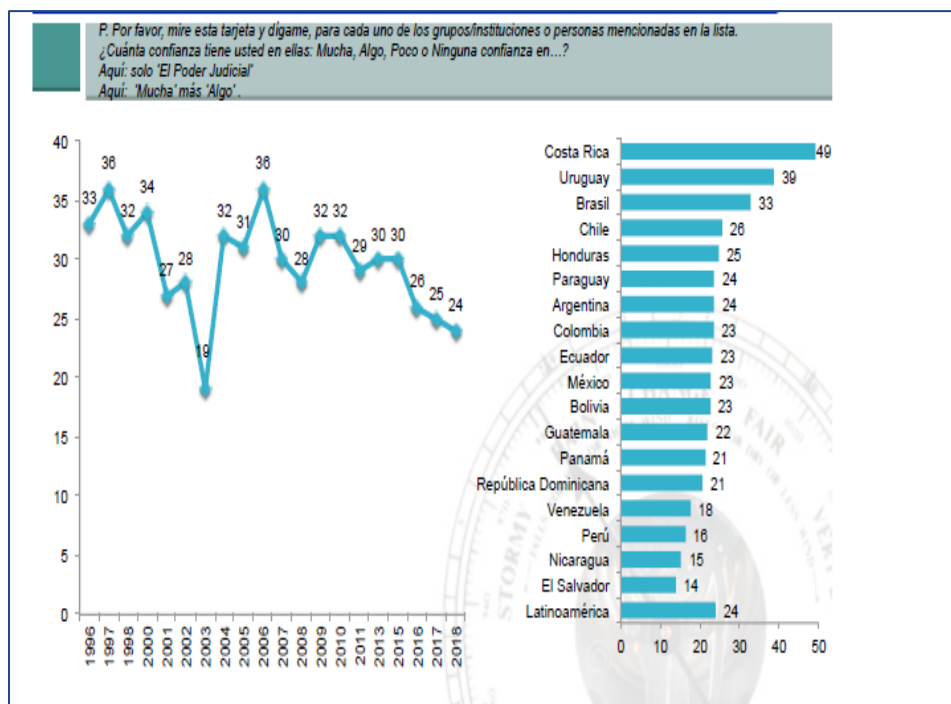
Gráfica 15. Apoyo a la democracia



Latino Barómetro alerta sobre la continua reducción del apoyo a la democracia en la región (siete años seguidos reduciéndose). Venezuela, donde no hay democracia, es el país que más la apoya. (O mejor, el que más la anhela, con 75%)

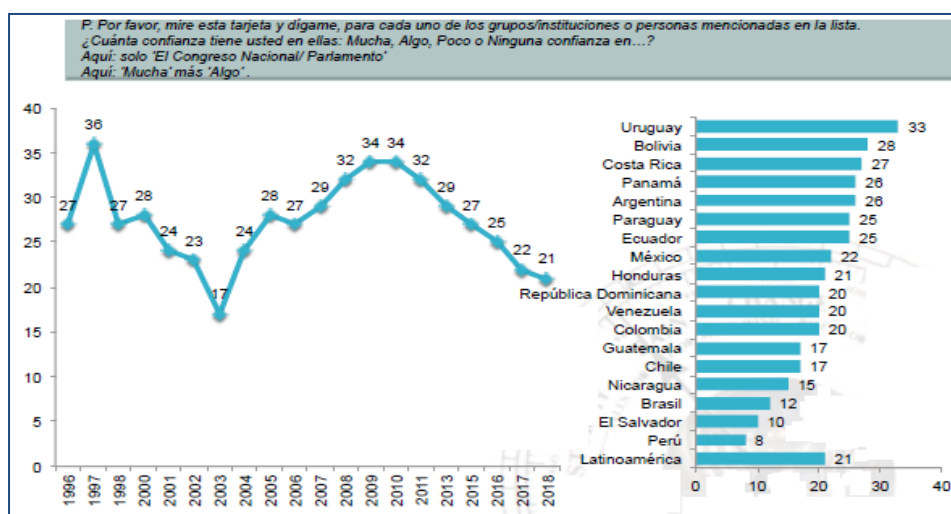
- La democracia de la región está politizada y depende de la economía. El indicador más claro sobre esta relación es el *nivel socio económico del* entrevistado, -variable calificada por el encuestador a partir de pautas de evaluación-. A mayor nivel socio económico (NSE), mayor apoyo a la democracia. Entre quienes tienen un NSE muy bueno, el apoyo a la democracia es de 54%. Entre quienes tienen NSE muy malo, es de 30%.
- En Venezuela, la mayoría de quienes todavía apoyan al régimen gobernante no apoyan la democracia (21%). En cambio, el 74% de quienes desaprueban al gobierno, apoyan la democracia.
- En Nicaragua, 77% de quienes desaprueban al gobierno, apoyan la democracia.

Gráfica 16. Confianza en el poder judicial:



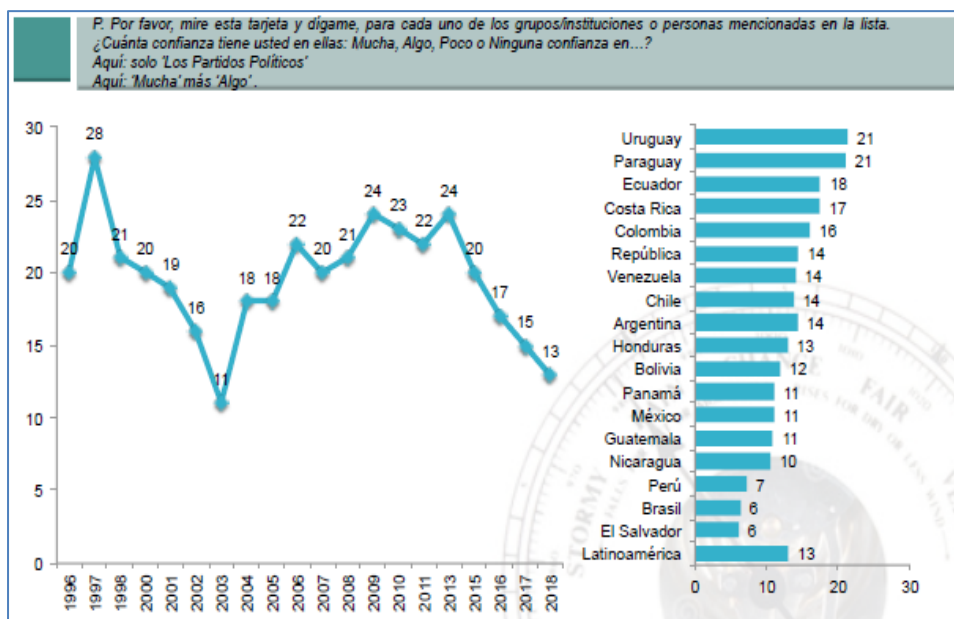
El índice de confianza en el poder judicial (24% en promedio) muestra más bien una evidente desconfianza hacia jueces y Cortes. Solo Costa Rica está cerca del 50%. En 15 países el poder judicial no logra la confianza ni de la tercera parte de la población.

