

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá D.C. Colombia.

Edición 105 Diciembre 2021

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

ISSN 2805-7406 En línea



9 770121 255009

105



Suscríbase a **Revista Foro**

DEMOCRACIA
RECURSOS NATURALES
GÉNERO
MEDIO AMBIENTE

DERECHOS HUMANOS
GESTIÓN PÚBLICA
MOVILIZACIÓN SOCIAL
NUEVAS CIUDADANÍAS

La Revista Foro es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Suscripción por un año en Colombia (tres números): \$90.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números): \$170.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números): 50 dólares
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números): 90 dólares
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números): \$54.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números): 20 dólares

Contáctenos para brindarle más información:

Teléfono: 2822550 - Fax: 2861299 Bogotá, D.C. - Colombia
Página web: www.foronacional.org
email: contactenos@foro.org.co

Publicado con el apoyo de:

Brot
für die Welt



FORD
FOUNDATION

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

María Eugenia Sánchez

Ricardo García Duarte

Jorge Iván González

Alejandro Angulo, S.J.

Fabio E. Velásquez Carrillo

Jaime Zuluaga Nieto

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Esperanza González Rodríguez

Diógenes Rosero Durango

Carlos Moreno Ospina

Fabio E. Velásquez Carrillo

Joaquín Tovar Barreto

Nohema Hernández Guevara

Marcela Restrepo Hung

Diseño y diagramación

John Edison Montañez Rodríguez

Carátula:

John Edison Montañez Rodríguez

Fotografías interiores:

Unsplash

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299 Bogotá, D.C. - Colombia

www.foro.org.co

Correo electrónico: contactenos@foro.org.co

@foronacionalcol facebook.com/Foronacional

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de:

Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la **Fundación Ford**.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

La democracia en cuestión.....	6
--------------------------------	---

Homenaje

“A Fabio Enrique Velásquez Carrillo, un homenaje y todo el agradecimiento de parte de la Fundación Foro Nacional por Colombia”.....	10
<i>Marcela Restrepo Hung</i>	

Participación en perspectiva comparada. La fortuna de dialogar con Fabio Velásquez.....	12
<i>Ernesto Isunza Vera</i>	

Democracia y participación

Itinerario y polisemia de la participación en la región. A propósito de la democracia.....	16
<i>Eduardo Ballón</i>	

Ciudad, ciudadanía y participación ciudadana.....	27
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	

Lademocracia interpelada por la Madre Tierra. La justicia ambiental de la mano de la justicia soci.....	34
<i>Alberto Acosta</i>	

¿Democracia participativa en crisis?.....	42
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

Colombia, entre la mitomanía democrática y la realidad política electofáctica.....	59
<i>Hernando Llano Ángel</i>	

La campaña de Broma.....	80
<i>Yann Basset</i>	

La participación ciudadana como institución y como cuestión: Una aproximación desde la política pública.....	87
<i>Joaquín G. Tovar B.</i>	
Legislación Urbana en Ecuador 2007-2017.....	99
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Ciudad, democracia y participación social.....	107
<i>Pedro Pérez</i>	
En torno a la democracia y la participación.....	114
<i>Alfredo Rodríguez A.</i>	
De ida y vuelta. De la Constitución de 1991 a la paz y de la paz a la Constitución.....	116
<i>Viviana Barberena Nisimblat</i>	
<i>Diana Chavarro Rodríguez</i>	
Más democracia, menos corrupción.....	124
<i>Gerardo Andrés Hernández Montes</i>	

La Revista Foro fue creada como un espacio para el debate sobre la democracia en Colombia y el mundo. En consecuencia, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores, por lo tanto no comprometen ni a la Fundación ni a los financiadores de la publicación.

La democracia en cuestión

Como alguna vez escribiera Borges, “a todos los hombres les tocaron tiempos difíciles”, y, sin duda, estamos en tiempos difíciles. La pandemia y sus efectos multidimensionales; el predominio de modelos de desarrollo depredadores de la naturaleza en función de las necesidades de acumulación de capital; el calentamiento global y la ausencia de compromisos ciertos y eficaces por parte de los gobiernos para detenerlo y revertirlo; los fenómenos migratorios y su inadecuado tratamiento por parte de los gobiernos que han convertido mares y fronteras en cementerios de millares de personas que huyen de las guerras y de la miseria; la concentración de la riqueza que ha alcanzado niveles inimaginables y mantenido en la pobreza a cerca de la mitad de la población mundial; el desencanto con la democracia; el fortalecimiento de tendencias autoritarias y el incremento de gobiernos autocráticos, y un largo etcétera. Con toda razón Hobsbawm cerraba su Historia del Siglo XX advirtiéndole a las estructuras de las sociedades

humanas pueden ser destruidas por nuestra herencia del pasado, y con claridad anotaba que el mundo corre riesgo de implosión y explosión, por lo cual es imperativo cambiar. Aunque no sabemos para dónde vamos, es claro que la historia nos ha colocado en este punto. “Si la humanidad –dice Hobsbawm– ha de tener un futuro, no será prolongando el pasado o el presente. Si intentamos construir el tercer milenio sobre estas bases fracasaremos. Y el precio del fracaso, esto es, la alternativa a una sociedad transformada, es la oscuridad”.

En el inicio de la tercera década de este milenio asistimos al enfrentamiento, con resultados inciertos, entre las fuerzas que persisten en prolongar el pasado y las que tratan de construir alternativas.

La Conferencia sobre el cambio climático, COP 26, celebrada en Glasgow, Escocia, a comienzos de noviembre de este año, que contó con la participación de doscientos países, tuvo magros avances y no logró superar los conflictos de intereses en torno

al tema: no se definieron acciones prontas y efectivas para eliminar los subsidios a los combustibles fósiles, eliminar el carbón y acelerar la transición energética para intentar revertir, o al menos contener, el calentamiento global. Una vez más se impusieron los intereses de las grandes potencias y de las corporaciones sobre los de la supervivencia de la humanidad. Tiene razón Alberto Acosta, en su contribución a esta edición, cuando afirma que “La Humanidad se encuentra en una encrucijada. No es para nada exagerado afirmar que, ahora, como nunca antes, los seres humanos están obligados a encontrar respuestas estructurales y urgentes para cambiar el curso de un proceso que se perfila cada vez más como un suicidio colectivo [alentado por] las grandes corporaciones y los gobiernos de los países más ricos [que], protegiendo sus intereses cortoplacistas, más de una vez ocultaron información y retrasaron la adopción de acciones indispensables para hacer frente al colapso climático.” Contrastan esos resultados con las movilizaciones de millones de jóvenes y numerosos pueblos indígenas que levantaron sus voces en casi todos los rincones del planeta planteando un nuevo trato entre los vivientes humanos y naturales. Son parte de las fuerzas comprometidas con la necesidad de construir un futuro que no sea la continuidad del pasado.

Situación a la que se agrega la profunda crisis de las democracias liberales. Hace apenas tres décadas, cuando se produjo el colapso eurosoviético de 1989-1991, la euforia sobre el futuro de la democracia y su impacto positivo en las sociedades se tomó el planeta. El binomio “democracia & mercado” fue exaltado como el futuro cierto de la humanidad, garante del progreso y del bienestar de la población. Atrás quedó la amenaza del comunismo como alternativa a las sociedades capitalistas, amenaza externa a la democracia liberal. La euforia duró poco. Las crisis económicas de fines del siglo XX y de la primera década de la presente centuria, pusieron de presente los límites del modelo de desarrollo que, a

la sombra de las políticas neoliberales en el marco de una economía tecno-científica destructora del medio ambiente, llevaron la desigualdad en el planeta a niveles inimaginables. Como lo han destacado los informes de OXFAM, se trata de una economía al servicio del 1% de la población que concentra en sus manos una riqueza mayor que la del 99% restante. ¿Pueden considerarse democráticas unas sociedades con tales niveles de desigualdad?

La crisis de la democracia liberal tiene que ver, aunque no solamente, con sus promesas incumplidas de igualdad y progreso. Se trata de una crisis profunda, que se manifiesta en la desconfianza en las instituciones de representación, en la pérdida de la capacidad de los partidos para agrupar intereses y servir de mediadores entre los ciudadanos y el Estado, de la desconfianza y distancia creciente entre los gobernados y los gobernantes. Crisis que obliga a plantear la pregunta sobre la naturaleza de esta democracia.

Llama la atención que la crisis de la democracia liberal afecta a los países del norte y a los del sur global, y que, democracias que hasta hace poco se tenían como el paradigma universal, hoy son ejemplos emblemáticos de la crisis. Hace poco el presidente Biden planteaba que la democracia de su país estaba en peligro por las acciones de grupos republicanos que están modificando los procedimientos electorales. Los mismos que deslegitimó Trump desde la casa Blanca, después de haber ganado la presidencia basándose en ellos. Se trata de lo que analistas como Levitsky y Ziblatt llaman enemigos internos de la democracia, que se sirven de sus instituciones para escalar posiciones de poder y luego se valen de ese poder para desmontarlas.

Colombia, desde luego, no es una excepción a esta crisis de la democracia liberal. Así nos destaquen como una de las más antiguas y estables de Latinoamérica, lo cierto es que la nuestra no se caracteriza por su solidez ni profundidad, a pesar de los avances

que representó la Constitución de 1991 y los importantes desarrollos alcanzados en los últimos años en materia de participación.

Justamente el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito en su segunda versión en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las extintas FARC-EP, fue concebido como un instrumento que debe coadyuvar a “fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional”, para la “ampliación democrática” todo en función de crear “condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”, conseguir una “mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto”. Es un programa de democratización de la sociedad, especialmente a partir de los puntos reformistas como lo son la reforma rural integral, la participación política y la solución al problema de las drogas ilícitas. Su implementación integral, de darse, consolidaría un proceso de transición, de reformismo democratizador, como aún no hemos conocido en el país. En sentido contrario, el no implementarlo integralmente, el desarticularlo como se ha venido haciendo por parte del gobierno es frustrar el reformismo democratizador, frenar el fortalecimiento y ampliación de la democracia y sabotear la ambiciosa meta de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones tradicionalmente excluidas y marginadas del desarrollo. Los puntos en los que menos se ha avanzado en la implementación son precisamente estos puntos reformistas, tal como lo pusieron de presente las evaluaciones realizadas con ocasión del quinto año de vigencia del acuerdo de paz. De esta manera el gobierno se ha convertido, en lo que tiene que ver con la implementación del Acuerdo Final, en una amenaza interna contra la democratización del país.

Las campañas electorales, prisioneras de un faccionalismo extremo a pesar de los últimos avances para tratar de consolidar coaliciones, han estado distantes de los problemas de los ciudadanos y evidencian otra dimensión de la crisis de la democracia. Tal como lo propone Yan Basset en su artículo, deberían enfrentar las cuestiones fundamentales que afronta la sociedad colombiana, que se encuentran en la base de la inconformidad y protesta social que

alentaron el paro nacional iniciado en abril, una de las expresiones más fuertes en nuestra historia reciente de democracia participativa, construida desde abajo.

Esta emergencia de la fuerza ciudadana, las novedosas formas de participación y el surgimiento de nuevos actores revelan las potencialidades de la sociedad en medio de esta crisis. Estamos obligados a conocerla, descifrarla y potenciarla. A ello ha contribuido desde hace décadas, con su valiosa obra, Fabio Velásquez, cuyo nombre y obra es indisociable de la Fundación Foro Nacional por Colombia, al frente de cuya presidencia estuvo durante varios años, hasta su retiro hace unos meses. Tal como lo afirma en el ensayo que publicamos en esta edición: “Colombia requiere dar el paso de una participación formal e instrumental (controlada y, por momentos, manipulada desde arriba) y de una participación contestataria –legítima en tanto expresión del descontento ciudadano- a una participación sustantiva (la participación como derecho para acceder a otros derechos) y efectiva (con resultados de beneficio colectivo) [...] Hay luces de esperanza para superar las limitaciones del sistema democrático en Colombia, construir una democracia participativa vigorosa, con instituciones fuertes al servicio de la sociedad, inspirada en valores democráticos, y alimentada día a día por el ejercicio de una ciudadanía activa y solidaria. Es una utopía posible que significará seguramente la sustitución de las actuales élites políticas por liderazgos que entiendan su rol como agentes del bien común, y que podrá abrir las puertas a la construcción de una paz incluyente y duradera.” La Revista Foro destaca sus aportes al desarrollo y fortalecimiento del pensamiento democrático, la incesante tarea en los desarrollos teóricos sobre la democracia participativa y el compromiso indeclinable con las acciones necesarias para su materialización. Gracias Fabio.



Homenaje

“A Fabio Enrique Velásquez Carrillo, un homenaje y todo el agradecimiento de parte de la Fundación Foro Nacional por Colombia”

Después de casi 40 años de trabajo en la Fundación, Fabio termina su labor como Presidente Ejecutivo. En este número de la Revista Foro hemos querido darnos el espacio para reconocer y agradecer toda la alegría, la sabiduría, la pasión y el trabajo que Fabio ha puesto a favor de la democracia y la participación ciudadana, a través de su reconocido liderazgo e incansable labor en nuestra Fundación. Sabemos que quedan muchos más años de Fabio creando, promoviendo y alentando nuestro trabajo; ya sea desde la Asamblea Nacional de Socios, el Comité Editorial de la Revista o con su trabajo experto en nuestras líneas de acción. Querido Fabio, ¡muchas gracias!

Sociólogo, profesor y líder de organizaciones sociales encuentra en la unión del pensamiento y la acción su espacio más productivo y feliz. En la década de los 60 fue estudiante de filosofía y teología en el Seminario Mayor en Bogotá y, al poco andar las clases con el profesor Jesús Martín Barbero, determinarían su rumbo hacia la sociología y por esa vía a la investigación y la intervención social. Bogotano, casado con bogotana y con dos hijos caleños, es lector apasionado y gran melómano - Los Beatles y Joaquín Sabina, entre sus preferidos -; también buen bailarín, de exquisito paladar y gran sentido del humor.

Fabio ha dedicado 50 de sus 70 años de vida a la sociología, ya sea desde la academia o del mundo de la intervención social.

Muestra de ello es su amplia producción académica e intelectual, como sus diseños programáticos y metodológicos que marcaron la ruta acción ciudadana y política de discípulos, estudiantes y colegas. Ya sea en el mundo del conocimiento o la acción, Fabio es un maestro.

En la trayectoria del ejercicio de este sociólogo, egresado en el año 1971 de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en ordenación del territorio en 1983, en la Universidad Politécnica de Madrid y candidato a doctor de la Universidad de Lausanne, École de Sciences Sociales et Politiques en Suiza, se destaca un ejercicio profesional que entrelazó la militancia política en proyectos socialistas, con las rutas de la academia y la intervención social; estas últimas fueron la fórmula

que le dio la oportunidad de sumar más y mejores conocimientos, enfoques y metodologías para la transformación de un país que ambiciona vivir en democracia y en paz.

Como académico se destacan más de 25 años de docencia en la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle, allí en el Programa de Sociología del Departamento de Ciencias Sociales y Económicas, así como profesor invitado en universidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional. Al tiempo que lleva más de 40 años desarrollando enfoques y metodologías de investigación e intervención que lo hacen un reconocido líder académico de temas apasionantes: la sociología urbana, el ordenamiento territorial y la descentralización; la gestión pública, la democracia, la participación ciudadana, la ciudadanía y los movimientos sociales, y en los últimos años en los temas de gobernanza de la gestión de recursos naturales no renovables.

En el camino de la intervención social se destaca la labor de Fabio en la Fundación Foro Nacional por Colombia, organización sin ánimo de lucro que apuesta por la democracia, la justicia social y la paz; aquí la huella de Fabio está presente en toda la organización. Nuestro profesor conoce la Fundación en el año de 1982 y después de unos primeros trabajos e intercambios en equipos de investigación, es invitado, en 1985, a hacer parte de la Asamblea Nacional de Socios. Ya en 1992, Fabio fue uno de los socios fundadores del Capítulo Valle del Cauca - hoy Capítulo Sur Occidente -, allí con entrañables colegas y amigos como Esperanza González, María Teresa Muñoz, María Fernanda Quintada, Edgar Vásquez, Adolfo Álvarez y Gustavo De Roux le dieron vida a la presencia de la Fundación en el sur occidente del país. En el año 2003 Fabio deja la ciudad de Cali y pasa a integrar el equipo de la Fundación a nivel nacional, a través de la Dirección de la Unidad Ejecutora de Programas. Allí estuvo hasta que en 2012 es elegido por la Asamblea Nacional de Socios como presidente ejecutivo. En este mismo periodo Fabio se incorpora como miembro del Comité Editorial de la Revista y uno años más tarde, como editor. Tarea que sigue desempeñando en la actualidad.

Por todo esto y mucho más, siempre diremos gracias a nuestro maestro, colega y amigo.



Marcela Restrepo Hung
Presidenta Ejecutiva

Participación en perspectiva comparada

La fortuna de dialogar con Fabio Velásquez

Ernesto Isunza Vera

Profesor investigador
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social
(CIESAS), México

1 Recibí la invitación para escribir como parte del homenaje que Foro hace a Fabio. De inmediato agradecí el gesto y acepté abrumado por la deferencia de contarme entre sus compañeros. Son algunos años de caminar juntos, procurando entender qué, cómo, cuándo, dónde y para qué, cuando hablamos de participación en nuestros países.

He tenido la suerte de encontrarme con Fabio en Colombia y en México, y en diversas latitudes. Invariablemente compartimos el trabajo y, en el mismo nivel de relevancia para mí, conversamos sobre la coyuntura, la política, la bebida y la comida, los cambios y las crisis, las esperanzas de nuestra gente y los avances de nuestras sociedades. Esto siempre ha sido una experiencia intensa de aprendizaje que amplifica el afecto por este colega y maestro.

2 En 2012 se dio la oportunidad de hacer un intercambio más sistemático en un proyecto de investigación comparativa: naturalmente Colombia y Fabio tenían que ser parte de ello. El desafío era construir herramientas de análisis para los tres países mayores de Latinoa-

mérica, que fueran también pertinentes para abordar Sudáfrica y China. Al inicio compartí desde México un esquema, producto de un desarrollo colectivo forjado por tres nociones básicas. En primer lugar, las relaciones entre “participación”, “representación” y “control democrático”; segundo, la metodología relacional que implicaba dar un paso adelante en el análisis multinivel, adecuado a realidades tan diversas como los cinco países abordados; y, en tercer lugar, los principios de ordenación de casos concretos que dieran cuenta de la diversidad de cada país, tanto en la lógica de “casos de éxito” como ejemplos contundentes de “fracasos”. Esto dio lugar a la noción de “controles democráticos no electorales” y a una publicación¹ en la que, por segunda vez, Fabio (junto con Esperanza González) era copartícipe.

Las primeras versiones de los estudios-país las discutimos en junio de 2013, en un seminario

¹ Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (eds.). 2018. Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang.



en la Ciudad de México. Fue una de las experiencias de aprendizaje más intensas y fructíferas que he vivido. Solange Chatelard por el equipo chino, Diane Scott por el sudafricano, Adrián Gurza por el brasileño, Fabio por el colombiano y yo por el mexicano, compartimos, pensamos, discutimos y clarificamos nuestros textos; lo hicimos en sesiones formales, pero también en charlas informales, intensamente, con la confianza y actitud de apertura necesarias para aprender colaborativamente.

Para el éxito de esa experiencia la madurez e ingenio de Fabio fueron fundamentales. Un ejemplo fue una solución planteada por Fabio, en un momento del debate cuando el esquema previo no daba de sí para comprender casos de varios países. La salida fue lo que llamamos desde entonces ejemplos de “controles democráticos no electorales/institucionales mixtos”. Las nociones relacionales adoptadas para interpretar más sociológicamente los casos necesitaban refinarse, y ahí la agudeza de Fabio y su amplia experiencia de campo encontraron la salida que nos tenía encajonados. No podría jurarlo, pero estoy seguro: esa tarde brindamos por el hallazgo que habíamos presenciado en conjunto.

3 En dilatada y densa conversación que tuvimos tiempo después en Tlalpan, al sur de la Ciudad de México, surgió una idea que no se convertiría en otra colaboración editorial sino en un proyecto de incidencia. A partir de la experiencia colombiana, en gran parte entendida por mí gracias a los intercambios con Fabio, ideamos un mecanismo de diálogo para incidir en la reforma a la disposición participativa del gobierno federal mexicano en 2015. Como parte de una consultoría para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que devino en la formulación de la norma que organizaría dicha disposición participativa federal, convocamos a un seminario internacional. La idea fue dialogar en confianza con el personal de Naciones Unidas, de la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior) de México y de buena parte de las personas responsables de la participación social y ciudadana de la administración pública federal, respecto a las experiencias concretas sobre participación en Colombia y Brasil, sumando el caso extremo de innovación normativa e institucional del Ecuador. El esquema implicaba incluir académicos expertos en experiencias de participación, pero también contar con algún funcionario público de alto nivel que aportara su mirada.

El caso colombiano fue extremadamente útil, en particular por la experiencia de la Ley de Participación y el amplio proceso social e institucional que implicó. El diálogo de Fabio Velásquez, con su visión como Foro Nacional por Colombia, y de Juan Fernando Londoño, con su experiencia como viceministro del Interior, solo puedo calificarlo de ejemplar.

4 Creo que mi primera experiencia de trabajo con Fabio se la debo a los colegas de la “Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP)”. A finales de 2006 hicimos una actividad de la que surgió nuestra primera colaboración en forma de publicación.²

² Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.). 2010. La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS y Universidad Veracruzana.

Conocer a Fabio en acción, con su serio y documentado aporte sobre participación y control social institucionalizado en Colombia, dejó claro que el futuro libro necesitaba de su contribución. Y nuestro incipiente diálogo en los intersticios del evento académico me convenció que aquella ponencia era tan importante como lo que compartía Fabio fuera del escenario.

Ahí pude conocer el abordaje tan brutalmente innovador que habían logrado en Colombia con el estudio de las complejidades de las regiones, la gestión pública local y las violencias, que devino en el libro “Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos” (2009). Quedé convencido de lo mucho que podría aprender de lo que estaban haciendo en Foro para conocer la realidad y para transformarla a partir de evidencias y reflexiones sólidas.

Esos intercambios con Fabio, entre otros, marcaron mi mirada sobre lo que es relevante investigar y la

manera de construir modos de incidencia, de pensar las relaciones entre participación y ejercicio del poder, entre control democrático de lo público y gestión local, de entender el rol de los poderes fácticos y poderes criminales como parte de regímenes por democratizar.

Somos parte de una red, de un paisaje marcado por nuestras relaciones, vivencias y proyectos comunes. Soy afortunado por hacer parte de un entramado de colegas y compañeros de varias latitudes y diversas generaciones. Pero, entre estas apreciadas coordenadas, un punto especial es Colombia y Foro, en gran parte por la relación con el entrañable Fabio Velásquez. ♦

Democracia y participación

Itinerario y polisemia de la participación en la región.

A propósito de la democracia

Eduardo Ballón

Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO

En el caso de América Latina, como lo recuerda bien Kliksberg (1999), la participación tuvo importante legitimidad moral relativamente temprano, apareciendo como un derecho humano básico desde distintos discursos religiosos y éticos predominantes en la región. La legitimidad política, en cambio, apareció con diversas limitaciones y mediaciones en el siglo XIX, afirmándose con el crecimiento relativo del ideal democrático en varios de nuestros países a lo largo del siglo XX, más claramente desde mediados de los años ochenta.

Como en el mundo, en tanto participación política, el término ha sido empleado polisémicamente en la historia de los últimos cincuenta años. Asociada al régimen democrático, esquemáticamente la tradición política diferencia distintas formas de participación, que van desde la presencia y la activación hasta aquellas referidas a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política (Pizzorno, 1975). Desde esa aproximación general ha sido “adaptada” a múltiples usos para aludir al derecho de voto para elegir autoridades, a la acción de

distintos movimientos sociales representativos de los pobres y excluidos en la esfera pública, a la acción comunal colectiva que opera autónoma y organizada en la satisfacción de diversas necesidades, a distintas estrategias gubernamentales de cooptación y clientelismo como formas de consenso y control, a los esfuerzos de grupos y movimientos organizados para incrementar su acceso a recursos y decisiones, así como a la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en algunos procesos de gestión.

No sorprende, entonces, el aparente acuerdo contemporáneo que hay sobre su importancia y la supuesta efectividad que se le asigna. Es parte de la mayoría de discursos políticos, no importa si de derecha o de izquierda; la incorporan simultáneamente gobiernos y oposición; la demandan diversos movimientos sociales en las grandes ciudades y el campo; la recomiendan las principales multilaterales; la exigen poblaciones indígenas y de afrodescendientes desde una comprensión del poder, los derechos y deberes, la representación y la autoridad que no es la de la democracia li-



beral, y ya no despierta mayor desconfianza entre los empresarios... Como es obvio, no es lo mismo, pero parece ser igual.

Los últimos años del siglo XX y la contradictoria convergencia de dos discursos sobre la participación

Desde la década del ochenta del siglo pasado, la región ha sido atravesada por discursos y prácticas que entienden la participación tanto como respuesta al déficit democrático y a los dilemas de la democracia representativa, alentados “desde abajo”, cuanto al intento por resolver el déficit económico social y de provisión de servicios, en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza y el uso de distintos procesos de autogeneración de mejores condiciones de vida de distintas poblaciones secularmente excluidas, impulsado por las multilaterales y Estados, como una clara estrategia instrumental y “desde arriba”. Tales prácticas y discursos se alimentaban y contribuían simultáneamente al debate mayor alrededor de la democracia y sus límites (Franco, 1998), alimentando las razones de quienes entienden estas formas como mecanismos indispensables del urgente fortalecimiento de la legitimidad democrática y quienes las ven con total desconfianza por las restricciones institucionales que las envuelven y por su incapacidad de responder a las necesidades más urgentes de la población (Restrepo, 2003).

Recordemos que en los años setenta, en las democracias de los países de capitalismo avanzado, la participación apareció asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y los límites del sistema de representación para reflejarla. La crisis de los modelos democrático liberales de los sesenta, democracia de élites o régimen de oligarquías competitivas a decir de Schumpeter, dio origen a los discursos iniciales de la llamada democracia participativa (Bacharach, 1973), que encontraban que el carácter elitista que adoptaba aquella le restaba legitimidad ante la mayoría y provocaba insatisfacción política, obligando a respuestas participativas y a recuperar el sentido igualitario y de participación de la democracia

clásica. MacPherson (1982) planteó entonces la democracia participativa como un nuevo modelo marcado por la reducción de desigualdades y la desalienación (ciudadanos y no sólo consumidores de mercancías), mientras Pateman (1970) apuntaba a que la participación mejore la relación entre las esferas pública y privada, incrementando la capacidad de la gente para evaluar a sus representantes locales, tomar decisiones nacionales de ser necesario y entender el resultado de las decisiones nacionales en su vida diaria.

A diferencia de lo que ocurría en aquellos países, en los de capitalismo atrasado y subordinado como los de la región, donde luego de la caída de los regímenes autoritarios en el último cuarto del siglo XX, se instauraron democracias delegativas como las denomina O'Donnell (2010), la participación empezó a ser vista, además de como un mecanismo de redistribución de poder real o simbólico y de acceso a determinados bienes (fuente de inclusión), como forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano que desconfiaba ya entonces del mismo.

La participación en nuestro continente, pero también en otros países del tercer mundo, en una perspectiva más amplia, desde hace cuatro décadas trata de responder a la pérdida de contenido que confronta la democracia y que grosso modo está referida, entre otras cosas, a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la inexistencia de condiciones mínimas para la ciudadanía y a las secuelas de la violencia política que agobió a varios de nuestros países durante las décadas del setenta y parte del ochenta del siglo pasado.

Ante las dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y muchas veces vinculante y no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, fue crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades y responder al “déficit democrático” que se observa, tanto local como nacionalmente, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales como

el camino para una “superación” de la democracia representativa¹.

Desde la década del 80 aparecieron nuevas respuestas a los dilemas del modelo de democracia representativa estableciéndose vínculos entre procedimientos y participación como manera de redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El incremento de la participación social por esta vía, estuvo acompañado en muchos casos por el cuestionamiento del peso de las burocracias en las decisiones, especialmente en los espacios locales, permitiendo lentamente un replanteamiento de la agenda pública. Las propuestas de desarrollo local participativo, especialmente los presupuestos participativos², proliferaron y muchas de las experiencias exitosas de entonces se convirtieron en materia de amplia difusión³. Impuestas inicialmente desde abajo, las primeras experiencias, impulsadas por partidos de izquierda que ocupaban parte del sistema político como opositores –Izquierda Unida en Perú, el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, Causa Radical en Venezuela– aparecieron como respuesta al mencionado “déficit democrático” que se constataba ya entonces en la región⁴.

Simultáneamente, cada vez con más frecuencia, la participación apareció como un denominador común de muchas de las estrategias de lucha contra la pobreza y de distintos procesos de “autogeneración” de mejores condiciones de vida de diversas poblaciones. Así, el Banco Mundial, en el marco de sus políticas “pro pobre” y a la luz de los resultados que obtuvo en distintos proyectos sobre dotación de agua en el mundo, empezó a valorar de manera distinta la participación que parecía ofrecer resultados muy superiores en el campo social frente a otros modelos organizacionales de corte tradicional

¹ Al respecto ver, Santos y Avtitzer (2002).

² Sobre el particular ver Cabannes (2004). También Fung y Wright (2001).

³ Según un estudio publicado el año 2007, 2500 municipios en 15 países de la región habían incorporado el mecanismo del presupuesto participativo. Al respecto ver Goldfrank (2007).

⁴ Sobre el particular ver Goldfrank (2006).

como los puramente burocráticos o tradicionalistas. El discurso del Banco en esta materia se reforzó por diversos análisis comparativos, implementados mayoritariamente en África y Asia, que muestran cómo la participación de la gente contribuye a un desarrollo económico sostenible, la eficiencia de los sistemas judiciales, el buen gobierno y la efectividad del gasto público.

