

# Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991\*

**CARLOS GUZMÁN MENDOZA**

Profesor de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: cguzmane@uninorte.edu.co. El autor es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Salamanca (España). Entre sus publicaciones recientes tenemos: “Colombia: Violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”. En *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del posacuerdo*, eds. Roberto González Arana y Luis Fernando Trejos Rosero (Barranquilla: Universidad del Norte- Grupo Editorial Ibañez, 2016). Entre sus temas de interés están Partidos políticos, comportamiento electoral, políticas públicas e instituciones.

**ROBERTO GONZÁLEZ ARANA**

Profesor de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: rogonzal@uninorte.edu.co. El autor es Doctor en Historia del Instituto de Historia Universal Academia de Ciencias de Rusia (Rusia). Miembro del grupo de Investigación Memorias del Caribe y Director del Instituto de Altos Estudios Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe de la Universidad del Norte (Colombia). Entre sus publicaciones recientes tenemos: *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del postacuerdo* (Barranquilla, Fondo Editorial Ibañez, Universidad del Norte, 2016). Entre sus temas de interés están movimientos sociales, historia política regional, conflicto colombiano y relaciones internacionales.

**FRANCISCO EVERSLEY TORRES**

Profesor de la Universidad del Atlántico (Colombia). Correo electrónico: feversley@gmail.com. El autor es magister en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Colombia). Coordinador del Laboratorio de Historia de la Universidad del Atlántico (Colombia) e integrante del Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional (Categoría A, Colciencias), grupo interinstitucional de la Universidad del Atlántico (Colombia) Universidad de Caldas (Colombia) y Universidad del Tolima (Colombia). Entre sus temas de interés están políticas en salud pública e historia política.

---

Recibido: 26 de octubre de 2016  
Aprobado: 22 de febrero de 2017  
Modificado: 10 de marzo de 2017  
Artículo de investigación científica

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>

\* Este artículo forma parte del proyecto: “Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos, 1988-2015. Una explicación teórica y un análisis empírico” financiado por la Universidad del Norte (Colombia). Esta publicación está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0



## **Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991**

### **Resumen**

Se analiza el significado de los principales cambios en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta la Constitución de 1991 y se examinan sus logros, limitaciones y principales retos. Se examina asimismo cómo la democracia colombiana, aunque se amplió, continuó siendo restringida, excluyente y con dificultades para legitimar su sistema de representación político partidista. La selección, interpretación, análisis y sistematización de la literatura politológica colombiana, más relevante, sobre la temática sirvió de fundamento para la argumentación que sustenta el trabajo. Finalmente, a manera de conclusión, se proponen diez tesis sobre la evolución de sistema político colombiano.

**Palabras clave:** Representación política, redemocratización, Frente Nacional, democracia.

## **Liberalization and re-democratization. From representation to political participation in Colombia after twenty five years of Constitution of 1991**

### **Abstract**

It is analyzed the significance of the main changes in the Colombian political system from the National Front to the Constitution of 1991 and is examined its achievements, limitations and main challenges. It is also discussed how the Colombian democracy, although expanded, continued to be restricted, exclusory, and with difficulties to legitimize its partisan political representation system. The selection, interpretation, analysis and systematization of the most relevant Colombian political literature on the subject served as the basis for the argument that supports this study. Finally, to conclude, ten theses on the evolution of the Colombian political system are proposed.

**Keywords:** Political representation, redemocratization, National Front, democracy.

## **Liberação e redemocratização. Da representação à participação política na Colômbia aos vinte e cinco anos da Constituição de 1991**

### **Resumo**

Analisamos o significado das principais mudanças no sistema político colombiano desde a Frente Nacional até a Constituição de 1991 e examinamos suas conquistas, limitações

e principais desafios. Observamos também como a democracia colombiana, mesmo ampliada, continuou sendo restringida, excludente e com dificuldades para legitimar seu sistema de representação político-partidária. A seleção, interpretação, análise e sistematização da literatura politológica colombiana, mais relevante, sobre a temática serviu de fundamento para a argumentação que sustenta o trabalho. Finalmente, como meio de conclusão, se propõe dez teses referentes à evolução do sistema político colombiano.

**Palavras-chave:** Representação política, Redemocratização, Frente Nacional, Democracia.

### **Libéralisation et rétablissement de la démocratie. De la représentation à la participation en Colombie 28 ans après la constitution de 1991**

#### **Résumé**

Dans cette étude, il est analysé la signification de changements principaux dans le système politique colombien depuis le Front National jusqu'à la Constitution de 1991. Il est également étudié la réussite, les limitations et les principaux défis de ce processus. En outre, il s'avère comment la démocratie colombienne continue à être, restreinte, exclusive et ayant des difficultés à légitimer son système de représentation politique partisane, même si elle a accru dans les dernières années. La sélection, interprétation, analyse et systématisation de la littérature politique colombienne plus relevant sur le sujet d'étude a représenté l'argument de ce travail. Finalement, dix thèses par rapport à l'évolution du système politique colombien sont proposées en guise de conclusion.

**Mots clés:** Représentation politique, rétablissement de la démocratie, Front national, démocratie.

#### **INTRODUCCIÓN**

Sin duda, luego de 25 años de expedida la Constitución de 1991 y de la finalización del Frente Nacional, consideramos que el balance es relativamente positivo para el país si tenemos en cuenta que hoy somos un Estado más pluralista y participativo, con grandes expectativas hacia la construcción de la paz y la finalización del conflicto armado interno. Pese a los intentos de redemocratizar, continuamos siendo una democracia li-

mitada por su alta inequidad, la ausencia de una reforma agraria profunda, la criminalización de la política que condujo al poder manejado por oscuros intereses, y los límites para la participación de los movimientos sociales, históricamente considerados subversores de orden o enemigos de la sociedad, incluso muchas décadas antes del inicio de la guerra fría<sup>1</sup>. En esto no distamos mucho de la gran mayoría de países de América Latina en donde sus estados no representan adecuadamente los intereses de los ciudadanos más pobres, ante lo cual, a decir de Michael Mann, nuestro principal desafío como región es “¿cómo incorporar a la población en una genuina ciudadanía nacional que pueda sostener Estados estructuralmente poderosos y con capacidad para llegar a ser enteramente democráticos?”<sup>2</sup>.

Sin embargo, y a pesar de los avances, debemos, al mismo tiempo, las limitaciones de la Carta Política de 1991, en múltiples aspectos. Al respecto, María Teresa Uribe, recién cumplidos los primeros 10 años de la Constitución de 1991, señala que:

“después de una década de consagración constitucional de la democracia participativa, las esperanzas puestas en ella para la construcción de un nuevo país parecen haberse esfumado y también las promesas de cambiar la vida; de transformar las prácticas clientelistas y corruptas de la política; de conformar el ágora pública con ciudadanos virtuosos e ilustrados que dirimen dialógicamente sus conflictos, y de relegitimar el Estado Social de Derecho, como expresión de un proceso de democratización en permanente expansión y crecimiento, asegurando así la inclusión paulatina de los más diversos actores sociales y la movilización permanente de una sociedad civil organizada con claros referentes de futuro”<sup>3</sup>.