Gráfica 17. Confianza en el poder legislativo



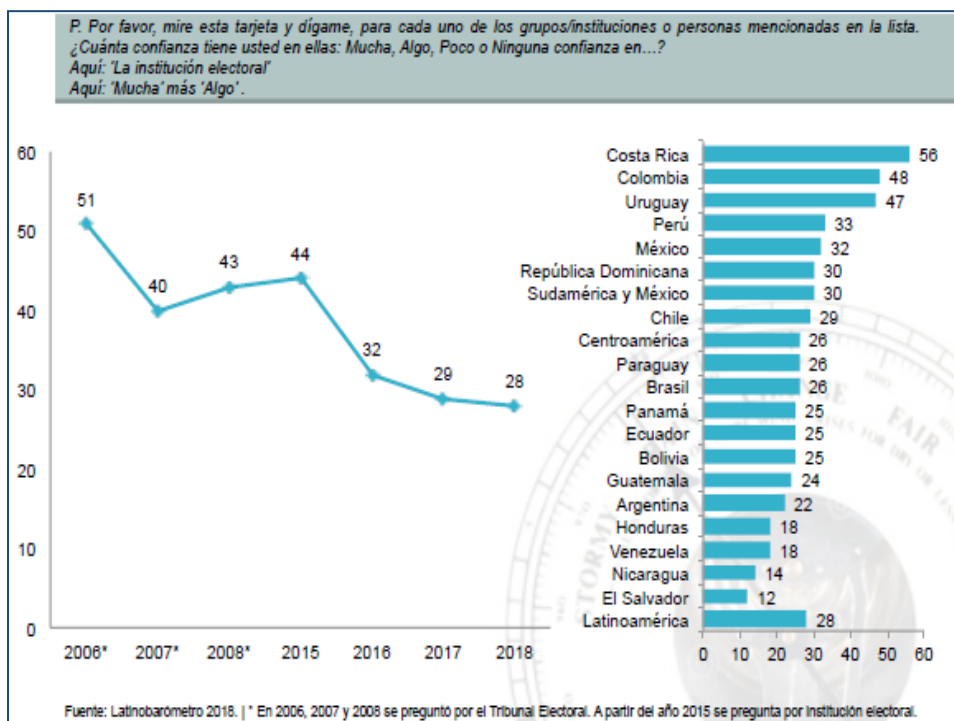
Del 34% en 2009 y 2010, la confianza en los Congresos bajó al 21% en 2018. Es la crisis de representatividad.

Gráfica 18. Confianza en los partidos políticos.



Perú, Brasil y Salvador no confían en sus partidos políticos. Sus indicadores de confianza no llegan al 10%. En 13 países esa cifra está entre 10% y 18% y solo Costa Rica y Uruguay alcanzan 21%. “..El desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, la crisis de representación y la elección de líderes populistas.”.

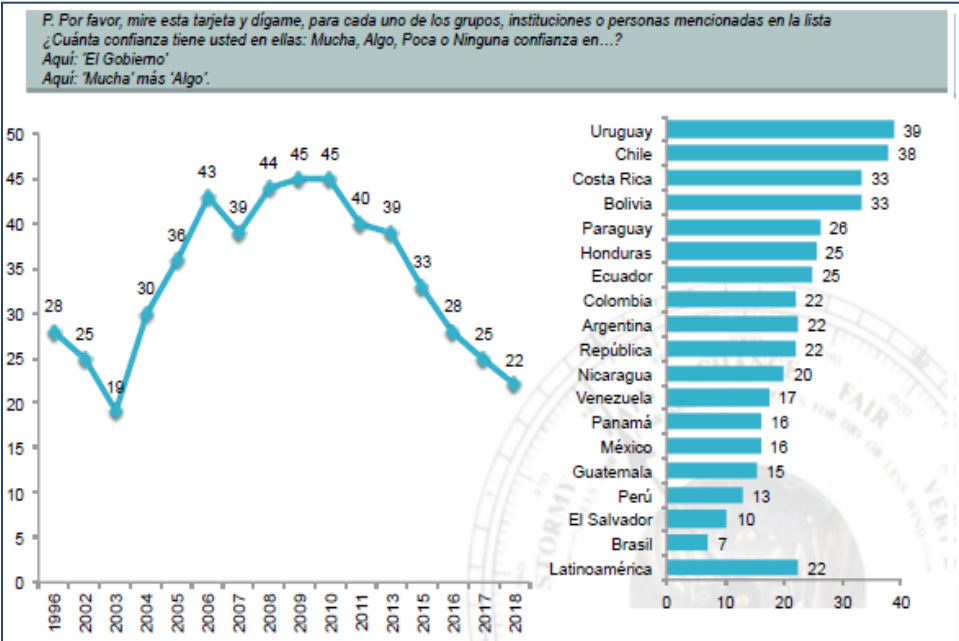
Gráfica 19. Confianza en la institución electoral



Solo tres países tienen confianza superior al 40% en la institución electoral. (Costa Rica, Colombia y Uruguay). La corrupción y los escándalos por la financiación ilícita de las campañas, han influido en la caída del indicador, del 51% en 2006, al 28% en 2018.

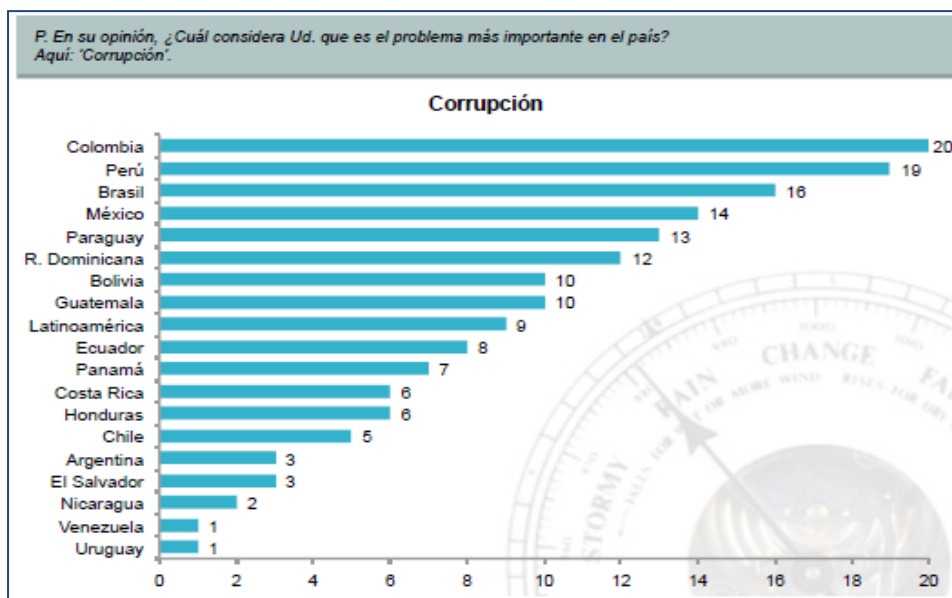
Hay una desconfianza general en las instituciones de la democracia: Poder judicial, Congresos, partidos políticos y poder electoral, se unen a la desaprobación o desconfianza en los gobiernos de la región elegidos por voto popular. Las cifras de la encuesta son reveladoras al respecto y deben servir para encender alarmas tempranas sobre la estabilidad del sistema democrático en América Latina.

Gráfica 20. Confianza en el gobierno



El indicador de confianza en los gobiernos de la región cae perdiendo la mitad de sus valores desde el 45% de 2009 y 2010, llegando al 22% en 2018. En solo cuatro países (Uruguay, Chile, Costa Rica y Bolivia) la confianza en los gobiernos pasa del 30%.

Gráfica 21. Corrupción



Colombia es el único país donde la corrupción ocupa el primer lugar en la lista de problemas, aunque no es el más mencionado en la agenda informativa regional cuando se habla del tema. Una explicación, es que una vez firmado el acuerdo de paz con el grupo terrorista FARC, la lista de problemas del país cambió y la violencia quedó relegada. Así se confirma en la lista de problemas en Colombia, con el terrorismo en quinto lugar con el 6%.

Este anexo estadístico ha mostrado las cifras del panorama más reciente sobre la opinión de la gente en temas determinantes para la estabilidad de la democracia y permite concluir que la democracia de la región está decayendo. Además, que tiene graves problemas de legitimidad y representatividad que de no atenderse en la proporción requerida, pueden llevarla a un nuevo ciclo de inestabilidad.