Tanto esa institución como el BID (1997) publicaron y difundieron sendos libros “maestros” sobre el tema, que fue incorporado a sus políticas, ocurriendo otro tanto con el PNUD (2001) que destacó la participación “como un elemento esencial del desarrollo humano”, fundamental para superar la pobreza. Por su propia naturaleza, la preocupación básica de los Bancos era la referida a la provisión de los servicios y cómo asegurar que éstos lleguen debidamente a los pobres, superando problemas de acceso, de cantidad y de calidad. En términos más amplios, el Banco Mundial definía la participación como el proceso por medio del cual los ciudadanos intervienen y comparten el control en la priorización, asignación de recursos e implementación de las iniciativas de desarrollo que los afectan, reconociéndolos como beneficiarios últimos, pero también como agentes de su promoción (Banco Mundial, 1995).

En ese contexto, los procesos de descentralización y municipalización que se generalizaron entonces en América Latina⁵ en un contexto socioeconómico de incremento de la desigualdad, implicaron cambios de distinta profundidad en las relaciones entre Estado y sociedad, alentando, unas veces por convicción, otras por necesidad, distintos escenarios de articulación multiactoral en torno a la agenda pública y su ejecución.

Modernización, reforma del Estado y participación en el siglo XXI

El inicio del siglo XXI en la región coincidió con el super ciclo de los commodities y con un conjunto de cambios institucionales vinculados a los procesos de modernización y reforma del Estado que se iniciaran a fines de los 90. Distintos autores encuentran una larga coyuntura “participacionista”⁶, en la que se sucedieron diversos momentos, de acuerdo a las características de los actores y los modelos en los que se inscribió la participación. Entre la participación de base de los 80 (Brasil y Perú), la más funcional de las reformas neoliberales de los 90 (Bolivia y Nicaragua) y aquella articulada a procesos que pretendían con menor o mayor radicalidad un cambio más estructural de la economía y del Estado y una participación constitucionalmente establecida (Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia), se encuentran elementos contradictorios y simultáneos que requieren ser incorporados para abordar la complejidad de cualquier balance sobre la participación en América Latina.

Destacamos apenas los más evidentes de ellos. En principio, el importante componente social que portaron los movimientos antidictatoriales de los ochenta, especialmente en el sur del continente, aprovechando los espacios que dejaban democracias elitistas para otras formas que pugnaban por la inclusión. En segundo término, las reformas de segunda generación del Banco Mundial y el BID, que querían fortalecer los mercados, la apertura comercial y las privatizaciones con medidas que buscaban Estados más eficientes y pequeños mediante la municipalización y la promoción de mecanismos de participación y vigilancia en esos espacios.

La revitalización de los movimientos indígenas, especialmente como resultado de las renovadas agresiones del extractivismo en sus territorios, que llevó a la revaloración de formas tradicionales de organización y representación, así como a una creciente afirmación de su autogobierno, con un significativo contenido identitario, fue otra de las tendencias. En

⁵ Desde fines de los ochenta varios países asistieron a procesos significativos y profundos en esa perspectiva: Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1991), Ecuador (1993), Guatemala (2000), México (1994), Perú (1981, 2001) y Venezuela (1989).

⁶ Ver Cáceres (2017).



cuarto término, la redefinición de varias propuestas políticas desde la izquierda, distanciadas de su anterior mirada estatista de la política, que buscaron nuevas estrategias y referentes para su accionar en la democracia. A ellas se añadió una creciente sensibilidad de sectores de la ciudadanía donde confluían una conciencia creciente de derechos, mayor acceso a la información sobre la gestión pública, la demanda de transparencia y el rechazo a la corrupción. La misma, fuertemente alimentada por la multiplicación de los discursos sobre accountability desde inicios del siglo XXI (Ballón, 2016).

Las tensiones y diferencias en las distintas aproximaciones a la participación se expresaron empezando el nuevo siglo. De allí que Fabio Velásquez y Esperanza González, en el más serio y ambicioso estudio nacional sobre el tema, definieran la participación política enfatizando la relación que en ella establecen distintas fuerzas sociales, que se hace a través de quienes las representan y cuyo objetivo es tener injerencia en la organización política. Así, es vista como “el proceso en el que diferentes fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o a través de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social o política” (2003). El conflicto, hay que decirlo, está en el centro de la aproximación.

Como lo evidencia un estudio reciente (Ballón y otros, 2017), muchos de los cambios institucionales que se produjeron entonces -participación ciudadana y vigilancia, participación ciudadana, descentralización, incorporación con los pueblos indígenas, etc.- al hacerlo en el superciclo de los commodities, estuvieron fuertemente vinculados con las industrias extractivas y su gobernanza. Ésta, que fue hasta inicios del siglo fuertemente centralizada, tuvo que

incorporar algunas formas de participación ciudadana y distintos actores territoriales, entre los que destacaron los pueblos indígenas.

Mientras el súper ciclo estuvo en crecimiento, los cambios institucionales avanzaron. A pesar de las resistencias y tensiones que enfrentaron, configuraron un escenario progresivo en el que los inversionistas en actividades extractivas —mal que bien— tuvieron que aceptar/adaptarse a estos cambios cuando no lograron neutralizarlos completamente. Ciertamente la suerte de las reformas varió de país en país según la capacidad de los distintos Estados, ligada a sus configuraciones previas, su consistencia y su fortaleza institucional, además de las condiciones económicas de cada uno. Estas reformas institucionales coexistieron con distintos mecanismos y políticas de promoción de las inversiones mineras e hidrocarburíferas. Aunque las orientaciones de estas políticas públicas fueron distintas, de acuerdo a las variadas apuestas de los Gobiernos, la lógica fue en esencia la misma. En relación con la participación, se puede decir que se afirmó un patrón de búsqueda por ejercer un “control administrativo” desde los Estados sobre la participación ciudadana.

Bolivia y México, a partir de legislación ineficiente que impacta en el desempeño de los espacios participativos por la ausencia de legislación específica que difumina el fin de la participación en otras normas y leyes (México), o por la formalización sin reglamentación que permita su aplicación (Bolivia). El mismo control administrativo que se alcanza cuando formalmente se construyen barreras contra la participación efectiva se observa en el caso peruano, donde los distintos espacios creados en el contexto de la descentralización del país buscan excluir la conflictividad social, carecen de carácter vinculante, están definidos en una lógica instrumen-

tal y jerarquizados por el Estado, la proliferación de mecanismos creados carece de integración vertical y territorial entre ellos, el eje de la participación está centrado en la planificación del desarrollo antes que en el monitoreo y el carácter homogeneizador y universalista de la normatividad participacionista, en un país heterogéneo y diverso, no contribuye a la fluidez y al buen funcionamiento de los mecanismos en distintos contextos socio culturales (Ballón, 2009).

En general, como lo muestran distintos estudios⁷, concluido el superciclo, los retrocesos y las resistencias a la participación se multiplicaron en la mayoría de países de la región, más allá de sus distintas opciones ideológicas. Si el montaje de los mecanismos de participación ciudadana a inicios del siglo respondió a la crisis del sistema de representación y a la necesidad de reforma y modernización del Estado, su desmontaje, en la segunda década del siglo, estuvo ligada a su fuerte dependencia de las normas que los crearon, definieron y que ahora los modifican. Recordemos que el montaje, antes que responder a iniciativas de la sociedad o a proyectos políticos, fue iniciativa estatal, lo que hizo más fácil desarmarlos por medio de medidas administrativas.

A fin de cuentas, ni en un momento ni en el otro, la sociedad estuvo significativamente presente; el que los espacios de participación nacieran normativamente como instancias débiles y frecuentemente dependientes de la discrecionalidad de las autoridades, los fue desgastando y restándoles interés en muchos casos, aumentando la desafección, especialmente de las organizaciones con mayores capacidades de movilización e incidencia, afectando en consecuencia a las organizaciones y sectores más débiles que encontraban en dichos mecanismos un medio institucional para gestionar/pugnar por

sus necesidades y hacer sentir, de alguna manera, sus intereses. Si los mecanismos de participación tienen como finalidad convocar diferentes actores de la sociedad civil frente a un tema colectivo, el cumplimiento casi inflexible, de la normatividad, la burocratización de los procesos y el lenguaje oficial, hicieron de posibles procesos reivindicativos, procesos de gestión comunal, donde las formalidades se impusieron frecuentemente sobre la deliberación y la acción colectiva.

En este itinerario de avances y retrocesos, de polarización frecuente entre los defensores de la representación y los de la participación, un momento especialmente significativo para la reflexión fue el proceso iniciado en Colombia el año 2010, cuando el gobierno aceptó consultar a sectores de la sociedad civil sobre el contenido de una nueva Ley de Participación. Instados por Foro Nacional por Colombia y su mirada crítica a la situación resultante de la norma entonces vigente, el gobierno empezó un proceso de diálogo entre la ciudadanía, el Congreso y el Ejecutivo, cuyo resultado fue un proyecto de ley aprobado dos años después y finalmente promulgado en 2015, creando reglas de juego más adecuadas para resolver los problemas que debilitaron la materialización de la ley anterior. Más allá de algunas diferencias que se mantuvieron, se lograron acuerdos plenos o parciales sobre aspectos neurálgicos de la participación -la revisión de los mecanismos de participación directa, la rendición de cuentas de las autoridades públicas y de las instancias de participación, el financiamiento de la participación, los derechos y deberes de las partes, así como el control fiscal ciudadano-, que resultan centrales para la estructura del Estado colombiano y las características del régimen político (Velásquez y González, 2015).

La norma constituye un importante avance para el ejercicio de la participación ciudadana en cuestiones como su definición como derecho, la obligación de los gobernantes de incluir en la gestión medidas específicas orientadas a promoverla, la modificación de los procedimientos para el uso de los mecanismos de democracia directa, la rendición de cuentas y el control social como componentes estratégicos del ejercicio participativo, la creación de una institu-

⁷ Entre ellos mencionamos los informes sobre la nueva agenda de la sociedad civil frente a las Industrias extractivas, elaborados en varios países con el apoyo de NRG: Velásquez, Martínez y Peña (2017); Herrera (2017); Fundación Jubileo (2017); De la Fuente y Olivera (2017); y Baca (2017). Todas se encuentran disponibles en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications>

cionalidad específica para su impulso y seguimiento (Consejos y Sistemas de Participación); el fortalecimiento de la planeación y los presupuestos participativos, así como la financiación de la participación a través de recursos públicos y privados.

Dicho proceso daba cuenta también, de alguna manera, de la resignificación que empezaba a tener la participación, más allá del entusiasmo exagerado de algunos que encontraban en ella la base de un nuevo régimen político, así como del temor que producía entre otros que creían que generaba el debilitamiento de la representación y la tentación autoritaria y “tumultuosa” (Hevia, 2006). En esa dirección, “sociedad civil”, “movimientos sociales” y “ciudadanos”, todos ellos sujetos de la participación, terminaron relacionados con “transparencia”, “eficiencia” y “rendición de cuentas”, como actores de la rendición de cuentas y la “accountability de la representación. Así, la participación empezó a tomar distancia de la crítica excluyente a la representación, mientras ésta se distanció de su identificación cerrada con la democracia representativa elitista.

La participación en el norte global

A diferencia de lo que ocurre en la región, en muchos de los países más avanzados del Norte Global, se observa una suerte de “revival” de la participación (Lee, McQuarrie y Walker, 2015). Algunos mecanismos participativos nacidos y desarrollados en el Sur, particularmente los presupuestos participativos, se instalaron allá los últimos veinte años y fueron reinterpretados construyendo su propia gramática con un claro tono neoliberal, donde se dejan de lado los marcos interpretativos radicales de la participación y su vinculación con el poder, abandonando la búsqueda de justicia social en los procesos de participación ciudadana.

La multiplicación de esos mecanismos, en contraste paradójico con el debilitamiento de la soberanía popular, se consolida como parte de las respuestas a una crisis de “eficiencia democrática” y desconfianza ciudadana, salvaguardando el sistema representativo y el papel de los partidos políticos desde una mirada sistémica de aquella que lleva a una vasta oferta participativa institucional que se manifiesta

en una multiplicación dispersa de mecanismos de deliberación y participación, presentados bajo la forma de un sistema (Martínez-Palacios, 2021).

A partir de tales procesos, distintas publicaciones en los últimos años empiezan a discutir la relación entre institucionalización y profesionalización de la participación ciudadana con la democracia, en un contexto en el que tales procesos convergen con las exigencias y discursos de la nueva gestión pública (NGP), identificando la despolitización de la participación y la inocultable tensión que existe entre democracia participativa, burocracia y mercado liberal, en un marco en el que ya ha surgido un cuerpo de profesionales de la participación.

Una de las más provocadoras, *Popular Democracy. The Paradox of Participation*⁸ subraya la importancia de los procesos de reforma y modernización administrativa de las burocracias en los países que estudian (España y Estados Unidos) para entender las adaptaciones del presupuesto participativo y la pérdida de su poder emancipatorio al cambiar su sentido de justicia social por otros más “neutrales” como la transparencia y la legitimidad democrática, alejándose de esa manera de las relaciones de poder. La modernización administrativa sustentada en la NGP alienta en esas experiencias como en otras en Italia, Francia y el Reino Unido, la tecnificación de la participación que se expresa, por ejemplo, en pensar la ciudadanía como clientela de los diversos productos participativos.

La fuerte institucionalización de los procesos participativos aparece ligada a la profesionalización que se observa en los mismos, mediante cuerpos profesionales de agentes de la participación altamente calificados y estandarizados, creados supuestamente para acercar la élite política a la ciudadanía, pero que en la práctica amplían la distancia en nuevos términos a partir de apoyarse en la crítica especializada a la intervención del público “profano” en la gestión pública, recuperando así el discurso elitista schumpeteriano de defensa de la democracia a partir de la articulación entre élites expertas y burocracias estables.

⁸ Baiocchi, y Ganuza (2017).

La burocratización neoliberal de la participación, que implica una ingeniería institucional que se pretende global, apunta a una estandarización precisa de entender la participación para conservar un orden de las cosas homogéneo y permitir la “rentabilidad” de los productos participativos (Slobodian, 2018). En esa dirección se trata de ampliar fórmulas de participación orientadas a controlar los resultados a partir de medidas contempladas significativamente en el diseño administrativo, uno de los rasgos básicos del proyecto neoliberal (Harvey, 2014), como la creación de sistemas obligatorios de registro para los participantes, la creación de distintos filtros para evitar la conflictividad, el uso del esquema de “stakeholders” y la multiplicación de formas y procedimientos jurídicos. Finalmente, la significativa tendencia a la individualización de la participación apunta al individualismo que dificulta las prácticas solidarias.

A manera de conclusión

El viejo debate entre representación y participación, como observamos entre líneas de este recorrido, se mantiene globalmente, cierto que con distintos tiempos y con matices importantes en el norte y en el sur. Ambos conceptos sólo tienen sentido como expresiones variadas del derecho a la participación política y el ejercicio de la soberanía y la autodeterminación. En general, las sociedades modernas reconocen a sus sujetos el derecho a la decisión sobre los asuntos públicos; los regímenes políticos se configuran a partir de las definiciones en esta materia, resultando de la complejidad de las sociedades, el acceso y distribución de recursos, su historia y las distintas coyunturas.

Para situarnos en ese debate en la región, es importante recordar que desde años atrás existe un sorprendente consenso entre distintos movimientos y activismos sociales, la academia, sectores políticos que incluyen a una franja de la derecha y organismos internacionales, sobre el problema central que enfrenta América Latina, y por ende la democracia en ella. El propio Banco Mundial desde el 2004 (De Ferranti, Perry y otros, 2004), el programa de cambio estructural de la CEPAL que tiene ya una década (CEPAL, 2011) y académicos como Boaventura

de Sousa Santos (2010), entienden que la desigualdad ocupa ese lugar. No es un tema menor dado el significativo desgaste y la desconfianza que existe sobre la democracia en esta parte del mundo, habida cuenta que desde su nacimiento fue entendida como forma de lograr la igualdad en el manejo del asunto público; pero también porque existe evidencia creciente sobre la política como uno de los campos significativos en la lógica de la reproducción de las desigualdades. La reforma política pendiente en el continente tiene que ver entonces, antes que con mecanismos institucionales, con la capacidad de las instituciones políticas de ser útiles para avanzar en materia de igualdad.

En esta lógica, el debate -democracia representativa vs. democracia participativa-, se redefine. Más allá de las razones que se pueden argumentar desde ambas posiciones a partir de la teoría y de las distintas evidencias (razones) que puede mostrar cada una de ellas, parece claro que lo importante no es si el régimen deseable se parece más a una forma que a otra, sino la legitimidad que logre por su capacidad para responder a aspiraciones sociales ampliadas (Cáceres, 2017).

En sus orígenes las propuestas participativas o de democracia directa eran parte de proyectos estratégicos de “poder popular”, como lo evidencian muchos de los discursos iniciales sobre presupuesto y planeamiento participativo en distintos países. Aunque la relación se fue adelgazando, en el ciclo reciente se vuelve a hablar en algunos países de una fuerte alteridad en la política, con fórmulas como la del “quinto poder” y el “poder ciudadano”, donde paradójicamente se observa una inevitable tensión entre la idea del poder “desde abajo” y el cambio “desde arriba”.

Desde los primeros años de este siglo, en varios países de la región se afirmó la fantasía de la participación neoliberal que entre las dos lógicas de las prácticas participativas -institucionalización y movilización- opta por la primera, que parte de la premisa de que el derecho a participar se ejerce atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes participan, en qué escenarios, cuál el alcance de la participación, cuáles

los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados. La institucionalización implicó la creación de dispositivos (espacios y mecanismos), que por su propia naturaleza tienden a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas pautadas según la norma, que se apoyan en estructuras “objetivas”, que trascienden a los sujetos que las crean, aunque pueden ser objeto de cambios que se derivan de la dinámica cambiante de la sociedad y del Estado.

Sin embargo, mirando el itinerario de la participación en la región, es innegable que incorporar más voces y distintos intereses en la deliberación de los asuntos públicos (planes concertados, presupuestos participativos, mesas, conferencias, etc.), rompió el monopolio histórico de algunos intereses y sus representantes, sin olvidar que quienes ingresan por esta vía son también representantes, lo que hace que requieran de mandatos expresos y de sus propios mecanismos de control. No se trata de convertir los asuntos públicos en materia “asambleística” por el riesgo de diferir y simplificar las decisiones, pero también porque muchos de aquellos exigen de formas de especialización y de la relativa profesionalización de los representantes.

Hay países en la región en los que la relación entre el Estado y la ciudadanía ha mejorado en el marco de las reformas de segunda generación en algunas materias como la regulación de determinados servicios públicos, la defensa frente a algunos excesos del mercado o el mismo acceso a la información del Estado. Aunque la mejora está alejada de la acción colectiva, es evidente que puede incorporarse como posibilidad o mecanismo. Lo que no supone obviar que como resultado de dichas reformas, muy claramente en el contexto de la pandemia del COVID19, se evidenció que más allá de las instituciones, muchas de las decisiones más significativas sobre lo público se toman, si no de manera oscura, por lo menos opaca.

Los distintos mecanismos participativos han contribuido a la generación de nuevos liderazgos que son parte de algunos de los cambios en la representación que en los últimos años se construye frecuentemente por fuera de su institucionalidad formal en

crisis, tanto desde los espacios participativos como desde arreglos políticos de vida corta o los espacios más tradicionales del poder. Es claro que reconocimiento y redistribución son indelégibles de una efectiva democratización participativa del poder; más allá de qué mecanismos participativos y representativos la integren, lo claro es que en la región la democracia para serlo, tiene que redistribuir recursos materiales y simbólicos. Su legitimidad dependerá de la capacidad que tenga para abrir el ejercicio de la representación porque a fin de cuentas, las diversas experiencias participativas no han dejado de ser representativas.

Bibliografía

- Baca, E. (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo, Reporte Perú*. Grupo Propuesta Ciudadana-NRGI. Lima.
- Bachrach, Peter (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Libro de Consulta sobre la participación*. BID. Washington D.C.
- Baiocchi, G. y E. Ganuza (2017). *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. California: Stanford University Press.
- Ballón, Eduardo (2009). “Participación y poder. Una reflexión general”. En: DESCO. *Perú Hoy No.16. Luces y sombras del poder*. Lima: DESCO, Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20100313084631/04_Ballon.pdf
- _____ (2016). *Balance: Transparencia de las Industrias Extractivas en América Latina durante el Superciclo de las Materias Primas*. RLIE-Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Disponible en: <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/02/Balance-transparencia-II.-en-Am%C3%A9rica-Latina-durante-el-superciclo.pdf>.
- Ballón, Eduardo, Viale, Claudia; Monge, Carlos; Patzy, Fernando y Lorena de la Puente (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. RLIE-NRGI. Bogotá. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reporte-regional.pdf>

- Banco Mundial (1995). *World Bank Participation Sourcebook*. Environment Department Papers. Participation Series. World Bank. Washington D.C.
- Franco, Carlos (1998): *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Centro de Estudios de la Participación-CEDEP, Lima.
- Cabannes, Ives (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. PGU-ALC-UNDP-UN HABITAT. Quito.
- Cáceres Valdivia, Eduardo (2017). *Democracia participativa y legitimidad democrática en América Latina. Lecciones y desafíos para el caso peruano*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima. Disponible en: <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Publicaci%C3%B3n%20Democracia%20Participativa%20en%20A.Latina.pdf>
- CEPAL (2011). *La hora de la igualdad*. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf
- De Ferranti, David, Guillermo Perry et al (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. The World Bank, Washington D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15009>
- De la Fuente A. & B. Olivera (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte México*. Fundar Centro de Análisis e Investigación-NRGI, México DF.
- Fundación Jubileo (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte Bolivia*. Fundación Jubileo-NRGI, La Paz.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.) (2001). *Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso Press.
- Goldfrank, Benjamin (2006): "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito fracaso y cambio". En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. No.2. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200001&lng=en&nrm=i-so&tlng=en
- _____ (2007). "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting". En: Shah A. (editor). *Participatory Budgeting*. World Bank, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640>
- Harvey, David (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador-Traficantes de Sueños. Quito. Disponible en: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>
- Herrera, J. (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo, Reporte Ecuador*. Grupo Faro-NRGI. Quito.
- Hevia, Felipe (2006). "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina". En: Dagnino, Evelina; Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coordinadores): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 367-395.
- Kliksberg, Bernardo (1999). "Seis tesis no convencionales sobre participación". En: *Revista de Estudios Sociales*. No.4. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. pp.107-124. Disponible en: <https://journals.openedition.org/revestud-soc/30535>
- Lee, C. W., M. McQuarrie y E. T. Walker (editores) (2015). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. Nueva York: NYU Press. Disponible en: <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479847273.001.0001>
- MacPherson, C. B. (1982): *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez-Palacios, Jone (2021). "La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España". *Revista Internacional de Sociología*. 79 (2): e184. Disponible en: <http://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.4>
- O'Donnell, Guillermo (2010): "Revisando la democracia delegativa". En: *Casa del Tiempo*. Número 31. Mayo. Universidad Autónoma Metropolitana, México. Disponible en: http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/31_iv_may2010/casa_del_tiempo_eIV_num31_02_08.pdf

- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizzorno, Alejandro (1975). "Introducción al estudio de la participación política". En: Pizzorno, Alejandro, Marcos Kaplan y Manuel Castells. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires: SIAP-Planteos.
- PNUD (2001). *Informe PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana*. PNUD. Nueva York.
- Restrepo, Darío (2003). "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas". En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. 25. Pp. 87-125.
- Santos, Boaventura de Souza: (2010): *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad- Programa Democracia y Transformación Global. Lima. Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Refundacion%20del%20Estado_Lima2010.pdf
- Santos, Boaventura de Souza y Avtitzer, Leonardo (2002). "Introducao: para ampliar o cânone democrático". En: Boaventura de Souza Santos (organizador). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Slobodian, Quinn (2018). *Globalist. The end of Empire and the Birth of neoliberalism*. Harvard: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674919808>
- Velásquez, C. Fabio y González, R. Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona.
-
- (2015): "La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática" En: *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*. No.49. Septiembre/diciembre. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n49/2448-5144-desacatos-49-00048.pdf>
- Velásquez, Fabio, Martínez, M. & J. Peña (2017). *La Nueva Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina después del Súper Ciclo y la Carrera Hacia el Fondo. Reporte Colombia*. Foro Nacional por Colombia-NRGI, Bogotá.
- ◆

Ciudad, ciudadanía y participación ciudadana

"Con mi cariño y reconocimiento para Fabio: amigo y gran interlocutor"

Lucía Álvarez Enríquez

Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM

Cuando nos referimos al ejercicio de la gobernanza y de la construcción del gobierno democrático en una gran ciudad no podemos menos que reconocer que se trata de una tarea de gran envergadura y que constituye sin duda un enorme desafío para cualquier institución gubernamental. Pensar en un “buen gobierno”, legitimado, eficiente en sus funciones políticas y en la administración urbana, honesto y transparente en el manejo de los recursos y socialmente responsable ante el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos es, desde luego, un punto de partida ineludible. Sin embargo, esto es algo que hoy por hoy resulta a todas luces insuficiente en las circunstancias que actualmente condensan y en las que se desenvuelven las metrópolis contemporáneas: una vasta expansión territorial que abarca y aglomera numerosos territorios con distintos tipos de asentamientos, una densidad demográfica que nuclea a muchos millones de habitantes con necesidades y demandas muy heterogéneas, y una intensa fragmentación territorial, social y cultural. A esto se suman

frecuentemente, en el caso de las ciudades capitales, la dualidad de poderes y las expresiones de lo nacional en lo local, así como el desbordamiento institucional derivado de la conurbación con otras entidades, en la que coexisten y se yuxtaponen distintos ordenes políticos, jurídicos y normativos en una misma área que está, al mismo tiempo, territorial y funcionalmente “unificada”.

En un escenario de esta magnitud, no es posible pensar que los grandes problemas urbanos pueden resolverse sólo de manera unilateral y centralizada; el grado de complejidad de las metrópolis contemporáneas requiere del concurso de los diversos actores involucrados en los procesos locales, y de la propia ciudadanía para regulación de la vida social. De aquí que la legitimidad y *viabilidad* de un gobierno democrático, la eficacia y asertividad de sus funciones, y la posibilidad de gestionar la diversidad y pluralidad de demandas e intereses de la sociedad urbana dependan hoy en gran medida de su apertura y capacidad de *concertación* con los distintos grupos de la so-

ciudad; de su capacidad para garantizar a éstos sus derechos ciudadanos y, también, de su capacidad para hacerlos parte de la propia gestión de la ciudad.

En esta perspectiva, las posibilidades de la gobernanza urbana pasan por reformular y democratizar en primer término, la relación entre gobierno y sociedad, y generar políticas y medidas tendientes a instrumentar: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales, c) política de inclusión e interlocución con los actores sociales, d) diseño de nueva institucionalidad y promoción de distintas formas de representación (Lechner, 1995). Es aquí donde el asunto de la *participación ciudadana* adquiere una función de primer orden. Aún asumiendo que la gobernanza no se circunscribe a la participación de la ciudadanía, ésta resulta un eje estratégico que de distintas maneras abona a la viabilidad de los gobiernos urbanos.

La *participación ciudadana* ha sido evocada y valorada en distintas perspectivas, otorgándosele a veces una función sustantiva en la construcción democrática y, otras tantas, como un ejercicio o “atributo” de segundo orden que sólo es indicativo de la existencia de un supuesto gobierno democrático. En este caso, me interesa poner de relieve la primera perspectiva y destacar primordialmente su papel dinámico y protagónico dentro del orden democrático, más aún en el marco de las metrópolis de nuestro tiempo. En tal sentido, siguiendo a Cunill (1991), la participación ciudadana tiene como sustento la búsqueda de intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios de la comunidad, en representación de sus intereses particulares. Remite así a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una política que emana de la ciudadanía misma y de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución, consulta, colaboración e intervención, así como espacios de intermediación con las instancias del sistema político.



Desde el punto de vista del gobierno democrático se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto supone, entre otras cuestiones, la creación de nueva institucionalidad orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más accesible a las demandas que emergen de la sociedad, y a retirar de este modo al Estado el *monopolio exclusivo* de la definición de la agenda social (Cunill, 1991).

La política de participación ciudadana tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto, y al ámbito de una democracia representativa que, aún siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad urbana, y concentra el poder de decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios, frecuentemente alejados del contacto real con sus electores. Se trata de tender vínculos efectivos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno y de la implementación de las políticas públicas, así como contribuir a la eficacia de la gestión institucional.

Pero también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a *la construcción de ciudadanía*, y esto ocurre, por principio, al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la definición de políticas públicas y en la toma de ciertas decisiones; de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y público. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos de carácter público, y en la promoción y vigencia de otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos

en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos estos derechos. Finalmente, este tipo de participación, demanda la Formación de capacidades y la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de vida pública. Esto remite directamente al tema de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana.

¿Qué significa construir ciudadanía?

A propósito de la construcción de ciudadanía conviene recordar que en las sociedades complejas de nuestros tiempos, la idea de Ciudadanía no resulta ni obvia ni llana, no se circunscribe a la versión liberal hegemónica donde predomina aún la visión de ser fundamentalmente una *membresía* y un *reconocimiento jurídico-político*. Es un concepto político/académico que posee profundidad y densidad al condensar un conjunto de componentes que con distintas variantes han permanecido en el tiempo. **Pertenencia, identidad, participación y derechos** son enunciados irremediabilmente ligados a la ciudadanía, que de muchas maneras remiten a la experiencia de las personas de vivir y convivir en el seno de una Comunidad Política.

Más allá de los postulados y precisiones que distinguen a las diversas corrientes académicas y políticas, estos componentes han estado presentes en la idea de Ciudadanía casi desde su propio origen (sociedades clásicas greco-romanas), aún cuando sus contenidos no son unívocos y hoy aluden con frecuencia a cuestiones muy distintas. La diversidad de usos del término y las cargas políticas e ideológicas implicadas no sólo diversifican sus significados, sino que también los ponen en conflicto: la Ciudadanía del discurso político liberal (protección jurídica, legal formal), la Ciudadanía del régimen neoliberal (individuo emprendedor, "autónomo", consumidor y autosustentable), la Ciudadanía para los Organismos internacionales (corresponsabilidad y com-

petencia), la Ciudadanía en el discurso académico (expresión de las prácticas sociales), la Ciudadanía de los ilegales y excluidos (reclamo de inclusión y pertenencia), la Ciudadanía cívica de los sectores medios (convivencia, civilidad, tolerancia), entre otros muchos.