- 1 Roberto González Arana, Ivonne Molinares Guerrero, “Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950”, *Historia Caribe*, Vol VIII, No. 22, enero- junio (2013): 167-194.
- 2 Michel Mann, “The political crisis and international conflict in Colombia” 2002, citado por Fernán González, *Poder y Violencia en Colombia* (Bogotá: CINEP, Colciencias, 2014), 43.
- 3 María Teresa Uribe, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, 2002, citado por: Andrea Carolina Jiménez Martín, *Democracia y Neoliberalismo* (Bogotá: La Carreta Política, 2008), 125.

Diríamos al respecto que las costumbres políticas y las prácticas ilegales como el clientelismo o la corrupción no tendrían que desaparecer tan solo por la aprobación de una nueva Carta Política, pues el asunto es mucho más complejo y suponer lo contrario, sería una ilusión.

En este orden, siguiendo a Guzmán<sup>4</sup>, podríamos sostener, entonces, que Colombia ha mantenido, a lo largo de su vida republicana, un sistema democrático representativo, excepcionalmente estable, apoyado en dos partidos tradicionales. También hay consenso al afirmar, que los procesos electorales han cumplido un papel legitimador significativo para su estabilidad. Igualmente, que la violencia ha sido una constante en el desarrollo político y democrático del país a pesar de que el Frente Nacional (1958-1974) permitió solucionar algunos de los problemas derivados del sectarismo político bipartidista<sup>5</sup>.

Del mismo modo que es evidente que la Constitución de 1991 facilitó la entrada a la política de muy diversos sectores con medidas como aumentar el tamaño de la circunscripción al Senado, también brindar acceso a los medios de comunicación a los movimientos políticos (no solo a los partidos), crear nuevas agencias para la defensa de los ciudadanos y el combate a la corrupción (Defensoría del Pueblo, Fiscalía), aumentó la capacidad para juzgar a los políticos corruptos cambiando la inmunidad parlamentaria por el fuero, entre otras medidas<sup>6</sup>.

En esta línea, nos fijamos como propósito orientador del trabajo formular algunos interrogantes: ¿qué podría decirse, desde el punto de vista de la

---

4 Carlos Enrique Guzmán Mendoza, Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico (Ibagué: Universidad de Ibagué, 2005), 11.

5 Iniciar este tipo de análisis desde una perspectiva histórica resulta en condición necesaria aunque no suficiente para una mejor lectura e interpretación de la situación política del país, señala Carlos Enrique Guzmán Mendoza, “Colombia: Violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”, en Mundos Novos. Política, Filosofía y Educación en América Latina, (coord.) Cicero Cunha Bezerra y Carlos E. Guzmán M. (Salamanca, España: Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, 2001), 15-38.

6 Francisco Gutiérrez Sanín, “¿Más Partidos”, en la Encrucijada. Colombia en el siglo XXI, Editorial Norma, ed. Francisco Leal Buitrago. (Bogotá: Grupo CES, Universidad de los Andes, 2006), 152-153.

relación régimen político y sistemas de partidos? Y, ¿Del binomio exclusión/inclusión?, los cuales responderemos a partir de tres aspectos, más uno final con 10 proposiciones y al final una conclusión. Estos son entonces los apartados en los que se estructura el artículo. El primero de ellos, Frente Nacional: límites para la democracia colombiana, damos cuenta, brevemente, de uno de los hechos políticos más importantes por su impacto, en el conjunto del sistema político y de la política colombiana. Por su parte, La década de los años ochenta, describe e interpreta el doble proceso de transición: hacia la democracia, por un lado; y, hacia el mercado, por el otro que se produjo en el país. El tercer apartado, La Constitución de 1991, sin duda alguna la última gran reforma del siglo XX; y, quizás, una respuesta tardía a la situación política que progresivamente se deterioró desde la terminación formal del Frente Nacional, nos permite relacionar e interpretar, junto con los dos anteriores, la relación binomial exclusión/inclusión. Relación que cobra sentido en momentos de posconflicto o posacuerdo entre el Estado colombiano y las FARC-EP.

## 1. FRENTE NACIONAL: LÍMITES PARA LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

El fin de la dictadura de Rojas Pinilla dio paso a un “nuevo” momento en la agitada vida política colombiana: el del Frente Nacional, periodo que, con muchos elementos de continuidad histórica<sup>7</sup>, no solo contribuyó a pacificar el país sino que también congeló la actividad política en nuestro territorio por un espacio de tiempo superior al que inicialmente se había establecido por parte de los partidos tradicionales<sup>8</sup>. Si bien, por sus implicaciones políticas, el Frente Nacional es considerado por algunos analistas como el cambio político más importante ocurrido durante el siglo XX<sup>9</sup> al

7 David Bushnell, *The making of modern Colombia. A nation in spite of itself* (California: University of California Press, 1996), 384; Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, Ediciones Universidad de los Andes, CEI, 1993), 351.

8 Decimos se congeló puesto que con la instauración del Pacto bipartidista se debilitó la ideología de adscripción política al hacerse casi idéntica la pertenencia a uno u otro partido tradicional. Si antes se veía como enemigo al adversario político, ahora se le votaba; daba lo mismo votar liberal o conservador el poder se lo repartían equitativamente. Sin desconocer que el Frente Nacional contribuyó a la extinción del sectarismo político, el régimen político de consenso bipartidista resultó finalmente nocivo para avanzar en la construcción de un régimen político más democrático.

9 Francisco Leal Buitrago, “Colombia un bipartidismo en crisis”, en *Los sistemas políticos de América* (coords.) Latina, Lorenzo Meyer y José Luis Reina (México D.F.: Siglo XXI Editores, 1989), 13.

convertirse en el medio a través del cual se reinstitucionalizó el régimen democrático, durante su vigencia el carácter exclusionista del régimen político se acentuó desde el punto de vista del binomio exclusión/inclusión.

Aparte de los conocidos efectos de debilitamiento ideológico, de adscripción política, que produjo el ejercicio monopólico bipartidista del régimen del Frente Nacional, se generó otro de tan significativas dimensiones, o más que este: la pérdida de control del bipartidismo sobre la sociedad o, como sostiene Leal Buitrago, el debilitamiento ideológico. En palabras de este autor: “[...] cuando se definió constitucionalmente su existencia, **la del bipartidismo**, de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, la función de control social del bipartidismo comenzó a resquebrajarse”<sup>10</sup>.

Los efectos de las reglas del juego político del periodo frentenacionalista<sup>11</sup> propiciaron a mediano plazo una de las crisis políticas más profundas de la historia de Colombia, la cual abarcó a los partidos políticos tradicionales, primero; y se extendió al conjunto del régimen político, después. Los partidos políticos tradicionales perdieron no solo el afán de diferenciarse entre sí, sino también su capacidad de representación de los intereses de los distintos grupos de la sociedad. En su lugar, crearon una estrategia clientelista fundamentada en el usufructo de los recursos del Estado que terminó por agobiar al país<sup>12</sup>.

Del mismo modo, la sistemática exclusión política del periodo frentenacionalista, en momentos en que la sociedad se pluralizaba y diversificaba ideológica y políticamente, se constituyó en un freno al surgimiento de

---

10 Francisco Leal Buitrago “Colombia un bipartidismo en crisis”, 16.

11 Durante el periodo del Pacto del Frente Nacional, los partidos políticos tradicionales acordaron compartir paritariamente durante dieciséis años, no solo la Presidencia de la República sino también el acceso exclusivo de candidatos pertenecientes a dichos partidos a las corporaciones públicas de elección popular –Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–. Este hecho significó el bloqueo político y la consecuente restricción a la expresión de nuevas formas políticas.