ANEXO 3. TABLA DE RESUMEN Y TEST DE PRUEBA.

Tabla de Resumen

Para facilitar el análisis conceptual de la evidencia recaudada en este trabajo, se resumen a continuación las limitaciones de orden jurídico, político e institucional detectadas en cada caso estudiado.

Casos estudiados	Tabla de resumen. Limitaciones		
	Jurídicas	Políticas	Institucionales
Referendo Uribe Vélez /2003	-De tipo judicial.	-Divulgación de falacias para promover o rechazar.	Gubernamental:
	-De tipo normativo.	-Inmadurez política del electorado.	-El gobierno afirmó que de no aprobarse, la situación fiscal del país llegaría a una crisis económica como la de Argentina en ese momento.
Referendo Cadena Perpetua: Senadora Gilma Jiménez	-De tipo judicial: Inexequible la ley para convocarlo.	-Subvaloración del elector: Abogados catalogaron el referendo como un caso de populismo punitivo, un asunto exclusivo para expertos.	Legislativo:
	-Inexequible su trámite y las modificaciones realizadas por el Congreso.		-Interferencia del Congreso al modificar el texto.
Plebiscito Gobierno Santos /2016	Este plebiscito no enfrentó limitaciones. Las instituciones jurídicas y políticas removieron las limitaciones de tipo normativo y judicial:		
	-La Corte Constitucional permitió votar en bloque, permitió que los funcionarios hicieran campaña, que se bajara el umbral y afirmó que las reglas para este plebiscito serían distintas a las que se tendrán para el ejercicio de otros referendos.		
	- La prensa hablada y escrita favoreció la campaña por el SI.		
	-El ejecutivo nacional y local presionó por el sí.		
	-En el desarrollo ex post del plebiscito, hubo:		
	-De tipo jurídico y normativo: <i>Fast Track</i>	- Divulgación de falacias para promover o rechazar.	Legislativo:
-De tipo jurídico judicial: Se negaron las objeciones del Presidente a algunos artículos de la Ley Estatutaria de las Justicia Especializada para la Paz.	- Sin coalición mayoritaria en el Congreso, el Gobierno no pudo tramitar leyes clave en su agenda política para reformar el acuerdo final.		
		Judicial:	
		- La Corte Constitucional ordenó al presidente promulgar la Ley Estatutaria de la Justicia Especializada para la Paz.	

Casos estudiados	Tabla de resumen (2) Limitaciones		
	Jurídicas	Políticas	Institucionales
Consultas Populares Minero-Energéticas	-De tipo judicial: La Corte Constitucional (dispersión jurisprudencial) inicialmente determinó que los municipios prohibieran la minería. Luego, negó esa opción.	- Divulgación de falacias para promover o rechazar.	Gubernamental: -El ejecutivo nacional no dispuso los recursos para adelantar las consultas.
Consulta Anticorrupción	Este plebiscito no enfrentó limitaciones jurídicas.	- Esta consulta recibió amplio apoyo de la sociedad y de la prensa. -Ex post, sus líderes llevaron las propuestas derrotadas en las urnas, a trámite legislativo	Ex post. Legislativo: -Obstruyó el trámite legislativo de las propuestas anticorrupción.
Consulta Antitaurina /2017	De tipo judicial: La Corte Constitucional, primero ratificó el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que aprobaba la consulta. -En otra decisión judicial determinó que las corridas de toros no son maltrato animal y se deben mantener por su connotación cultural.	-Divulgación de falacias para promover o rechazar.	Gubernamental: -El gobierno local no ha dispuesto los recursos para la convocatoria

Casos estudiados	Tabla de resumen (3) Limitaciones		
	Jurídicas	Políticas	Institucionales
Revocatoria a Gustavo Petro	<p>-De tipo jurídico judicial: El Alcalde logró parar su revocatoria apelando fallos.</p> <p>-Abuso del derecho: Tutelatón</p> <p>- Abuso del derecho: Se retardó la revocatoria, hasta hacerla imposible.</p>	Fuerte polarización e ideologización	La Corte Constitucional acogió la solicitud de la Registraduría para no hacer la revocatoria por inconveniente dada la cercanía del fin del mandato del Alcalde.
Revocatoria a Enrique Peñalosa	<p>-De tipo jurídico judicial: El Alcalde obtiene tutela para defenderse de haber incumplido su plan de gobierno.</p>	El inicio prematuro de la revocatoria a tan poco tiempo de su posesión y con escasa sustentación de sus causas.	- De tipo Institucional y judicial: La Corte Constitucional que la Registraduría afectó el debido proceso al aceptarle inscripción a tres iniciativas de revocatoria, sin razones objetivas.
	<p>De ahí en adelante las revocatorias deberán:</p> <p>1-Demostrar incumplimiento del plan de gobierno o inconformidad general</p> <p>2-Garantizar el derecho a la defensa del acusado, y</p> <p>3-Certificar que se respetó el tope de financiación.</p>	- Falta de diálogo y consenso entre el Alcalde y los opositores para establecer unos consensos mínimos que faciliten la gobernabilidad de la ciudad	-La Corte ordenó al Congreso reglamentar futuros procesos de revocatoria

Test de Prueba

Para calificar la situación actual respecto a las principales barreras que obstruyen la participación democrática en Colombia, se construyó un test con seis tipos de barreras y doce variables. Los autores de este trabajo calificaron cada una de ellas, combinando el resultado de la investigación conceptual, con las cifras más recientes al respecto. A continuación se muestra el resultado del test.

Test de prueba							
Se califica qué tanto se ha avanzado en la superación de barreras al ejercicio de la participación							
Condición analizada, o variable		0 a 0,99	1 a 1,99	2 a 2,99	3 a 3,99	4 a 5	Promedio
		Nada	Muy poco	Poco	Medianamente	Mucho	
Barreras económicas	PIB per cápita			2,20	3,00		2,60
	Desempleo		1,95	2,70			2,33
Barreras sociales	Matrícula universitaria			2,70	3,10		2,90
	Tasa incidencia de pobreza		1,95	2,30			2,13
Barreras culturales	% Mujeres en el parlamento			2,60	3,00		2,80
	Conocimiento de mecanismos de participación			2,70	3,20		2,95
Barreras legales y normativas	Imperio de la ley			2,50	3,00		2,75
	Jurisprudencia			2,80 2,80			2,80
Inseguridad y falta de transparencia	Índice de corrupción		1,96	2,60			2,28
	Opinión sistema electoral		1,97	2,00			1,99
Barreras políticas	Cultura política		1,98	2,00			1,99
	Opinión sobre la política			2,70	3,20		2,95

Sustentación de la calificación:

PIB per cápita: Colombia presentó en 2018 un PIB per cápita (calculado por el índice de paridad adquisitiva constante (PPA) de US\$ 17.406 ocupando el puesto 78 entre 182 economías evaluadas para este indicador por el Fondo Monetario Internacional.

Esta cifra representa apenas el 65% del ingreso registrado para Panamá, de US 26.979 y deja al país en la mitad de la tabla regional de ingreso. La cifra sigue siendo un problema para muchas personas en Colombia. (World Bank, 2018, pág. Web)

Desempleo: Para el cierre anual de 2018, el desempleo en Colombia era del 9.7%, aumentando tres puntos básicos respecto a 2017, cuando se ubicó en 2.4%. El resultado ya reflejaba el impacto de la migración venezolana al país y lo deja entre los tres países con mayor desempleo en América Latina. (Venegas Loaiza, 2018, pág. On Line).

Matrícula universitaria: En 2017 Colombia mostraba un índice de matrícula terciaria (o universitaria) de 60, bastante superior al promedio latinoamericano de 47 pero lejos de los indicadores de la Unión europea (68) e incluso de Chile, uno de los líderes regionales, con 91. (World Bank, 2018, pág. Web).