Al igual que el propio concepto, el significado y los alcances de sus componentes no sólo han cambiado sino que han sido objeto de intensas disputas, de tal manera que cada uno condensa también el debate político, ideológico y académico que ha estado atrás de los “sentidos” y “definiciones” que les han sido atribuidos. En términos generales, existe cierto consenso en que la **pertenencia**, alude al ser parte y ser reconocidos como miembros de la comunidad política de referencia, definida e identificada como un “nosotros”, diferenciado de otros “nosotros” por un conjunto de referentes territoriales, culturales, históricos y normativos. La **identidad** remite, por su parte, a la identificación de los individuos y grupos sociales como parte de esta comunidad política a través de asumir una historia y un patrimonio comunes, y por reconocerse e identificarse con las reglas de la *república* que la constituye (Mouffe, 1999). La **participación**, en tanto, hace referencia a la *competencia* de los individuos y los grupos de la sociedad para intervenir en la vida pública ya sea de manera diferida (la representación) o de manera directa (democracia participativa), asumiendo que esto es parte de los derechos y obligaciones que les son imputados. Finalmente, **los derechos** son la expresión del reconocimiento de los individuos como ciudadanos protegidos por la ley, y con atribuciones para tomar parte en el ejercicio del poder, sea como electores o como gobernantes; es a través de este conjunto de derechos como se verifica “la distribución del poder”, el acceso a los bienes públicos y, en este sentido, la *inclusión* de los individuos y grupos de la sociedad en los beneficios del desarrollo local y en la dinámica política de la Comunidad de pertenencia.

El acceso a la ciudadanía es, sin embargo, un asunto complejo. Recordemos que en la tradición liberal hegemónica la *Ciudadanía* se inscribe claramente en un ámbito institucional y normativo y remite por

ello necesariamente a instituciones, leyes, normas, derechos y obligaciones que se establecen y tipifican de manera formal. En esta línea, la Ciudadanía es concebida como una *membresía*, como una adscripción a una comunidad política, y es por ello también un estatus legal, reconocido y acreditado desde el Estado. En este marco, el acceso a los derechos y la igualdad ante la ley dependen de que el individuo cubra una serie de requisitos formales y se encuentre inserto en el régimen legal establecido; así, un ciudadano es aquel que, entre otras cosas, tiene un comportamiento cívico, respeta las leyes y el orden establecido y paga impuestos. Todos estos son componentes de una *ciudadanía formal* que responde a la vida institucional y hacen de ella misma una *institución*. La dimensión formal de la ciudadanía reconoce distintas variantes que ponen el acento en aspectos participativos, y que se emparentan por ello de manera diferenciada con las tradiciones liberal o republicana; pero en todos los casos existe un componente normativo que valida la condición ciudadana, los derechos y las obligaciones, a partir de la observación de las reglas y normas instituidas. Ésta ha sido conocida en ciertas tradiciones como “Ciudadanía desde arriba”.

Desde otro ángulo, el acercamiento a la Ciudadanía pone de relieve el aspecto participativo de ésta aludiendo a una “participación” de tipo amplio e integral (no únicamente política) que se asocia con el conjunto de relaciones entre la ciudadanía y la sociedad y entre la ciudadanía y la comunidad política, lo que la ubica claramente en el terreno de las “prácticas sociales” (Turner, 1993). Con esto remite a una dinámica de “construcción social de la ciudadanía” y reconoce que no hay una forma única de ser ciudadano, decretada desde el Estado, sino que la ciudadanía es una condición que se construye y ejerce también a través de diversas prácticas sociales, “desde abajo”.

La Ciudadanía tiene que ver, así, con procesos de distinto orden: a) el contenido de los derechos y las obligaciones sociales, b) con la forma o tipo de estas obligaciones y derechos, c) con las fuerzas sociales que producen dichas prácticas, y d) con los múltiples convenios sociales con los cuales los beneficios

son distribuidos a diferentes sectores de la sociedad (Turner; 1993, 3).

De esta manera, el ámbito de la ciudadanía amplía virtualmente sus contornos y da cabida a una dimensión social y hasta cierto punto cotidiana del ejercicio ciudadano. Así, la ciudadanía no se circunscribe al aparato institucional y a las prácticas formales, sino que alude igualmente a las acciones individuales o de los grupos sociales que tienen lugar por vías alternas. En este sentido, la construcción de nuevos derechos y de nuevos espacios de inclusión no responde necesariamente al otorgamiento de éstos por el Estado hacia los ciudadanos ni a los mecanismos instituidos para gestionarlos; puede también ser producto (y así lo ha sido históricamente con frecuencia) de las luchas sociales por diversas reivindicaciones y demandas.

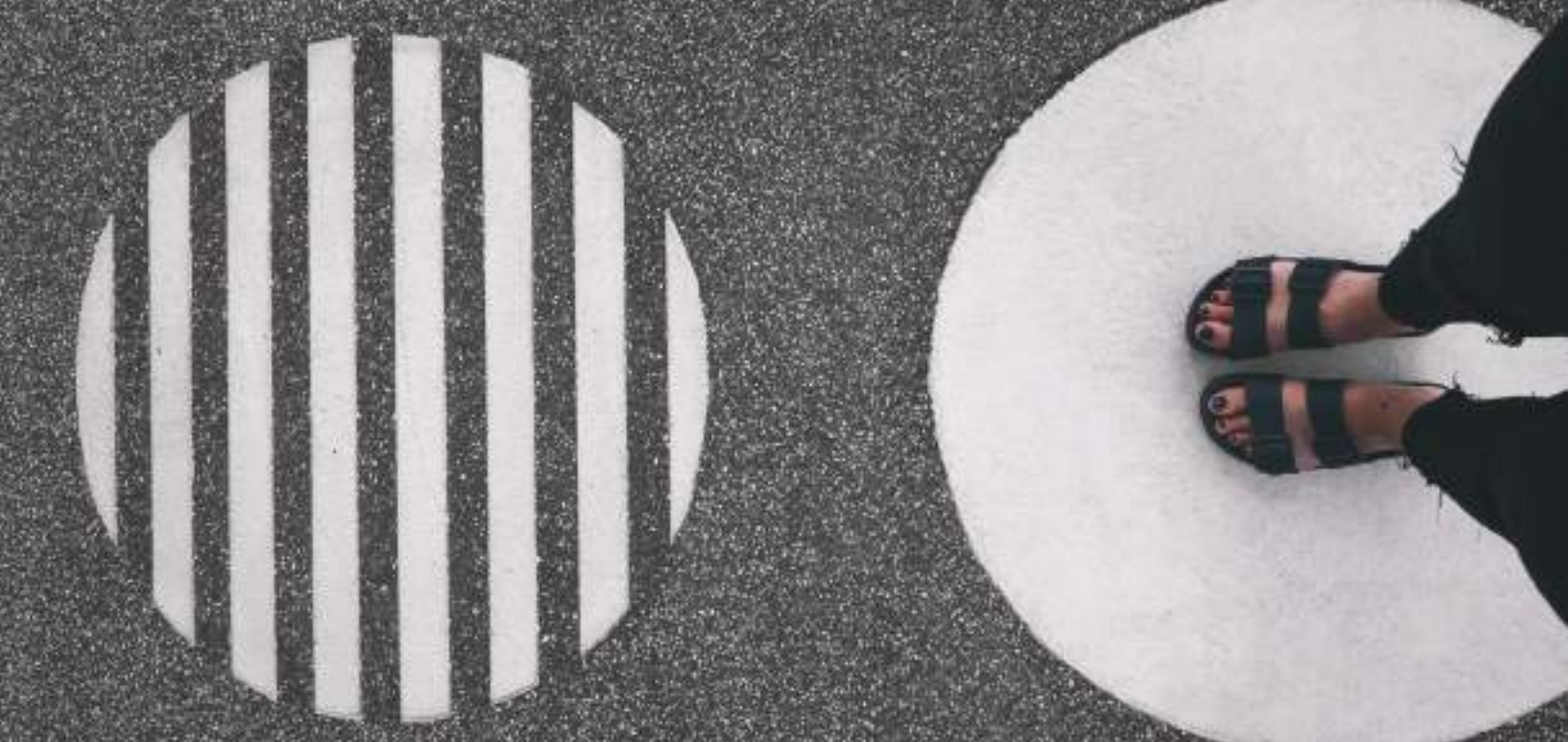
Esta perspectiva da cabida a lo que algunos autores han identificado como *Ciudadanía sustantiva*, al situar ésta en la realidad de la desigualdad social realmente existente, en el seno de la distribución diferencial de los recursos en la sociedad y en la heterogeneidad cultural al interior de la comunidad política de referencia, buscando generar espacios de inclusión. De acuerdo con Tamayo (2010; 22) este tipo de Ciudadanía “es el resultado de la oposición, conflicto y lucha entre individuos y grupos por el acceso y control de los recursos.”

La *Ciudadanía formal* y la *Ciudadanía sustantiva* aparecen en el seno de las sociedades y de las comunidades políticas como entidades paralelas que se construyen a través de procesos que a veces confluyen pero que generalmente avanzan por caminos diferentes y funcionan con lógicas distintas. De una parte, el aparato institucional de la Ciudadanía en el régimen de las democracias liberales vigentes reconoce el estatus de los ciudadanos y acredita los derechos (universales) y obligaciones individuales, estableciendo la igualdad de los individuos ante la ley, y con ello otorga sentido a la membresía de éstos al Estado-Nación. Se trata de un reconocimiento formal que per se no genera necesariamente implicaciones efectivas de pertenencia ni de acceso de los individuos al patrimonio, a la riqueza o a la vida pública de la ciudad o la nación. En esta medida, se

trata por ello de una *Ciudadanía formal*, que existe en la letra, pero no siempre ni necesariamente se realiza (Álvarez, 2019a).

La *Ciudadanía sustantiva*, en cambio, emana de las prácticas de los actores que buscan hacer efectiva su pertenencia a la comunidad política a través de la apertura de espacios reales de inclusión en esta comunidad en los distintos ámbitos que hacen a la vida pública y a la riqueza social: político, económico, social y cultural. Buscan esto a través de tomar parte en la distribución de la riqueza, la distribución del poder y la toma de decisiones, en el acceso a los recursos naturales y sociales, y en el ejercicio de la interculturalidad. Se trata de una ciudadanía sustantiva porque no se aspira a una mera acreditación legal de los derechos en estos ámbitos sino a la *reducción real del régimen de exclusión*, mediante el *ejercicio pleno* de éstos.

Esto es relevante porque los dos tipos de ciudadanía que se construyen (formal y sustantiva) responden a realidades que hacia el interior de las sociedades se expresan de manera distinta, y tienen como “sujetos” a grupos de la sociedad que son también reconocidos de manera diferenciada por los propios regímenes democráticos establecidos (Chatterjee, 2011). Me refiero aquí, por una parte, a grupos de la sociedad que cuentan con las condiciones para el ejercicio de prácticas ciudadanas en el ámbito formal (cultura cívica, trabajo formal, acciones legales, protección social, pago de impuestos, etc.), y a otros tantos cuyas condiciones de vida los ubican de lleno en el terreno paralegal e informal, y debido a ello, su condición de “ciudadanos” es puesta en cuestión. Las prácticas de unos y otros dan lugar a procesos diferentes de construcción de derechos; en el primer caso se tiene acceso a *derechos sustentados legalmente* (*rights*) y en el segundo caso a los *derechos adquiridos por el uso continuo* (*entitlements*). De acuerdo con Chatterjee (2008), quienes son acreedores a los derechos formales son aquellos individuos o grupos de la población que de una u otra forma son parte de la “sociedad civil”, actúan en el marco de la ley y son protegidos por ella; mientras que los derechos adquiridos corresponden a las conquistas y luchas coyunturales o permanentes que ciertos grupos de



pobladores efectúan frecuentemente por fuera de los canales legales, y a los acuerdos o concesiones con los gobiernos, que emanan de éstas luchas; no son por tanto *derechos* permanentes y estables y no están legalmente acreditados.

En la teoría, el acceso completo a los derechos depende de la ciudadanía formal (reconocimiento de igualdad ante la ley), mientras que en la práctica y en la vida cotidiana el ejercicio efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales depende en mucho de la ciudadanía sustantiva y de las luchas y prácticas participativas de los sujetos para acceder a éstos.

De manera esquemática, por otra parte, las dimensiones formal y sustantiva de la Ciudadanía encuentran su correlato, respectivamente de forma diferenciada, en el Estado-Nación (el reconocimiento de la pertenencia jurídica, legal, individual y los “derechos universales”) y en el local, en el que es más próximo y cotidiano, como es el caso de la Ciudad (lo relativo al ejercicio de los derechos socio-económicos, culturales, territoriales). Pese a esta distinción esquemática, en términos de una gobernanza democrática, el desafío sería avanzar hacia reconocer, construir y garantizar una ciudadanía plena, de carácter integral, que incorpore tanto a la dimensión formal como a la sustantiva.

En ambas dimensiones, el ejercicio de la ciudadanía se verifica en gran medida a través de la *participación*, y es por ello que interesa reparar aquí de manera más específica en el significado de las prácticas participativas en nuestras sociedades urbanas.

Es importante llamar la atención particularmente sobre el hecho de que en las sociedades urbanas, frente a la participación ciudadana formal convocada por el Estado/gobierno, antes mencionada, se despliegan permanentemente un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en diversos contextos emanan de grupos diferenciados de la sociedad civil, con demandas y necesidades muy variadas que pueden responder a intereses sociales particulares (vivienda, servicios, salud, etc.) o a intereses directamente vinculados con la vida pública local (usos del suelo, justicia espacial, preservación del medio ambiente, entre otros). Estos grupos o actores cumplen también una función estratégica en la creación de espacios e instancias de intermediación con el gobierno, y son en muchos casos, la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación gobierno/sociedad.

Los principales protagonistas de esta participación no institucionalizada constituyen un abanico muy amplio, que va desde numerosos movimientos sociales que en su trayecto dan lugar a formas de

interlocución, deliberación y gestión con las instituciones, hasta ciudadanos “de a pie” y muy diversas modalidades de organizaciones y asociacionismo ciudadano, de colectivos, articulaciones vecinales, redes, foros y círculos temáticos y de carácter sectorial. En conjunto pueden visualizarse como los integrantes de la *acción colectiva autónoma* emanada del descontento social, de un posicionamiento crítico ante el sistema o de procesos puntuales de gestión de demandas. En términos generales se trata de actores no insertos ni inscritos en la normatividad institucional y son por definición externos a ésta. Casi siempre se ubican como actores claramente desmarcados de la esfera del poder; sin embargo, se asumen involucrados de manera manifiesta en el ámbito de la acción política y la disputa por la orientación de la vida pública (Álvarez, y Sánchez Mejorada, 2012; Álvarez, 2019b).

Los movimientos sociales, como otros grupos de la sociedad civil, son actores animados y estructurados casi siempre en torno a demandas específicas, defensa de intereses particulares y gestión de proyectos y de derechos, pero con un interés manifiesto por *hacer política y participar* desde la acción social, intervenir en la vida pública, reconfigurarla y dotarla de nuevo sentido.

En este amplio panorama, interesa de manera particular poner de relieve el componente “ciudadano” de la participación en su dimensión sustantiva, en la que se implican las prácticas formales e informales de muy diversos actores sociales urbanos. De la misma manera, interesa subrayar el sentido profundo de la participación como práctica de *construcción de ciudadanía*.

La existencia de un gobierno democrático y *abierto* reconoce en la *participación*, en primera instancia, un *derecho ciudadano* y un eje sustantivo en la perspectiva de una gobernanza con viabilidad; y reconoce a los ciudadanos como *protagonistas* y actores concurrentes del orden democrático. En estos términos, la participación ciudadana es una práctica que se orienta en buena medida a la co-gestión y la corresponsabilidad de gobierno y ciudadanía en la vida pública.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2019a). *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos, México.
- (2019b). “Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: Los desafíos para el nuevo régimen mexicano”. En: Ackerman, John (coordinador) *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la Cuarta Transformación*, México: UNAM/Siglo XXI. pp.313-319
- y Sánchez Mejorada (2014). “Dos dimensiones de la Participación ciudadana en la Ciudad de México”. En: CEP *Revista del Centro de Estudios Políticos*. Bogotá: Ministerio del Interior. pp. 144-175.
- Chatterjee, Partha (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cunill, Nuria (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Lechner, Norbert (1989). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI/UAM- Azcapotzalco, México
- Turner, Brian (1993). “Contemporary problems in the theory of citizenship”. En: Brian Turner (editor). *Citizenship and social theory*. Londres: Sage Publications.

La democracia interpelada por la Madre Tierra

La justicia ambiental de la mano de la justicia social

"La estupidez es una fuerza cósmica democrática. Nadie está a salvo. Y ya sea en el norte, el sur, el este o el oeste, cometemos las mismas estupideces una y otra vez. Parece existir algo que nos hace inmunes a la experiencia."

Manfred Max-Neff (1993)

Alberto Acosta¹

Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Ministro de Energía y Minas (2007). Presidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008).

La Humanidad se encuentra en una encrucijada. No es para nada exagerado afirmar que, ahora, como nunca antes, los seres humanos están obligados a encontrar respuestas estructurales y urgentes para cambiar el curso de un proceso que se perfila cada vez más como un suicidio colectivo, al menos para millones de habitantes del planeta. Los crecientes problemas sociales en términos de pobreza y desigualdad, de hambre y enfermedades, de violencias e inequidades múltiples, con claras muestras de debilidad de las de por sí frágiles instituciones políticas, se encuentran en una orilla del problema. En la otra, estrechamente vinculada a lo anterior, nos encontramos con el calentamiento global, la pérdida de calidad y disponibilidad del agua, la erosión de la biodiversidad silvestre y agrícola, la deforestación, la desaparición de suelos agrícolas, el agotamiento de los recursos y el cada vez más limitado acceso a los mismos, las diversas formas de contaminación y los enor-

mes desperdicios que ahogan el planeta. Y lo más preocupante radica en la ausencia de respuestas que vayan a la raíz de tantos problemas y retos, por demás conocidos.

Es cierto que la tragedia sanitaria nos ha servido para comprender mejor las interrelaciones entre lo social y lo ambiental, pero al parecer no ha sido suficiente. No se acaba de aceptar que la crisis ecológica está en el origen de la pandemia del coronavirus; sea porque este virus tiene una raíz zoonótica, que es lo más probable, o inclusive por una mutación provocada en un laboratorio.

No solo eso. En los múltiples ámbitos del poder se sigue hablando de cambio climático, desconociendo que dicho cambio es una constante en la larguísima historia geológica de la Tierra, sin analizar las causas profundas de esta indudable realidad. En ocasiones se acepta que los seres humanos somos responsables de este colapso, es decir el "antropoceno". Siendo esa constatación

¹ El autor agradece los aportes de María Cecilia Roa García.

un paso importante, no es suficiente. En realidad este colapso climático o ecológico es el producto del “capitaloceno”, fraguado por las formas en que las sociedades dominantes -patriarcales y coloniales en su esencia- se han organizado para controlar la Naturaleza y acumular riqueza.

Así, a mayor mercantilización de la vida, mayores riesgos para la existencia de seres humanos y no humanos.

Los riesgos de negar lo innegable

Lo grave, y a la vez indignante, es constatar que las personas que encarnan puestos de liderazgo político, empresarial, académico o comunicacional, con muy pocas excepciones, niegan, con sus acciones, estas vinculaciones. No hablamos de los negacionistas de oficio y discurso. Hablamos de aquellas élites que se encuentran más preocupadas en el corto plazo, en su corto plazo, con respuestas a sus intereses inmediatos. De hecho, más allá de sus declaraciones de ocasión, no les preocupa la discusión, la búsqueda y la cristalización de salidas de fondo. En el mejor de los casos avanzan buscando soluciones que mitiguen un poco estos graves problemas, lo que, con mucha frecuencia, termina por ahondar los mismos problemas.

Basta ver los resultados de las sucesivas cumbres internacionales que abordan los temas ambientales. Se llega a resoluciones insuficientes, que ni siquiera son cumplidas; la tan promocionada cumbre de París del 2015 es una muestra fehaciente de esta dura constatación. Demos una vuelta por aquellas “economías” pintadas de colores o circulares que, más allá de sus buenas intenciones, no cuestionan para nada la civilización del capital; es más, por el contrario, la protegen. Y en el ámbito político, sin negar para nada que la economía es siempre política, quienes nos gobiernan están más preocupados en las próximas elecciones que en las futuras generaciones.

Para complicar más la situación, descubriendo tanta irresponsabilidad acumulada, nos encontramos que las grandes corporaciones y los gobiernos de los países más ricos, protegiendo sus intereses cortoplacis-

tas, más de una vez ocultaron información y retrasaron la adopción de acciones indispensables para hacer frente al colapso climático. A todo lo anterior se suman los poderosos grupos negacionistas que enrarecen el ambiente, confunden sistemáticamente a la opinión pública (mejor hablar de opinión publicada), dificultan la toma de decisiones y contribuyen a ahondar las de por sí en extremo complejas dificultades existentes. Lo que no puede minimizar o ocultar aquellas visiones y acciones que, so pretexto de proteger la Naturaleza, minimizan lo social o incluso alientan el vaciamiento de territorios, transformando esa acción conservacionista en una suerte de ejercicio de jardinería o inclusive en una suerte de ecoimperialismo.

Todo lo anterior se complica aún más cuando constatamos que las respuestas propuestas desde los diversos círculos del poder para salir de la crisis del coronavirus, que destapó con fuerza las múltiples crisis existentes, apuntan a más de lo mismo. Es decir a recuperar -a como dé lugar- la senda del crecimiento económico en el marco del business as usual. Esto, para los países empobrecidos por el sistema capitalista, demanda apostar por el incremento de las exportaciones de materias primas forzando la ampliación de las fronteras extractivistas, con el consiguiente incremento de la destrucción ambiental y las conocidas afectaciones a muchas comunidades, entre otras tantas de sus patologías. A la par, con el pretexto de alcanzar mejores niveles de competitividad se ahonda aún más la flexibilización laboral, provocando una mayor precarización del trabajo. Y todo buscando el concurso de empresas extranjeras, sobre todo transnacionales, que carcomen sistemáticamente la capacidad de respuesta de Estados sumisos, lo que debilita más y más la misma democracia.

En Nuestra América / Abya Yala, el modelo de Estado está matizado por una ambigüedad fundacional en su intento de construcción de “la nación”. Tal matiz, sustentado en la colonialidad del poder, resultó excluyente y limitante para el avance cultural, productivo y social en general. Nuestros Estado-nación en ciernes permanentemente, han resultado funcionales al sistema-mundo, en tanto son dependen-

tes de la lógica de acumulación capitalista global. A pesar de ese hecho, los debates sobre el Estado muchas veces se limitan a temas de coyuntura, pero menores en esencia. No hemos sido capaces de superar la falsa dicotomía Estado – mercado. Y por eso mismo también hemos sido incapaces de profundizar en las soluciones requeridas.

Angustia constatar que seguimos caminando hacia el abismo, a pesar de las evidencias cada vez más indiscutibles de la descontralada evolución de los desbalances ambientales y de las explosivas injusticias sociales, que están desbaratando las bases del mundo en que vivíamos, que ya de por sí eran insostenibles.

En suma, más de lo mismo, como es evidente, desembocará en más de lo peor.

El fracaso de parches en odre viejo

En este punto afloran las costuras de las políticas parche. El conservacionismo no basta para resolver los problemas: asegurar la intangibilidad de importantes zonas de vida silvestre protegiéndola de la minería, por ejemplo, pudiendo ser importante, no es suficiente si simultáneamente no se detiene la expansión de los extractivismos² en todas las áreas de recarga hídrica, como son los páramos, para mencionar apenas un tema concreto. Igualmente, a través de las políticas sociales asistencialistas solo se consigue paliar la pobreza, la desnutrición, las enfermedades, es decir todas aquellas pandemias sociales tan propias de la civilización del capital, sin que por esta vía se llegue a abordar los temas desde perspectivas y acciones estructurales. Estamos, además, en un momento en el que, como atinadamente insiste Raúl Zibechi (2021), debemos entender que “todos debemos ser cuidadosos con el ambiente Pero promover la idea de que el cambio climático depende de actitudes individuales, es tomarnos por tontos o actuar con cinismo sabiendo que no les creemos”.

² Un estudio recomendable nos ofrece Eduardo Gudynas (2015).

Aceptemos una evidencia, todavía difícil de digerir por parte de muchas personas. La gran disponibilidad de recursos naturales, en particular minerales o petróleo, provoca lo que conocemos como “maldición de la abundancia”³. Es más, los países ricos en recursos naturales parecen condenados a la pobreza debido a esa riqueza⁴. Si revisamos la historia, esa enorme disponibilidad de dichos recursos acentúa la distorsión de las estructuras económicas y de la asignación de factores productivos. Con frecuencia se termina por redistribuir regresivamente el ingreso nacional, se concentra la riqueza en pocas manos. La miseria de grandes masas parecería ser consustancial a la presencia de ingentes cantidades de recursos naturales (con alta renta diferencial, que alienta su masiva explotación). Una situación que se agudiza por otros varios procesos endógenos y “patológicos” que acompañan a la abundancia de recursos naturales, como es el efecto voracidad. Y en este estado de empobrecimiento casi estructural, la corrupción y las múltiples violencias van de la mano de regímenes autoritarios.

Un punto fundamental. Las violencias en la apropiación de recursos naturales, extraídos atropellando todos los Derechos (Humanos y de la Naturaleza), no son una consecuencia sino una condición necesaria para poder apropiarse de los recursos naturales. Apropiación que se hace sin importar los impactos nocivos -sean sociales, ambientales, políticos, culturales e incluso económicos- de los extractivismos. Levantando la (incumplible) promesa de progreso y desarrollo⁵, se impone la megaminería, por ejemplo, violentando territorios, cuerpos y subjetividades. De hecho, la violencia extractivista hasta podría verse como la forma concreta que toma la violencia estructural del capital en el caso de las sociedades

³ Consultar en La maldición de la abundancia. CEP, Swissaid y Abya-Yala. Quito, 2009. Disponible en: <http://www.rebelion.org/docs/122604.pdf>

⁴ Aquí podemos citar los potentes aportes de Jürgen Schuldt sobre este tema, entre otros su libro de 2005.

⁵ La necesidad de pensar en clave de posdesarrollo es cada vez más urgente. Se sugiere consultar los aportes del libro editado por Acosta, García y Munck (2021);

periféricas condenadas a la acumulación primario-exportadora. Veamos lo que significa la criminalización de la defensa de la Madre Tierra, que de procesos judiciales puede llegar a los asesinatos. Tal violencia estructural del capitalismo es una marca de nacimiento pues -como bien señaló Carlos Marx (2005)- este sistema vino “al mundo chorreando sangre y lodo por todos los poros, desde los pies hasta la cabeza” (950).

En este contexto se genera una dependencia casi permanente, pues la supervivencia de los países periféricos depende del mercado mundial, donde se cristalizan las demandas de la acumulación global. Esta sumisión reproduce e incentiva la succión de valor económico desde las periferias hacia los centros capitalistas, tal como se constata en la actualidad cuando con mayores exportaciones de recursos naturales los países de Nuestra América / Abya Yala procuran superar los problemas agudizados por la pandemia del coronavirus.

A pesar de estas constataciones, los dogmas del libre mercado, transformados en alfa y omega de la economía -ortodoxa- y de la realidad social en general, tozudamente siguen recurriendo al viejo argumento de las ventajas comparativas. Los defensores del librecambismo recetan aprovechar aquellas ventajas dadas por la Naturaleza y sacarles el máximo provecho sin importar las destrucciones y las frustraciones que conllevan. El dogma librecambista que acompaña al extractivismo se complementa y potencia con otros dogmas: la indiscutible globalización, el mercado como regulador inigualable, las privatizaciones como camino único a la eficiencia, la competitividad como virtud por excelencia, la creciente mercantilización de la Naturaleza...

Dicho esto cabe preguntarnos cómo abordar los retos que tenemos entre manos, cuando la *real politik* no demuestra estar sintonizada con estas urgencias. No solo eso. La falta de comprensión de lo que está sucediendo por parte de quienes deberían liderar las transiciones que son indispensables para enfrentar estos complejos retos se ve agravada por la emergencia de discursos y grupos políticos que alientan respuestas de nacionalismo a ultranza, intolerantes y autoritarias, xenófobas y racistas, con atisbos de

un fascismo que comienza a hacerse presente en diversos gobiernos de la región. Reconocer estas tendencias no puede llevar a minimizar las respuestas expresadas de forma diversa desde lo más profundo de sociedades en movimiento que no están dispuestas a aceptar tantas destrucciones e injusticias. Veamos solamente las explosiones sociales registradas en varios países de Nuestra América / Abya-Yala desde fines del año 2019: Ecuador, Colombia, Chile, Perú, Brasil...

Un punto clave que debe ser entendido y abordado radica en entender algo medular, ¡a más extractivismo, menos democracia!

Colombia, una mirada desde afuera

Sin entrar en un análisis detenido de la trascendencia de múltiples procesos e incluso hasta contradictorios, me gustaría borrar un par de líneas muy gruesas sobre la realidad colombiana. Un reto en extremo complejo al no ser ciudadano de este hermano país y tampoco un conocedor de toda su complejidad.

El año 2016 parecía que marcaba un nuevo comienzo en la historia de Colombia. Con la ratificación del acuerdo entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC se pretendía poner fin a un período de más de 50 años de hostilidades. Igualmente quedaba abierta la puerta para la negociación entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional - ELN. Como es ampliamente conocido esas expectativas no se han cumplido tal como se ansiaba. Hay muchos temas por resolver a más de las acciones violentas con las que determinados grupos de poder -formal e informal- tratan de bloquear el camino de la Paz.

Con el fin del conflicto armado en Colombia, como anticipamos oportunamente⁶, se dio paso a una exacerbación de los conflictos socio-ambientales que han caracterizado la larga historia de violencias extractivistas que ha primado en este país, como en el resto de la región. Recordemos que Colombia

⁶ Ver Roa García, Roa Avendaño y Acosta (2017)



depende del sector extractivo como generador de ingresos y ha asignado grandes áreas a inversionistas privados para el desarrollo de actividades asociadas con la extracción petrolera, minera y los monocultivos para exportación. Para superar la crisis del coronavirus, como lo hacen todos los gobiernos de los países vecinos, el gobierno colombiano fuerza aún más los extractivismos, que incluso son vistos como una fuente fundamental de financiamiento de muchos compromisos del proceso de transición a la Paz.