12 Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden”, *América Latina Hoy* 3 (marzo): (1992): 36; Manuel Alcántara Sáez *Sistemas políticos de América Latina*. 1ª. edición (Madrid: Tecnos, 1999), 322.

terceras fuerzas. Los canales formales e institucionales de expresión de los diversos sectores de la sociedad civil se vieron obligados a recurrir a medios no institucionales como los paros cívicos, las marchas campesinas, y en casos más extremos la lucha armada, como medios para expresarse y exigir derechos y libertades civiles y políticas.

La finalización del Frente Nacional, ocurrida durante la primera mitad de la década de los años 70, propició tensiones ante el quiebre del bipartidismo y el fortalecimiento de las luchas sociales (paros cívicos, auge de nuevas guerrillas como el Movimiento 19 de Abril, M-19, de corte nacionalista). Todo esto, estimulado, quizás, por el triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua (1979), país adonde fueron numerosos jóvenes colombianos a recoger café, inspirados en una naciente revolución de corte antiimperialista. Eran los años de las luchas en Centroamérica entre la Junta Militar salvadoreña y la guerrilla Farabundo Martí de Liberación Nacional. Las consecuencias o efectos del Frente Nacional las podríamos resumir en el “monopolio del poder por parte de los partidos tradicionales; la consolidación del bipartidismo, característico de la vida política del país desde el siglo XIX; desideologización partidista y monopolio clientelizado del poder; partidos políticos sin desarrollo democrático en su interior; exclusión y bloqueo social y político de la sociedad; expresión no institucionalizada de la sociedad y de las fuerzas políticas emergentes, que al no conseguir un espacio político legal optaron por la lucha clandestina y guerrillera; crisis de legitimidad; crisis del Estado de Derecho”<sup>13</sup>.

Se podría afirmar que esta fractura del bipartidismo en Colombia supuso el ascenso del movimiento popular y de una insurgencia que propendía por grandes transformaciones; ante las que, en respuesta, los grupos y clases dominantes actuaban y redefinían programas para tratar de detener la inconformidad y preservar el sistema aprovechando para ello su amplio

13 Carlos Guzmán Mendoza, Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano, en *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo*, (Editores) Roberto González Arana y Luis Fernando Trejos Rosero (Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016), 7-39.



poder económico e influencia sobre el Estado<sup>14</sup>. Pese al papel modernizador del Frente Nacional, que en la práctica pareció prolongarse hasta fines de los 80, este “acentuó el desajuste entre las estructuras sociales y económicas y las instituciones políticas, fortaleció e institucionalizó la tradición política de exclusión. El carácter excluyente del acuerdo bipartidista fortaleció la representación de la oposición como subversiva”<sup>15</sup>.

Durante estos años, el Estado parecía incapaz de cumplir con funciones centrales como el control territorial, el derecho de promulgar leyes, el monopolio del recaudo de los tributos fiscales y el monopolio de la coerción física. En este sentido, una manifestación de la escasa legitimidad del Estado colombiano era la multiplicación de las violencias, de sus escenarios y de los actores dispuestos a resolver *todo conflicto* con el uso de las armas (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes, grupos de limpieza social, delincuencia común)<sup>16</sup>.

Con la finalización del régimen político frentenacionalista durante el gobierno de Virgilio Barco se produjeron dos variaciones significativas sobre el conjunto del sistema político colombiano: de una parte, la incorporación del esquema gobierno-oposición<sup>17</sup> fórmula antes ensayada durante el primer gobierno del liberal Alfonso López Pumarejo; y, de otra, la primera elección popular de alcaldes. A pesar de la importancia que para el sistema político democrático revistió el esquema gobierno-oposición, dados sus objetivos, puesto que se trataba de crear incentivos institucionales de crítica y oposición frente al gobierno, con el fin de canalizar los conflictos so-

14 Camilo González Posso, “Movimientos sociales y políticos en los años ochenta”, Revista Controversia, No. 141 (1987): 41.

15 Jaime Zuluaga, “De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)”, en De las armas a la política, (comps.) Ricardo Peñaranda, Javier Guerrero y Daniel Pécaut (Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999), 12.

16 Martha Cecilia García, “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los años ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias”, (en Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia Mauricio Archila, Mauricio Pardo, eds., (Bogotá: CES, Universidad Nacional, 2001), 99.

17 Véase Pinzón de Lewin Patricia “Las elecciones de 1990” en los nuevos retos electorales: Colombia: 1990 antesala del cambio, (ed.) Rubén Sánchez David (Santa Fé de Bogotá: Universidad de los Andes-CEREC, 1991), 251, uno de los más importantes trabajos acerca de la oposición. En él se compila importante material acerca del ejercicio de la oposición que contribuyó, y aún contribuye al debate.

ciales y políticos dentro de las reglas del juego establecidas por el régimen<sup>18</sup> el experimento no dio los resultados esperados, principalmente por la ausencia de fuerzas políticas, significativas, distintas de las tradicionales que introdujeran intereses políticos diferentes. Respecto de la elección popular de alcaldes, aspecto político de la reforma descentralista, no podríamos afirmar lo mismo, puesto que si bien sus resultados 29 años después no son los mejores, sí han permitido observar una leve mejoría de la democracia a nivel local, a pesar de la captura del Estado territorial que no solo pone en duda la efectividad de la reforma sino que genera una profunda desconfianza ciudadana por las instituciones políticas subnacionales: alcalde, gobernador, Concejo y Asamblea.

Las décadas de los 80 y 90 se presentaron, de este modo, como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de Colombia<sup>19</sup>, y colocaron al país al filo del caos, en palabras de Pizarro LeonGómez<sup>20</sup>, en el umbral de una crisis de gobernabilidad de su sistema político<sup>21</sup> que puede ser atribuida a varias causas: *la situación de violencia<sup>22</sup> no resuelta con la fórmula del Frente Nacional; la precariedad, ausencia, del Estado; y, el excesivo centralismo político y administrativo*, vigente desde 1886. ¿Cómo se respondió a la situación de crisis nacional? De los muchos escenarios posibles exis-

18 Francisco Leal Buitrago. "Colombia un bipartidismo en crisis", 25.

19 La situación para el resto de los países de América Latina no fue diferente. En efecto, durante ese lapso, tuvieron lugar en América Latina y Europa del Este un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia la economía de mercado. Ver, Norbert Lechner, "El debate sobre el Estado y Mercado". Documento de trabajo 19 (1992): 1.

20 Eduardo Pizarro LeonGómez. "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis", en *Tras las huellas de la crisis política*, editado por Francisco Leal Buitrago. (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores-FESCOL-IEPRI, 1996), 21-46.

21 La aguda crisis vivida por el país a finales de la década de los ochenta no puede atribuirse a factores coyunturales como la emergencia del narcoterrorismo, o el fortalecimiento de la guerrilla, o la creación de grupos paramilitares. Las causas han de buscarse en factores de tipo estructural como la precariedad de un Estado en construcción, el proceso de formación nacional inconclusa, la débil legitimidad de sus instituciones o la alta fragmentación del poder político. Asimismo, en el desfase que se dio entre el acelerado proceso de modernización económica y social, y la ausencia simultánea de modernización política. Por último, en el carácter excluyente que históricamente ha caracterizado el sistema político colombiano. Se considera que la exclusión constitucional de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales han generado una cultura política de la marginalidad entre vastos sectores sociales.