Incidencia de pobreza: En 2018, Colombia mostraba un índice de 27 en la tasa de incidencia de pobreza, calculada sobre la base de la línea de pobreza nacional. Esa cifra mostraba una clara tendencia a reducirse, pero todavía era alta y representaba más de tres veces la de Chile: (8.6), (World Bank, 2018, pág. Web).

Porcentaje de mujeres en el parlamento. En este indicador de exclusión, Colombia tenía en 2018 un 18% de mujeres en su parlamento, Chile 22.6% UE 31%, cifra igual al promedio de América Latina. (World Bank, 2018, pág. Web).

Conocimiento de mecanismos de participación. En 2017 el instrumento de participación política más conocido en Colombia era el plebiscito, con un 56%, pero el porcentaje de personas que lo utilizaron y que creía que ayudó a solucionar un problema, era solo del 45%. En contraste, la consulta popular conocida por el 41%, y usada por el 36%, era más efectiva según el 56% que pensaba que ayudaba a resolver problemas (Pontificia Universidad Javeriana & Registraduría Nal. del Estado Civil, 2018, pág. 103).

Imperio de la ley. En Colombia, el indicador de imperio de la ley en 2017 era de 40 puntos de 100 posibles. Por debajo del promedio mundial y lejos de la calificación de los países líderes en Latino América como Chile con 82 o Uruguay con 72. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2017, pág. Web)

Jurisprudencia. Las altas Cortes colombianas no siempre han favorecido en sus sentencias el ejercicio de los derechos a la participación política. A lo largo del capítulo 3, se expusieron casos en que las Cortes entraron en vez de impulsar estos derechos.

Índice de corrupción. Para 2018, Colombia era calificada con 36/100 en el índice de percepción de corrupción, ocupando el puesto 99 entre 180 países, lejos de Chile referente regional, con 67/100 en el puesto 67. Dinamarca con 88/100 ocupó el primer lugar. (Transparency International, 2018, pág. Web)

Opinión sobre el sistema electoral. Solo el 13% de los encuestados en el estudio de la Universidad Javeriana y la Registraduría de 2018, creía que las elecciones en Colombia son transparentes. En cambio el 43% considera que no son nada transparentes. (Pontificia Universidad Javeriana & Registraduría Nal. del Estado Civil, 2018, pág. 105)

Cultura Política: En 2017, el 57.8% de los mayores de 18 años en Colombia creía que votar es útil para generar cambios positivos en la vida del país, pero solo un escaso 29.3% creía que Colombia es un país democrático. Estas cifras reflejan el escepticismo y la desconfianza general de la población respecto a su sistema político. (DANE, 2018, pág. 1).

Opinión sobre la política. La referida encuesta de cultura política del DANE, muestra que el 61.6% de los mayores de 18 años no confía en partidos ni movimientos políticos. El 51.7% no confía en el Congreso y el 45.8% no confía en jueces ni magistrados. (DANE, 2018, págs. 19-20).

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Zárate, L. A., & Medina Rico, R. H. (2016). Los albores del estado social de derecho en el estado colombiano . *Jurídicas* , 132-142.
- Acuña Rodríguez, O. Y. (20 de Diciembre de 2018). *UPTC.edu.co*. Recuperado el 27 de abril de 2019, de Ciudadanía Y Cultura Política En Colombia Siglo XX: www.uptc.edu.co/export/.../ciudadania_cultura_politica.pdf
- Agudelo Zorrilla, A., & Román Negroni, J. (2018). Reflexiones en torno al concepto de participación ciudadana: consideraciones aristotélicas y nearistotélicas. *Revista Filosofía. UIS* , 17 (2), 65-83.
- AIL, A. d. (26 de enero de 2017). *Agencia de información laboral*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Sindicalismo distrital comprometido en recolección de firmas para revocar al Alcalde Peñalosa.
- Almagro Castro, D. (2016). La participación política en la teoría democrática: De la modernidad al siglo XXI. *Revista de estudios políticos* (174), 173-193.
- Altman, D. (2008). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos* , 9-34.
- Altman, D. (1 de Junio de 2010). *Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?* Recuperado el 23 de febrero de 2019, de scielo.org.mx: <https://bit.ly/2GYyikc>
- Álvarez Ossa, M. E., & Henao Franco, F. J. (2015). La formación en cultura política en el Contexto histórico colombiano. (U. d. Valle, Ed.) *Historia y espeacio* (45), 147-172.
- Amézquita Quintana, C. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ente el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis político* , 78-102.
- Amnistía Internacional. (2018). *Informe 2017 / 2018 La situación de los derechos humanos en el mundo*. London: Peter Benenson House.
- Anchaluisa Shive, C. (2012). El neoconstitucionalismo transformador andino y su conexión con el derecho internacional de los derechos humanos. *Línea Sur* , 115-133.

Anguita, E., & Cecchini, D. (18 de mayo de 2019). La cocina del pacto de Olivos. *Infobae*, pág. Web.

Anzola, M. (2019). Consultas populares: Una muerte anunciada. *Razón pública (On line)*, sp.

Araya Pochet, C. (2005). *Historia de América en perspectiva latinoamericana*. Sa José Costa Rica: Euned.

Arévalo, J., Angarita Tovar, A., & Jiménez Hernández, W. (2013). Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013. (U. N. México, Ed.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (218), 233-270.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Proyecto Número 13: Ampliación de la democracia*. Bogotá: Gaceta Asamblea Constituyente. Banco de la República.

Asamblea Nacional Constituyente, C. (1991). *Constitución Política de Colombia. Constitución*. Bogotá.

Asamblea Nacional Constituyente, C. (1991). *Constitución Política de Colombia. Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

Auto 031, Auto A031 (Corte Constitucional 7 de Febrero de 2018).

Ávila Hernández, F. (2017). El diálogo democrático como medio para solucionar la crisis del sistema político venezolano. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Democracia y procesos políticos en América Latina y Europa* (págs. 317 -335). Bogotá: Penguin random house.

Badorrey Martín, B. (1 de Julio de 2009). Principales prohibiciones canónicas y civiles de las corridas de toros. *Provincia N° 22, julio-diciembre 2009*, 107-146.

Banco de La República. (25 de Noviembre de 2016). *Banrepcultural*. Recuperado el 1 de abril de 2019, de La paz se toma la palabra: Firma del acuerdo de paz en el teatro Colón: <http://proyectos.banrepcultural.org/proyecto-paz/firma-nuevo-acuerdo-de-paz-en-el-teatro-colon>

Barón de Montesquieu, C. L. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. 1). (C. García del Mazo, Trad.) Madrid: Victoriano Suárez.

Barrera Moreno, L. G. (25 de mayo de 2017). *Mi ciudad*. Recuperado el 5 de junio de 2019, de Bogotá mi ciudad: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gobierno/no-hay-despidos-en-el-distrito-se-estan-terminando-contratos-laboral>

BBC. (25 de Julio de 2008). *BBC News*. Recuperado el 2 de Septiembre de 2019, de Ecuador Draft Constitution passed: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7524680.stm>

BBC. (16 de Agosto de 2007). Chávez: Reelección indefinida. *BBC Mundo* .

BBC. (23 de junio de 2016). EU Referendum Results. *BBC* , pág. On Line.

BBC Mundo, O. I. (2016). Con frecuencia la gente no responde (en los plebiscitos) a la pregunta que se está tratando de dirimir. *BBC Mundo* .

Benavides Vanegas, F. S. (8 de Septiembre de 2013). *razón pública*. Recuperado el 23 de febrero de 2019, de Cadena perpetua: ¿medida efectiva o populismo punitivo?: <https://www.razonpublica.com>

Bermúdez Bueno, W., & Morales Manzur, J. C. (2012). Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991. *Cuestiones políticas* , 28 (48), 51-77.