En algunas áreas, en donde disminuyó o desapareció el conflicto armado, quedó expedito el acceso a las áreas previamente afectadas por la guerra. En este contexto, alentados por las demandas derivadas de un sistema que se nutre de las exportaciones de materias primas e influenciadas por los intereses de los grandes grupos extractivistas, se ha visto cómo se han ido cerrando aquellos espacios de participación democrática que comenzaron a construir una forma concreta de intervención democrática vinculante y consecuente desde las comunidades, cada vez más comprometidas en las decisiones sobre el uso de los bienes naturales locales en actividades que

podrían impactar sus medios de vida y su entorno. Me refiero concretamente al freno aplicado por la Corte Constitucional en el 2018, para detener las consultas populares que encontraron su punto de partida el 28 de julio de 2013 en el municipio de Piedras, Tolima. Allí la alianza entre los campesinos, los productores de arroz y las entidades municipales, junto con el apoyo de varios comités ambientales, estudiantes y asesores legales activaron el mecanismo de consulta popular, que luego se extendió por todo el país.

Con esa consulta se abrió la puerta a muchos procesos esperanzadores derivados de lo que Fabio Velásquez explica y describe con mucha claridad.

“la precariedad de la institucionalidad participativa es uno de los factores -no el único- que explica el aumento de la movilización de varios sectores sociales en la última década a través de la combinación de tres estrategias: el litigio estratégico, la protesta social y el uso de la consulta popular como mecanismo vinculante de participación. Los tres fueron igualmente importantes, aunque la opinión pública fue testigo, principalmente, de las luchas sociales en el sector y del debate alrededor de las consultas en varios municipios del país.”⁷

Al haber sido bloqueado este proceso tan interesante a la par que potente, en un ambiente de crecientes presiones extractivistas e incluso de crímenes en contra de los defensores de la Naturaleza, se incrementan las tensiones. Una situación muy compleja y dolorosa que, sin embargo, ha propiciado el surgimiento de otras formas de participación comunitaria, como son las consultas autónomas de San Lorenzo y Mercaderes en el sur del país. En medio de la violencia del posacuerdo se brega por mantener una economía campesina que además garantice su soberanía alimentaria. La defensa del páramo de Santurbán o las luchas en contra del fracking son apenas ejemplos de una cada vez más larga lista de comprometidas resistencias. Y no podemos olvi-

⁷ Se recomienda el aporte de Velásquez (2021).

dar otras formas de lucha tan propias de una sociedad digna y alegre, como son las conocidas como Marchas-Carnaval en tanto expresiones de una democracia creativa e innovadora en medio de ambientes tan hostiles y violentos como los que caracterizan en gran medida la vida política colombiana.

Con todas las complejidades que conlleva, conviene rescatar también los avances alcanzados en Colombia para que se acepte que la Naturaleza es sujeto de derechos. En noviembre de 2016 el Río Atrato y su cuenca alcanzó ese estatus por parte de la Sala Sexta de la Corte Constitucional de Colombia. Algo similar sucedió en 2018 con la Amazonia. Estas son dos acciones notables en un país donde los Derechos de la Naturaleza se conquistan con respuestas creativas de ámbito ciudadano, sin estar constitucionalizadas. Lo que demuestra que si se pueden vencer tanto visiones miopes como reticencias conservadoras y prepotentes que esconden y protegen varios privilegios, a la vez que se construyen estrategias de acción diversas y plurales.

Un paréntesis oportuno. La vigencia de los Derechos de la Naturaleza -aprobados por primera y única vez hasta ahora en la Constitución de Ecuador del 2008- y de los inseparables Derechos Humanos exige marcos jurídicos locales, nacionales e internacionales adecuados, pues estos temas atañen a la Humanidad en su conjunto; también atañen a otras teorías del derecho, que desafían la propiedad privada, la gobernanza de una sola especie, a un sistema organizado para explotar la Naturaleza, y a todo lo que nos ha llevado a una crisis ecológicas sin precedentes. Colombia es uno de los 36 países en el mundo en donde ya se empieza a transitar por estos caminos de profunda transformación.

Sin negar esos vigorosos esfuerzos emanados desde la sociedad civil colombiana, lo que preocupa es que el mensaje central de las movilizaciones por la democratización ambiental y social, que también estuvo presente en las masivas protestas del año 2021, no tiene cabida efectiva en las discusiones de la institucionalidad democrática formal. Bastaría con remitirnos al debate que se dio en la campaña electoral del 2018, cuando se simplificó el tema entre aguacates versus petróleo, como que con la

producción y exportación de aguacates (o de otros productos primarios) se debería sustituir las ventas externas de hidrocarburos. Cuando de lo que se trata es de abrir la puerta a respuestas y transiciones posextractivistas. Coincidiendo con las conclusiones de Eduardo Gudynas, quien develó los intrínsecos de esas discusiones electorales de aquel entonces. Es preciso aceptar que

“el primer paso está en reconocer que son posibles las alternativas, en permitirse pensar que es posible un país que no siga basando su economía en exportar materias primas. Es ese cambio de posición el que es hostigado desde varios frentes, a veces de manera explícita, otras veces sin intenciones. El rechazo a explorar alternativas se fundamenta de distinta manera, ya que unos lo hacen desde una fe ciega en el mercado, otros lo matizan echándole la culpa a los países industrializados, el imperialismo o el capitalismo, y no falta los que se justifican moralmente bajo el mito de que el crecimiento económico permitiría generar un capitalismo compasivo que ayudaría a los pobres. Sin embargo, todas las historias en nuestros países muestran que eso no es posible, incluso un reformismo bien intencionado nos deja anclados una vez más en los extractivismos. Es por ello que la exploración de alternativas post-extractivistas no sólo es necesaria, sino que es urgente.”⁸

En síntesis, la democracia en nuestros países está siendo interpelada por las demandas de la Madre Tierra y de sus sociedades en movimiento.

La radicalización de la democracia como camino

En este escenario, con violencias, desigualdes, inequidades, injusticias y destrucciones sin precedentes en los más diversos ámbitos de nuestras sociedades, dar paso a formas fundamentales de

⁸ Esta discusión debería ser replanteada nuevamente, más aún frente al próximo proceso electoral. Para ello nada mejor que releer a Eduardo Gudynas (2018).

democratización que vayan mucho más allá de lo electoral resulta imprescindible. Permitir, defender y fomentar la participación de la sociedad en la toma de decisiones en materia ambiental y territorial en el contexto de la transición a una sociedad que pueda resolver sus conflictos sin el uso de la violencia, representa una transformación de los conflictos socioambientales en escenarios de democratización. Téngase presente que la democratización ambiental es un asunto fundamental para alcanzar la Paz con justicia social y ambiental, pues la una no existe sin la otra. Y no habrá Paz entre los seres humanos, sino hay Paz con la Madre Tierra.

Ese reto es enorme. Debemos tener presente que los gobiernos de estas economías primario-exportadoras -como la colombiana- no sólo cuentan con importantes recursos -sobre todo durante el auge de los precios de las materias primas- para asumir la necesaria obra pública y financiar políticas sociales, sino que pueden desplegar medidas y acciones que coopten a la población para asegurar una “gobernabilidad” que permita introducir reformas y cambios pertinentes desde sus intereses extractivistas. Además, la mayor erogación pública en actividades clientelares reduce las presiones latentes por una mayor democratización. Se da una “pacificación fiscal”, dirigida a reducir la protesta social. Ejemplo son los diversos bonos empleados para paliar la extrema pobreza, sobre todo aquellos enmarcados en un clientelismo puro y duro que premia a los seguidores más devotos y sumisos.

Los altos ingresos permiten a los gobiernos desplazar del poder y prevenir la configuración de grupos y fracciones contestatarias o independientes que demanden derechos políticos y otros (derechos humanos, justicia, cogobierno, etc.). Incluso, se destinan cuantiosos recursos para perseguir a los contrarios, incluyendo a quienes no entienden ni aceptan las “indiscutibles bondades” extractivistas y las políticas aperturistas que les son inherentes a los extractivismos. Estos gobiernos pueden asignar cuantiosas sumas de dinero para reforzar sus controles internos incluyendo la represión a opositores. Además, sin una efectiva participación ciudadana se vacía la democracia, por más que se consulte repe-

tidamente al pueblo en las urnas. Por eso mismo las buenas intenciones desembocan, con frecuencia, en gobiernos autoritarios y mesiánicos; lo que incluye a aquellos gobiernos *progresistas* disfrazados de izquierdistas.

A la postre, la mayor de las maldiciones es la incapacidad para enfrentar el reto de construir alternativas a la acumulación primario-exportadora que parece eternizarse a pesar de sus inocultables fracasos. Esa violencia subjetiva potente impide tener una visión clara sobre los orígenes y hasta las consecuencias de los problemas, lo que termina por limitar y hasta impedir la construcción de alternativas.

Comprender el punto de partida y plantear los horizontes orientadores -en esencia postcapitalistas- deberá complementarse con la defición de los caminos a recorrer, concientes de la necesidad de multiplicar las luchas de resistencia y re-existencia, tanto como de acciones cada vez más concertadas entre las diversas comunidades urbanas y rurales, procurando incidir efectivamente en los diversos ámbitos gubernamentales⁹. Definitivamente, no se trata de asaltar el poder, sino de construir otros poderes en clave contrahegemónica sin quedarse entrampado en los laberintos del Estado, una institución que deberá ser repensada desde sus raíces¹⁰, más aún si su capacidad reguladora y redistribuidora se ha reducido al máximo con los esquemas aperturistas (vía Tratados de Libre Comercio, por ejemplo) que ahogan las soberanías nacionales.

Fortalecer todos los espacios y elementos que permitan una real participación popular en la toma de decisiones que afecten en su vida es fundamental.

Un nuevo trajinar histórico reclama nuevas formas de comunidad y de expresar diversidad social, solidaridad y reciprocidad. Exige otra economía subordinada a las demandas de la sociedad, esta última organizada de forma equilibrada y armónica con los ritmos y ciclos de la Naturaleza¹¹. Apunta,

⁹ Una muy interesante reflexión al respecto nos presenta César Enrique Pineda (2021).

¹⁰ Sobre el tema se puede consultar Acosta (2018).

¹¹ Ver Acosta y Cajas-Guijarro (2020).

por igual, a terminar la homogeneidad institucional del Estado-nación, construyendo instituciones distintas, apuntalando mancomunidades interdependientes y a la vez autónomas, buscando igualdades en las diversidades, superando la colonialidad y el patriarcado. La democracia en tanto proceso de participación continuada deberá propiciar autonomías territoriales de los pueblos y nacionalidades, de las comunidades, de los barrios... consolidando y creando sujetos políticos colectivos. Todo esto, en esencia, significa construir democráticamente una sociedad democrática, como parte de un proceso en el que la radicalización permanente de la democracia es insoslayable.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2018). "Repensando nuevamente el Estado ¿Reconstruirlo u olvidarlo?". En: Varios Autores. *América Latina: Expansión capitalista, conflictos sociales y ecológicos*. Universidad de Concepción, Chile. Disponible en: <https://lalineadefuego.info/2019/01/06/repensando-nuevamente-el-estado-reconstruirlo-u-olvidarlo-por-alberto-acosta/>
- Acosta, Alberto y John Cajas-Guijarro (2020). "Naturaleza, economía y subversión epistémica para la transición". En: Gunther Griseldad y Mónica Meireles (editores). *Voces latinoamericanas: mercantilización de la naturaleza y resistencia social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <https://rebellion.org/naturaleza-economia-y-subversion-epistemica-para-la-transicion/>
- Acosta, Alberto, García Pascual y Ronaldo Munck (editores) (2021) *Posdesarrollo - Contexto, contradicciones y futuros*. Quito: UTPL – Abya-Yala, Quito. Disponible en: <http://obela.org/system/files/POSDESA-ROLLO%20digital.pdf>
- Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos – Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. La Paz: CLAES-CEDIB. Disponible en: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBo15Anuncio.pdf>
- _____. (2018). "Petróleo, aguacates y alternativas post-extractivistas: el reformismo benévolo es insuficiente". Disponible en <http://palabrasalmargen.com/edicion-129/petroleo-aguacates-y-alternativas-post-extractivistas-el-reformismo-benevolo-es-insuficiente/>
- Marx, Karl (2005 [1975]). *El Capital*. Tomo I., México, Siglo XXI.
- Pineda, César Enrique (2021). "Estado o comunidad: un debate soterrado". Disponible en <https://revista-comun.com/blog/estado-o-comunidad-un-debate-soterrado/>
- Roa García, María Cecilia, Tatiana Roa Avendaño y Alberto Acosta (2017). "La democratización ambiental, pieza clave en el posconflicto colombiano". Disponible en <https://rebellion.org/la-democratizacion-ambiental-pieza-clave-en-el-posconflicto-colombiano/>
- Schuldt, Jürgen (2005). *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Velásquez C., Fabio (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Documentos 64. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/05/La-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-Colombia.pdf>
- Zibechi, Raúl (2021). "Impunidad de fuerzas armadas ante crisis climática". En: Diario La Jornada, México. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/13/politica/impunidad-de-fuerzas-armadas-ante-crisis-climatica>

¿Democracia participativa en crisis?

Fabio E. Velásquez C.

Sociólogo
Foro Nacional por Colombia

¿Democracia en crisis?

Hace cuatro años, el sociólogo Manuel Castells afirmó que la democracia liberal, aquella que opera principalmente a través de los mecanismos de representación política, estaba en crisis:

“(...) hay una crisis más profunda, que tiene consecuencias devastadoras sobre la (in)capacidad de tratar las múltiples crisis que envenenan nuestras vidas: la ruptura de la relación entre gobernantes y gobernados. La desconfianza en las instituciones, en casi todo el mundo, deslegitima la representación política y, por tanto, nos deja huérfanas (sic) de un cobijo que nos proteja en nombre del interés común. No es una cuestión de opciones políticas, de derecha o izquierda. La ruptura es más profunda, tanto a nivel emocional como cognitivo. Se trata de un colapso gradual de un modelo político de representación y gobernanza: la democracia liberal que se había consolidado contra los estados autoritarios y el arbitrio institucional a través de

lágrimas, sudor y sangre en los dos últimos siglos. Ya sea en España, en Estados Unidos, en Europa, en Brasil, en Corea del Sur y en múltiples países, asistimos desde hace un tiempo a amplias movilizaciones populares contra el sistema actual de partidos políticos y democracia parlamentaria bajo el lema de ‘¡No nos representan!’. No es un rechazo a la democracia, sino a la democracia liberal tal y como existe en cada país (...)” (2017, 11-12).

La idea de crisis no era nueva en ese momento, aunque se destacaba en la coyuntura que examina Castells, especialmente por el ascenso de gobiernos conservadores en varios lugares del mundo, tanto del norte como del sur, y por la nueva ola de protestas sociales contra regímenes autoritarios. Ya a fines de la década del ochenta del siglo pasado, Bobbio (1986) había aludido a la democracia como promesa incumplida. Quince años más tarde, Dahrendorf (2002) insinuó que “la crisis de la democracia es sobre todo una crisis de control y legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos” (11).

Para Santos y Avritzer (2002), el modelo de democracia liberal (el modelo hegemónico, como lo llaman) comenzó a mostrar signos de fatiga en la segunda mitad del siglo XX, cuando ganaron terreno fenómenos como el predominio de las formas sobre los contenidos del ejercicio democrático¹; el peso notorio de las burocracias en la toma de decisiones, en detrimento de una gestión participativa de los asuntos públicos; la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas, cada vez menos capaces de expresar la diversidad social; la consecuente apatía de la ciudadanía para hacerse presente en el escenario político y la distancia cada vez más visible entre representantes y representados, reflejada en la aguda crisis de credibilidad de los partidos y movimientos políticos.

Poco después, Rosanvallon (2007) caracterizó la situación como una crisis de desconfianza ciudadana en el sistema político. La crisis posee raíces institucionales, pero se ve reflejada en la actitud y el comportamiento de los individuos frente a las instituciones políticas. La brecha entre estas últimas y la sociedad configura lo que el autor llama la "impolítica". Rosanvallon asegura, como lo hiciera Bobbio unas décadas atrás, que la democracia (liberal) es una promesa incumplida que ha producido enorme desconfianza en el seno de la ciudadanía. A su juicio, la de hoy es una sociedad de la desconfianza interindividual que ha llevado a la búsqueda de un contrapoder que significa poder de control ciuda-

dano, formas de obstrucción (poder de rechazo) y la constitución de los(as) ciudadanos(as) como jueces².

Existen suficientes evidencias que muestran que los sistemas democráticos liberales, como lo señalan estos autores, experimentan una crisis de legitimidad que parecería por momentos irreversible. En América Latina, luego de que fueron instaurados regímenes democráticos después de una ola de dictaduras en varios países de la región, el sistema ha ido perdiendo la confianza de la ciudadanía por razones que destacan diferentes analistas. Green (2004), por ejemplo, señala como principal causa la corrupción³. Calderón (2004) achaca la crisis al desfase entre dinámicas económicas (capitalismo) y políticas (democracia), que afectan el desempeño del Estado⁴. Más recientemente, Zovatto (2019) retoma la idea de crisis: "¿Cuál es la causa principal de este descontento y frustración con la democracia? La falta de resultados. Los latinoamericanos no están pidiendo más autoritarismo. Menos ideologizados, más pragmáticos, menos pacientes y más exigentes, lo que los ciudadanos demandan es que sus gobiernos los escuchen, gobiernen con transparencia y den respuesta oportuna y eficaz a sus nuevas expectativas y demandas".

¹ Este fenómeno es herencia del planteamiento de Joseph Schumpeter (1988), según el cual la democracia debe ser entendida como un conjunto de procedimientos para que el ciudadano elija a quienes van a tomar decisiones en su nombre. Así, el proceso democrático no es otra cosa que un arreglo institucional para llegar a las (buenas) decisiones políticas y administrativas. La democracia deja de ser un sistema de toma de decisiones para garantizar el bien común (democracia sustantiva) y se convierte en un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral (democracia procedimental).

² Para Todorov (2012), más que de una crisis, es necesario hablar del ocaso de la democracia, producto de la acción de sus "enemigos íntimos": el populismo, el mesianismo y la ruptura de la cohesión social que produce amplias brechas sociales. Estos enemigos no atacan desde afuera el sistema democrático, sino que lo erosionan desde dentro, haciendo uso de los propios dispositivos de la democracia.

³ "La corrupción es una de las causas más importantes de la frustración de los latinoamericanos con la democracia. El incremento de la corrupción se encuentra en la base de la pérdida de la fe de la gente en las políticas estatales, como la privatización de las empresas públicas" (125).

⁴ En su opinión, son cuatro los factores histórico-estructurales que afectan la legitimidad del Estado: "1) la inercia del patrimonialismo corporativo; 2) la aceleración de la mundialización de la economía y las nuevas formas de concentración del poder; 3) el divorcio entre la competitividad de la economía y las demandas de la ciudadanía social; 4) la complejización social y el malestar con la política" (195).

Los datos del Barómetro de las Américas – Lapop confirman estas apreciaciones: el apoyo a la democracia⁵, aunque sigue siendo mayoritario, se redujo en cerca de diez puntos entre 2004 (67,6 %) y 2018-2019 (57,7 %); la legitimidad política⁶ presenta cifras por encima del 50 % solo en ocho de los veinte países analizados, siendo más fuerte en Costa Rica, México y Uruguay, y más precaria en Perú y Brasil (Zechmeister y Lupu, 2019, 2).

En Colombia, esa crisis se desnuda en su plenitud: la legitimidad de la democracia, según los datos del Barómetro de las Américas, marcó apenas el 50,7 % en la encuesta de 2018/19. La encuesta de cultura política del DANE (2019) arrojó un resultado más contundente: el 47,1 % de los colombianos están muy insatisfechos con la forma en que funciona la



democracia en Colombia y solamente el 16,4 % están muy satisfechos. Según el sondeo de Invamer, realizado en mayo de 2021, la favorabilidad de algunas instituciones estatales estaba por el piso: la Fiscalía tenía en ese momento un 27 % de opinión positiva, perdiendo en los últimos diez años 35 puntos; el sistema judicial, 13 %, con una pérdida de 23 puntos; el Congreso de la República, 12 % (pérdida de 29 puntos), y los partidos políticos, 9 en su dimensión participativa con una pérdida de 26 puntos en la última década.

¿Democracia participativa en crisis?

La información arrojada por estas encuestas y los planteamientos sobre la crisis de confianza en las instituciones democráticas aluden fundamentalmente a la democracia liberal-representativa. Las democracias modernas, sin embargo, combinan representación política y participación ciudadana⁷. Es lo que los manuales definen como democracia participativa, aquella que complementa los mecanismos de representación con dispositivos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. ¿Podría decirse entonces que la democracia en su dimensión participativa padece un trastorno similar y que, en consecuencia, podemos hablar de una crisis de la democracia a secas, sin adjetivos?

La pregunta no está de más, y no deja de ser relevante por una principal razón: la incorporación de la participación ciudadana en los sistemas democráticos surgió como antídoto a los déficits de la representación política, sobre la base de premisas diferentes: el reconocimiento de la diversidad social

⁵ Expresado en el acuerdo con la frase “La democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”.

⁶ Entendida como la medida en que el público percibe que las instituciones y los procesos básicos de su país son dignos de respeto y confianza.

⁷ La participación ciudadana hace referencia a la posibilidad de que los(as) ciudadanos(as), de manera individual o colectiva, intervengan en el escenario público para obtener bienes y servicios (inclusión), influir en las decisiones de las autoridades públicas (incidencia), llegar a acuerdos con esas autoridades para diseñar y poner en marcha determinadas políticas públicas (concertación), vigilar la ejecución de acuerdos (control social) o manifestar su desacuerdo con a las decisiones tomadas (oposición).

y cultural de las sociedades modernas⁸; el rechazo a toda forma única de organización social; el carácter histórico de las instituciones políticas; la indeterminación de las dinámicas colectivas; y, sobre todo, el papel más activo y determinante de los(as) ciudadanos(as), sus organizaciones y sus movimientos en la toma de decisiones públicas y en la re-significación de la política⁹ (Velásquez y otros, 2020).

De ser cierto que la crisis envuelve no solo a las instituciones representativas sino también a las participativas, estaríamos *ad portas* de un colapso democrático que dejaría el espacio a alternativas populistas, autoritarias o mesiánicas, como ya se ha comprobado en algunos países de la región y del mundo, y como el propio Todorov lo ha insinuado. Si a ello sumamos las nuevas condiciones que ha propiciado la crisis sanitaria del COVID en el manejo de las decisiones públicas, marcado por un talante notoriamente autoritario, podríamos decir que efectivamente la democracia corre un riesgo que no es coyuntural ni pasajero y que podría marcar un cambio desfavorable para el logro del bienestar y la plena realización de los derechos humanos.

La respuesta a la pregunta sobre una eventual crisis de la democracia participativa y, en particular, de la participación ciudadana obliga a realizar una precisión: la participación, en los términos en que acaba de ser definida, es multiforme, se expresa de modo muy diverso en ejes de tiempo, espacio y cultura diferentes. No obstante, generalmente se orienta por una de dos lógicas o por una combinación de las

mismas: la institucionalización y la movilización. La primera parte del supuesto de que la participación ciudadana debe desarrollarse a través de mecanismos y/o canales institucionales (Consejos, Comités, Mesas, etc.), reglamentados por normas específicas, las cuales señalan las reglas de juego de la relación entre gobernantes y gobernados para la toma de decisiones públicas. La segunda depende más de las iniciativas y de las estrategias de actores que buscan unir voluntades y movilizarlas en pos de un objetivo específico, sin que ello pase necesariamente por canales institucionales. Una de las expresiones de la movilización –aunque no la única– es la protesta social (Velásquez, 2020).

Hace cuatro décadas, Colombia escogió el primer camino, el de la institucionalización, para lo cual estableció una buena cantidad de canales a través de los cuales se facilitaría la interacción entre las autoridades públicas y la ciudadanía. A comienzos de los años ochenta, se dio vía libre a la planeación participativa en las ciudades (decreto 1306 de 1980) y a los Consejos Verdes, impulsados en aquel entonces por el INDERENA. Luego, se estimuló el interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, especialmente en el nivel local, mediante la reforma constitucional que ordenó la elección popular de alcaldes y abrió la posibilidad de realizar consultas populares municipales (Acto Legislativo N° 1 de 1986). Ese mismo año, las leyes 11 y 12 crearon algunos dispositivos de participación de la ciudadanía en la gestión local, entre ellos la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas municipales de servicios públicos domiciliarios. Finalizando la década, fueron creados algunos mecanismos en el sector de la salud.

Pero fue la Constitución de 1991 la que abrió en toda su dimensión la compuerta a la institucionalización de la participación, al definirla como derecho fundamental, como fin del Estado y como instrumento ciudadano para la adquisición de otros derechos, e instituir mecanismos de participación directa (referendos, iniciativas legislativas, consultas populares, revocatoria del mandato, etc.) y dispositivos para la participación de diferentes grupos sociales en la

⁸ La teoría de la democracia agonística, de Chantal Mouffe (2003) parte del supuesto de la diversidad, la cual reclama que los actores se reconozcan como adversarios y no como enemigos. Una sociedad plural abarca una multiplicidad de voces y la complejidad de la estructura de poder que implica esa red de diferencias.

⁹ Para Escobar, Alvarez y Dagnino (2001), la política es un campo de disputa en torno a la significación cultural de las prácticas sociales, en el cual los movimientos sociales contribuyen a ampliar el sentido de la política en la medida en que intentan transformar las prácticas dominantes y permiten la inclusión de los excluidos en el universo de las decisiones públicas. Se trata de nuevos actores que entran en la disputa por el significado de la democracia.

gestión pública¹⁰. Desde entonces, el Congreso de la República y el gobierno han creado una gran cantidad de instancias de participación ciudadana: entre 1986 y 2018 fueron reglamentados mediante normas nacionales 130 espacios participativos en variados ámbitos de decisión pública (Consejos de planeación, de cultura, de juventud, de política social, ambientales, comités de participación ciudadana en salud, juntas municipales de educación, etc.), a los que los Alcaldes y gobernadores adicionaron otros nacidos de su propia iniciativa y, en algunos casos, de la iniciativa ciudadana (Velásquez y otros, 2020)¹¹.

Hay que reconocer que este nuevo contexto normativo de la participación constituyó un avance democrático en Colombia¹² y, quizás por ello, produjo una enorme expectativa y un cierto entusiasmo en varios sectores sociales y políticos del país¹³, espe-

cialmente en aquellos que por décadas habían sido excluidos de las decisiones que afectaban sus vidas. Pero también en algunas ONG y en segmentos progresistas de la academia y de la Iglesia católica que, a través del acompañamiento a organizaciones de base y a comunidades locales venían planteando la necesidad de una apertura democrática del régimen político, hasta entonces cimentado en lógicas clientelistas y autoritarias (Velásquez y González, 2003)¹⁴. La creación de oportunidades para los más pobres, la eliminación de carencias y la reducción de la brecha social demandaban, a juicio de tales sectores, una apertura del régimen, un Estado abierto a la voz ciudadana, sobre todo en los territorios, y unas condiciones más propicias para que la propia ciudadanía pudiera ser factor incidente en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Dicho entusiasmo se tradujo en experiencias exitosas de participación en varios lugares del país, urbanos y rurales. Se destacan los logros en materia de planeación participativa, control social a la gestión pública y diseño de políticas públicas con partici-

¹⁰ La apertura del régimen a través de las instituciones participativas tuvo su complemento en el proceso de descentralización del Estado, mediante el cual los gobiernos municipales y, en menor medida, los departamentales fueron fortalecidos en sus competencias, recursos y alcanzaron un cierto margen de autonomía para el tratamiento de los asuntos de su competencia (leyes 11 y 12 de 1986 y Decretos 77 a 81 de 1987).

¹¹ El DNP diseñó la plataforma “Clic participativo” en la que aparecen caracterizados los más de cien espacios creados que hoy están operando en Colombia. Ver: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Clic-Participativo>.

¹² Por supuesto, la aprobación de una norma no necesariamente garantiza su ejecución. Pero crea una condición importante para el desarrollo de acciones en la dirección establecida por ella. Lo que aquí se afirma es que, independientemente de si las normas fueron aplicadas o no, su sola expedición constituyó de por sí un importante avance en la democratización del régimen político, totalmente cerrado a la participación ciudadana hasta bien entrada la década del ochenta del siglo pasado.

¹³ No todos los sectores acogieron con el mismo entusiasmo estas reformas. Algunos intelectuales y militantes de la izquierda veían con escepticismo el alcance de estas reformas e, incluso, las calificaban como una suerte de “trampa” que la burguesía estaba tendiendo a los líderes populares para facilitar su subordinación, incluso su cooptación por parte de las clases dominantes. Ante ese riesgo, su propuesta era hacer caso omiso de los nuevos dispositivos, evitar su uso y mantenerse firmes en la lucha contra un Estado considerado como enemigo opresor.

¹⁴ La acogida de la participación ciudadana como nuevo componente de los sistemas democráticos por parte de varios sectores de la intelectualidad y la política tuvo como una de sus fuentes el cambio de paradigma teórico y político que se vivió a fines de los setenta y comienzos de los ochenta en América Latina. Hasta entonces, hablar de participación era una suerte de “pecado reformista” contrario al ideal revolucionario de construir una sociedad socialista. Como señalé en su momento, “esa óptica comenzó a ser replantada por la izquierda como consecuencia de dos tendencias en el continente: de una parte, la implantación de regímenes políticos autoritarios en varios países de la región; de otro, el fracaso del proyecto político revolucionario socialista –incluido el modelo guerrillero. Ambas evidencias produjeron un gran desencanto en buena parte de la intelectualidad de izquierda, la cual, víctima de tales regímenes, se vio empujada a colocar en primer plano la discusión sobre la democracia –y, por esa vía, sobre la participación– como una salida esperanzadora que podría brindar un nuevo marco de acción política. Del debate sobre el socialismo como única alternativa (‘socialismo o barbarie’) se pasó a la discusión sobre las relaciones entre socialismo y democracia (democracia socialista vs. socialismo democrático) y más recientemente a la búsqueda de una nueva perspectiva democrática (democracia representativa vs. democracia participativa)” (Velásquez, 1991, 61).

pación de los interesados, amén de algunos avances –tímidos aún, pero reales- en la densificación del tejido social y la superación de formas tradicionales de organización y liderazgo social¹⁵.