22 Obsérvese que se utiliza el término "violencia", para denotar con él no solo la violencia política, sino también la derivada del conflicto armado entre el Estado y las guerrillas; o, la generada por el narcotráfico y el paramilitarismo.

tentes en el momento, desde una guerra civil declarada hasta un proceso de profundización democrática, pasando por el continuismo conflictivo propio de años anteriores o por un proceso de modernización autoritaria, se optó por el escenario más adecuado: la *democratización*. Aunque, mejor sería hacer referencia a un proceso de redemocratización.

Al respecto, Schmitter y O'Donnell<sup>23</sup> señalan que la redemocratización puede ser entendida como el proceso en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (Por ejemplo para el caso colombiano, la tradición constitucional o la práctica administrativa, fiscal y política centralista) o, bien, ampliadas de forma tal que permitan la inclusión de individuos, o grupos, que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (Por ejemplo minorías étnicas, religiosas, regionales), también, para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (Por ejemplo nuevas organizaciones partidarias, movimientos regionales, cívicos o religiosos).

## 2. LA DÉCADA DE LOS 80

En Colombia como en el resto de América Latina tuvo lugar durante la década de los 80, un doble proceso de transición: hacia la democracia, por un lado; y, hacia el mercado, por el otro<sup>24</sup>. Para el caso colombiano, el cambio político estuvo relacionado más con un proceso de *liberalización* y *redemocratización*, en los términos señalados por Schmitter y O'Donnell<sup>25</sup>, que con una transición de régimen propiamente dicho; en sentido estricto, por transición entendemos el intervalo que se extiende entre un régimen político autoritario y otro. Colombia para la época gozaba de un sistema “democrático”. Lijphart<sup>26</sup>, utilizando los índices de *Freedom House*, y a pesar de que nuestro país es ubicado junto con India, Papúa-Nueva Guinea

---

23 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Paidós, 1994), 22-23.

24 Norber Lechner, “El debate sobre el Estado”

25 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, 19-29.

26 Arend Lijphart *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000), 60.

y Venezuela, como uno de los cuatro casos fronterizos, considera que el sistema político colombiano es democrático. Es sabido por todos, que en contraste al cono sur o el Caribe, nuestro país no transitó por la oleada de dictaduras militares que sí sufrieron la mayoría de las naciones del continente durante la segunda mitad del siglo XX.

Ahora bien, la democracia es una construcción sociohistórica que se relaciona con la capacidad de una organización política para generar bien común. Su significado etimológico parte de la referencia griega del término (*demos*) pueblo y (*kratos*) poder; “poder del pueblo”. Si bien los griegos han influido en las ideas sobre la democracia, autores como Dahl consideran que el proceso democrático no es ajeno a las condiciones históricas, las estructuras sociales y la conciencia social, de hecho el autor considera que “la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser igual a la de nuestros antecesores”<sup>27</sup>.

El sistema político colombiano, en el intento por superar la crisis de gobernabilidad de finales de la década de los años de 1980 y principios de la de 1990, inició un proceso de reforma del Estado orientado a modificar su estructura centralista. Se puso en marcha, entonces, la descentralización política, administrativa y fiscal<sup>28</sup> y con ella se dieron los primeros pasos para el desmonte definitivo de la “centralista” Constitución Política de 1886 que ya cumplía más de cien años. Buscó la reforma, a partir de la promoción de una pluralidad político-partidista que redefinió las reglas de juego democrático, fortalecer los gobiernos regional y local, capaz de reconstruir nuevas formas de participación y representación<sup>29</sup> ampliada desde los niveles inferiores de la organización territorial del Estado.

Así, a finales de los 80 y comienzos de la década de los 90 el país enfrentó

27 Robert Dahl La democracia y sus críticos (Barcelona: Paidós, 1992), 408.

28 A efectos del presente artículo, se priorizan los aspectos relativos al régimen político. Así, la forma en cómo se distribuye el poder, y cómo este afecta al funcionamiento de régimen, de un lado; y al sistema de partidos del otro, serán los más importantes.

29 El modelo de exclusión social, económica y política heredado del Frente Nacional, moldea una nueva forma de relación de la sociedad civil con el Estado. Esta se expresó, en unos casos, a través de la lucha armada; en otros, mediante las huelgas, los paros cívicos y las protestas populares. Esta última forma fue característica durante la década de los 80 y contribuyó en buena medida a acelerar la puesta en marcha del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal emprendida por Colombia.

un doble reto: de un lado, el de devolverse la autoridad perdida, necesaria para garantizar el cumplimiento de las funciones que la nación demanda; y, el de legitimar el Estado, no solo desde el punto de vista de la representatividad, es decir por su capacidad para expresar e interpretar la realidad política que el país vivía sino también por su permeabilidad frente a quienes desearan participar válidamente en la vida pública. Este doble reto suponía, entonces, la empresa de modernizar y democratizar el Estado. Fue esa la razón de ser, primero, de la descentralización política y luego, de la Asamblea Nacional Constituyente que suprimió la Constitución de 1886 y aprobó, luego la de 1991.

Con la descentralización, se permitió, por primera vez, la elección directa de los alcaldes municipales y se logró que las entidades territoriales, base de la estructura formal del Estado colombiano, desarrollaran su autonomía política e incrementaran de manera significativa la participación democrática<sup>30</sup>. Del mismo modo, con la expedición de la Constitución de 1991 la descentralización política se extendió a los departamentos al hacerse efectiva, también, la elección popular de gobernadores. La continuación y consolidación del proceso, inacabado aún, de democratización puesto en marcha años atrás para la superación de la crisis política e institucional del país seguía avanzando<sup>31</sup>.

Para dar solución a los problemas, que generaron inestabilidad e ingobernabilidad en el sistema político colombiano, de violencia no resuelta con la fórmula del Frente Nacional, de precariedad del Estado y de excesivo centralismo político y administrativo, se adelantó, además de la reforma

---

30 Se parte de la hipótesis que las reformas que han ocurrido en América Latina, orientadas a la descentralización del poder político, son el resultado de un proceso de reingeniería política encarado desde los gobiernos centrales como respuesta a los desequilibrios que provocó la implantación de modelos de desarrollo económico de corte neoliberal. Una breve revisión de lo ocurrido en este campo en la región nos muestra que en países como Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Chile y Ecuador se han producido cambios importantes en las reglas del juego democrático tendientes a fortalecer y/o devolver el poder político a las regiones y localidades.

31 Con la Carta Política de 1991, el municipio colombiano pasó a ser la célula fundamental de la organización y desarrollo político-administrativo del país; del mismo modo, se instituyó la elección directa de gobernadores, al tiempo que se amplió el periodo de gobierno de los alcaldes a tres años para armonizarlo con el de estos. El departamento adquirió mayor estatus político y administrativo y se convirtió en el intermediario y promotor del desarrollo regional y local.

descentralista, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), un proceso de negociación política con los grupos guerrilleros del M-19 y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Resultado de las negociaciones, se logró el acuerdo de paz con el M-19<sup>32</sup> y la creación de la Unión Patriótica por parte de los militantes desmovilizados de las (FARC) como partido de izquierda. Todos sabemos que desafortunadamente el exterminio de este movimiento político puso al desnudo la incapacidad del Estado para permitir la ampliación de espacios políticos para todos los sectores de la sociedad.