Bermúdez, A. (25 de febrero de 2016). *BBC Mundo*. Recuperado el 12 de mayo de 2019, de Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera, a la emergencia económica.

Bessette, J. M., & Pitney, J. J. (2009). *American Government and Politics* . Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Bin, E. (2005). Algunas reflexiones para el debate acerca de la construcción de la democracia participativa. En R. (. Romer, & R. Romero (Ed.), *Democracia participativa, una utopía en marcha* (pág. 210). Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de cultura económica.

Bohman, J. (1998). The coming age of deliberative democracy. *The journal of political philosophy* , 6 (4), 400-425.

Borda, S. (2006). La reforma constitucional de 1936, el estado y las políticas sociales en Colombia. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* (33), 85-109.

Breuer, A. (2009). The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes. *Revista chilena de ciencia política* , 29 (1), 23-55.

Bulmer-Thomas, V. (2003). *Economic history of Latin América since independence*. New York: Cambridge University Press.

- Caballero Argáez, C., Pachón Buitrago, M., & Posada Carbó, E. (2012). *Cincuenta años de regreso a la democracia: Nuevas miradas a la relevancia histórica del frente nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cajas Sarria, M. A. (s.f.).
- Cajas Sarria, M. A. (2013). la corte suprema de justicia de colombia, 1886-1910 de juez de la regeneración a juez constitucional. *Historia constitucional* , 425- 465.
- Calderón, J. M. (2003). Las credenciales democráticas del referendo. *Ópera* , 111-130.
- Calderón, J. M. (2003). Las credenciales democráticas del referendo. *Régimen político* (3), 111-130.
- Camacho Pérez, J. A. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijada. Revista electrónica, UNAM* (29), 20-47.
- Cañón Moreno, L. (12 de Marzo de 1990). Ganaron Gaviria y el voto de opinión. *El Tiempo* , pág. 1.
- Carreras, M. (1991). Elitismo y democracia: De Pareto a Schumpeter. *Estudios políticos* , 243-260.
- Carrillo Flórez, F. (3 de julio de 2016). La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia. *El Tiempo* , pág. On line.
- Carroll, R., & Pachón, M. (2016). The unrealized potential of presidential coalitions in Colombia. En E. Alemán, & G. Tsebelis, *Legislative Institutions and Lawmaking in America Latina* (págs. 122-147). Oxford: Oxford University Press.
- Carvajalino Guerrero, J. (junio de 2013). *Uniandes CESO*. Obtenido de El derecho social en la república del interés recíproco de Lorenz von Stein:
file:///C:/Users/manch/Downloads/206_El_derecho_social_en_la_republica.pdf
- CATO, I., Fraser, I., & Friedrich Naumann, F. (2019). *The human freedom index 2018*. Washington D.C.: CATO institute.

Cedeño del Olmo, M. (2004). Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina. (U. A. Bucaramanga, Ed.) *Reflexión política*, 6 (11), 6-28.

CEPAL. (1963). *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*. Buenos Aires: Solar - librería Hachete.

Chaparro Amaya, A. (2018). Acordar la paz en Colombia o 'la cosa misma' de la filosofía. *Estudios de filosofía* (57), 35-57.

Chase-Dunn, C., Morosin, A., & Álvarez, A. (2017). Movimientos sociales y progresistas en América Latina: Revoluciones mundiales y desarrollo semiperiférico. En P. Almeida, & A. Cordero Ulate, *Movimientos sociales en América Latina* (pág. 690). Buenos Aires: CLACSO.

Chaux Donado, F. J. (2013). Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el estado social de derecho. *Universitas* (126), 89-121.

Chomsky, N. (2004). *fabricando el consenso: El control de los medios masivos de comunicación*. Buenos Aires.

CICR, H. C. (2019). *Retos humanitarios 2019 Colombia: Entre la guerra y la indiferencia*. Bogotá: CICR.

Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia. *Ius et praxis*, 8 (1), 117-146.

CNN. (27 de marzo de 2019). *CNN*. Recuperado el 12 de mayo de 2019, de Corte Constitucional de Colombia ratifica que las corridas de toros no son maltrato animal si se practican como parte de una tradición cultural arraigada:

<https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/27/corte-constitucional-de-colombia-ratifica-que-las-corridas-de-toros-no-son-maltrato-animal-si-se-practican-como-parte-de-una-tradicion-cultural-arraigada/>

CNN. (30 de Abril de 2019). *CNN en español*. Recuperado el 30 de Abril de 2019, de Así reacciona el mundo a la situación en Venezuela:

<https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/30/juan-guaido-y-leopoldo-lopez-aparecen-juntos-y-piden-apoyo-a-militares-asi-reacciona-el-mundo/#0>

Concepto 1131, 1131 de agosto 6 de 1998 (Consejo de Estado 6 de agosto de 1998).

- Congote Ochoa, B. (2006). Gaitán y el populismo. ¿otros dos fantasmas colombianos? *Universitas humanística* (62), 337-361.
- Contreras, C. (2015). Consulta popular sobre la celebración de corridas de toros en Bogotá (Colombia). Comentario sobre la constitucionalidad de la consulta. *Derecho animal* , On Line.
- Coral Lucero, J. I. (Julio de 2016). Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910 en Colombia. *Papel político* , 373-393.
- Corbet, S., & Gurdiev, C. (2017). *Millennials' Support for Liberal Democracy is Failing: A Deep Uncertainty Perspective*. Monterrey Ca.: Middlebury Institute for International Studies.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (4 de noviembre de 2017). *cej.org.co*. Recuperado el 23 de junio de 2019, de *cej.org.co*: <https://www.cej.org.co/index.php/confianza-y-corrupcion/imperio-de-la-ley>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Cotes Murgas, C. P., & Fuentes Lacouture, A. (2011 - 2012). Populismo punitivo: Incidencia actual en el contexto legislativo colombiano. *Actualidad Jurídica* (3-4), 64-70.
- Cruz Rodríguez, M. (2017). Reseña: Estados de excepción, y democracia liberal en América del Sur. Argentina, Chile y Colombia (1930-1990). *Análisis político* (90), 226-228.
- Dahl, R. (2004). La democracia. *Postdata* (10), 11-55.
- Dahl, R. (1984). Poliarchy, pluralism, and scale. *Scandinavian political studies* , 225-240.
- Dallanegra Pedraza, L. (2003). El sistema político latinoamericano. *reflexión política* , 7-31.
- DANE. (2018). Recuperado el 24 de junio de 2019, de Encuesta de cultura política: <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>
- DANE. (2017). *Encuesta de Cultura Política 2017*. Recuperado el 15 de Junio de 2018, de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_17.pdf
- Defensoría del Pueblo , Lozano Bedoya Carlos A. (2013). *¿Qué es el Estado social y democrático de derecho?* Bogotá: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación, D. (2019). *Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022*. Bogotá: DNP.

Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia internacional*, 93-117.

Dippel, H. (2005). Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita. *Historia Constitucional. Revista electrónica*. (6), 181 -199.

DNP. (2016). *DNP*. Recuperado el 6 de abril de 2019, de Dividendo económico de la paz permitiría un crecimiento adicional de 1,1% a 1,9%: DNP:
<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Dividendo-econ%C3%B3mico-de-la-paz-permitir%C3%ADa-un-crecimiento-adicional-de-1,1-a-1,9-DNP-.aspx>

Duque Daza, J. (2005). La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la republica durante el frente nacional. (U. d. Valle, Ed.) *Sociedad y economía* (8), 29-60.

Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (5a edición ed.). Madrid: Ariel.

Echeverry Jimenez, C. F. (2010). La participación ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Universidad Católica de Oriente*. , 61-86.

Edelman. (2019). *Edelman Trust Barometer 2019*. New York: Edelman.