Sin embargo, vistas en perspectiva, tales experiencias desnudaban al mismo tiempo los déficits institucionales y de ciudadanía que le restaban alcance e impacto a la participación ciudadana. Los niveles de desarticulación social, a pesar de los avances logrados, eran aún altos al inicio de los años noventa¹⁶, y las organizaciones vigentes, en especial las Juntas de Acción Comunal, operaban generalmente a la luz de lógicas tradicionales de corte caudillista, incluso autoritario. De otra parte, los esfuerzos por democratizar la gestión pública encontraban en el camino una barrera casi que infranqueable: la existencia, heredada de un largo pasado, de viejos modelos de gestión pública que por definición eran excluyentes y operaban a partir de mecanismos de negociación y transacción entre los actores políticos bipartidistas. El Estado seguía siendo para ellos un botín burocrático, antes que un medio para promover mejores condiciones de vida para la población (Velásquez, 1990).

No acabó de pasar una década cuando el entusiasmo ciudadano resultante de la apertura democrática comenzó a decaer. La ciudadanía se fue alejando de esos espacios –o, simplemente, no se acercó a ellos- al constatar que no ofrecían solución a sus problemas, ni respondían a sus expectativas y demandas. Varias fueron las causas que influyeron en ese resultado. En primer lugar, hubo un problema de diseño: la profusa oferta normativa de dispositivos hizo que muchos de ellos no solo fueran subutilizados, sino, incluso, desconocidos para amplios sectores de la población¹⁷. Además, dicha oferta frag-

mentó la acción colectiva, pues los escenarios de participación fueron pensados para que pudieran intervenir solamente personas u organizaciones de un sector o una población específica (los jóvenes, los usuarios de la salud, las organizaciones culturales, los adultos mayores, etc.). De otra parte, los espacios de participación son en su gran mayoría espacios de representación de intereses¹⁸ y no escenarios abiertos a la participación de quienes quisieran hacerlo, sin necesidad de acudir a intermediarios. Y –lo más importante- la gran mayoría de esos dispositivos tienen un alcance limitado que impide el logro de una participación efectiva, es decir, capaz de influir en las decisiones públicas: sus principales funciones son la socialización de información, la consulta sobre temas de interés colectivo y, en algunos casos, la canalización de iniciativas ciudadanas y el control social. Excepcionalmente, poseen funciones de concertación y, menos, de decisión.

Pero, la ciudadanía también tomó distancia con respecto a estos dispositivos por la manera como las autoridades públicas, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, los utilizaron: o bien se

¹⁵ Un análisis detallado de tales experiencias puede verse en Velásquez y González (2003).

¹⁶ Ver a ese respecto los trabajos de John Sudarsky y su equipo sobre el barómetro del capital social en Colombia.

¹⁷ Así lo indica la información arrojada por las encuestas de participación realizadas por Foro Nacional por Colombia en 2002 y 2018: el nivel de conocimiento de la mayoría de los espacios de participación es bastante bajo y su uso, aún menor (Velásquez y González, 2003; y Velásquez y otros, 2020).

¹⁸ No es una representación de la misma naturaleza que la representación política. Esta posee dos características: de un lado, los representantes son fiduciarios del interés ciudadano. Significa que los representados depositan mediante el voto su total confianza en las decisiones de los representantes, de modo que estos no están obligados a consultar a su base electoral antes de votar una decisión; en consecuencia, tampoco están sometidos en todos los casos a mecanismos de revocatoria del mandato. De otro, se supone que estos representantes actúan en función del bien común, no solo en beneficio de sus electores. En el caso de los espacios participativos, más que fiduciarios, los representantes son concebidos como delegados de un sector de la población para representar sus intereses. Deben, por tanto, consultar permanentemente a su base social sobre las decisiones que van a ser tomadas y deben rendir cuentas a los delegatarios, como lo señala la ley 1757 de 2015. Además, operan en representación de intereses particulares (los estudiantes, los usuarios de la salud, los sectores vinculados a la cultura o al medio ambiente, etc.) y no del interés colectivo, aunque este último sigue siendo –o debería ser- una guía permanente para su desempeño. Por tal motivo, en el caso de la participación sería mejor hablar de delegados que de representantes.

resistían a ponerlos en marcha¹⁹, a menos que fueran obligatorios²⁰, o bien lo hacían, pero con el fin de convertirlos en instrumentos de reproducción política, o para impedir que llegaran a ser factores de contrapoder social en la toma de decisiones públicas²¹. Así, la ausencia de voluntad política fue otro factor que debilitó los escenarios de participación como fuente de soluciones a las demandas ciudadanas.

El tipo de liderazgo social que dio vida a los espacios de participación también contribuyó a ese resultado. La representación recayó en personas generalmente vinculadas a las Juntas de Acción Comunal y a otras organizaciones de base campesinas y urbanas, con una trayectoria reconocida en ese tipo de lides, y generalmente portadoras de una cultura política en la que prevalecían lógicas personalistas, talentos autoritarios e, incluso, formas de relación clientelar. Así, la experiencia participativa fue configurando, en cabeza de ese tipo de líderes(as), un perfil de desempeño en el que se destacan fenómenos como la polimembresía (una misma persona representando los mismos intereses en varias instancias), la polifuncionalidad (una misma persona representando diferentes intereses en una o varias instancias), la brecha entre representantes y representados (el distanciamiento cada vez mayor entre los líderes y sus bases sociales), la burocratización de los espacios (la representación como cargo que implica jerarquías, prebendas y privilegios) y la cooptación por parte

de los agentes estatales (cercanía cada vez mayor de los(as) líderes(as) con los agentes públicos para el logro de beneficios propios, antes que con sus respectivos grupos de interés). Esa fenomenología produjo un efecto de abandono de las instituciones de participación por parte del ciudadano común y corriente, que las percibió cada vez más como lugares en los que líderes(as) de corte tradicional se enquistaron para obtener beneficios particulares²².

Por último, la debilidad de las instituciones participativas tuvo que ver también con su entorno social y político. En particular, tres elementos fueron relevantes: la marcha atrás de la descentralización y la autonomía territorial; el conflicto armado; y el avance de un proyecto político autoritario en el país.

La reforma municipal de 1986 fortaleció a los gobiernos locales desde el punto de vista político, administrativo y financiero. Cambió así el punto de equilibrio entre los distintos niveles de gobierno, pues los municipios ganaron en capacidad de decisión sobre asuntos que por mucho tiempo estuvieron en manos del gobierno nacional. La Carta política consolidó ese proceso. (Velásquez, 2001). Sin embargo, a fines de los noventa se inició un debate en Colombia en torno al impacto fiscal de la descen-

¹⁹ Velásquez y González (2003) muestran, por ejemplo, cómo el gobierno nacional se desentendió en un inicio de su obligación de promover la participación, a pesar de la avalancha legislativa que multiplicó las instituciones participativas, aduciendo que esa era una responsabilidad de los gobiernos locales y no suya.

²⁰ Con todo, así fueran obligatorios, muchos alcaldes eludían esa obligación. Fue el caso, por ejemplo, de los Consejos Municipales de Planeación. A comienzos de este siglo, en cerca de cuatrocientos de los poco más de mil municipios del país esos Consejos no existían o simplemente no operaban (Velásquez y otros, 2020, Tomo 2).

²¹ Velásquez y González (2003) describen las estrategias utilizadas por los alcaldes para eludir la participación ciudadana o para impedir que tuviera efectos importantes en sus modos de gestión pública.

²² Hubo, claro está, excepciones a esa tendencia: liderazgos colectivos, que emergieron gracias a la aparición de estos escenarios de participación, que promovieron procesos democráticos cuyo desarrollo y resultados fueron fieles a los intereses de los diferentes sectores involucrados. Algunas experiencias de planeación y, posteriormente, de presupuesto participativo, los programas de desarrollo y paz, las constituyentes municipales y varios ejercicios de control social a la gestión pública caben dentro de esta categoría. Pero fueron la excepción, no la regla. Ello produjo tensiones entre liderazgos tradicionales y nuevos actores que querían asumir tareas de participación en representación de nuevos sectores que emergieron como consecuencia de la apertura de espacios de participación. Esas tensiones, características de las dos primeras décadas de desarrollo de la participación ciudadana en el país (Velásquez y González (2003), fueron desapareciendo a medida que el universo de sujetos de la participación se fue diversificando y los nuevos actores lograron tener un mayor protagonismo en el uso de las instituciones participativas (Velásquez y otros, 2020). Más adelante se hará referencia al alcance y el significado de ese proceso.

tralización, cuyo propósito fue frenar el empuje que esta había adquirido hasta entonces. El gobierno de Ernesto Samper se encargó de responsabilizarla del déficit fiscal del Estado y propuso fórmulas para reducir significativamente las transferencias del gobierno central a los entes territoriales, lo que minaba la posibilidad de que alcaldes y gobernadores pudieran contar con recursos suficientes para atender las necesidades de su territorio. Las leyes 617 de 2000 y el Acto Legislativo N° 1 de 2001 asestaron un duro golpe al proceso, especialmente la reforma constitucional que creó el Sistema General de Participaciones, dispositivo que fue establecido con carácter transitorio, pero que hoy sigue vigente²³. Luego, los municipios perdieron competencias que pasaron a manos de los Departamentos (manejo del agua, por ejemplo) y del gobierno nacional (la política social). Los gobiernos municipales y departamentales, cada vez más subordinados al gobierno central, perdieron capacidad de decisión sobre asuntos propios, se convirtieron en operadores de programas nacionales y dejaron de ser un escenario relevante para la participación ciudadana (Velásquez, 2020).

El conflicto armado tuvo también un impacto negativo sobre el ejercicio del liderazgo social y sobre la posibilidad de que la ciudadanía hiciera uso de las instituciones participativas. En aquellas regiones más golpeadas por el conflicto se redujo severamente el espacio cívico. Como lo señala Velásquez (2009a), los actores armados ilegales no solamente pretendían tener un control militar sobre el territorio, sino también económico (control de la producción, la distribución y el consumo), político (cooptación de las autoridades locales e influencia en sus decisiones de política pública y de uso de los recursos públicos) y social (control del comportamiento de la población, tanto individual como colectivo).

Su objetivo fue imponer un nuevo orden y crear las condiciones favorables para realizar su proyecto político-militar, asegurando el control del territorio frente a otros actores. Esto los llevó a destruir el tejido social existente, cuando fuere necesario, y construir otro, afín a sus intereses, a través de la entrega de favores y prebendas. De esa manera, podrían ganar el apoyo ciudadano y garantizar una legitimidad de mediano plazo. En ese proceso, gran cantidad de líderes(as) sociales perdieron la vida o se vieron obligados a huir de su lugar para refugiarse en otras zonas del país. Fueron así acalladas muchas voces, especialmente aquellas que representaban una apuesta democrática y de participación ciudadana en los asuntos de su territorio (Velásquez, 2013). El saldo neto de esa estrategia fue la pérdida de los pocos escenarios de participación que existían en esos territorios y la implantación de un régimen que poco o nada tenía de democrático.

El otro elemento del entorno que afectó seriamente la participación ciudadana fue la expansión progresiva de un proyecto político autoritario²⁴, liderado por Álvaro Uribe Vélez. Desde su llegada al gobierno el Presidente Uribe arremetió contra la Constitución y propuso varias reformas constitucionales y legales para desvirtuar su espíritu democrático, entre ellas la desinstitucionalización de la participación ciudadana. Esta última, si bien no fue la más publicitada, constituyó elemento medular de su estrategia. Uribe propuso un modelo de “Estado comunitario”, apoyado en dos principios: el debilitamiento de la autonomía territorial y la desinstitucionalización de la participación. El primero daba continuidad al proceso de recentralización del poder, iniciado un lustro antes. El segundo eliminaba la institucionalidad

²³ Según Restrepo y Peña (2018), las transferencias pasaron de 5 billones en 1986 a un poco más de 20 en 2002 y a más de 35 en 2017. Sin embargo, la participación de esos montos en los ingresos corrientes de la Nación, base del sistema de transferencias creado por la Constitución de 1991, tuvo un comportamiento diferente: se incrementaron entre 1986 y 1999, pasando del 21 % al 50 %, para luego caer al 30 % en 2008 y al 28 % en 2016.

²⁴ Según Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), el proyecto autoritario propende por un Estado fuerte, centralizado, en el que la figura del gobernante concentra el poder y se ubica por encima de cualquier otro actor político; restringe el alcance de las instituciones democráticas y desconoce a la sociedad civil como interlocutora del Estado; los derechos políticos son reducidos al mínimo y los derechos sociales prácticamente son desconocidos; se criminaliza la protesta y la participación ciudadana no es vista con buenos ojos, salvo si mediante ella se exalta el régimen político. Los espacios de participación no existen o son controlados por el Estado.

participativa y propiciaba una relación directa entre el presidente y los(as) ciudadanos(as) para resolver sus respectivos problemas. Para ello, creó los Consejos Comunitarios como escenario de relación y diálogo directo con algunos sectores económicos y sociales, así como con sus autoridades municipales y departamentales. En los Consejos, el mandatario buscaba atender problemas concretos mediante la asignación directa de fondos públicos. Esa modalidad le permitió manejar discrecionalmente las necesidades de los territorios y procurar el apoyo popular, cortando de raíz la iniciativa de la ciudadanía y condenándola a una situación de total dependencia con respecto a la voluntad del Presidente. Las instancias de participación perdieron así sentido y funcionalidad.

Estos factores (diseño de las instituciones participativas, voluntad política para promoverlas, características del liderazgo social y componentes del entorno) afectaron seriamente el funcionamiento de las instancias creadas y produjeron un efecto de alejamiento –en algunos casos, de desconfianza– de la ciudadanía con respecto a ellas²⁵. Aunque estas siguen operando y el Estado ha intentado crear entornos más favorables para la participación²⁶, hay que decir que las instituciones participativas tienen una deuda con la ciudadanía y ameritan una re-

visión en su diseño, promoción y uso para que puedan responder a las expectativas de la ciudadanía.

Así, a la pregunta de si existe en el país una crisis de la democracia participativa, la respuesta inicial, en lo que se refiere a la lógica institucional, tiene que ser afirmativa. Así como las instituciones y los actores de la representación política han perdido la confianza ciudadana, hay que señalar que *mutatis mutandis*, las instituciones participativas diseñadas en las últimas cuatro décadas sufren de un mal parecido: desconfianza ciudadana por su forma de operar y, sobre todo, por su ineficacia.

El empuje ciudadano

Hemos dicho, sin embargo, que la participación a través de canales institucionales no agota el amplio espectro de la participación. La movilización social para visibilizar identidades, para expresar opiniones, para dar a conocer iniciativas o para poner de presente el desacuerdo con situaciones específicas o con decisiones de las autoridades públicas es otra forma de intervenir en el escenario público²⁷.

En un artículo de la Revista Foro, publicado recientemente (Velásquez 2020), en que recogía algunos de los resultados del estudio sobre participación ciudadana realizado por un equipo de Foro Nacional por Colombia, expuse los rasgos principales de la movilización social como forma de participación,

²⁵ Según la Encuesta nacional sobre Participación ciudadana, realizada por Foro en 2018, el 67 % de quienes no hacen uso de los dispositivos institucionales de participación aluden como causa el desconocimiento que tienen de ella, su falta de tiempo para dedicar a ese tipo de actividades, o la percepción de que esos espacios no ayudan a resolver los problemas (Velásquez y otros, 2020).

²⁶ El Congreso aprobó la ley 1757 de 2015, la cual mejoró las condiciones institucionales para el ejercicio de la participación ciudadana (revisión de requisitos para el uso de los mecanismos de participación directa, diseño de políticas de participación, creación de los Consejos de participación, creación del Sistema Nacional de Participación, instrumentos de financiamiento, incentivos, etc.). Igualmente, el gobierno nacional multiplicó sus programas de promoción de la participación, y las autoridades territoriales, especialmente en las ciudades grandes e intermedias, tuvo un rol más activo en el impulso a experiencias participativas (Velásquez y otros, 2020).

²⁷ No todas las movilizaciones tienen el mismo carácter. Una son expresivas, es decir, buscan visibilizar identidades, maneras de pensar y de ver el mundo por parte de sus promotores. Las movilizaciones expresivas generalmente no son contenciosas. Simplemente sirven de canal de expresión de grupos sociales que desean hacerse notar colectivamente y expresar puntos de vista en la escena pública, en algunos casos para incluir temas en la agenda pública y política. Otras movilizaciones son de carácter reivindicativo. A través de ellas, sus promotores hacen exigencias, dan a conocer sus demandas y buscan que las autoridades públicas las satisfagan. Por último, hay movilizaciones que son transformadoras, es decir, que buscan modificar ejes esenciales de la vida colectiva (económicos, políticos, socio-culturales) en un mediano-largo plazo. Generalmente articulan reivindicaciones sociales con proyectos políticos (Velásquez y otros, 2020, Tomo 3).

señalando que no es un fenómeno reciente, sino que se inicia con fuerza desde fines de los años noventa del siglo pasado, cuando precisamente las instituciones participativas comenzaban a revelar sus flaquezas. En otras palabras, parece haber una relación directa entre la crisis de las instituciones participativas y la movilización como forma de ex(presión) ciudadana.

Dicha relación es comprensible: si el Estado ofrece unos dispositivos de participación que no llenan las expectativas de la sociedad (respuesta adecuada a sus demandas) y si, además, varios sectores sienten la necesidad de interactuar con las autoridades públicas para que estas diseñen políticas y tomen decisiones que les satisfagan, no resulta difícil entender que hayan buscado caminos diferentes para hacerse escuchar, incidir en las decisiones públicas y ver resueltos sus problemas. Uno de esos caminos fue la movilización social.

Según la base de datos sobre luchas sociales en Colombia, del CINEP²⁸, entre 2001 y 2019 tuvieron lugar 13.997 luchas sociales en el país, es decir, un promedio de 736 por año, lo que significa dos luchas sociales por día. El período más intenso fue el quinquenio 2011-2015, cuando fueron registrados 4.687 eventos, casi mil por cada año en promedio. Sobresalen los años 2007 y 2013 como años de mayor intensidad, con más de mil luchas en cada uno de ellos. Después de 2013, la intensidad se redujo, pero en 2019 se inició un ascenso en la curva que seguramente fue frenado en 2020 por causa de la pandemia, pero que sin duda retomó su ritmo este año a partir del paro del 28 de abril.

Los pobres resultados ofrecidos por las instituciones participativas durante su primera década de vida no son la única explicación de la creciente ola de movilización colectiva en el país. Otro factor es la percepción por parte de varios grupos, comu-

des u organizaciones de situaciones que afectan negativamente sus derechos y sus formas de existencia²⁹. Es el componente de la acción colectiva que le da sentido y la motiva. Según el estudio de Foro (Velásquez y otros, 2020), los motivos más frecuentes de las movilizaciones se relacionan con el diseño inadecuado de políticas públicas, la defensa de derechos y la planeación y el ordenamiento territorial. Estos tres factores motivaron el 67 % de las luchas en el período 2002-2017, según la base de datos del CINEP. Un cuarto factor es el incumplimiento de pactos por parte de las autoridades públicas. Es muy probable que esos sigan siendo los *drivers* dominantes de las luchas hasta 2019. En el trasfondo de ellos, lo que se vislumbra es la conciencia cada vez más nítida de varios sectores sociales sobre la forma como las políticas públicas vulneran sus derechos y amplían –en lugar de acortar– la brecha social, como lo indican los estudios sobre distribución de la riqueza en Colombia (Garay y Espitia, 2019).

La defensa del territorio fue uno de los activadores de la movilización en el país, especialmente en el período 2011-2018, cuando las industrias extractivas se convirtieron en el eje del modelo de desarrollo impulsado por el gobierno nacional. Comunidades locales, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, ONG, sectores académicos y algunos sectores políticos se opusieron a dicha política y emprendieron desde los territorios una lucha en contra de la ampliación de la frontera extractiva, con el argumento de que se estaba desconociendo la vocación de los territorios y, a la vez, se iban a producir efectos sociales y ambientales indeseables de la extracción de los recursos del subsuelo. La importancia de ese proceso queda reflejada en las cifras sobre el peso de las movilizaciones en el sector extractivo dentro del total de las luchas sociales en

²⁸ <https://www.cinep.org.co/Home2/index.php/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinep.html>. Recuperado el 13 de agosto de 2021.

²⁹ Esto vale tanto para las movilizaciones expresivas, como para las reivindicativas y transformadoras, pero sobre todo para estas dos últimas categorías. Las movilizaciones expresivas obedecen más que todo al sentimiento de ciertos actores de que no son reconocidos como interlocutores válidos en la deliberación sobre asuntos públicos, lo que los obliga a actuar colectivamente para asegurarse un lugar en la escena pública.

el país. Según Velásquez (2021), en el período 2002-2010, las movilizaciones en torno a los temas extractivos representaron el 3,7 % del total; entre el 2011 y el 2015, el 8,1 %; y en el 2016-2017, el 11,6 %. En estos dos últimos años, una de cada nueve luchas tuvo que ver con la explotación de recursos naturales no renovables.

Como todo proceso de participación, la movilización conlleva costos de variada naturaleza (económicos, de tiempo, organizativos, políticos, de transacción, etc.) que pueden ser mayores por el esfuerzo colectivo que es preciso desplegar para su organización, el logro de confluencia de voluntades, el manejo de situaciones frente a los adversarios, el control de la violencia, el manejo de riesgos y amenazas, y la obtención de resultados finales, entre otros. ¿Por qué, entonces, acudir a la movilización como forma de expresión colectiva? En primera instancia, la respuesta puede ser sencilla: porque no hay otra salida. Si las instituciones participativas no operan, por alguna de las razones ya analizadas, y si, además, las autoridades públicas no escuchan a la ciudadanía, esta se organiza y actúa para hacerse sentir. La movilización colectiva es, entonces, una herramienta que utilizan diversos grupos para ser reconocidos como actores válidos en el escenario público y para que sus demandas también lo sean. Reconocimiento no solo por parte del Estado, sino también de otros actores.

Pero hay otras razones que mueven a personas y grupos a movilizarse: uno de ellos, emparentado de cerca con el reconocimiento, es la inclusión. Movilizarse es tomar parte en iniciativas ciudadanas que interpelan a diferentes sujetos y los motivan a actuar junto a otros para defender colectivamente sus derechos. La movilización es un mecanismo de inclusión a través del cual personas y/o colectivos de distinta naturaleza se involucran en una acción y perciben que hacen parte de un sentimiento y una voz colectivos. Es sentirse parte de, es convertirse en fuerza viva de la sociedad, en parte activa de una comunidad social y política.

Otro factor es la posibilidad de acceder a nuevos derechos y mejorar los estándares de vida, aún a conciencia de los costos que ello implica. Es lo que

se puede denominar el componente sustantivo de las movilizaciones. La participación es un derecho para acceder a otros derechos. Es, en otras palabras, un medio para el logro de mejoras en el disfrute de bienes públicos como la paz, el medio ambiente sano, la justicia, la democracia, la vida digna. Toda movilización persigue metas concretas. El logro de estas últimas es uno de los más importantes alicientes para sumarse a ella. Una movilización exitosa es una movilización eficaz. Como proceso, la movilización es ya una ganancia para quienes participan en ella, pues motiva las solidaridades y la acción conjunta para definir metas y medios. Pero también es muy importante el logro los resultados perseguidos. De lo contrario, puede ser interpretada como un esfuerzo fallido. Lo que se pretende de la movilización es conseguir los beneficios que a través de otros medios, por ejemplo, las instituciones participativas, no es posible alcanzar³⁰.

Las movilizaciones sociales constituyen actualmente en Colombia el componente más relevante de la participación ciudadana no solo porque, como proceso, han transformado las formas de acción y de interacción de diferentes actores sociales en el espacio público y han mostrado el empuje de la ciudadanía en su relación con el Estado y con el sector privado, sino también porque de manera progresiva se han ido convirtiendo en un contrapeso al dominio de las élites económicas y políticas que por décadas han manejado a su antojo y en su propio beneficio los asuntos públicos. No todas ellas, especialmente en el campo de las reivindicaciones sociales, han logrado su propósito, pero no dejan de ser un síntoma de que algo nuevo está ocurriendo en el país –eso que Orlando Fals llamó “el despertar de los movimientos sociales”.

³⁰ Las movilizaciones en el sector extractivo son un buen ejemplo de cómo estos tres factores (reconocimiento, inclusión y eficacia) operaron para que las comunidades afectadas por los proyectos extractivos pudieran alcanzar buena parte de las metas que se propusieron: frenar proyectos de explotación de recursos naturales o negociar las condiciones para su operación.

“Nada que perder”

Es esa la señal que emiten los recientes eventos de movilización y protesta en el país, desde el paro del 21 de noviembre de 2021 hasta los hechos desatados por el paro del 28 de abril de 2021. Tales eventos pueden ser entendidos como la expresión culminante de lo que ha venido ocurriendo en el país desde mediados de los años noventa del siglo pasado; a su vez, ofrecen rasgos novedosos y abren horizontes alternativos a la participación ciudadana.

Como señala González (2021), las movilizaciones están expresando “una enorme crisis de representatividad política de lo social” (1). Ni las instituciones políticas logran interpretar la diversidad social y la urgencia de las demandas ciudadanas, ni los excluidos confían en la capacidad de las instituciones – incluidas aquellas diseñadas para el ejercicio de la participación– para resolver sus problemas. Hay un corto circuito que no es coyuntural, sino que atraviesa la estructura misma del modelo de desarrollo y de las relaciones entre el Estado y la sociedad para la garantía de los derechos.

En efecto, uno de los rasgos más notorios de estas movilizaciones fue la emergencia de nuevos actores en el escenario público: sectores organizados que comenzaron a ganar visibilidad en las manifestaciones públicas, y sociedad no organizada que se vinculó progresivamente a ellas de manera espontánea, como forma de solidarizarse con las voces de indignación y protesta. Incluso, el propio movimiento dio lugar al nacimiento de nuevos actores, como las primeras líneas. Estos sectores optaron por distintas formas de expresión: desde las artísticas y culturales hasta las políticas, de resistencia y de confrontación callejera. Sus reivindicaciones eran igualmente diversas: más oportunidades de educación y de empleo, especialmente para los jóvenes; renta básica; mejores canales de interlocución con las autoridades públicas, garantías para la movilización y la protesta; y, sobre todo, no más de lo mismo (extractivismo, trabas a la implementación del Acuerdo de Paz, políticas públicas para beneficio del sector privado, desprotección de líderes y lideresas sociales, y un largo etcétera). En últimas, todas ellas expresaban el enorme descontento ciudadano ante la situación

socioeconómica del país, agravada por la pandemia, y la inexistencia de soluciones de fondo para encararla con criterios de equidad y justicia social. Pero también inconformidad por la ausencia de canales de diálogo y participación efectivos para llegar a acuerdos sobre esos asuntos.

El gobierno no comprendió –o no quiso comprender– el alcance del movimiento y de sus exigencias. Por el contrario, su respuesta a la problemática socioeconómica fue proponer, a comienzos de 2021, una reforma tributaria que, en lugar de abogar por instrumentos redistributivos, ampliaba la brecha social, cargando el fardo impositivo a los sectores medios y bajos de la población, y manteniendo toda clase de beneficios al sector privado, so pretexto de no desincentivar la inversión y la creación de empleo. Esa fue la gota que rebosó la copa y que animó las movilizaciones iniciadas el 28 de abril. Días después, el gobierno se vio obligado a retirar la propuesta de reforma tributaria y a aceptar la renuncia del Ministro de Hacienda. Logro, sin duda del movimiento social.

Sin embargo, el Presidente Duque, poco acostumbrado a aprender de sus frecuentes errores, lo que hizo enseguida fue emprenderla contra la movilización: desatendió el clamor ciudadano, estigmatizó al movimiento, a sus dirigentes y activistas, se negó a sostener un diálogo transparente y efectivo con el Comité Nacional de Paro (CNP)³¹ y sacó a las calles, como lo había hecho en anteriores ocasiones, la fuerza pública (la policía, el ESMAD y el ejército, este último bajo la figura de asistencia militar) para reprimir a los “vándalos” y asegurar la “tranquilidad” ciudadana, con el lamentable saldo de muertos y lesionados, ya conocido. Esta estrategia –de nuevo– salió perdedora pues produjo el efecto contrario: intensificó la movilización y produjo más solidaridad, no solo nacional sino también internacional, inclui-

³¹ En un momento, delegados del gobierno nacional se sentaron en la mesa de negociación con el CNP, pero quedó claro que lo hicieron solo para ganar tiempo, dilatar el proceso y evitar los acuerdos, como ocurrió con el que se logró transitoriamente sobre las condiciones y garantías para la movilización y la protesta.

da la actuación de los organismos internacionales de defensa de los Derechos Humanos.

El CNP jugó un papel importante en la convocatoria y la organización de las movilizaciones en los dos últimos años. Aglutinó a varios actores organizados de la sociedad civil –no sin tensiones internas, como era de esperarse–, logró un importante apoyo de diferentes sectores sociales en las ciudades y en las áreas rurales, que salieron a la calle a expresar su malestar, y pudo llegar a un acuerdo interno sobre un pliego de peticiones presentado al gobierno nacional, que reflejaba la complejidad de su composición interna y el amplio espectro de las demandas que motivaron la movilización.

Pero pronto el CNP perdió el control de la movilización. Esta rápidamente se descentralizó y comenzó a ganar identidad propia en diferentes ciudades y en un importante número de municipios del país³². En cada lugar, las organizaciones asumieron formas particulares de organización y de acción, y generaron su propio pliego de demandas. Incluso, algunos actores declararon no sentirse representados por el CNP. Apareció, entonces, otro rasgo de las movilizaciones recientes, la dinámica dual de su diseño y desarrollo: de un lado, el CNP, integrado por sectores organizados, afines a lo que podría llamarse la izquierda tradicional, con un pliego concreto de reivindicaciones y con formas tradicionales de movilización: manifestación callejera, lenguaje político-reivindicativo, consignas elaboradas en torno a temas centrales del pliego de demandas, liderazgos reconocidos del movimiento sindical, estudiantil, y otros movimientos curtidos en estas lides, y organización piramidal desde el centro (CNP) hacia la periferia (Comités Regionales de Paro).