Fue durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990), que en la práctica se dio por finalizado el Frente Nacional y, con él, los nocivos efectos que este producía sobre el conjunto del sistema político colombiano, al desmontar el artículo 120 de la Constitución de 1886<sup>33</sup>. Las restricciones al libre juego democrático, desaparecieron. Sin embargo, es durante este gobierno que el país ahonda en su crisis, la cual se puede caracterizar por el creciente auge de los grupos armados; la persistente práctica monopolizadora de la economía y la ausencia de una reforma agraria que asegurase una mejor distribución de la tierra y la productividad; el fenómeno del narcotráfico que contaminó profundamente, no solo la sociedad sino también la política colombiana. Y, por la ausencia de propuestas movilizadoras por parte de los dos partidos políticos tradicionales<sup>34</sup>.

En medio de la crisis político-institucional, se llevaron a cabo las primeras elecciones populares de alcaldes en marzo de 1988. En dichas elecciones se puso de manifiesto, que aun cuando el bipartidismo dominaba el mapa político del país, una apreciable movilidad política contrastaba con el cuadro estático de las elecciones legislativas y presidenciales de 1986. Los niveles más altos de participación electoral entre 1986 y 1991 se re-

32 Durante el gobierno del liberal Virgilio Barco, el M-19 firmó un acuerdo de paz, se desarmó y desmovilizó. Obtuvo además importantes concesiones que lo convirtieron en movimiento político dentro de los canales democráticos legales.

33 Mediante este artículo se consagraba la participación adecuada y equitativa de los cargos burocráticos del partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Lo anterior significaba, de plano, la exclusión de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales.

34 Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina*. edición. (Madrid: Tecnos, 1ª. . 1999), 326.

gistraron en los comicios celebrados para la elección de alcaldes en 1988 y 1990. Comparando los índices de participación electoral de los comicios para elegir Presidente de la República (1986-1990 y 1990-1994), con los realizados para elegir alcaldes municipales (1988-1990 y 1990-1992), observamos que mientras para el primero votaron, en promedio, el 44,3 por ciento de los ciudadanos habilitados para votar; para el segundo lo hicieron, en promedio, el 62,25 por ciento de los mismos. Los resultados muestran la importancia que, para los electores, tienen las elecciones locales frente a las de otros niveles. Hoy, después de 25 años de vigencia de la Carta fundamental, lo siguen siendo. La puesta en marcha del proceso de descentralización política, puso de manifiesto la importancia de la política partidista en el ámbito regional<sup>35</sup> y con ella la aparición de organizaciones y movimientos políticos, regionales y locales, que “*echaron raíces*”<sup>36</sup> y dando muestras evidentes de apertura y multipartidismo moderado<sup>37</sup>. Siguiendo a Méndez Lago<sup>38</sup> se podría afirmar, de esta manera, que un mayor nivel de competencias, así como la existencia de una estructura de *clivajes* y un ciclo electoral particulares contribuye a que en los Estados con elevados grados de descentralización política, se desarrollen sistemas de partidos propios, al tiempo que se constituyan arenas políticas caracterizadas por pautas y lógicas diferenciadas, aunque bien interrelacionadas con las del conjunto del Estado.

En medio del júbilo y la expectativa que creó la elección popular de alcaldes y la conflictiva situación de orden público del país, agravada por el re-

35 Las diferencias entre el centro y la periferia, junto con el tema religioso, fueron la principal preocupación de la naciente república de Colombia. La definición de un modelo de Estado fue durante todo el siglo XIX causa de más de un enfrentamiento entre federalistas y centralistas, correspondiendo a cada uno de ellos un tipo de ideología: liberal y conservadora, respectivamente. Hoy, aunque sin que tales diferencias puedan ser catalogadas como *clivajes*, y como resultado de la autonomía política devuelta a las regiones y municipios, la diferencia centro/periferia si constituye una arena electoral con intereses diferentes en la que compiten nuevos actores político partidistas con los partidos tradicionales. La interrelación entre estos y aquellos genera un sistema de partidos propio que funciona con pautas y lógicas diferentes a las nacionales.

36 Jaime Castro *Descentralizar para pacificar* (Santafé de Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1998), 25.

37 Hasta antes de implementada la descentralización política, la configuración del subsistema regional de partidos se mantenía estable, correspondiéndose con el sistema de partidos nacional. Se altera a partir de la puesta en marcha de dicho proceso.

38 Mónica Méndez Lago *La estrategia organizativa del partido Socialista Obrero Español* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000), 89.

crudecimiento de la lucha guerrillera y el narcoterrorismo<sup>39</sup>, el Estado colombiano enfrentó un nuevo intento reformador a comienzos de la década de los noventa. En esa oportunidad, la Constitución de 1886 se sometió a un profundo proceso de reforma que apuntaba a: *modernizar al Estado*, adaptándolo a las necesidades de la sociedad colombiana; y, a *sustituir el concepto de democracia representativa por el de democracia participativa*, sin que eso significara la desaparición de la primera; al contrario, de lo que se trataba era de aumentar la representatividad a través de la participación.

La elección popular de alcaldes aprobada en 1986, propiciaría el ascenso al poder de nuevos movimientos cívicos, históricamente marginados de la política. Desafortunadamente, para los sectores no tradicionales no bastaba con salir elegidos sino también, como lo anota Pedro Santana, “que los dejaran gobernar o se les diera paso en la política. Y esto último no está muy claro precisamente por la escalada violenta, que aún vive el país, y la cual ha tenido como uno de los objetivos precisamente a estos movimientos alternativos”<sup>40</sup>. Este nuevo escenario planteó que los barones electorales asumieran que no solo ellos, sino también nuevas fuerzas *sin notables apellidos* llegaran a la política. Todo ello en medio de una oleada de violencia que propició la aniquilación sistemática de la Unión Patriótica y el debilitamiento de las luchas sociales. Para Gabriel Misas, citado por González,

“La élite en el poder ha tendido siempre a no negociar con las clases subalternas, llevando a la zona de lo no negociable la mayor parte de los factores de tensión, fuentes de fractura social, como el acceso a la tierra, la distribución del ingreso, una mayor participación política”<sup>41</sup>.

39 Las elecciones presidenciales de 1990 estuvieron precedidas por una espiral de violencia que cobró las vidas de tres precandidatos presidenciales: Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo; Carlos Pizarro Leon-Gómez de la Alianza Democrática M-19 y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica.

40 Pedro Santana, “Los Movimientos Cívicos: el nuevo fenómeno electoral”, Revista Foro No. 6, junio (1988): 61.

41 Jorge Iván González. “La revolución liberal ni siquiera ha llegado a Colombia”. Historia de las ideas políticas en Colombia, Pensar (2008): 398.



A la par con la primera elección popular de alcaldes<sup>42</sup> el país estaba siendo sacudido por la llamada *guerra sucia* de muy diversas fuerzas (paramilitares, narcotraficantes, Ejército, guerrillas) en contra de sus considerados enemigos. Este panorama ensombrecería los resultados de la contienda electoral y daba al traste con la esperada civilización de la política. Es así como, “desde finales de 1986 un total de 140 alcaldes y concejales en ejercicio, candidatos a la alcaldía y concejo, consejeros intendenciales, comisarios y diputados, fueron asesinados. De ellos, 5 eran de filiación liberal, 46 de la Unión Patriótica y 39 conservadores”<sup>43</sup>.