EFE, E. T. (2 de enero de 2017). Radican oficialmente solicitud de revocatoria de Peñalosa. *El Tiempo*, pág. On Line.

El Espectador. (17 de diciembre de 2009). Narcotráfico sí financió toma del palacio de justicia: Comisión de la verdad. *El Espectador*.

El País, (. (3 de julio de 2016). Conco grandes cambios que trajo la Constitución de 1991. *El País Web*.

El Tiempo. (9 de abril de 2019). ¿Qué viene ahora para las objeciones presidenciales a la JEP? *El Tiempo*.

El Tiempo. (22 de julio de 2018). Consulta anticorrupción valdrá \$ 310.479 millones. *El Tiempo*, pág. On line.

El Tiempo. (23 de Agosto de 2018). El camino judicial que han tenido las corridas de toros en Colombia. *El Tiempo*, pág. On line.

El Tiempo. (21 de junio de 2019). El novelón de los conciliadores que mató la ley anti corrupción. *El tiempo* , pág. On line.

El Tiempo. (19 de julio de 2019). Más gobernabilidad, apuesta de segunda vuelta para alcaldía de Bogotá. *El tiempo* , pág. On line.

El Tiempo. (10 de Noviembre de 2010). Nada de lo afirmado ha sido demostrado: Samuel Moreno. *El Tiempo* , pág. On Line.

El Tiempo. (25 de Octubre de 2003). Referendo 2003. *El Tiempo* .

El Tiempo. (2 de febrero de 2003). Referendo o plebiscito. *El tiempo* .

El Tiempo, A. (7 de septiembre de 1978). Turbay dicta polémico Estatuto de seguridad. *El tiempo* , pág. 1.

El Tiempo, Redacción. (2 de Octubre de 2016). Así fue el primer plebiscito votado en el país. *EL TIEMPO* .

El Tiempo, W. (20 de Julio de 2019). Radican primer proyecto de cadena perpetua para violadores de niños. *El Tiempo* .

El Universo. (26 de Marzo de 2019). Consulta popular: En Girón gana el no a la minería. *El Universo* .

El Universo. (21 de Febrero de 2019). Marchas en Bolivia en tercer aniversario de referendo que rechazó la reelección de Evo Morales. *El Universo* .

Elstub, S. (2010). The third generation of deliberative democracy. *Political studies review* , 8 (3), 291-307.

Emmerich, G. E. (2000). Democracia y participación en América Latina. *Araucaria* , 42-69.

Escudero Urango, R. A. (2002). Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Público.

Fals Borda, O. (1992). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. En P. González Casanova, & M. Roitman, *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas* (pág. 716). México: Jornada Ediciones.

Feo La Cruz P, M. (2002). Gobernabilidad y participación ciudadana. *Gobernabilidad y participación ciudadana* (págs. 1-14). Lisboa: CLAD.

- Fernández de Gatta Sánchez, D. (29 de abril de 2019). Las prohibiciones taurinas ante los tribunales. *Diario La Ley*, pág. On line.
- Finchelstein, F. (2018). ¿Qué es el Populismo en la Historia? *Nexos* (16), on line.
- Gaitán Ayala, J. E. (7 de febrero de 1948). Discurso "Oración por la paz". s.p. (L. c. historia, Ed.) Bogotá.
- Galán Sarmiento, L. (1987). Integración Latinoamericana. *Integración Latinoamericana* (págs. 1-10). Bogotá: Universidad Javeriana - JAVEGRAF Orientaciones Universitarias N° 47.
- García, M., & Uprimmy, R. (2004). Corte constitucional y emancipación social en Colombia. En *Emancipación social y violencia en Colombia* (págs. 463-514). Bogotá: Editorial Norma.
- Gargarella, R. (2017). Pensar sobre la democracia, discutir sobre los derechos. *Nueva Sociedad*.
- Georgetown University. (28 de Septiembre de 2008). *Political Database of the Americas*. Recuperado el 6 de Octubre de 2019, de Resultado referendum Ecuador 2008: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/refconst08.html>
- Gil Robles, J. M. (2017). Democracia representativa y democracia participativa. *Tiempo de paz* (125), 5-11.
- Giraldo Jiménez, F. H. (1992). Constituciones y cultura política 1863 -1886. *Estudios políticos*, 1, 7-28.
- Gómez Campos, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada. *Revista de Derecho Electoral*, , 10-46.
- Gómez Castro, L. E. (7 de Diciembre de 1938). Discurso ante la convección conservadora del Atlántico. *El monstruo*, s.p. Barranquilla, Colombia: Revista semana.
- Gómez Gallego, J. A., Herrera Vergara, J. R., & Pinilla Pinilla, N. (2010). *Informe final. Comisión de la verdad sobre los hechos del palacio de justicia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González Jácome, J. (2015). *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur : Argentina Chile y Colombia 1930 -1990*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Guadarrama González, P. (2017). Cultura de paz y poder de las instituciones democráticas. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Democracia y procesos políticos en América Latina y Europa* (pág. 343). Bogotá: Penguin Random House.

Guariglia, O. (2011). La Democracia en América Latina: la alternativa entre populismo y democracia deliberativa. *Isegoría* (44), 57-72.

Guevara Salamanca, J. D. (2009). Tesis. *La democracia representativa como instrumento de dominación de la esfera pública..* Bogotá: Universidad del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

Gunder Frank, A. (2005). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (Libro electrónico en PDF ed.). Santiago de Chile: CEME.

Gutiérrez Loaiza, A. (2012). Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte. *Estudios Políticos* (40), 175-200.

Habermas, J. (1998). Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo* (pág. 27). Madrid: Trotta.

Hendricks, C. M. (2006). Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political studies* , 54 (3), 486-508.

Hernández Galindo, J. G. (8 de julio de 2018). A los 27 años de la Constitución. *La Nación* , pág. On Line.

Hernandez Mora, S. (29 de Agosto de 2016). La paz que divide Colombia. *El mundo -en línea-* .

Hernández Osorio, C. (28 de febrero de 2018). *La silla vacía*. Recuperado el 25 de junio de 2019, de 6 conclusiones sobre la estocada a la revocatoria de Peñalosa:
<https://lasillavacia.com/silla-cachaca/6-conclusiones-sobre-la-estocada-la-revocatoria-de-penalosa-64876>

Hernández Quiñones, A. (2006). Modelos ed democracia liberal representativa: Limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia* , 3 (4), 37-75.

Hernández, A. (2018). *Transparencia por Colombia*. Recuperado el 6 de mayo de 2019, de Los proyectos anticorrupción que están naufragando en el Congreso.

Hernández, J. A. (2013). La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional. *Colombia intencional* , 49-76.

History.com. (4 de Octubre de 2018). *History.com*. Recuperado el 16 de abril de 2019, de Constitution: <https://www.history.com/topics/united-states-constitution/constitution>

Höffe, O. (2009). La paz en la teoría de la justicia de Kant. *Co- Herencia* , 6 (11), 13-28.

Hurtado Mosquera, J. A., & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris* , 12 (2), 59-76.

Institute for Democracy and Electoral Assistance, I. (2018). *Estado de la democracia en el mundo: Examen de la resiliencia democrática*. Estocolmo: Trydells tryckeri.

Instituto Interamericano De Derechos Humanos, .. (2000). *Diccionario Electoral* (Vol. Tomo 1). San José, Costa Rica, Costa Rica: IIDH.

Jaramillo Jassir, M. (2018). La vigencia de Sartori en las inacabadas definiciones de democracia y régimen democrático. *Revista Desafíos* , 30 (1).

Jiménez Gómez, G. (13 de Septiembre de 2011). Carta al Registrador Nacional del Estado Civil. Bogotá, Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil. Página Web.

Jiménez Gómez, G. (1 de Diciembre de 2010). Comunicado de prensa. *Senadora Gilma Jiménez radica de nuevo referendo para castigar delitos contra menores* . Bogotá, Colombia: Senado de la República de Colombia - Noticias- página web.