De otro, nuevos sectores que se fueron sumando a la protesta (jóvenes, organizaciones barriales, ciudadanos[as] sin membresía, primeras líneas, entre otros), que no veían suficientemente representados sus intereses ni sus formas de actuación en el CNP. Su repertorio era diferente y más variado: a la manifestación callejera añadieron cacerolazos, eventos culturales, ollas comunitarias, asambleas populares, espacios de resistencia y, en algunos casos, confrontación con la fuerza pública. Su lenguaje, menos elaborado y más ligado a su propia experiencia como excluidos, acudía a ideas sencillas y contundentes: “tenemos hambre”, “queremos oportunidades de educación y de empleo”, “este sistema no nos sirve”. Aparecieron y se fueron consolidando nuevos liderazgos, nuevas ciudadanías, en particular las primeras líneas, las cuales poco a poco fraguaron su propio discurso, a la par reivindicativo y anti-régimen. Exigieron garantías para la protesta y defendieron su autonomía como movimiento para concretar sus apuestas, diseñar sus propias estrategias de acción, componer y recomponer alianzas, y definir sus interlocutores.

El CNP buscaba la negociación con el gobierno sobre los contenidos del pliego amplio de peticiones y del pliego de emergencia. La idea era lograr que un buen número de sus demandas se convirtieran en acuerdos para el diseño de políticas públicas y de acciones del gobierno, cosa que, al final, no lograron. Otra era la apuesta de los nuevos sectores: garantizar su presencia en el espacio público, ser reconocidos por el Estado y por la propia sociedad como parte de esta última y, por tanto, como interlocutores para la toma de decisiones; resistir en la calle el mayor tiempo posible, ganar la solidaridad y el apoyo de la ciudadanía y negociar –si fuese el caso– con las autoridades locales o con el gobierno nacional bajo sus propias condiciones. Negociar no era su prioridad. Entre otras cosas, porque mantienen un alto grado de desconfianza en las instituciones públicas y en sus agentes. Poco o nada creen en las promesas del gobierno, que rara vez son cumplidas, y menos en un diálogo con representantes del Estado que se resisten a dialogar o que proponen un remedo del mismo. Esos sectores, como se cansaron de reiterarlo, no tenían nada que perder. Este régimen nada les

³² Señala Camilo González (2021) a propósito de las protestas iniciadas el 28 de abril de 2021, que “según el informe de la Policía Nacional, en los primeros 44 días, hasta el 10 de junio se habían registrado 13.205 acciones en el 77 % el territorio nacional, incluidas 6.738 concentraciones, 2.399 marchas, 3.369 bloqueos de vías y 666 movilizaciones. Hay que agregar centenares de eventos realizados en 25 países del mundo” (13).

ofrece. Su apuesta era -y sigue siendo- por un Estado diferente y por una sociedad en la que ellos -y todos- quepan. Es la búsqueda de la inclusión, pero no para situaciones ad hoc, sino como parte de un nuevo diseño del sistema social y político.

La configuración paulatina de esta dualidad del movimiento social puede ser interpretada como una debilidad, si se la entiende como falta de unidad, como fragmentación, de la acción colectiva. Y, en parte, lo es. El CNP hizo lo que sabe hacer, sin duda con la mejor de las intenciones; pero fue incapaz de leer oportunamente las nuevas realidades que el mismo movimiento iba produciendo. Por su parte, los nuevos sectores, preocupados por mantenerse vivos y unidos en su espacio local, no tuvieron quizás el tiempo ni la oportunidad para articularse a las iniciativas nacionales y para unir fuerzas frente al manejo dado por el gobierno a la movilización. Pero, la dualidad también tiene una cara positiva, a saber, la renovación de contenidos y formas de la movilización, el protagonismo de nuevos actores, la ampliación de los repertorios de actuación, la renovación de los liderazgos, el uso de las redes sociales y, sobre todo, la demostración de que hay un segmento de ciudadanos, que crece día a día, que están cansados de sufrir los efectos negativos del actual estado de cosas en el país y que quieren otra Colombia, así no sea muy claro cuál. No solamente hay una percepción de injusticia social y de exclusión política, sino el sentimiento de que es hora de que el país dé los pasos iniciales hacia el logro de una sociedad más justa, verdaderamente democrática y en paz.

Las movilizaciones de los dos últimos años demuestran que existe una masa crítica de hombres y mujeres, de jóvenes y también de adultos, que pujan por un cambio de la economía y la política actuales. Dicha masa se ha venido configurando en los últimos años, fruto del esfuerzo de diversos sectores sociales y políticos que a lo largo y ancho del país han mantenido en alto la bandera del cambio. Esto se ha venido revelando también en el plano electoral: los votos logrados por el candidato de oposición en la segunda vuelta de las presidenciales en 2018, la votación que respaldó el referendo anti-corrupción y los resultados de las elecciones municipales y depar-

tamentales de octubre de 2019 han reflejado el empuje ciudadano y, a la vez, constituyen una voz de alerta para las élites de los viejos y nuevos partidos en el poder. Tanto, que hoy miran con preocupación cómo armar una coalición de centro-derecha que evite el triunfo de la izquierda en las presidenciales de 2022 y asegure las mayorías en el Congreso de la República. Sienten pasos de animal grande.

¿Movilización? ¿Institucionalización?

El punto de partida de esta reflexión fue la pregunta sobre si la democracia en Colombia está en crisis, como lo han señalado varios analistas en referencia a otros lugares del mundo. En lo que hace a la representación política, la crisis es evidente, no solo en Colombia sino en otras latitudes donde el sistema democrático tiene una cierta tradición. Señalamos igualmente que las instituciones participativas en Colombia sufren un malestar parecido, debido principalmente a su incapacidad para llenar las expectativas que la ciudadanía se fraguó sobre su función como canales de interacción con las autoridades públicas para resolver problemas colectivos. Es cierto que la infraestructura institucional para la participación creada en el último cuarto de siglo sigue operando, con resultados disímiles. La realidad, sin embargo, es que los dispositivos institucionales son mirados con cierto recelo por sectores sociales y políticos que ven en ellos una barrera, más que un canal fluido, para visibilizar la diversidad de intereses sociales y asegurar que las decisiones públicas habiliten las condiciones para su realización.

Pero también advertimos que la participación ciudadana no se agota en las instituciones formales de participación. La dinámica social puede desbordarlas, sobre todo si no son capaces de cumplir con los fines para los cuales fueron imaginadas. Es lo que ha ocurrido en Colombia. El empuje ciudadano ha ido más allá de las instituciones impuestas desde arriba y ha buscado sus propios medios para expresar su voluntad y sus anhelos por una Colombia diferente. Varios sectores sociales, principalmente de estratos medios y bajos, inconformes con el escenario de vida presente y futura que se les ofrece, se han organizado y han acudido al diálogo informal, a la

movilización y a la protesta para decir que son parte de esta sociedad, que son sujetos de derecho y que no pueden seguir siendo excluidos de los beneficios del crecimiento económico y del diseño de las políticas públicas. La democracia participativa, esa que articula, enriqueciéndolas, la representación política y la participación ciudadana, ha encontrado en la iniciativa ciudadana un alimento esencial para revitalizarse, para ganar alcance y promover un horizonte de cambio en el futuro inmediato.

Lo que hoy existe es una tensión entre dos modelos de participación: el modelo “de arriba hacia abajo”, que inspiró la creación, por iniciativa estatal, de una gran cantidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana (la “oferta” participativa institucional), con reglas de juego que fueron definidas también desde arriba (por el ejecutivo o el legislativo); y el modelo “de abajo hacia arriba”, que ciudadanos y ciudadanas de diferente procedencia social y territorial han ido construyendo con su aliento, con reglas de juego propias y repertorios de acción variados. El primero auspició una lógica de control gubernamental de los dispositivos de participación ciudadana, que la volvió funcional a sus intereses y a su esquema de gestión clientelista y autoritario, y, en su versión más neoliberal, la despolitizó y la convirtió en un procedimiento tecnocrático para mejorar la gestión pública en términos de eficiencia y legitimidad de las decisiones públicas³³. El segundo canalizó la iniciativa social y permitió expresar, de forma

diversa y sin patrones pre-establecidos, los intereses de amplios sectores de la población excluidos de las oportunidades de bienestar y de los escenarios de toma de decisión. Ha sido este un modelo más eficaz para obligar a las autoridades públicas a escuchar la voz ciudadana y reconocer nuevos interlocutores, impedir la implementación de decisiones públicas incompatibles con diferentes intereses sociales y presionar un cambio de fondo que aún no aparece en el horizonte, pero que la gente anhela con creciente ansiedad. Este modelo ha creado contrapoderes sociales y puede orientar procesos de cambio sin marcha atrás. El primer modelo fue dominante durante un poco más de una década; el segundo se ha ido instalando con fuerza en los últimos quince años y hoy día domina sin duda el horizonte de la participación ciudadana en el país.



³³ Por supuesto, hay excepciones a la regla. Un ejemplo es el de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El programa, incluido en el Acuerdo de Paz con las FARC, fue impulsado por varias agencias de gobierno para elaborar de manera participativa (asambleas ciudadanas) planes que permitan superar los déficits económicos y sociales de los territorios más golpeados por el conflicto armado. La experiencia participativa en su formulación fue relevante. Sin embargo, como destaca María Victoria Llorente (2021), los PDET deben enfrentar barreras estructurales, entre las cuales se destacan las limitadas capacidades y los escasos recursos del Estado, el deterioro de la seguridad, especialmente para los líderes y lideresas sociales, el escaso de la población en esas zonas a las acciones gubernamentales y la polarización política que se ha ido tejiendo alrededor del Acuerdo de Paz.

La pregunta es si la tensión entre los dos modelos puede ser resuelta, en el sentido de que, a pesar de estar basados en lógicas diferentes, incluso opuestas, puedan existir puntos de encuentro y convergencia para lograr una participación más vigorosa, llena de

sentido para quienes la practican, complementaria de los sistemas de representación política y eficaz en el logro de resultados en términos de un mejor vivir para todos y todas. A manera de intuición, cabe sugerir que ello es posible. Por lo menos por dos vías: la primera, la combinación de todas las modalidades de participación (institucionales y de movilización), teniendo en cuenta los lugares, los momentos, los actores y los entornos. Significa ello que la movilización puede ser un instrumento eficaz para copar el espacio público en determinadas circunstancias, al tiempo que los dispositivos institucionales pueden ofrecer otras ventajas para la construcción de acuerdos de política pública y para su implementación y monitoreo. En otras palabras, no existe ningún esquema infalible de participación. No hay fórmula única ni pre-establecida. Todo depende de las circunstancias específicas y de la utilidad que los dispositivos institucionales y la movilización pueden brindar para el logro de objetivos colectivos.

La segunda es promover escenarios de deliberación pública más abiertos, más flexibles, que no sean necesariamente de representación o delegación de intereses, sino de participación directa de los interesados en un tema específico. Son lugares de encuentro que pueden institucionalizarse o no. Lo importante es que sean útiles para una causa concreta, ciudadana o de gestión pública. La ventaja de este tipo de arreglos es su carácter abierto, deliberativo, no especializado, no centrado en los líderes de siempre, adaptado a temas y condiciones particulares, y enfocado hacia la búsqueda de soluciones de consenso en medio de la diversidad social y cultural de un territorio o del país. Además, esta lógica no excluye el uso de canales institucionales o de acciones movilizatorias. Por el contrario, los incluye y los proyecta a un nivel superior, ubicándolos en una atmósfera de flexibilidad, adaptable a las necesidades de un grupo en un momento determinado.

Colombia requiere dar el paso de una participación formal e instrumental (controlada y, por momentos, manipulada desde arriba) y de una participación contestataria –legítima en tanto expresión del descontento ciudadano- a una participación sustantiva (la participación como derecho para acceder a otros

derechos) y efectiva (con resultados de beneficio colectivo). Las nuevas formas de movilización ciudadana pueden ser el punto de partida de ese tránsito, pues han permitido la construcción de un tejido social más amplio, dotado de nuevas herramientas y repertorios de acción, consciente de sus derechos y dispuesto a eliminar del todo las asimetrías de poder que han sido características de la trayectoria del país desde tiempos coloniales (Gómez, 2021). Hay luces de esperanza para superar las limitaciones del sistema democrático en Colombia, construir una democracia participativa vigorosa, con instituciones fuertes al servicio de la sociedad, inspirada en valores democráticos, y alimentada día a día por el ejercicio de una ciudadanía activa y solidaria. Es una utopía posible que significará seguramente la sustitución de las actuales élites políticas por liderazgos que entiendan su rol como agentes del bien común, y que podrá abrir las puertas a la construcción de una paz incluyente y duradera.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Fernando (2004). "Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la política". En: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires. PNUD.
- Castells, Manuel (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahrendorf, Ralph (2002). *Después de la democracia: Entrevistado por Antonio Polito*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Garay, Luis Jorge y Espitia, Jorge Enrique (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gómez Buendía, Hernando (2021). *Entre la Independencia a la pandemia. Colombia 1810 a 2020*. Bogotá: Fundación Razón Pública.

- González, Camilo (2021). "Colombia 2021-2022: el paro después del paro". En: Revista Foro. # 104. 11-21.
- González, Fernán (2021). "En Colombia nadie representa a nadie". Una aproximación preliminar al análisis del significado político del paro". En: *Cien días vistos por Cinep*. # 102. Mayo-agosto. Disponible en: <https://www.revistaciendiascinep.com/home/en-colombia-nadie-representa-a-nadie-una-aproximacion-preliminar-al-analisis-del-significado-politico-del-paro/>
- Green, Rosario (2004). "La crisis de la política en América Latina". En: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires. PNUD.
- Llorente, María Victoria (2021). "Las dos caras de la paz en Colombia". En: El País. 24 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-11-24/las-dos-caras-de-la-pa-en-colombia.htm>
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Restrepo, Darío y Peña, Camilo (2018). "Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)". En: L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. En Boaventura de Sousa Santos (org). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Todorov, Tzvetan (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Velásquez, Fabio (1990). "La gestión municipal: ¿para quién?". En: *Revista Foro*. N° 11. Enero. 11-19.
- Velásquez, Fabio (1991). "Una democracia participativa para Colombia". En: *Revista Foro*. N° 16. Diciembre. 60-72.
- Velásquez, Fabio (2001). "Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, dos atrás". En: *Revista Foro*. N° 41. Julio. 36-52.
- Velásquez, Fabio (2011). "Dos décadas de participación ciudadana en Colombia". En: *Revista Foro*. N° 74-75. 101-114.
- Velásquez, Fabio (2013). "Paramilitarismo y nuevo orden territorial en Colombia". En: Zaremborg, Gisela y Muñoz, María Antonia (coordinadoras). *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*. México: Flacso e IDRC. 143-169.
- Velásquez, Fabio (2020). "Institucionalización y movilización como lógicas de la acción participativa". En: *Revista Foro*. N° 100. Junio. 100-118.
- Velásquez, Fabio (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Documento 64. Bogotá: Dejusticia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2009). "Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos". En: Serafim, Lizandra y Moroni, José Antonio (organizadores), *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. Sao Paulo: Instituto Pólis e Inesc. 125-149.
- Velásquez, Fabio (coord.) (2009a). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y GTZ.
- Velásquez, Fabio, González, Esperanza, Martínez, Mario, Peña Juliana, Arévalo Julián y Vargas, Juan Camilo (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Tres tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Zechmeister, Elizabeth y Lupu, Noam (2019). *El barómetro de las Américas 2018/19*. Vanderbilt University.
- Zovatto, Dniel (2019). "La democracia latinoamericana enfrenta su crisis de la mediana edad". Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/la-democracia-latinoamericana-enfrenta-su-crisis-de-la-mediana-edad>. ♦

Colombia, entre la mitomanía democrática y la realidad política electofáctica

Hernando Llano Ángel

La democracia liberal colapsada

Este breve texto tiene una finalidad polémica, incluso provocadora, como ya lo anuncia su título. No pretende ser un ensayo académico en torno al debate interminable sobre la existencia o no de la democracia en Colombia y los numerosos “apellidos” politológicos para caracterizarla, que van desde la “democracia formal”¹, pasando por “democracia restringida”²; “democracia consociacional”³; “democracia asediada”⁴; “Mayorías sin democracia”⁵ hasta llegar a la imaginativa “democracia par-

ticipativa”⁶ de nuestra ponderada y nominal Constitución del 91⁷. Entre otras cosas, porque el eclipse y casi colapso mundial de la democracia liberal --entendida esta como la vigencia plena de un Estado de derecho que promueve y protege eficazmente las libertades políticas, la supre-

¹ <https://books.google.com.co/books?id=JsIOAAAAMAAJ>

² <file:///C:/Users/admin/Downloads/74721-Texto%20del%20art%C3%A1culo-396902-1-10-20180905.pdf>

³ <https://ediciones.uniandes.edu.co/Paginas/DetalleLibro.aspx?lid=568>

⁴ <https://journals.openedition.org/nuevomundo/31583>

⁵ https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_165.pdf

⁶ Realmente inexistente, pues de lo que se trata es siempre de mecanismos de participación ciudadana complementarios y subordinados a la democracia representativa, como se deduce de los artículos de la Constitución Política de 1991: 3, 40 y 103 y la ley Estatutaria 1757 de 2015. Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>.

⁷ Siguiendo la taxonomía propuesta por Karl Loewenstein sobre las constituciones políticas, se entiende por nominal aquella que contiene artículos sin capacidad normativa reguladora de la realidad política y social, pues se limitan a postular derechos y relaciones de poder que deben materializarse en el futuro. Tales serían los 10 primeros artículos del título primero “De los principios fundamentales” de la Carta del 91, que contiene una agenda democrática y social propia de un Estado Social de derecho por forjar. Teoría de la Constitución: [file:///C:/Users/admin/Downloads/Teoria%20de%20la%20constitucion%20-%20Loewenstein%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/Teoria%20de%20la%20constitucion%20-%20Loewenstein%20(2).pdf)

macía de los intereses generales y de los bienes públicos sobre los corporativos y particulares, junto a la defensa a ultranza del pluralismo social, político y étnico-- convierte en casi superflua e innecesaria una digresión filosófica e incluso politológica⁸ sobre su actual existencia.

Ello se expresó de manera cinematográfica, con guión y puesta en escena digna de Hollywood⁹, en la toma del Capitolio norteamericano durante la tensa transición de la presidencia de Donald Trump a la actual de Joe Biden, cuya administración democrata está empeñada en la deportación inmediata y masiva de haitianos y migrantes de Centroamérica, incluso con mayor eficacia y velocidad que la republicana de Trump con su muro de ignominia. Esa crisis internacional de la democracia también se expresa en la transformación de la Unión Europea en un supermercado libre de fronteras --excepto la británica-- y en una fortaleza policiva profundamente hostil a millones de migrantes. Tan hostil que no solo los ahoga en las profundidades del mediterráneo¹⁰, sino que les niega en sus fronteras el “derecho a tener derechos”, el ejercicio de su ciudadanía, convirtiéndolos en una especie de parias confinados en refugios, cuanto más alejados de sus fronteras y territorios mejor, como acontece en Turquía y Grecia.

Así las cosas, en menos de tres décadas, pasamos de la apología del triunfo planetario de la democracia representativa liberal, en el exitoso libro de Francis Fukuyama (1992)¹¹ --no por casualidad un estadounidense de ascendencia asiática, japonesa-- a su eclipse progresivo y la práctica desaparición del ejercicio real de la ciudadanía, pues lo que hoy

tiende a predominar es la soberanía de los poderes de facto de una mercadocracia planetaria profundamente imbricada con economías ilegales¹², junto a la manipulación eficaz de millones de conciencias a través de los algoritmos y las Fake News que circulan vertiginosamente por las redes sociales del planeta poniendo en jaque el fin del poder estatal¹³.

No de otra forma pueden explicarse en el 2016 tres triunfos en línea con contenidos políticos, sociales y económicos profundamente antidemocráticos: la presidencia de Donald Trump (8 de junio); el Brexit en Gran Bretaña (31 de junio) y el rechazo al Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Farc-Ep (3 de octubre). Triunfos electorales que, no obstante las abismales diferencias existentes entre dichos Estados y sociedades, tienen en común hasta hoy dos dimensiones. La primera es el efecto devastador sobre sus instituciones públicas, cada vez más desdibujadas en su configuración democrática y sus consecuencias traumáticas en el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de sus ciudadanos, agravadas por la pandemia del Sars-Cov2.

Los riesgos de la “democracia participativa”

Y la segunda, menos visible, pero de consecuencias más profundas, la paradójica confirmación de que las elecciones y especialmente la utilización de mecanismos de participación ciudadana --como el referéndum en Gran Bretaña y el plebiscito en nuestro caso-- se convierten en la mayor amenaza para la existencia y consolidación de la democracia liberal y su Estado de derecho. Tal paradoja, más allá de las cuestiones circunstanciales y coyunturales que gravitaron en forma condicionante sobre la voluntad de los ciudadanos en ambas sociedades --tales como el rechazo a los migrantes en el Reino Unido y su decisión entremezclada de xenofobia y aporofobia, así como en Colombia el odio visceral de secto-

⁸ Al respecto, el libro de Levitsky y Ziblatt (2018) es una pertinente y rigurosa investigación de ese eclipse de la democracia liberal.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=eqRKjCull1A>

¹⁰ Al respecto, se puede ver el dramático documental de Ai Weiwei: “A la deriva: Arte, derechos humanos y refugiados” | DW Documental <https://www.youtube.com/watch?v=lr-Vl41ngFtA>

¹¹ https://blogs.elconfidencial.com/cultura/el-erizo-y-el-zorro/2019-06-18/francis-fukuyama-el-fin-de-la-historia-aniversario_2074702/

¹² <https://www.traficantes.net/libros/il%C3%ADcito>

¹³ <https://fppchile.org/es/blog/resena-el-fin-del-poder/>

res sociales representativos y poderosos¹⁴ contra las Farc-Ep por sus excesos criminales— se encuentra el carácter inadecuado de dichos mecanismos de participación ciudadana para definir asuntos cruciales y vitales que no deben ser sometidos a un juego de suma cero¹⁵, pues tales mecanismos tienden más a agudizar los conflictos y conducen inevitablemente a la polarización de los ciudadanos en bandos casi irreconciliables. Ello se debe, como lo señala Sartori (1992), a que mecanismos como el plebiscito y el referéndum son “concluyentes y necesariamente de suma nula: la mayoría (refrendaria) lo gana todo, y quien queda en minoría, incluyendo aquí a las minorías intensas, lo pierde todo. De lo que se desprende que en las sociedades segmentadas (divididas por, y entre, intensas minorías religiosas, étnicas o de otro tipo), así como sobre cuestiones calientes (como, por ejemplo, la integración racial), el referéndum es contraproducente: no acaba con los conflictos, sino que, por el contrario, los agrava. Quien recomienda una indiscriminada y cada vez mayor decisión directa del Demos y, por consiguiente, la democracia refrendaria ignora (para empezar) el problema de la intensidad”¹⁶.

Apreciación totalmente válida para el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz, una materia “caliente” que ya estaba zanjada por el artículo 22 de nuestra Constitución Política al mandar que *“la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*. Pero Santos, su equipo negociador y, al parecer, la delegación de las Farc-Ep cayeron en el espejismo de la legitimación democrática por la vía del plebiscito y la participación ciudadana, sin perder de todo el principio de realidad, pues la ley que lo convocó apenas exigía un 13% del censo electoral para que

fuera válido, reformando incluso la ley estatutaria 1757/2015 que exige un 50% de participación electoral para su aprobación, según el artículo 41. Lo anterior es un indicador clave de la precaria existencia de una ciudadanía política entre nosotros, es decir, de aquella que delibera y vota por su propia conciencia e iniciativa, más allá de los estímulos clientelistas, de prebendas personales o familiares y de eventuales contrataciones públicas o favorecimientos patrimoniales.

Es muy significativo que en los dos eventos electorales más importantes de nuestra reciente vida política, la elección de los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, el 9 de diciembre de 1990 y el plebiscito por la paz, el 2 de octubre de 2016, las tasas de participación hayan sido tan bajas. En el primero, apenas del 30 %¹⁷ y en el segundo del 37.43 %¹⁸, tasas que revelan de manera dramática la precaria existencia de una ciudadanía deliberativa, consciente de su poder político en la toma de decisiones, de las cuales depende precisamente la existencia de la democracia representativa y del Estado de derecho liberal. En el caso de la Constituyente, es evidente que las maquinarias políticas no participaron, pues allí no había emolumentos ni incentivo material alguno para movilizar a los electores. Allí solo se definiría algo insignificante para los políticos de profesión: el carácter del Estado y los derechos de la ciudadanía, que cuentan muy poco en las elecciones, pues en ellas son los poderes fácticos, tanto los ilegales de las economías criminales y emergentes como los institucionales (la actual reforma de la ley de garantías electorales es el más grotesco ejemplo¹⁹), junto a los grandes intereses económicos y corporativos, los que en la realidad deciden quién gobierna, en beneficio de qué sectores sociales e intereses económicos y cómo se gobierna. Según los anteriores resultados, podríamos concluir, como

¹⁴ Liderados por el Centro Democrático, cuya campaña a favor del NO en el plebiscito fu un ejemplo de la manipulación de prejuicios y odios, como lo reconoció su responsable, Juan Carlos Vélez Uribe, en entrevista con el diario “La República”: <https://www.youtube.com/watch?v=9Jwuk-fGbrs>

¹⁵ <https://razonpublica.com/la-paz-es-un-juego-de-suma-positiva/>

¹⁶ Sartori, Giovanni, Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, 1992.

¹⁷ <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/coelasa.html>

¹⁸ https://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito_sobre_los_acuerdos_de_paz_de_Colombia_de_2016

¹⁹ <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/ley-de-garantias-plenarias-de-senado-y-camara-aprobaron-su-suspension-y-eliminaron-blindaje-a-contratacion-en-regiones-en-epoca-electoral/202124/>

irónicamente lo expresó en alguna ocasión Jorge Luis Borges, que “la democracia es un abuso de la estadística”²⁰. Pero en nuestro caso no cabe semejante ironía literaria, puesto que la “democracia” colombiana niega radicalmente la condición mínima para su existencia, como es precisamente la paz política, así se realicen periódicamente elecciones ininterrumpidas en las que siempre ganan minorías concurrentes en las urnas, puesto que la abstención suele ser superior al 50% del censo electoral. Nuestra participación electoral en los últimos 30 años oscila entre el 32 y el 50%, siendo la más baja de Latinoamérica, según Dieter Nohlen²¹. Pero, sobre todo, porque dichas elecciones se realizan en contextos donde la violencia o la amenaza de la misma, termina siendo determinante en los resultados, como a continuación se expondrá.

Del mito democrático a la mitomanía democrática

La democracia es el mito fundante de la modernidad política, puesto que nadie pone en duda su existencia como presupuesto de legitimidad política racional, derivada de la voluntad del Demos o Ciudadanía, proclamada solemnemente en cartas constitucionales que la revisten de una aureola de intangibilidad y sacralidad secular casi inexpugnable a todo cuestionamiento, incluso a los mismos hechos que la niegan y refutan, como la violencia política o la ausencia de pluralismo partidista y de elecciones competitivas y legales. Tanto es así que incluso hoy el totalitarismo político, económico, social e, incluso, sanitariamente más exitoso en la contención de la pandemia Covid-19 reclama con ahínco dicha legitimidad bajo la denominación de República Popular China, así como los regímenes con fuerte raigambre teocrática como la República Islámica de Irán o autocracias hereditarias como Corea del Norte y, en nuestras latitudes, regímenes como Cuba, Nicaragua y Venezuela, reivindican al

pueblo como soberano. En todos ellos, solemnemente se convoca periódicamente al pueblo a elecciones para refrendar la legitimidad política de sus autoridades. Como lucidamente lo escribe Raimon Panikkar (1999), el “*mito* es aquel horizonte de inteligibilidad, aquello que creemos de tal manera que ni siquiera somos conscientes de que lo creemos: *es evidente, cela va de sois, is taken for granted, y no se discute*” (182).



Dicho mito democrático en la historia de Colombia ha tenido momentos de quiebre, especialmente cuando sus protagonistas y taumaturgos apelan a la violencia política para imponerse sobre sus adversarios. Tal fue la coyuntura conocida como La Violencia y quizá ningún protagonista haya expresado dicho quiebre de manera más vehemente y contundente que Carlos Lleras Restrepo en su célebre intervención en el Senado el 29 de octubre de 1949, de la cual vale la pena citar los siguientes apartes:

²⁰ <https://blogs.elespectador.com/politica/calicanto/la-vi-da-pongamonos-acuerdo>

²¹ https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf

“La violencia ha sido planificada para conseguir determinados resultados electorales, y la prueba de ello está en el cambio de frente del partido conservador. Aquí nos dijeron, en efecto, los oradores de ese partido que combatían la ley que anticipaba las elecciones porque con el adelanto de la fecha no se alcanzaba a revisar la cédula y que, en esas condiciones, se estaba jugando con cartas falsas y el liberalismo quería asegurarse una mayoría por medio del fraude ¿Qué ha cambiado desde entonces? ¿Han cambiado las cédulas? ¿Se ha hecho la revisión de ellas? No, señor Presidente, nada de eso ha cambiado, y, sin embargo, el partido conservador, que ayer decía que no podía aceptar el resultado de unas elecciones que forzosamente estarían manchadas por el fraude y que el fraude era seguro porque el liberalismo contaba con las cédulas de los difuntos y otras monsergas por el estilo, hoy se presenta y dice: haremos las elecciones por todos los medios y las tenemos ganadas; el doctor Laureano Gómez está prácticamente electo como presidente de la República, y el partido liberal tiene miedo y por eso propone fórmulas de paz. Pero, ¿por qué considera el Partido Conservador que ganará las elecciones? ¿Acaso el liberalismo no registró hace tres meses más de ciento cincuenta mil votos de mayoría en el país? ¿Será que el liberalismo se ha dividido y no apoya con suficiente entusiasmo la candidatura del doctor Echandía? ¿Será que nuestros efectivos humanos han descendido por muerte natural o por emigración voluntaria? No, señores del Senado. La confianza del partido conservador se funda exclusivamente en que está contabilizando día a día los efectos desoladores de la violencia criminal, ejercida metódica y sistemáticamente en toda la República, y en la voluntad inquebrantable de llevar esa violencia hasta sus límites extremos. No ha sido otra cosa lo que ha cambiado la posición del partido conservador y sus opiniones sobre los probables resultados electorales” (Lleras, 1955, p. 206-207).