### 3. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La expedición de la Constitución de 1991, no se dio como resultado de un cambio de régimen, sino de un cambio en el régimen. Por esta razón, nos referimos a una transición democrática pues se trató de un proceso de apertura o profundización democrática de profundidad y significación sin antecedente alguno, desde el punto de vista constitucional y político<sup>44</sup>.

Dicha reforma se adelantó durante los dos primeros años de gobierno de César Gaviria (1990-1994). A los pocos meses de posesionado el nuevo Presidente de la República, se eligió<sup>45</sup> a la Asamblea Nacional Constitu-

---

42 La elección popular de alcaldes, resultado de una enmienda constitucional, Acto Legislativo 01 de 1986, que dio paso a la descentralización política, administrativa y fiscal, se constituyó en un cambio político significativo en la medida en que contrarrestó el letargo en que se encontraba el régimen político como consecuencia del Frente Nacional. Fue si se quiere, el renacimiento de la democracia representativa en los ámbitos locales. Los alcaldes ya no serían más “agentes” del gobernador, quien a su vez era el “agente” del Presidente. Serían, en adelante los jefes de la administración municipal elegidos popularmente. No obstante, las posibilidades para la ampliación de la democracia surgida de la elección popular de alcaldes y gobernadores, es pertinente señalar que grupos armados ilegales o barones electorales utilizaron la violencia para hacer elegir a sus candidatos o en otros casos, los apoyaron económicamente para luego desangrar las finanzas de los municipios.

43 Pilar Gaitán, “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, *Análisis Político*, No. 4, mayo- agosto (1988): 63-83.

44 Un cambio en el régimen debe ser considerado como un cambio político en la medida en que a través de él, se suceden no solo cambios en las instituciones y valores sino también en las normas y reglas del juego político.

45 A pesar de la expectativa creada en torno a la elección de miembros a la Asamblea Nacional Constituyente, la participación fue muy baja: solo 3.700.000 electores que representaban apenas el 30 % del potencial electoral acudieron a las urnas. Este hecho desató la discusión acerca de la legitimidad del mandato recibido por los constituyentes elegidos.

yente (ANC), cuya tarea, sin precedentes, consistió en redactar una nueva Constitución Política que reemplazara a la centenaria de 1886, a la que se le atribuía la responsabilidad por todos los “males” del sistema político colombiano.

Reconociendo que, sin ser el único intento reformador luego de finalizado el Frente Nacional, la Constitución de 1991 fue sin duda alguna la última gran reforma del siglo XX<sup>46</sup>; y, quizás, una respuesta tardía a la situación política que progresivamente se deterioró desde la terminación formal del Frente Nacional en 1974. Empero, se considera que con ella aún no se terminó el proceso de modernización política y apertura democrática. Por el contrario, el país debe avanzar aún hacia estados más poliárquicos. Es necesario que se produzcan cambios profundos en instituciones tales como el sistema electoral y los partidos políticos. Las condiciones que aquellas generan restringen la competencia partidaria y las opciones electorales. No basta con llamarnos democráticos, pues la democracia misma puede ser una cuestión de principio; la democratización implica la práctica real de esos principios, mediante la institucionalización de normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos trasciendan su significación, señalan Schmitter y O'Donnell<sup>47</sup>.

Resulta, al respecto, relevante lo manifestado por Juan Manuel Charry al diario *El Tiempo* (5 de septiembre de 1997):

“No obstante, a pesar del fortalecimiento de la democracia participativa mediante procedimientos de participación ciudadana, la clase política ha limitado a tal extremo esos mecanismos de expresión, que desde la expedición de la ley<sup>48</sup>, realmente, no se han

46 La idea de modificar la Constitución Política de 1886 mediante una Asamblea Constituyente, se encontró en las mentes de los presidentes liberales Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay Ayala. Sin embargo, las reformas constitucionales propuestas por ellos fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, debido tal vez, al excesivo legalismo que caracterizaba al alto tribunal, o a la rigidez constitucional de los acuerdos del Frente Nacional, recuérdese que se estableció que las reformas constitucionales solo podrían hacerse a través del Congreso eliminando cualquier potestad popular directa sobre las mismas.

47 Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 24.

48 Se hace referencia a la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

obtenido resultados exitosos. Ha sido el enfrentamiento entre la clase política y la opinión nacional.”

Luego de la euforia, colectiva, por el “estreno” de una nueva Constitución Política, vendría la calma para el inicio de los balances del legado de la Constitución de 1991. Los hechos confirman el sentimiento generalizado, tanto de académicos y políticos como de la ciudadanía en general; pues son más las voces en contra que a favor. Se reitera, por parte de algunos, que en la práctica fue muy poco lo que cambió<sup>49</sup>. De este modo, y ante el cada vez más reconocido “fracaso” de la ingeniería institucional de la CP de 1991, los dos sucesivos gobiernos se empeñaron en realizar ajustes integrales a la Carta Política. Y, hoy, todavía, dentro del marco de los acuerdos de paz alcanzados con las FARC-EP o por fuera de él, se continúan proponiendo y desarrollando ajustes que hagan de la democracia colombiana una democracia de más calidad acorde con los vientos de continuidad y cambio que nos trajo el siglo XXI.

Fracasaron los intentos del gobierno de Ernesto Samper, salpicado por rumores de corrupción e infiltración de dineros del narcotráfico en la tesorería de su campaña, para promover una reforma constitucional orientada a la reforma de los partidos políticos. Por su parte el gobierno de Andrés Pastrana puso a consideración del Congreso, el proyecto para la reforma de la política y la profundización de la democracia. Este, a pesar de la estrecha relación que el gobierno mantuvo con el Congreso<sup>50</sup> y de haber

---

49 Nos apartamos de tales apreciaciones. Consideramos sí que, per se, la CP de 1991 ni podía solucionar todo, ni tampoco cambiarlo todo. Los graves problemas políticos, sociales y económicos del país requieren para su solución, adicionalmente, de un compromiso real de la clase política colombiana; compromiso que debe pasar por el cumplimiento de sus obligaciones. Temas fundamentales, como el estatuto de oposición, el de la reforma de los partidos políticos, la organización territorial del Estado, no han sido desarrollados del todo legalmente; por eso aún continúan siendo “letra muerta”. Hace falta trascender la significación de tales principios.

50 En hecho significativo se convirtió la estrecha relación del gobierno Pastrana con el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), pues a pesar de que Pastrana llegó al poder con tan solo un 30 % del apoyo parlamentario, poco a poco alcanzó a consolidar una mayoría que en principio le permitiría gobernar con tranquilidad. Sin embargo, el respaldo parlamentario significó para el gobierno el empeño de la gobernabilidad a un Congreso burocratizado que no cumplió con los compromisos adquiridos, cuando el gobierno lo requirió para la aprobación de iniciativas banderas de la propuesta de campaña, como la reforma política, por ejemplo, sostienen Orlando Henríquez y Alexandre Terreros, “El Congreso que no quiso cambiar”. *El Tiempo*, sección política, Bogotá, y de diciembre, 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-709542>

sido aprobado en una primera legislatura, se “ahogó” en la segunda como consecuencia de los múltiples cambios a que fue sometido, al punto que lo hizo casi irreconocible por sus autores. Las reformas políticas de Uribe Vélez, primera y segunda parte, junto con las del equilibrio de poderes y las que actualmente se tramitan vía *fast-track*<sup>51</sup> o vía ordinaria, son un buen ejemplo de la preocupación por transformar la democracia colombiana.