Karl, T. L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative politics* , 1-21.

Kaufmann, B., Büchi, R., & Braun, N. (2010). *Guidebook to direct democracy*. (T. I. Europe, Ed.) Köniz, Switzerland: Ast & Jakob, Vetsch AG, Köniz.

Kersting, W. (2001). *Filosofía política del contractualismo moderno*. México: Plaza y Valdés.

Kitzberger, P. (1999). Eficiencia, justicia y política en el sentido de Pareto. *Boletín de la sociedad argentina de análisis político* , 5 (8), 33-48.

Lander, E. (2007). El estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *OSAL* (22), 65-86.

Larraín, F., & Meller, P. (1990). La experiencia socialista - populista chilena: La unidad popular 1970 - 1973. *Cuadernos de economía* , 339-341.

Latinobarómetro, C. (2018). *Latinobarómetro 2018*. Santiago.

Lemaitre Ripoll, J. (2016). Recuperado el 15 de febrero de 2019, de El movimiento estudiantil de 1989 y la séptima papeleta: <http://proyectos.banrepcultural.org/asamblea->

nacional-constituyente/es/texto-catalogo/movimiento-estudiantil-1989-y-la-septima-papeleta

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en América Latina: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

López Alves, F. (2003). *La formación del estado y la democracia en América Latina 1810-1900*. Bogotá: Editorial Norma .

López Daza, G. A. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿Un gobierno de los jueces? *Cuestiones constitucionales* .

López, A. (2009). Análisis del referendo constitucional 2008 en Ecuador. (F. L. FLACSO, Ed.) *Iconos. Revista de ciencias sociales* (33), 13-20.

M.O.E. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica.

Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico* , 129-160.

Massal, J. (2010). Democracia participativa: Desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis político* (69), 79-91.

Melo, J. O. (20 de enero de 2019). *Colombia es un tema*. Recuperado el 20 de abril de 2019, de jorgeorlandomelo.com: <http://www.jorgeorlandomelo.com/nunez.htm>

Méndez Manosalva, S. M. (5 de Junio de 2017). Regresó el referendo que pide cadena perpetua para violadores y asesinos de niños. *El Espectador* .

Moreno Parra, A. (s.f.). *Viva la ciudadanía semanario virtual caja de herramientas*. Recuperado el 14 de mayo de 2019, de La constituyente: Un acuerdo político para la paz: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0255/pdfs/articulo260_255.pdf

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Cominidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Navarro Yañez, C. J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers* , 61, 11-37.

Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de sociología* , 41-76.

- Negretto, G. L. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of democracy - en español-* , 1 (1), 38-54.
- O.E.A., & C.I.D.H. (2009). *acnur.org*. (CIDH, Ed.) Obtenido de Democracia y derechos humanos en Venezuela: <https://www.acnur.org>
- O´Globo. (5 de Septiembre de 2013). No plebiscito de 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo. *O´Globo* , pág. On line.
- Ocampo Rodríguez, Á. (20 de Julio de 2019). *RCN Rdio*. Recuperado el 22 de Agosto de 2019, de www.rcnradio.com: <https://www.rcnradio.com/politica/radicado-proyecto-de-cadena-perpetua-para-violadores>
- Ortiz González, Ó. (10 de marzo de 2010). De vasallos a ciudadanos: 20 años de la revolución ciudadana. *El Tiempo* , págs. 1-6.
- Ortiz, D. (2017). Represión estatal y movilización en América Latina. En P. Almeida, & A. Cordero Ullate, *Movimientos sociales en América Latina: Perspectivas, tendencias y casos* (págs. 83-84). Buenos Aires.
- Pachano, S. (2008). *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO.
- Palamara, G. (2017). América Latina: Un rompecabezas rumbo a un nuevo orden internacional. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Democracia y procesos políticos en América Latina y Europa* (págs. 19-39). Bogotá: Penguin Random House.
- Papa Pablo VI, S. (1972). Mensaje a la V Jornada mundial de paz. (pág. 1). Ciudad del Vaticano: Vaticano.
- Parkinson, j. (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford, U.K.: Oxford university press.
- Pécaut, D. (1991). Colombia: Violencia y democracia. *Análisis político* (13), 35-49.
- Pécaut, D. (2000). Populismo imposible y violencia: El caso colombiano. *Estudios políticos* , 45-70.
- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de ciencia política* , 21-40.
- Peña Contreras, S. L. (26 de Junio de 2007). Sistema político y democracia en Colombia redes de inclusión en los años 60 y 90. *Diálogos de saberes* , 191-230.
- Picarella, L. (2017). *Democracia y procesos políticos en América latina y Europa*. Bogotá: penguin random house.

Picarella, L. (2018). *Democracia: Evolución de un paradigma*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

Picarella, L. (2017). El paradigma ejecutivo fuerte democracia débil Populismo: Una mirada entre Europa y América Latina. En L. Picarella, & C. Scocozza, *Democracia y procesos políticos en América Latina y Europa* (pág. 343). Bogotá: Penguin Random House.

Picarella, L. (2015). *Il pensiero europeo nel costituzionalismo latinoamericano: Una linea dei lettura*. Rubettino.

Picarella, L. (Julio - Diciembre de 2015). Teorías y actuales dinámicas en el ámbito político institucional Latino Americano. Una línea de lectura. *Cultura Latinoamericana* , 43 - 71.

Pinilla Campos, E. (2002). ¿Es viable el estado social de derecho en la sociedad colombiana? *Pensamiento jurídico* (15), 237 - 260.

PNUD, P. d. (2017). *Informe sobre el desarrollo humano 2017*. New York: PNUD.

Pontificia Universidad Javeriana, .., & Registraduría Nal. del Estado Civil, .. (2018). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Portafolio. (12 de marzo de 2019). A la OCDE le gusta el Plan de Desarrollo del gobierno Duque. *Portafolio* .

Portafolio. (21 de Octubre de 2019). El 40% de los colombianos no apoya la democracia. *Portafolio On line* , pág. On Line.

Presidência da República, C. C. (abril de 1993). Ley 8.624. *Ley 8.624* . Brasilia, Brasil: Casa civil de la Presidencia de la República de Brasil.

Prieto, F. (1989). *La revolución francesa*. Madrid: Istmo.

Procuraduría General de la Nación, .. (1 de Octubre de 2018). Concepto 006462 de octubre 1 . *Concepto 006462 de octubre 1* . Bogotá.

Prud'homme, J. F. (1997). Consulta popular y democracia directa. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* , Vol 44.

Radio Cadena Nacional, N. (2 de Agosto de 2017). *Canal RCN*. Recuperado el 19 de Agosto de 2019, de canalrcn.com: <https://noticias.canalrcn.com/internacional-crisis-venezuela/almagro-venezuela-se-confirio-el-fraude-electoral-mas-grande-historia>

Real Academia Española, R. (s.f.). *Real Academia Española*. Obtenido de Diccionario de la lengua española -en línea-: <http://dle.rae.es/?id=C7FSCvp|C7Hw43j>

Recondo, D. (2008). Las paradojas de la democracia participativa en América Latina: una comparación de las trayectorias mexicana y colombiana. *Controversia* , 40-69.

Registraduría Nacional. (2019). Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Revocatoria de mandato: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-presenta-20.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil, C. (s.f.). *Referendo* . Recuperado el 15 de abril de 2019, de Mecanismos de participación: <https://www.registraduria.gov.co/-Referendo,3646-.html>

Registraduría Nacional. (2018). *Registraduría comunicado de prensa 137*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Registraduría.