Como consecuencia de lo que entonces denominó Lleras Restrepo “la técnica de la violencia”, el partido liberal se abstiene de participar en los comicios presidenciales de 1950, y Laureano Gómez asume la presidencia sin contendor alguno en las urnas. El mito democrático ha naufragado en una sangrienta marejada de odios, que cubre desde los ámbitos más públicos hasta los más familiares, personales e íntimos. Así lo reclama Lleras Restrepo en su discurso ante el Senado:

“Y quiero decirle otra cosa al partido liberal: nuestros copartidarios que están cayendo bajo las balas y los puñales no están siendo víctimas de individuos aislados, sino víctimas de un partido y de un sistema. Siendo eso así, no tiene sentido que nosotros hagamos distinciones sin fundamento entre los miembros de ese partido, entre los que ejercen directamente la violencia y los que incitan a ella o la justifican con sus sofismas. Mientras la paz que demandamos no se nos otorgue, acordémonos de los liberales que están siendo sacrificados y digamos: ninguna relación tendremos de ahora en adelante con los miembros del partido conservador; mientras no se ofrezca una República distinta, garantías que pongan fin a este oprobio, *las relaciones entre liberales y conservadores, rotas ya en el orden público, deben estarlo igualmente en el orden privado*” (Lleras, 1955, p. 212).

No es del caso continuar con un recuento de la vorágine de Violencia contra los liberales en el interrumpido período presidencial de Laureano Gómez, reemplazado durante su licencia por el designado a la Presidencia de la República, Roberto Urdaneta Arbeláez,²² desde 1951 hasta 1953. Basta anotar que, según el investigador Paul Oquist en su libro *Violencia, conflicto y política en Colombia*²³, durante

²² <http://historico.presidencia.gov.co/asiescolombia/presiden-tes/54.htm>

²³ https://books.google.com.co/books/about/Violencia_conflicto_y_pol%C3%ADtica_en_Colom.html?id=loRAAAAA-YAAJ&hl=es-419

dichos años se registró el más alto número de homicidios políticos, comenzando 1950 con la cifra de 50.253 víctimas, que para entonces representaba una tasa de 447 homicidios por cien/mil habitantes, y los siguientes dos años, respectivamente, 10.319, 13.250 para terminar en 1953 con 8.650, para un total de 82.472 víctimas mortales.

El 13 de junio de 1953 se propicia el llamado “Golpe de Opinión”²⁴, según el eufemismo de Darío Echandía, que lleva a la presidencia al teniente general Gustavo Rojas Pinilla y, paradójicamente, bajo una dictadura militar, como gobierno de facto políticamente respaldada por el partido liberal y la fracción del partido conservador liderada por Mariano Ospina Pérez, en 1954 el número de víctimas mortales por causa de la violencia política disminuye a 900, aumenta ligeramente en 1955 a 1.013, se incrementa en 1956 a 11.316 y en el 57 a 2.877, cuando por la presión del paro cívico liderado por una coalición política empresarial, Rojas Pinilla abandona la Presidencia de la República.

No deja de ser muy significativo que bajo la dictadura de Rojas Pinilla el número total de víctimas por la violencia política haya sido de 15.926, comparada con la del civilista Laureano Gómez que concluye su gobierno con 82.472 víctimas mortales. Quizá esta paradoja contenga una de las claves de la dominación política elitista de ambos partidos tradicionales y es la raigambre profundamente belicista y autoritaria de sus máximos líderes, complementada por su enorme capacidad para instrumentalizar a la Fuerza Pública, en algunas ocasiones a la Policía Nacional, como sucedió con los temibles chulavitas, en otras al mismo ejército, como lo hizo Laureano Gómez en los albores de la guerra fría enviando destacamentos militares a la guerra de Corea o con la promoción Liberal-Conservadora Ospina de Rojas Pinilla a la Presidencia, tratando de legitimar un gobierno de facto con el eufemismo de golpe de opinión.

No es este el lugar para profundizar esa simbiosis autoritaria y tanática entre el poder civil y el militar, que fue la piedra angular de las guerras civiles durante el siglo XIX, pero sí para afirmar que dicha

peculiar relación es la que ha permitido hasta la fecha sostener mitos tan arraigados y falaces como la supuesta civilidad de las Fuerzas Armadas junto al profundo y auténtico espíritu democrático y republicano de los partidos tradicionales y sus líderes, simplemente por la continuidad ininterrumpida de elecciones desde 1957 hasta la actualidad. Una continuidad acompañada de la mayor violencia política en todo el continente, con un número de víctimas mortales y de violación sistemática de los derechos humanos muy superior a la de todas las dictaduras militares del cono sur, pero logrando proyectar nacional e internacionalmente la imagen, casi incólume, de ser la democracia más profunda y estable de América Latina. Sin duda, la más profunda en fosas comunas y estable en la perpetuación de víctimas irredentas y de victimarios impunes, que es lo que constituye la quinta esencia de un régimen político electofáctico, aquel que realiza periódicamente elecciones, pero bajo la influencia y la dinámica condicionante y determinante de los poderes de facto, tanto los ilegales como los legales e institucionales. Esa consolidación del régimen político electofáctico alcanza su máxima expresión con el triunfo presidencial de Álvaro Uribe Vélez en el 2002.

La “Seguridad democrática” y el régimen político electofáctico

Álvaro Uribe asume la presidencia cabalgando como jinete apocalíptico sobre la guerra contra las Farc-Ep, con el apoyo de una población hastiada y atemorizada por los secuestros y atentados de dicha guerrilla, lo cual le permite avanzar en su estrategia de “seguridad democrática”, al tiempo que cuenta con todo el respaldo de los comandantes paramilitares que lo apoyaron en su campaña presidencial. Quizá la entrevista más breve y reveladora sobre el significado del fenómeno paramilitar y su transmutación en parapolítica, fue la concedida por Salvatore Mancuso, Comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para el noticiero privado de televisión de la Radio Cadena Nacional (R.C.N), al periodista y redactor judicial Juan Carlos Giraldo, el 28 de abril de 2008, en su emisión central de siete de la noche. La trascendencia y gravedad de tales revelaciones, muy probablemente haya tenido re-

²⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Colombia_de_1953



lación directa con la decisión del presidente Uribe de ordenar la extradición a Estados Unidos de los comandantes paramilitares el 13 de mayo de 2008, apenas 20 días después de la emisión televisada de la citada entrevista. En ella, Mancuso revela las dinámicas de las relaciones políticas y electorales entre las AUC y los políticos regionales, así como el éxito de las mismas expresado en la composición del Congreso de la República y lo que denominará “la infiltración de todas las instancias de poder”. La entrevista puede verse en Youtube, en el enlace <http://www.youtube.com/watch?v=sf4XNpH-bwOk&feature=related>, pero por su importancia y para el correspondiente análisis detallado, se transcribe a continuación la emisión de la misma:

Juan Carlos Giraldo (J.C.G): Para Salvatore Mancuso está clarísimo que lo que está ocurriendo en el Congreso de la República es el síntoma de una enfermedad que vive Colombia en regiones donde mandan los Paras y otras donde manda la guerrilla.

Salvatore Mancuso (S.M): Estos síntomas inician por las autodefensas, porque somos los primeros que hemos tenido que avanzar en unos procesos judiciales contando la verdad de lo sucedido. En la medida que avance la guerrilla a contar las verdades y luego el narcotráfico a contar las verdades, más de la mitad del Congreso de la República estará vinculado a estos fenómenos que se dieron regionalmente en las diferentes zonas de Colombia. Lo que dije fue que el 35% del Congreso fue elegido en zonas donde habían estado las Autodefensas. En esos estados nosotros fuimos los que cobramos tributación, impartimos justicia, tuvimos el control territorial y militar de la región y todas estas personas que querían hacer política en la región tenían que venir y concertar con los representantes políticos que teníamos allí.

J.C.G: ¿Se quedó usted corto con el tema del 35% del Congreso, es más?

S.M: Quizá me quedé corto. Estoy diciendo que, en combinación de las confesiones de

autodefensas y guerrilleros, va a superar con creces el 50% del Congreso de la República vinculados a estos fenómenos de actores regionales ilegales.

J.C.G.: O sea, usted cree que van a venir muchas más detenciones de la Corte y de la Fiscalía por el tema.

S.M.: Con absoluta seguridad.

J.C.G.: Es que no duda al afirmar que eligieron congresistas en todo el país.

S.M.: Sí, eso es cierto. Igual hacíamos también con alcaldes, igual se hicieron pactos para Gobernación, de todo eso hemos hablado nosotros en las versiones libres.

J.C.G.: ¿En cuántos departamentos?

S.M.: Bueno, específicamente se habló de Sucre y de Córdoba, porque Diego Vecino me dio la información concerniente a Sucre. Recordemos que a Diego Vecino y a Cadena les di autonomía en el manejo de esas regiones a partir del año 1999.

J.C.G.: O sea en todas las regiones del país ustedes eligieron congresistas, lo que cambiaba era la mecánica y la forma de hacerlo.

S.M.: Lo que cambiaba era la mecánica, muchos tenían mecánicas diferentes. Yo le estoy explicando cómo funcionaba en mi caso específico.

J.C.G.: ¿En todas las regiones del país ustedes eligieron congresistas?

S.M.: Lógicamente que en todas las regiones del país se eligieron congresistas. ¿Y quiénes los eligieron? Esas poblaciones que direccionábamos directamente nosotros.

J.C.G.: Por eso propone que se reforme la ley de justicia y paz, para que los congresistas vinculados a la parapolítica se acojan a ella.

S.M.: La ley como está es insuficiente porque induce a que las personas no cuenten la

verdad. Hay que mirar cómo se reforma, no para nosotros, porque estamos asumiendo la responsabilidad y estamos dentro de un componente carcelario. Para la sociedad, que suceda como en Sudáfrica, para que haya reconciliación que es lo importante dentro de un proceso de paz.

J.C.G.: Cuando habla de sociedad, ¿a quién se refiere concretamente?

S.M.: A la sociedad en su conjunto, con los actores de poder, políticos, económicos, sociales.

J.C.G.: ¿Cuál era entonces el mecanismo con esos políticos aspirantes a corporaciones que ustedes llevaban a la región?

S.M.: La mecánica no era igual en todas partes. Yo le voy a explicar cómo aplicaba yo este mecanismo de elección de congresistas. En el caso específico de Miguel de la Espriella y Eleonora, por ejemplo. Eleonora era una muchacha casada con un médico que ejercía en el puesto de salud de Caramelo. Nosotros la apoyamos para que fuese elegida al Concejo de Tierra Alta. De allí luego la apoyamos para que fuese electa y saliera a la Cámara de Representantes. Ella no tenía ninguna posibilidad de salir electa a la Cámara de Representantes, sin el apoyo de las Autodefensas. Yo me reuní con todos los líderes políticos de Córdoba, hablé con ellos, les pedí el favor de que me dieran entre el 5 al 10 por ciento de la votación que ellos le ponían a sus caciques y líderes políticos tradicionales y se lo pusieran a Eleonora. Para mostrarle a la clase política dirigente si no cumplían en la función que le corresponde y los pactos que estaban haciendo con las poblaciones, nosotros, las Autodefensas, en alianza con esta población teníamos la capacidad de elegir a los congresistas que realmente representaran los intereses de la población, que son los mismos intereses de las Autodefensas. Así que por eso sacamos una muchacha, una señora como Eleonora, sin ninguna representatividad, campesina,

sin ninguna opción o posibilidad de llegar al Congreso y la hicimos congresista con la mayor o la segunda mayor votación que hubo en Colombia al Congreso de la República.

J.C.G.: ¿Y con Miguel de la Espriella? Que ya venía de tradición política.

S.M.: Que tenía una tradición política con su padre, cincuenta años de historia política en el Departamento, tampoco tenía opción de llegar al Senado de la República, me dijo a duras penas puedo hacerme elegir yo como Representante a la Cámara, menos podría yo elegirme como Senador y a arrastrar a Eleonora como Representante. Le dije: No te preocupes Miguel, yo me encargo de conseguir la votación de ustedes con los líderes nuestros. Tú tienes un trabajo político, sigue con él, con la poca o mucha votación que tengas, que el resto de los votos yo me encargo de ponértelos a ti y a Eleonora. Yo les aseguro que ustedes obtienen las dos curules.

J.C.G.: Y también explicó como fue la reunión con el senador Mario Uribe, por la cual el congresista antioqueño hoy fue capturado por la Fiscalía. ¿Los jefes políticos de esos provincianos de alguna manera sabían que esos provincianos estaban en contacto con ustedes?

S.M.: Claro, porque ellos estuvieron en el Congreso, tuvieron la representación y alianzas dentro del Congreso, se aliaron y esas alianzas produjeron beneficios.

J.C.G.: Mario Uribe, por ejemplo, ¿Cuándo va a visitarlo a usted a través de la Doctora Eleonora Pineda, sabía que ella tenía contactos con usted?

S.M.: Pues Eleonora lo lleva a una reunión conmigo precisamente para tratar unos temas de lo que visualizábamos que podía ser un proceso de negociación y del apoyo que requeríamos nosotros a nivel central, en el Gobierno Nacional, para poder avanzar y

llevar a buen término un proceso de negociación.

J.C.G.: ¿Mario Uribe hizo pacto con ustedes a través de Eleonora Pineda?

S.M.: No, no fue un pacto. Nosotros llamamos a Mario Uribe, básicamente yo le dije a Eleonora que quería conversar con el doctor Mario Uribe para exponer lo que yo visionaba de un proceso de negociación que le beneficiara a la Nación y que llevara a disminuir la espiral de violencia que se estaba convirtiendo en una catástrofe humanitaria.

J.C.G.: ¿Usted recuerda exactamente cuándo fue eso, antes de elecciones al Congreso o después?

S.M.: Yo no recuerdo la fecha exacta de la reunión.

J.C.G.: O sea ¿Ustedes no veían a Mario Uribe como una persona importante para la causa de ustedes?

S.M.: Sí, a todos los políticos de la Nación los veíamos como personas importantes para la causa que teníamos, que el objetivo primordial era la consecución de la paz.

J.C.G.: Según Mancuso de la infiltración no se salvó nadie. ¿Ustedes permearon todas las instancias de poder?

S.M.: Todas las instancias del poder.

J.C.G.: ¿Incluida la justicia?

S.M.: Todas las instancias del poder.

J.C.G.: ¿La Fiscalía?

S.M.: Todas las instancias del poder.

J.C.G.: ¿Y la Corte?

S.M.: Todas las instancias del poder.

J.C.G.: Y reveló que el narcotraficante Giorgio Sale era socio de las Autodefensas y un hom-

bre con acceso a todas las altas Cortes de la justicia.

S.M: Eso era de público conocimiento. Las buenas relaciones que él tenía a nivel nacional.

J.C.G: Pero ¿usted hablaba con él de este tema?

S.M: Bueno, él algunas veces hacía comentarios de toda esa serie de situaciones.

J.C.G: ¿A qué tipo, de cuáles Cortes?

S.M: No recuerdo exactamente los nombres.

J.C.G: Aclaró su versión sobre su supuesto contacto con el entonces periodista Francisco Santos y dijo que no se ha retractado.

S.M: No, yo no me he retractado. Yo conté la verdad de los hechos sucedidos.

J.C.G: O sea, ¿Se ratifica en que ellos (sic), Francisco Santos, ¿pidió la ayuda de ustedes para fundar un Bloque Capital, en la capital del país?

S.M: Sí, claro que sí. Sí, lo dijo entre chanza, en Bogotá hay que crear un Bloque Capital. Un Bloque, no capital, que combata a la guerrilla en la capital de la República. Y, como chanza o chiste, Castaño le dijo: un Bloque Capital, usted debiera ser el comandante de ese Bloque. Él dijo: No, no, yo, ¿Cómo se le ocurre que podría estar vinculado a una situación de estas!

J.C.G: Y también explicó el alcance de las declaraciones sobre un supuesto encuentro con el dirigente político Juan Manuel Santos. Encuentro que supuestamente ocurrió en pleno escándalo del proceso 8.000, cuando Samper era presidente, hace más de 10 años.

S.M: Lo que yo dije fue que él asistió a una reunión con el comandante Castaño. Reunión a la que el comandante Castaño me invitó. Básicamente estaba pidiéndonos pruebas de la participación del Cartel del Norte del Valle en la financiación de la campaña del

Doctor Samper. El comandante Carlos Castaño le dijo que sí podía conseguirlas, que sí tenía conocimiento de eso, que la haríamos pública. Pero que primero la guerrilla tendría que hacer un pronunciamiento, diciendo que estaba dispuesta a avanzar en un proceso de negociación para entrar a una Constituyente. En ese momento nosotros entrábamos a aportarles pruebas y producto de esa constituyente conminaban al presidente Samper de esa época a renunciar.

J.C.G: Juan Manuel Santos ya fue exonerado por la Fiscalía, que no creyó en las acusaciones de Mancuso. Por su parte, Francisco Santos, pidió a la Fiscalía que también lo investigaran.

Al confrontar las respuestas de Mancuso en la anterior entrevista con los fenómenos y hechos políticos a los que alude, especialmente los resultados electorales obtenidos por aquellos candidatos al Congreso que apoyaron las AUC y las coaliciones fraguadas con políticos regionales, se confirma la veracidad y exactitud de sus respuestas. En efecto, las investigaciones más rigurosas y completas realizadas por la Corporación Nuevo Arco Iris, a cargo del académico Mauricio Romero y de León Valencia, publicada bajo el título: *"Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos"*, en el 2007, y posteriormente, en el 2010, el libro *"Y refundaron la Patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano"*, editado por Claudia López Hernández, con los aportes investigativos de reconocidas ONG, como la misma Corporación Nuevo Arco Iris, Grupo Método (Luis Jorge Garay), Congreso Visible (Elisabeth Ungar), Dejusticia (Mauricio García Villegas) y MOE (Misión de Observación Electoral) con Sol Ángela Gaitán Cruz y Tatiana Acevedo Guerrero, no sólo aportan las pruebas concluyentes sobre la fusión de la política con el crimen, sino que además revelan la forma como se produjo la imbricación del proyecto político liderado por Álvaro Uribe Vélez desde su gobernación del Departamento de Antioquia, entre 1995 y 1997, y posteriormente en su campaña presidencial del 2002, la reforma de la Constitución de 1991, instaurando la reelección presidencial inmediata, y luego su triunfo en el 2006.

De esta forma, Uribe Vélez, con su triunfo electoral prácticamente legitima el régimen electofáctico, como se puede deducir de las siguientes declaraciones de correligionarios que llegaron al Congreso de la mano brindada por los grupos paramilitares en sus respectivas regiones, firmando pactos como los de Santa Fe de Ralito y Chivolo.

Pactos políticos del régimen electofáctico

El primero en hacerlo fue el senador Miguel de la Espriella, en declaración publicada en el periódico El Tiempo, el domingo 26 de noviembre de 2006, como dirigente del partido “Colombia Democrática”, organización fundada por el Senador Mario Uribe y su primo, el Presidente, Álvaro Uribe Vélez. El Senador de La Espriella comienza por recordar que en el año 2001:

“Nos llegó una citación. Pensaba que era a algunos políticos de Córdoba, después me di cuenta que no era sólo los de Córdoba sino de muchísimos políticos de diferentes regiones del país. Ahí estuvieron congresistas, gobernadores, alcaldes, concejales, diputados y en ese momento nos hablaron Castaño y Mancuso, nos hablaron unos profesores venidos de la Universidad de la Sorbona y propusieron la creación de un movimiento comunal y político que de alguna manera defendiera las tesis de las autodefensas y que propendiera por un proceso de paz con las autodefensas. Esa fue una reunión que se hizo en Ralito, tengo que decirlo... Con posterioridad a esa reunión se nos solicitó la firma de un documento. Todos lo firmamos. Todos los que estábamos ahí sin excepción. Ahí hubo liberales que salimos del partido y liberales que se mantienen en el partido. Hubo conservadores. Hubo personas que ocupan cargos en el gobierno. Hubo líderes gremiales. Ahí se estaba planteando la creación de un movimiento que respaldara la creación de

un movimiento político con una visión más nacionalista”.²⁵

Curiosamente, el movimiento político que constituye Álvaro Uribe Vélez para su campaña presidencial de 2002 mediante la recolección de firmas se denominará “PRIMERO COLOMBIA”, y promovió su proyecto político programático con un MANIFIESTO DEMOCRÁTICO de 100 puntos, entre los cuales cabe destacar los puntos 33, 38 y 39, pues contienen, en medio de su ambigüedad y contradicciones, la expresión gubernamental del espíritu paramilitar contrainsurgente, empeñado en vincular a la población civil “sin paramilitarismo”, con “frentes locales de seguridad” y “Día de recompensa”:

“**Punto 33.** Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, **hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.**”

“**Punto 38.** Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia”.

“**Punto 39.** Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el “Día de la Re-

²⁵

Redacción El Tiempo. (18 de diciembre de 2006). Senador Miguel de la Espriella nombró a 9 políticos que se habrían reunido con ‘paras’ en Ralito. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3371930>

compensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competente".

Dichos puntos se materializarían posteriormente en la fatídica Directiva 029 de 2005 del Ministerio de Defensa, fijando recompensas en dinero y otros incentivos laborales a miembros de la Fuerza Pública, según el número de bajas guerrilleras reportadas. Ello desembocó en los cínicamente denominados "falsos positivos", para referirse a las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes secuestrados en barrios populares y luego presentados como "guerrilleros o terroristas dados de baja en combate". Al respecto, el relator especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias, profesor Philip Alston, en su declaración inicial sobre los resultados de su investigación, realizada entre el 8 y 18 de junio de 2009, concluye sobre la responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública y la de los grupos paramilitares, lo siguiente:

"La preocupación más preponderante es la incidencia de los llamados "falsos positivos", y los ejemplos que más publicidad han recibido, es decir, los homicidios de jóvenes de Soacha en 2008. El fenómeno es muy conocido. Un "reclutador" engaña a la víctima con falsas pretensiones y la lleva a una localidad remota. Allí, al poco tiempo de llegar, miembros del ejército matan al individuo. Luego se manipula el lugar de los hechos para que parezca que la persona fue dada de baja legítimamente en el fragor de un combate. A menudo se hace una fotografía en la que sale vistiendo uniforme de guerrillero con un arma o granada en la mano. Las víctimas suelen ser enterradas de manera anónima en fosas comunes, y los asesinos son premiados por los resultados conseguidos en la lucha contra la guerrilla. Sin embargo, hay dos problemas con el relato que se centra en los falsos positivos y en Soacha. El primero se debe

a que la expresión "falsos positivos" brinda una suerte de aura técnica para describir una práctica que se caracterizaría mejor como el asesinato a sangre fría y premeditado de civiles inocentes, con fines de beneficio. El segundo es que el enfoque en torno al caso de Soacha fomenta la percepción de que se trata de un fenómeno limitado, tanto geográficamente, como en el tiempo. Aunque las matanzas de Soacha fueron flagrantes y obscenas, mis investigaciones demuestran que son simplemente la punta del iceberg. He entrevistado a testigos y a supervivientes que describieron matanzas muy similares en los departamentos de Antioquia, Arauca, Valle del Cauca, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Vichada. Una cantidad importante de unidades militares estaban involucradas en ello... Según todos los indicios, los paramilitares desmovilizados forman una parte preponderante de los grupos armados ilegales. Las desmovilizaciones efectuadas después del 2003 y las políticas de reintegración no han logrado evitar que antiguos paramilitares maten y participen en otros actos criminales. Aunque han sido detenidos paramilitares de alto nivel, no parece ser que se hayan desmantelado completa y eficazmente las estructuras económicas, de mando y de control de los paramilitares. Además, hay un nivel alarmante de impunidad en relación a antiguos paramilitares, y la investigación y enjuiciamiento de ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones de derechos humanos cometidas por ex paramilitares dejan mucho que desear"²⁶.

²⁶ Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias. Boletín de prensa versión en español. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/relatoresespeciales/2009/Colombia%20Press%20statement.pdf>

Régimen político electofáctico en el Congreso

Al avanzar el proceso de desmovilización de los comandantes y miembros de las Autodefensas, quedaría al descubierto la fusión de la política con el crimen y su significativa representatividad en el Congreso, según las siguientes declaraciones de sus máximos comandantes José Vicente Castaño, Salvatore Mancuso y Jorge 40, respectivamente:

“Hay una amistad con los políticos en las zonas donde operamos. Hay relaciones directas entre los comandantes y los políticos y se forman alianzas que son innegables. Las autodefensas les dan consejos a muchos de ellos y hay comandantes que tienen sus amigos candidatos a las corporaciones y a las alcaldías”²⁷ Y ante la proximidad de las campañas electorales, el consejo impartido a los comandantes en las diferentes regiones fue: “Tratar de aumentar nuestros amigos políticos sin importar el partido a que pertenezcan”.

En una de sus entrevistas a la revista *Semana*, Salvatore Mancuso, cuando se discutía la futura ley de Justicia y Paz en el Congreso, reveló que su aspiración política no era de índole personal, sino la expresión de un proyecto político nacional. Entonces dijo:

“Cuando se viene de la guerra y se abandonan las armas sólo se puede continuar la defensa de los intereses de las regiones y poblaciones que desatendió el Estado, desde la política. Por lo tanto, a los desmovilizados sí hay que otorgarles todos sus derechos políticos. Los tres grandes problemas de Colombia son paz, seguridad y empleo, y si uno no actúa políticamente no tiene forma de resolver esto. Y si se queda en el monte, menos. En los escenarios políticos que hay hoy falta conocimiento y representatividad. Los políticos están tratando de resolver problemas que no

conocen, de regiones que no conocen y de comunidades que no representan. A continuación, el periodista le pregunta: Lo que usted está diciendo es que tiene aspiración de llegar al escenario político. ¿Quiere ser senador, representante o gobernador? Y él responde: “Al escenario político sí. De hecho, ya estoy en él. Mis actividades de hoy tendrán un desarrollo que inevitablemente desembocará en algún cargo de elección en cuanto la ley lo permita”²⁸.

Por otra parte, Jorge 40, el último de los comandantes en desmovilizarse, apenas tres días antes de las elecciones para el Congreso del 12 de marzo de 2006, al responder la pregunta sobre la influencia de sus fusiles en los resultados de dichos comicios, respondió:

“No nos pueden decir ahora que no podemos ser amigos de los pobladores que defendimos. Tienen que entender que se ha creado una amistad con las comunidades y en esa amistad compartimos con algunos amigos pensamientos e ideas políticas, pero de ahí a presionar, nunca”²⁹.

Por último, al precisar el alcance de las declaraciones de Mancuso sobre el control del 35% del Congreso, señaló:

“Lo que Salvatore dijo fue que él consideraba que la conformación del Congreso había sido electa en un 35 por ciento en regiones donde había operado las autodefensas. Posteriormente, Vicente dijo que en la medida que se recuperaron más territorios existirían más congresistas oriundos de, o elegidos en regiones que fueran liberadas por nosotros. De ahí a que los congresistas sean subalternos de las autodefensas hay una distancia. Ellos son amigos de las poblaciones que liberamos y esas poblaciones son amigas nuestras”.

²⁷ Habla Vicente Castaño. Revista *Semana* 2005. Recuperado de <http://www.semana.com/portada/articulo/habla-vicente-castano/72964-3>

²⁸ Revista *Semana*, (2005) <https://www.semana.com/portada/articulo/no-voy-volver-monte/72036-3/>

²⁹ Revista *Semana*. (2006). Habla “Jorge 40”. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/habla-jorge-40/77675-3>

Esta precisión de Jorge 40 sobre la expresión territorial del dominio político-militar de las autodefensas, conduce directamente a la tercera y última característica relacionada con la forma espacial que asume esta gobernabilidad y el régimen electofáctico, en los siguientes términos: en lugar de existir una política orientada al control y dominio del territorio de la Nación por parte del Estado de derecho, lo que aparece es una ocupación del mismo bajo lógicas fundamentalmente belicistas, depredadoras y degradantes, donde la población campesina es reducida a una masa de raspachines (recolectores de hoja de coca), sin derecho alguno, o convertida en unpreciado y disputado botín para el reclutamiento, más o menos mercenario de niños y adolescentes, por parte de los diversos actores armados. En todos los casos anteriores, es evidente que los campesinos sólo tienen deberes y carecen del más mínimo derecho. Desde el básico a la vida, pasando por el derecho a su heredad o propiedad, para no hablar del totalmente conculcado: su ciudadanía o derecho a tener derechos, según la precisa definición de Hannah Arendt.

Por eso no es fortuito que Colombia sea el país del continente con el mayor número de víctimas de minas antipersona y con la mayor población desplazada por obra de actores armados, que no respetan los más elementales principios de humanidad. En cuanto a las autodefensas, Carlos Castaño anunciaba en un discurso, supuestamente pronunciado en el “Primer Foro por la paz de Colombia en Nueva York”, el 22 de abril de 2000, el siguiente parte de guerra:

“Con satisfacción podemos asegurar, hoy, que estamos cumpliendo con las expectativas de nuestros seguidores: hemos erradicado la guerrilla en tres Departamentos de Colombia, en los cuales se ha reactivado la economía, han retornado los desplazados por la violencia, existe una armonía entre los dueños del capital y sus trabajadores, hemos distribuido equitativamente miles de hectáreas de tierra entre campesinos, se han construido centros de salud, escuelas, colegios, hemos construido centenares de kilómetros de carreteras rurales; en otros cinco Depar-

tamentos la guerrilla ha perdido el control militar que, bajo la intimidación, ejercía, y es la Autodefensa quien llena el vacío de Estado en ellos; tenemos presencia militar, política y económica en un setenta por ciento del territorio nacional y una fuerza de apoyo social que nos permite, sin temor alguno, retar a la guerrilla para que sea el pueblo quien determine públicamente si la prefiere a ella o a nosotros”³⁰.

Lo que este parte de victoria oculta celosamente, es la terrible empresa de expoliación y criminalidad que hay detrás, expresada en la acumulación de tierras en manos de estas organizaciones narco-paramilitares, que oscila entre 2.6 y 6.8 millones de hectáreas, según los datos de diversas entidades oficiales e investigaciones de Universidades y ONG, retomados por el informe de la Procuraduría General de la Nación (2006) sobre *“Seguimiento a Políticas Públicas en materia de desmovilización y Reinserción”*.