Pero, entonces, ¿sirvió de algo la Constitución Política de 1991? Indudablemente que sí. De acuerdo con el principio constitucional de la participación política, la nueva Carta Política consagra también un conjunto de derechos sociales y políticos. Destaca la mención especial que se hace respecto de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos, considerando que su desarrollo es una forma de materializar la eficacia de los derechos y libertades, la oposición y el proselitismo político. Con tal disposición no solo se garantizaría, por lo menos formalmente, a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, sino que se estimula por esta vía el tránsito de un sistema bipartidista tradicional a uno de multipartidismo<sup>52</sup>. tal amplitud, sin embargo, no fue condicionada con requisitos de organización interna de los partidos y movimientos políticos. Tal situación incide en la reproducción de la desorganización, debilidad y antifuncionalidad, atribuida como característica principal, de los partidos tradicionales. La Constitución de 1991 renovó las instituciones, reivindicó los derechos de grupos históricamente marginados de la sociedad. Asimismo, con instancias como la tute-

51 El fast track (vía rápida) es un mecanismo contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016, que acelera el proceso para la aprobación de proyectos de actos reformatorios de la Constitución Política y de proyectos de ley, al reducir el número de debates —en el Congreso— que se requieren para la aprobación de unos y otros. En este caso, de los que se necesitan para materializar el acuerdo de paz que el Gobierno firmó con las FARC.

52 Los acuerdos de paz alcanzados por el gobierno de Virgilio Barco, así como los debates de la ANC en torno a la nueva Constitución, habían puesto al descubierto dos posturas con respecto al sistema de partidos deseable para el país. De un lado, para algunos analistas, el sistema bipartidista había sido una de las fuentes de nuestra relativa estabilidad institucional, por lo cual debería ser conservado. De otro, era el bipartidismo tradicional el causante de los problemas políticos e institucionales del país y que lo habían llevado al umbral de la ingobernabilidad. Triunfó, finalmente, la última postura, y tanto las normas constitucionales como sus posteriores desarrollos se orientaron al estímulo hacia la configuración de un nuevo sistema de partidos diferente al tradicional bipartidismo.

la, la acción popular, la acción de cumplimiento, las acciones públicas de inconstitucionalidad “los ciudadanos han encontrado que la Constitución es suya y que está para la garantía de sus derechos y libertades”<sup>53</sup>.

La oposición, en teoría<sup>54</sup>, también resulta beneficiada con el contenido constitucional de la nueva Carta Política. Se garantiza que los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, puedan ejercer libremente la función crítica planteando y desarrollando alternativas políticas. Quede claro, que los contenidos de la reforma, aquí señalados, refieren únicamente a aquellos aspectos vinculados con el régimen electoral, los partidos políticos y el régimen de gobierno. Otras materias, contenidas en la CP de 1991, aunque relevantes, no son significativas a efectos del presente trabajo<sup>55</sup>.

En este contexto, de fortalecimiento de una democracia representativa, a través de la participación, y de fallidos intentos reformadores de la nueva Constitución se viene observando cómo los cambios producidos en el régimen político colombiano, han facilitado la configuración de subsistemas de partido diferentes, en algunos casos al bipartidismo tradicional<sup>56</sup>. Con ello, la disminución de la exclusión política y la emergencia de nuevos actores político partidistas, de origen similar al de los partidos tradicionales, con propósitos y orientaciones ideológicas y programáticas más cercanas a lo local, lo regional: más cercanas a un ciudadano que cada día reclama más derechos y libertades civiles y políticas para desde lo local construir la democracia nacional.

53 Ver José Gregorio Hernández, “La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático”, *Razón Pública*, 11 de julio, 2016. Recuperado: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9569-la-constituci%C3%B3n-de-1991-25-a%C3%B1os-de-un-proyecto-humanista-y-democr%C3%A1tico.html> el 12-03-2017.

54 Decimos en teoría, porque el ejercicio de la oposición política requiere, según el artículo 112 de la CP, de un desarrollo legal. Hasta hoy, no se ha promovido dicha norma.

55 Se hace referencia a materias como la reestructuración de los organismos de control; o los relativos a la fuerza pública, por ejemplo.

56 La anterior afirmación resulta de una evidencia empírica encontrada en el análisis de los datos oficiales correspondientes a las elecciones para Asamblea Departamental de los años 1988 y 1990.

## **DIEZ PROPOSICIONES. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Luego de este recorrido histórico, ¿qué podría decirse, desde el punto de vista de la relación régimen político y sistemas de partidos? Y, ¿Del binomio exclusión/inclusión?

De forma general, los interrogantes que preceden pueden responderse desde una doble perspectiva. Primero, afirmando, que resultado del experimento frentenacionalista, la democracia colombiana se configuró como restringida, excluyente y con dificultades para legitimar su sistema de representación político partidista. El argumento del “cierre del sistema político” nos permite, de paso, afirmar que frente a la utilización de vías no institucionales –armadas o no– para desarrollar formas de acción política no enmarcables dentro de la institucionalidad del sistema político colombiano, como medio para expresar conflictos sociales, el Estado colombiano no se mostró incapaz para regularlos, controlarlos y canalizarlos. En segundo lugar, que el régimen político derivado de la Constitución de 1886, afectó no solo la oferta partidista sino que polarizó el esquema del sistema de partidos en el ámbito nacional, de un lado; que la configuración partidista está asociada a la evolución política del país, del otro. De esta manera, se puede señalar que la configuración del sistema de partidos nacional y regional por lo menos en lo relacionado con el formato y la moderación/polarización, tiene correspondencia con el desarrollo histórico político colombiano. También con la capacidad de los partidos tradicionales y no tradicionales para adaptarse al cambio y las demandas sociales sin que esto signifique que den respuesta efectiva, oportuna y de calidad a aquella.

Ahora, de forma particular, sometemos a debate diez proposiciones, como conclusión:

*Primera proposición:* en torno a la evolución del régimen político colombiano han girado, como temas generadores de conflicto entre los partidos políticos, la organización territorial del Estado así como las no poco complejas relaciones entre la iglesia y el Estado.

*Segunda proposición:* que el fin de la “dictadura” supuso el fin de la violencia

entre los partidos, y el inicio de un periodo, en la agitada vida política colombiana, que congeló, desideologizó, la actividad político partidista hasta finales de la década de los años 80 del siglo XX.

*Tercera proposición:* el congelamiento de la actividad político partidista, como consecuencia del Frente Nacional, produjo un efecto adicional: la pérdida de control político por parte de los partidos tradicionales: liberal y conservador, que se tradujo en el resquebrajamiento de la función de control social por parte de estos partidos.

*Cuarta proposición:* derivado de lo anterior, el binomio exclusión/inclusión inicia una fase de inversión o, cuando menos, de atenuación que posibilita la reconfiguración del sistema de partidos, principalmente, en el ámbito regional.

*Quinta proposición:* fue la enmienda constitucional de 1986 –Acto Legislativo 01–, la que originó uno de los cambios políticos más significativo del último cuarto del siglo XX: la descentralización política, administrativa y fiscal; y con ella, el renacimiento de la democracia representativa en lo territorial al posibilitar la elección directa de los alcaldes en el país.