Registraduría Nacional, d. E., CEDAE, & Universidad Sergio Arboleda, G. (2013). *Abstencionismo electoral en Colombia: Una aproximación a sus causas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Registraduría. (2019). *Registraduría Consulta Popular*. Recuperado el 5 de mayo de 2019, de Registraduría -Web-: <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular,3650-.html>

Registraduría. (2019). *Registraduría presenta*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Registraduría presenta: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-presenta-20.html>

Restrepo, E. (2002). Reforma constitucional y progreso social: La constitucionalización de la vida cotidiana en Colombia. *SELA Seminario en Latinoamérica de teoría constitucional y política* (pág. Paper 14). Yale University.

Reveles Vásquez, F. (2017). Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana. *Andamios* , 14 (35), 71-97.

Revista Dinero. (2018). Revés de las consultas populares en la Corte Constitucional. *Revista Dinero* , On Line.

Revista Semana. (2016). ¿Qué es el fast track? *Revisdta semana* , On line.

Revista Semana. (2015). Niegan tutela para evitar otros días sin carro. *Revista Semana* , On line.

Richard, E. (2011). Storytelling, narrativas de campaña. Campañas electorales para la presidencia en Colombia, 2010. *Ópera* , 129 -145.

Rodríguez, J. (12 de junio de 2019). *RCN Radio*. Recuperado el 28 de junio de 2019, de RCN : <https://www.rcnradio.com/bogota/en-firme-fallo-que-salvo-al-Alcalde-enrique-penalosa-de-la-revocatoria>

Rodríguez, S. (29 de julio de 2018). Por primera vez en Colombia es revocado un Alcalde. *El Tiempo* , pág. On line.

Rojas Aravena, F. (2004). Democracia y gobernabilidad en América Latina. (FLACSO, Ed.) *Papeles* , 109-120.

Roosevelt, T. (1910). The new nationalism. *Colorado Legislature* , pág. 43.

Roosevelt, T. (1910). *The New Nationalism*. New York: The Outlook Company.

Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social*. (Libro electrónico). El aleph.

Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Ius et praxis* , 19 (2), 85-122.

Ruiz Fernandez, T. (1977). El fracaso de la guerrilla en Latinoamérica. *Tiempo de historia* , 84-91.

Salazar, S. (30 de Mayo de 2016). *Colombiacheck*. Recuperado el 14 de Abril de 2019, de Plebiscito por la paz: ni sube ni baja umbral, pero sí lo cambia:
<http://colombiacheck.com/chequeos/plebiscito-por-la-paz-ni-sube-ni-baja-umbral-pero-si-lo-cambia>

Samper Strouss, M. (2003). Análisis de las preguntas del referendo. *Semana* , On line.

Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios públicos* , 18 (43), 51-73.

Sanín Cano, B. (2015). *ASdministración Reyes 1904 1909*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Santos Pérez, A., & Ibeas Miguel, J. (1995). Elecciones y reforma política en Colombia (1991-1991). *Revista de derecho político* (40), 341-378.

Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Patria.

Sartori, G. (1999). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza editorial.

Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Santillana Ediciones Generales.

Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

Scocozza, L. P. (Enero-Julio, 2019). Populismos y populistas: las evoluciones de un paradigma entre México y Rusia.

Semana, R. (22 de agosto de 2018). CNE no solo sepultó la revocatoria a Peñalosa, sino que sancionó a su promotor. *Semana* , On Line.

Semana, R. (2 de Noviembre de 2016). Santos inicia campaña por el plebiscito. *Semana*, on line.

Sentencia C-089/94 (1994).

Sentencia C-141-10 (2010).

Sentencia C-397/10, C-397/10 (Corte Constitucional. Colombia 2010).

Sentencia C-710 /2001, c-710/2001 (Corte Constitucional Colombia 5 de julio de 2001).

Sentencia SU 747, SU-747 de 1998.Corte Constitucional. Colombia. Magistrado Eduardo Cifuentes (Corte Constitucional. Colombia. Magistrado Eduardo Cifuentes 2 de diciembre de 1998).

Sentencia T-406-92, T-406-92 (Corte Constitucional 1991).

Silva Nigrinis, A. E. (2009). *Bogotá, de la construcción al deterioro. 1995-2007*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sol Arriaza, R. (2012). *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho*. San José, C. R.: ASDI -FLACSO.

The Economist. (21 de Septiembre de 2019). Nearly a third of Latin Americans want to emigrate. *The Economist On line*, pág. On line.

The Economist, I. U. (2019). *Democracy Index 2018. Me too?* London: The Economist.

Tocqueville, A. d. (2004). *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid: Ediciones Istmo.

Transparency International, T. (2018). *Transpareny International*. Recuperado el 23 de junio de 2019, de Transparency.org: https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrucion_2018

Universidad Javeriana, Fundación Social y Presidencia de la República. (19 de julio de 1994). Amanece y Tu. *Amanece y Tu*. Bogotá, Colombia.

Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018*. Bogotá: Ediciones Barea.

Uprimny Yepes, R. (1989). Legitimidad, Clientelismo y Política en Colombia. Un ensayo de interpretación. *Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia*, 52.

Uribe de Hincapié, M. T., & Álvarez Gaviria, J. M. (1987). La Constitución de 1886 como respuesta a la crisis del modelo federal y a la confrontación nación - región en Colombia. *Lecturas de Economía*, 49-84.

- Uribe Mendoza, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. (U. d. Antioquia, Ed.) *Estudios Políticos* , 179-200.
- USAID, & Vanderbilt, U. (2016). *Cultura Política De La Democracia En Colombia 2015*. Bogotá: USAID.
- USAID, Vanderbilt University, L., & Seligson, M. P. (2008). *Desafíos para la democracia en latinoamérica y el caribe: Evidencia desde el barómetro de las Américas*. Washington: USAID.
- Vallenas, K., & Alza, C. (2004). Gobernabilidad, desarrollo y democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. *Derecho y sociedad* , 60-69.
- Velasco, J. C. (2009). Democracia y deliberación pública. *Confluencia XXI Revista del pensamiento político* (6), 70-79.
- Velásquez C, F., & González R, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vélez Navarro, J. (23 de abril de 2018). La inconveniencia de la consulta anticorrupción. *El Tiempo* , pág. On line.
- Venegas Loaiza, A. (30 de abril de 2018). La tasa de desocupación de los jóvenes latinoamericanos aumentó a 19.5% el año pasado. *La República* , pág. On Line.
- Vidal, E. (1989). Representación y democracia: Problema actuales. (U. d. Constitucionales, Ed.) *DOXA* (6).
- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y estado social de derecho. *Derecho del estado* , 73-96.
- Villegas Moreno, J. L. (2017). La tauromaquia como valor cultural y medioambiental. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (49-50), 231-256.
- W Radio, .. (4 de mayo de 2017). *La W*. Recuperado el 12 de junio de 2019, de La W: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/cne-convoca-audiencia-publica-antes-de-tumbar-revocatorias/20170504/nota/3454561.aspx>
- Wallace, A. (10 de enero de 2016). Cinco referendos que han hecho historia en América Latina. *Semana* .
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva sociedad* (228), 26-42.

- Welp, Y., & Rey, J. (2014). Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá. *Democracias* , 169-186.
- World Bank, W. (2018). *Banco Mundial Datos*. Recuperado el 15 de junio de 2019, de Banco Mundial Datos: <https://www.bancomundial.org/>
- World Economic Forum. (2018). *Global Competitiveness Report 2017 - 2018*. Ginebra: WEF.
- World Economic Forum, W. (2018). *The Inclusive Development Index 2018*. Ginebra: WEF.
- Zuleta, E. (2010). *Educación y democracia: Un campo de combate*. Bogotá: Omega Alfa Biblioteca Virtual.
- Zuleta, E. (2018). *Univalle*. Recuperado el 28 de Mayo de 2018, de Univalle.edu.co: <http://catedraestanislao.univalle.edu.co/>