*Sexta proposición:* fueron los incentivos institucionales del Acto Legislativo 01 de 1986, los que contribuyeron al debilitamiento del binomio exclusión/inclusión, el aumento de la oferta político partidista y a la reconfiguración del sistema de partidos en el ámbito local. Pasando de un sistema bipartidista a uno de multipartidismo, al inicio extremo, moderado después.

*Séptima proposición:* los movimientos regionales, cívicos, étnicos y religiosos (más conocidos como terceras fuerzas) fueron la expresión del debilitamiento del binomio exclusión/inclusión. Estas terceras fuerzas, sirvieron de ejemplo para la organización de nuevos partidos políticos que hoy le compiten el poder a los partidos Liberal y Conservador.

*Octava proposición:* a 25 años de expedida la Constitución Política de 1991, pese a sus más de 40 reformas, esta no solo mantiene su espíritu pluralista sino que reivindica los derechos políticos de sectores históricamente mar-

ginados e invisibilizados. Si bien unas cuantas reformas eran necesarias y convenientes, no todas se justifican ni han contribuido a la ampliación de la democracia.

*Novena proposición:* así como han habido reformas regresivas e innecesarias, parciales o incoherentes; también ha existido una “clase política” poco o débilmente comprometida con la Constitución vigente y se ha valido de mayorías parlamentarias para hacer reformas sin amplio debate nacional, ni mucho menos buscando consensos pluralistas.

*Décima proposición:* no obstante, más allá de los cambios y continuidades que en la vida social y política del país produjo la Constitución de 1991, 25 años después, se pueden observar con objetividad, sus realidades pero también los mitos creados a su alrededor. Es una carta de cuño liberal y garantista que permite la defensa de las minorías étnicas y religiosas, que garantiza la igualdad entre los sexos al tiempo que no solo acerca al ciudadano a su ordenamiento, sino que lo protege en sus derechos fundamentales. Que creó instituciones y entidades que han contribuido a la transformación de la vida nacional y esbozó, y desarrolló, tíbiamente, los mecanismos de participación ciudadana como medios para invertir el binomio exclusión/inclusión.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 1ª. Edición Madrid: Tecnos, 1999.
- Bushnell, David. *The making of modern Colombia. A nation in spite of itself*. California: University of California Press, 1996.
- Castro, Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Santafé de Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1998.
- Charry, Juan Manuel. Entrevista. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-625563>
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden”. *América Latina Hoy* 3 (marzo) (1992): 35-42.



- Gaitán, Pilar. “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, *Análisis Político*, No. 4, mayo-agosto (1988): 63-83.
- Garcés Lloreda, María Teresa. *Las 41 reformas de la Constitución* (El Espectador, 2016). Recuperado el 12-03-2017 en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/41-reformas-constitucion-articulo-640997>
- García, Martha Cecilia. “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los años ochenta y los noventa. Transformaciones y permanencias”. En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, editado por Mauricio Archila, Mauricio Pardo (Editores), Bogotá: CES, Universidad Nacional, 2001, 88-124.
- González Arana, Roberto y Luis Trejos (editores). *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo*. Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016.
- González Arana, Roberto e Ivonne Molinares Guerrero. “Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950”. *Historia Caribe*, Vol. VIII, No. 22 (2013): 178.
- González, Jorge Iván. “La revolución liberal ni siquiera ha llegado a Colombia”. *Historia de las ideas políticas en Colombia Pensar* (2008): 377-406.
- González González, Fernán. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP, Colciencias, 2014.
- González Posso, Camilo. “Movimientos sociales y políticos en los años ochenta”. *Revista Controversia*, No. 141 (1987): 136-142.
- Gutiérrez Sanin, Francisco “¿Más partidos?”. En *la Encrucijada*. Colombia en el siglo XXI, editado por Francisco Leal Buitrago. Bogotá: Grupo Editorial Norma, CES, Universidad de los Andes 2006, 147-172.
- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique “Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”. En *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo*, editado por Roberto González y Luis Trejos. Barranquilla: Ediciones Uninorte, Grupo Editorial Ibáñez, Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, 2016, 7-40.

- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico. Ibagué: Universidad de Ibagué, 2005.
- Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. “Colombia: violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano”, en *Mundus Novus. Política, filosofía y educación en América Latina*, coordinado por Cicero Cunha Bezerra y Carlos E. Guzmán M. Salamanca, España: Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, 2001, 15-38.
- Hartlyn, Jonathan. La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo, Ediciones Universidad de los Andes, CEI, 1993.
- Hernández, José Gregorio. La Constitución de 1991: 25 años de un proyecto humanista y democrático. *Razón Pública*, Bogotá, 11 de julio. 2016, <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9569-la-constituci%C3%B3n-de-1991-25-a%C3%B1os-de-un-proyecto-humanista-y-democr%C3%A1tico.html>
- Henríquez, Orlando y Alexander Terreros. “El Congreso que no quiso cambiar”. *El Tiempo*, Sección Política, Bogotá, 9 de diciembre, 2001. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-709542>
- Jiménez, Andrea Carolina. Democracia y Neoliberalismo. Divergencias y convergencias en la construcción de la Carta Política colombiana de 1991. Primera edición Medellín: La Carreta Política, 2008.
- Leal Buitrago, Francisco (editor). En la Encrucijada. Colombia en el siglo XXI. Bogotá: Grupo Editorial Norma, CES, Universidad de los Andes, 2006.
- Leal Buitrago, Francisco. “Colombia un bipartidismo en crisis”. En *Los sistemas políticos de América Latina*, coordinado por Lorenzo Meyer y José Luis Reina. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1989, 19-31.
- Lechner, Norbert. “El debate sobre el Estado y mercado”, *Documentos de trabajo* 19. (1992): 1.
- Lijphart, Arend. Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000.
- Mann, Michael. “The crisis of the Latin American Nation-State”. En *The political crisis and internal conflict in Colombia* Bogotá: Universidad de los Andes, 2002.

- Méndez Lago, Mónica. *La estrategia organizativa del partido Socialista Obrero Español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- Peñaranda, Ricardo, Javier Guerrero y Daniel Pécaut (comp.). *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999.
- Pinzón de Lewin, Patricia. "Las elecciones de 1990". En *Los nuevos retos electorales: Colombia: 1990, antesala del cambio*, editado por Rubén Sánchez David. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes-CE-REC, 1991, 131.
- Pizarro LeonGómez, Eduardo. "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis". En *Tras las huellas de la crisis política*, editado por Francisco Leal Buitrago. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores-FES-COL-IEPRI, 1996.
- Santana, Pedro. "Los Movimientos Cívicos: el nuevo fenómeno electoral". *Revista Foro* No. 6, junio (1988): 47-61.
- Schmitter, Philippe. y Guillermo O'Donnell. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- Uribe, María Teresa. *El debate a la Constitución*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ILSA/ Unibiblos, 2002, 287.
- Zuluaga, Jaime. "De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)". En *De las armas a la política*, compilado por Ricardo Peñaranda, Javier Guerrero y Daniel Pécaut Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1999.

---

**Para citar este artículo:** Guzmán Mendoza, Carlos; Gonzalez Arana, Roberto y Eversley Torres, Francisco. "Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991", *Historia Caribe* Vol. XII No. 31 (Julio-Diciembre 2017): 327-353. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>