Por último, en declaraciones de Jorge 40 a la revista Semana, en el momento de su desmovilización, el alcance territorial de la política de “Seguridad Democrática” era su mayor preocupación:

“En mis inventarios de guerra tengo claro que al Bloque Norte le faltaban dos años para entregarle a la región Caribe el territorio liberado de subversión. Pero es claro que los tiempos de la guerra terminaron. Esperamos que las instituciones cumplan ahora... Nuestro desarme plantea un desbalance militar que difícilmente solucionará el Gobierno, no por falta de hombres, sino por un mayor compromiso. Hay compromiso en la paz. De lo que no estoy seguro es del grado de compromiso, entendido como capacidad para derrotar a la guerrilla. El señor Presidente puede pasar a la historia como un gran pacificador, pero también es posible que en poco tiempo se le esté

³⁰ Castaño, C. (2000). Primer foro por la paz de Colombia en Nueva York. Recuperado de <https://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/Discurso+Carlos+Casta%C3%B1o.pdf>

cobrando el deterioro total de la situación de orden público”³¹.

Las anteriores citas no sólo muestran la simbiosis y complementariedad entre la llamada política de “Seguridad democrática” y el control territorial belicista de las autodefensas, sino la precariedad del mismo al descansar casi que exclusivamente en una correlación de fuerzas militares favorable frente a la guerrilla.

Mancuso en el Congreso de la República

Pero será en el discurso de Salvatore Mancuso en el Congreso de la República, el 28 de julio de 2004, pronunciado con la anuencia del presidente Uribe, para así ir ambientando la aprobación de la que sería la ley 975 de 2005, más conocida como de “Justicia y Paz”, donde se revelará la profunda convergencia de ambos proyectos políticos. Dicha visita al Congreso de Mancuso, en compañía de Iván Roberto Duque (alias, Ernesto Báez) y Ramón Isaza, se produjo con la autorización explícita del presidente Uribe, tal como fue revelado por las congresistas Eleonora Pineda y Rocío Arias, al periodista Juan Carlos Giraldo (2008). En lo pertinente, así aconteció:

“Le contamos al presidente que ya los jefes de la AUC no querían ir al Congreso, dice Eleonora tratando de reconstruir ese momento. Y Rocío recuerda lo que dijo al presidente: Pre, ellos no van a venir. No es que tengan miedo de venir, lo que pasa es que le temen al rechazo de algunos sectores políticos como el Polo, Gustavo Petro, las organizaciones de las víctimas, y sabemos que las ONG están organizando sabotajes. Bueno niñas, ustedes no pueden aplazar esa visita, les dijo el presidente mirándolas fijamente. Las dos comadres se cruzaron miradas de entusiasmo. Entendieron que con esas palabras él apoyaba su causa. No podían creer que el presidente

Álvaro Uribe las fuera a respaldar de manera tan inmediata y sencilla. Esperaban trabas, y se sintieron todavía más dichosas cuando, según lo recuerdan, el primer mandatario les pidió solucionar de una vez el problema. Esto es muy importante para la paz de Colombia. Eleonora, llame a Mancuso. (...) Llamé a Mancuso y le dije: aquí estoy con el presidente de la República, el presidente dice que nosotras tenemos toda la autonomía, y que él no ve inconveniente porque es una oportunidad histórica. Por su parte Rocío también lo reafirmó: Desde el teléfono persuadimos a los jefes de las autodefensas para que vinieran al Congreso; el presidente estaba a un lado de nosotras, y delante de él llamamos a Mancuso y le aclaramos todo, lo tranquilizamos y le dijimos que el gobierno quería que ellos vinieran”. (Giraldo, 2008, p 179- 180).



Fotografía. Guillermo Torres.

Tal anuencia presidencial, fue valorada ampliamente por Salvatore Mancuso (S.M) en su discurso ante el Congreso, donde fue literalmente ovacionado por un gran número de congresistas que lo escucharon atentamente³².

En la última entrevista concedida por Mancuso al periodista y editor judicial de RCN, Juan Carlos Giraldo, a la pregunta sobre la relación electoral entre las AUC y las campañas presidenciales de Álvaro Uribe, respondió:

³¹ Revista Semana. (2006). Habla “Jorge 40”. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/habla-jorge-40/77675-3>

³² Ver Mancuso en el congreso- Impunity [<https://www.youtube.com/watch?v=KcQYICDuwFk>]

“Claro de que éramos conscientes de que las votaciones nuestras estaban apoyando al presidente Uribe, porque los conceptos ideológicos de Uribe en cuanto al tema de la seguridad, en nada riñen con los que nosotros teníamos en la zona, parecido a lo que implementamos en las regiones.

-¿Sin ustedes, Álvaro Uribe hubiera sido presidente de Colombia?

-No creo, porque las personas que están en esas zonas de autodefensa tienen una ideología en cuanto a seguridad nacional, parecida a la seguridad democrática que estaba exponiendo Uribe. Por supuesto que les dijimos a nuestras comunidades, aquellas que nos eran afectas y que dependían de nosotros, como un estado en gestación que éramos, a nuestros líderes, a nuestras bases y a nuestros simpatizantes, que votaran por ese candidato ya que engranaba perfectamente con nuestras ideologías políticas” (Giraldo, 2008).

En efecto, las rigurosas y documentadas investigaciones, ya mencionadas, de León Valencia y Claudia López, así lo demuestran. Además, el fenómeno de la parapolítica es la prueba más contundente, sustentada en investigaciones penales y sentencias de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, sobre la eficacia electoral de la coalición entre Congresistas que respaldaron los dos gobiernos de Uribe Vélez y los grupos paramilitares, en virtud de la cual conformaron la mayoría en el Congreso y expidieron leyes como la 975 de 2015 y reformaron la Constitución de 1991, permitiendo la reelección inmediata de Álvaro Uribe. Dicha circunstancia y coalición entre la política, reelección presidencial y el crimen, fue advertida por el expresidente Andrés Pastrana, en el foro sobre sostenibilidad de la política de seguridad democrática, realizado en Bogotá el 23 de febrero de 2005, que contó con la participación del presidente Uribe Vélez. En esa ocasión, el expresidente Pastrana, señaló:

“Que si el paramilitarismo controla –según sus propios voceros- y, según diversos entendidos, trescientos municipios del país, cuaren-

ta por ciento de las exportaciones de droga, un alto porcentaje de las tierras cultivables y temibles ejércitos privados cuyas estructuras y zonas de influencia se conservan intactas, es una historia de vieja data. Que el paramilitarismo, con sus dineros, sus armas y sus comodines políticos pueden inclinar la balanza electoral, es un hecho notorio. La pregunta, entonces, bajo tales supuestos, es sí es lícito negociar con tal poder electoral mientras la cabeza negociadora está en trance electoral. Si aquí hay una simple interferencia o una flagrante incompatibilidad. Si aquí se pueden dar garantías plenas -más allá de un Estatuto de igualdad para participar en las elecciones. A la reelección inmediata se le han señalado, desde su concepción y por todos los medios, una extensa gama de incompatibilidades. Sin embargo, su incompatibilidad con un proceso o pacto de paz repercute en dos ámbitos esenciales a la supervivencia misma de nuestra democracia: el proceso de paz y el proceso electoral. Mientras proceso de paz, poder político paramilitar y elecciones no se deslinden, se cierra el espacio a la generosidad necesaria que se requiere para sanar heridas. Y se abre el espacio a la suspicacia, riesgo al que no se puede exponer la democracia representativa” (Rangel, 2005).

Y en efecto, la suspicacia del expresidente Pastrana tenía fundamento y fue plenamente confirmada por los resultados electorales, pues el presidente candidato fue reelecto y ganó en el 2006 ampliamente en todas las regiones y departamentos bajo control de los grupos paramilitares. Dicha reelección fue posible, como se mencionó, reformando la Constitución de 1991, gracias a la mayoría en el Congreso (2002-2006) de la coalición presidencial, obtenida con congresistas electos en departamentos y regiones bajo control paramilitar. Así lo demuestra claramente el siguiente análisis de los resultados de las elecciones para Congreso de la República, realizado por el profesor e investigador Javier Duque (2017):

“[de] los 265 congresistas elegidos en 2002 al menos cincuenta ganaron sus curules con el respaldo económico y militar de organizaciones criminales narcoparamilitares en quince de los treinta y dos departamentos. Salvatore Mancuso, uno de los comandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) había declarado públicamente que su organización pretendía elegir el treinta y cinco por ciento del Congreso. Los condenados finalmente fueron el 18.9 %, otros se quedaron camuflados o los brazos de la justicia no alcanzaron a llegar a ellos. Como se mencionó, este y otros jefes paramilitares, así como ex congresistas y ex candidatos, coincidieron en la versión según la cual la elección presidencial de 2002 se vio infiltrada por estas influencias ilegales” (p. 299).

En el informe del portal “Verdad Abierta” (2013), titulado *“De la curul a la cárcel”*³³, se encuentra una detallada relación de los 60 congresistas condenados por parapolítica hasta el 28 de agosto de 2013 y su afiliación partidista, siendo 49 de ellos miembros de la coalición de gobierno del presidente Uribe. A continuación, se relacionan los nombres y la afiliación partidista de los Senadores condenados:

1-Dieb Maloof - Colombia Viva.

2-Miguel Alfonso de la Espriella Burgos- Colombia Democrática.

3- Mauricio Pimiento Barrera- Partido de la U.

4-Luis Eduardo Vives Lacouture- Convergencia Ciudadana.

5-Carlos Arturo Clavijo- Convergencia Popular Cívica.

6-Reginaldo Montes- Cambio Radical.

7-Ricardo Elcure Chacón-Colombia Viva.

8-Álvaro García Romero- Colombia Democrática.

9- Álvaro Araujo Castro – Alas Equipo Colombia.

10-Jorge Castro Pacheco- Colombia Viva.

11-Humberto Builes Correa- Cambio Radical.

12- Rubén Darío Quintero Villada- Cambio Radical.

13-Antonio Valencia Duque-Alas Equipo Colombia.

14- Mario Uribe Escobar- Colombia Democrática.

15- Ciro Ramírez Pinzón- Partido Conservador.

16-Luis Humberto Gómez Gallo- Partido Conservador.

17- Juan Carlos Martínez Sinisterra- Convergencia Ciudadana.

18- Carlos Higuera Escalante- Convergencia Popular Cívica.

19- Carlos Julio Galvis Anaya- Convergencia Popular Cívica.

20- Jairo Enrique Merlano- Cambio Radical.

21- Oscar Josué Reyes- Convergencia Ciudadana.

22- Luis Alberto Gil-Convergencia Ciudadana.

23- Miguel Pinedo-Cambio Radical.

24-Javier Cáceres Leal-Cambio Radical.

25-William Montes- Partido Conservador.

26- Oscar de Jesús Suárez Mira- Alas Equipo Colombia.

27-Fuad Emilio Rapag- Partido de la U.

³³ <https://verdadabierta.com/de-la-curul-a-la-carcel/>

Representantes a la Cámara:

28-Alfonso Campo Escobar-Partido Conservador.

29-Eric Julio Morris Taborda-Colombia Democrática.

30- Muriel de Jesús Benito Rebollo-Partido Conservador.

31- Rocío Arias Hoyos-Convergencia Popular Cívica.

32- Eleonora María Pineda-Movimiento Inclusión y Oportunidad.

33- Gonzalo García Angarita- Partido Conservador.

34- Fabio Arango Torres- Partido Cambio Radical.

35- Odín Sánchez Montes de Oca- Partido de la U.

36- Edgar Eulises Torres Murillo- Cambio Radical.

37- Cesar Augusto Andrade- Cambio Radical.

38- Manuel Darío Ávila Peralta-Cambio Radical.

39- Jesús Enrique Doval Urango-Cambio Radical.

40- Javier Ramiro Devia Arias- Cambio Radical.

41-José María Imbert Bermúdez- Partido Conservador.

42- Alfonso Riaño Castilo- Convergencia Ciudadana.

43- Rafael Castillo Sánchez- Convergencia Ciudadana.

44- Nelson Naranjo Carique- Convergencia Ciudadana.

45- Jorge Luis Caballero- Colombia viva.

46- Miguel Ángel Rangel Sosa- Partido de la U.

47- Estanislao Ortiz Lara-Cambio Radical.

48- Jaime Cervantes Valero-Cambio Radical.

49- Cesar Pérez García- Partido Liberal.

Sin el apoyo de tan numeroso grupo de Senadores y Representantes a la Cámara, no hubiera sido posible la reforma de la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2004, consagrando la reelección inmediata para el período 2006-2010, así como otro número significativo de reformas legislativas. Al respecto, es muy revelador el siguiente mensaje del presidente Uribe dirigido a los parlamentarios, el 29 de noviembre de 2006, desde el congreso de la Federación Nacional de Cafeteros: "Le voy a pedir a todos los congresistas que nos han apoyado, que mientras no estén en la cárcel, a votar las transferencias, a votar la capitalización de Ecopetrol, a votar la reforma tributaria"³⁴.

Y en la reelección presidencial del 2006, los resultados fueron más evidentes y contundentes, puesto que Uribe Vélez ganó en todos los departamentos de la Costa caribe, históricamente liberales, pero durante la última década bajo control de las AUC, con un promedio de votos superior al 55 por ciento, excepto en la Guajira, donde perdió por 3.637 votos, frente a Carlos Gaviria del Polo Democrático. Según la Registraduría Nacional del Estado civil (2006), los resultados electorales en el Departamento del Atlántico fueron: Álvaro Uribe Vélez, por el partido de la Unidad Nacional (U) 185.786 votos (42.13%), frente a la segunda votación del candidato por el Polo Democrático (PD), Carlos Gaviria Díaz, con 169.034 votos (38.33%). En Bolívar, Uribe obtuvo 219.298 votos (59.44%) y Gaviria 96.637 (25.38%); en el Cesar, Uribe ganó con 148.575 votos (66.84%) frente a 41.181 por Gaviria (18.92%); en Córdoba, Uribe obtuvo 221.661 votos (58.48%) frente a la segunda votación por el candidato liberal, Horacio Serpa, con 101.105 votos (26.67%); en el Magdalena, Uribe gana con 138.537 votos (56.35%), frente a Gaviria con 60.815 (24.75%); en Sucre, Uribe obtiene

³⁴ Colombia Herald. (2007). Uribe: "Mientras no estén en la cárcel" [YouTube]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=B0qW21fXioo>

114.009 votos y Serpa, por el partido liberal, 56.826 (25.78%). Por último, en el único Departamento de la Costa caribe en que Uribe pierde, como se mencionó, fue en la Guajira, que tuvo una abstención del 72% y donde Carlos Gaviria, del PD obtuvo 46.247 votos (43.46%) y Uribe 42.610 (39.88%), derrotándolo apenas por 3.637 votos.

En el Índice de Democracia Electoral, del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), en el indicador de Elecciones Libres, entendiendo por tales aquellas que “ofrecen al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho” (p. 79), Colombia aparece en las elecciones celebradas en 1990 (Presidenciales y Congreso), 1991 (Mandatarios departamentales y municipales), 1994, 1998 y 2002 (Presidenciales y Congreso), con una calificación de 3, que expresa

“Restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones y/o la formación de partidos políticos (por ejemplo, asesinatos sistemáticos e intimidación a candidatos, proscripción de candidatos populares, restricciones de naturaleza legal o práctica que impiden la formación de partidos o que llevan a ciertos partidos a boicotear las elecciones)”³⁵.

Sin duda, dicho índice está reflejando las consecuencias de la eliminación sistemática de miembros de la Unión Patriótica desde 1984, y las 1.982 masacres ejecutadas y documentadas por el GMH entre 1980 y 2012, de las cuales los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58.9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17.3% y 7.9% respectivamente. Otras 295 masacres, equivalentes al 14.8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Las veinte masacres restantes corresponden a acciones

conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o acciones de otros grupos armados (agente extranjero o milicias populares). Esto significa que, aproximadamente, por cada masacre que perpetraron los grupos guerrilleros, los paramilitares efectuaron tres (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Al anterior espectral y antidemocrático panorama, configurado por la actuación de dichos poderes de facto ilegales como también por los institucionales, hay que agregar los magnicidios de los tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán (Partido Liberal), Bernardo Jaramillo Ossa (Unión Patriótica) y Carlos Pizarro Leongómez, entre el 18 agosto de 1989 y el 26 de abril de 1990, así como el posterior secuestro por las FARC-EP de la candidata presidencial, Ingrid Betancourt y su fórmula vicepresidencial, Clara Rojas, desde el 2002 hasta el 2008. Mención especial precisa el magnicidio del dirigente conservador y expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Álvaro Gómez Hurtado, perpetrado el 2 de noviembre de 1995, puesto que desde sus editoriales en el periódico El Nuevo Siglo se había convertido en un crítico incisivo y un opositor radical al gobierno de Ernesto Samper en el contexto del proceso 8.000. Pero su punto de vista trascendía la postura maniquea predominante sobre la ilegitimidad de Samper como presidente de la República por la financiación del narcotráfico de su campaña presidencial y centraba sus críticas en lo que denominaba la “crisis del régimen”. Al respecto, en su célebre editorial del lunes 23 de octubre de 1995 en el diario “El Nuevo Siglo”, escribió sobre el presidente Samper: “Él es un simple prisionero del régimen”. Y en entrevista concedida a la revista Diners, en su número 303 de junio de 1995, a la pregunta sobre qué es el régimen, respondió:

“El régimen transa las leyes con los delincuentes, influye sobre el Congreso y lo soborna, tiene preso al Presidente de la República... Samper es una persona llena de buenas intenciones, pero está preso por el establecimiento. No puede hacer nada, está rodeado de intereses creados. Con los jueces pasa lo mismo... El régimen es un conjunto de

³⁵ Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

complicidades. No tiene personería jurídica ni tiene lugar sobre la tierra. Uno sabe que el Gobierno existe porque uno va a Palacio y alguien contesta, que resulta ser por ejemplo el Presidente de la República, y va al Congreso y ahí sale su presidente, pero el régimen es irresponsable, está ahí usando los gajes del poder, las complicidades. El Presidente es el ejecutor principal del régimen, pero está preso. A mí me da pena repetirlo, pero el Presidente es un preso del régimen. El régimen es mucho más fuerte que él, tiene sus circuitos cerrados, forma circuitos cerrados en torno de la Aeronáutica Civil, de las obras públicas, de los peajes, y en ellos no deja entrar ninguna persona independiente”.

Es, justamente, por tal cúmulo de complicidades, hechos violentos, escenarios de institucionalidad penumbrosa y procesos políticos condicionados, en los cuales los poderes de facto imponen sus estrategias y objetivos políticos en el ámbito electoral --especialmente en los comicios presidenciales-- que cabe hablar de un régimen político electofáctico en lugar de uno democrático.

Bibliografía

- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Duque, J. (2017). *Las Urnas Contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. Medellín: La carreta política Editores.
- Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Giraldo, J.C. (2008). *Las comadres de la parapolítica*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Levitsky, S. y Ziblatt D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Planeta.
- Lleras Restrepo, C. (1955). *De la República a la dictadura: Testimonio sobre la política colombiana*. Bogotá: Editorial Agra.
- Pannikar, Raimon (1999) *El espíritu de la política*. Barcelona: Península.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Rangel, A. (2005). *Sostenibilidad de la política de seguridad democrática*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial. ◆



Apreciado lector (ra) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.

Fundación Foro Nacional por Colombia
<https://foro.org.co/>
contactenos@foro.org.co
Carrera 4 A No. 27-62
Cel.: 300 756 64 72
Bogotá

Foro Capítulo Costa Atlántica
<https://wp.fundacionforoatl.org/>
costa@foro.org.co
Calle 71 No. 39-205
Barranquilla

Foro Capítulo Región Central
<http://fundacionfororegionalcentral.org/>
info.bog@foro.org.co
Carrera 4 A No. 27-62
Cel.: 300 756 64 72
Bogotá

Foro Capítulo Suroccidente
<http://forosuroccidente.org/>
info.suroccidente@foro.org.co
Carrera 36 A Bis No. 6-35
Cali

Nuestras páginas web

La campaña de broma

Yann Basset

Director del Grupo de Estudios de la
Democracia DEMOS UR,
Facultad de Estudios Internacionales,
Políticos y Urbanos,
Universidad del Rosario

A comienzos de septiembre de 1939, después de que Hitler invadiera Polonia, Francia y el Reino Unido declararon la guerra a Alemania, inaugurando lo que iba a ser la segunda guerra mundial. Curiosamente, mientras todo el mundo esperaba el arranque inmediato del diluvio de violencia y muertos “como en 1914”, pasaron largos meses en los cuales no pasó aparentemente nada. Los ejércitos se midieron y observaron durante ocho meses sin que ninguno tomara la iniciativa de la ofensiva. A este período, los periodistas que reportaban desde las fronteras la llamaron la *drôle de guerre*, la guerra de broma.

La campaña electoral de 2022 arrancó muy temprano en medio de un clima social muy agitado y con un gobierno impopular y desgastado. Pero como en la guerra de broma, el escenario no está listo y los actores se pierden en conjeturas y planes mientras se alistan en un tenso clima de preparación. Los temas van y vienen sin que sepamos qué estará en el centro de la campaña. Los recuerdos de los cinco años del plebiscito sobre el acuerdo de paz revivieron brevemente las peleas que estructuraron la escena de la campaña de 2018, solo para constatar que no lograrán del todo organizar la escena de

hoy, aun si los ecos de sus controversias siguen sonando.

El estallido social de los meses de mayo y junio, después de largos meses de encierro, dejó el panorama político tan devastado como la sociedad colombiana. Lejos de polarizar la política en dos campos enfrentados a muerte, como lo vaticinaron periodistas y políticos, la pulverizaron. Las fronteras que creíamos más estables empezaron a ceder. Vimos miembros del partido de la U, del partido Liberal, de la Alianza Verde armar una coalición con Petro o acercarse a él. Vimos el partido de gobierno desgarrarse entre los que quieren cortar radicalmente con cualquier herencia del gobierno Duque y los que se reservan un derecho de inventario más pragmático al respecto. Vimos armarse y desarmarse una coalición de alcaldes y gobernadores. Vimos anuncios de resucitación improbable de fuerzas políticas desaparecidas hace décadas. Y con todo esto, todo pasa como si no pasara nada. No sabemos muy bien quiénes serán los candidatos protagonistas de la elección presidencial, ni los límites de las coaliciones que armarán, ni los temas que la dominarán, ni siquiera cuándo tendremos el panorama un poco más claro.

El retorno del faccionalismo en la política colombiana

En este contexto desolado, la política colombiana volvió a su viejo vicio de siempre: el faccionalismo, este mismo faccionalismo que había conducido a los partidos a la casi extinción en los años 1990, por el asalto de las microempresas electorales, muchas veces unipersonales o de clanes familiares, a través de una lenta evolución que remonta a la época del Frente Nacional. Evidencia de la intensidad de los dilemas de acción colectiva que atraviesan la política colombiana en todos los niveles, en los partidos políticos, entre poder ejecutivo y legislativo, entre los distintos niveles territoriales de gobierno, etc., el faccionalismo implicó problemas de gobernabilidad muy severos que solo se resolvían a punta de intercambios de favores y corrupción, con el consiguiente desprestigio del personal político. Ni siquiera la parapolítica logró atajar el faccionalismo y coordinar los políticos a punta de violencia para “refundar la patria”.

Así que, al principio del siglo XXI, los mismos políticos tuvieron que aceptar un cambio de reglas de juego. De la reforma política de 2003 hacia la ley 1475 de 2011, pasando por la reforma política de 2009, se abrió un ciclo reformista que buscaba formalizar las reglas de la política y, entre otras cosas, reorganizar los partidos políticos. Esta fase fue posible gracias a un contexto político favorable, con un gobierno muy popular encabezado por Álvaro Uribe, que impuso una coordinación mínima, y una oposición que tuvo que reagruparse para no desaparecer (en esta época, en el Polo Democrático Alternativo). Después, el contexto de las negociaciones de paz y de debates alrededor del acuerdo reorganizó el panorama con la división entre uribismo y santismo sin hacer desaparecer del todo los incentivos que mantenían a raya el faccionalismo. El estallido social parece haber llevado esta etapa a su fin, sin dejar muy claras nuevas líneas de coordinación del personal político.

De modo que el faccionalismo parece retomar el espacio perdido, salvo que no tanto en el escenario

de las legislativas, sino directamente en el de la presidencial. Después de todo, los incentivos institucionales a la coordinación dejados por el ciclo reformista (las listas únicas por circunscripción, los umbrales, el sistema d'Hondt, los instrumentos de democratización interna de los partidos, etc.) siguen en pie, aunque desde hace algunos años han sido el blanco de ataques en regla. Paradójicamente, estos ataques parten muchas veces de las mismas fuerzas alternativas que más tienen que perder con el faccionalismo (y que más perdieron históricamente, como recordarán los que se quedaron esperando con amargura la tan añorada “tercera fuerza” alternativa al bipartidismo en los años 1990). Fue primero la promoción de la figura de las coaliciones para los cuerpos colegiados, que apareció como un mico en la reforma de “equilibrio de poderes” de 2015, siguió con el abandono de las consultas internas en los partidos para designar candidatos, sepultadas bajo un torrente de demagogia anti-política por parte de medios y políticos con el pretexto del costo financiero, y se prorroga hoy con el boquete que está abriendo la Corte Constitucional al debilitar la reglamentación de la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos, enterrando con ella las restricciones para avalar candidatos y listas. Todo eso apunta a una reapertura de la caja de Pandora del faccionalismo, pero, con todo, es sorpresivamente en el escenario presidencial donde se manifiesta hoy día con toda claridad.

César Caballero y Daniela Cano, de la encuestadora Cifras y Conceptos, enumeraron al menos 74 precandidatos en esta campaña¹. Por supuesto, es una cifra muy provisional que nos habla más de aspiraciones que de candidaturas firmes, y a veces de aspiraciones a otra cosa que la Casa de Nariño. Sabemos que muchos de estos precandidatos están poniendo su nombre a sonar para las legislativas, o para una gobernación o alcaldía en 2023, más que para la presidencial, pero ¿quién sabe? Con un panorama tan dividido y con el ejemplo de Duque en 2018 que pasó del anonimato a la primera magistratura en pocos meses, el más primíparo, el

¹ <https://razonpublica.com/tres-vueltas-sesenta-candidatos-comenzo-la-carrera-la-presidencia/>

menos conocido, parece sinceramente convencido de que tiene con qué.

Lo de Duque respondió al dedazo de Uribe y a un contexto particular, pero el contexto actual no parece menos propenso a las sorpresas. Con tantos nombres, la carrera se resolverá a punta de eliminaciones sucesivas. En cada etapa, el elector irá reportando su voto sobre la segunda, tercera, cuarta mejor opción o formándose una para los muchos que todavía miran el panorama con desconcierto y escepticismo. Se habla de tres vueltas para las presidenciales, incluyendo las consultas de marzo, pero son en realidad más. Las consultas de marzo se harán en el marco de coaliciones y, por tanto, necesitan una etapa previa de selección de candidatos en los partidos grandes que no abdicaron totalmente su participación en la presidencial, como el Centro Democrático, y quizás el partido Conservador y el partido Liberal (más hipotéticamente en este momento, la Alianza Verde). También habría que añadir el filtro de las firmas. El 12 de diciembre expira el plazo para que los 37 precandidatos que inscribieron comités para lanzar sus candidaturas a nombre de un movimiento significativo de ciudadanos presenten sus 580.620 firmas válidas respectivas (¿con quizás una prórroga de pelea judicial dadas las polémicas sobre el censo?).



El panorama está tan desdibujado que ni las encuestas sirven para aclararlo. Las encuestadoras no pueden razonablemente preguntar por más de 15 precandidatos sin perder la atención de los encuestados. Se tienen que resolver a proceder a una preselección más o menos arbitraria que las han hecho blanco de críticas por parte de los partidarios de los excluidos, lo mismo que las instituciones que se aventuraron a organizar debates tempranos. Los resultados de estas pocas encuestas no son concluyentes. Gustavo Petro es el único precandidato en beneficiar de una intención de voto consistente, entre 15% y 20% del electorado. Todos los demás se ubican entre 7% y 0%, mientras los votos blancos, “ninguno” y no sabe no responde suman más de 50% del electorado.

Este escenario de división es auto-realizador. Normalmente, las encuestas ayudan a estructurar el juego desencadenando efectos de voto útil que incitan a los candidatos pequeños a alinearse detrás de los más fuertes. Pero si ningún candidato se impone como una referencia obvia de su sector, cada cual está incitado a seguir su propia aventura personal lo que implica que las encuestas siguen siendo ilegibles.

La izquierda con contexto favorable pero coordinación limitada

Intentando ordenar el caos, podemos vislumbrar tres sectores sin saber a ciencia cierta si serán finalmente los presentes en las últimas etapas de la contienda. El “Pacto Histórico” organizado por Petro y sus aliados es sin duda el mejor estructurado, porque la candidatura de su líder, aureolada de su segundo lugar en 2018, parece asegurada. Es tan así que Petro ha logrado reunir aliados inesperados que hicieron parte de la llamada “política tradicional” y pasaron por el uribismo y el santismo, como Roy Barreras y Armando Benedetti, también liberales como Luis Fernando Velasco y parte de la bancada verde en el Congreso.

Gustavo Petro es, en efecto, el único punto fijo del panorama, y por eso, ha suscitado no solo acercamientos políticos improbables sino también diálogos con sectores económicos y sociales a priori adversos, particularmente en la Costa Caribe, donde

tiene mucha fuerza. Sin embargo, Petro no la tiene fácil, en particular porque su posición lo vuelve el blanco de todos los demás candidatos, y el punto focal de muchas críticas. Como siempre, el primer lugar tiene sus desventajas para hacer la carrera, y eso ha puesto al antiguo *challenger* de 2018 en situaciones delicadas cuyo mejor ejemplo ocurrió durante la revuelta social de mayo y junio de este año. Por un lado, como presunto líder de la oposición, Petro tenía que cabalgar sobre el descontento que se expresó contra el gobierno, pero por el otro, no podía dejarse encerrar en el papel del radical botafuego sin perder toda posibilidad de crecer en un electorado más moderado. Tanto el gobierno como los sectores más centristas (como la alcaldesa de Bogotá por ejemplo), no perdieron la ocasión de pintarlo como el incitador de las violencias. Esto llevó a Petro a dar bandazos con mensajes ambiguos (por ejemplo, apelando a protestar pero desde las casas para evitar el contagio en el contexto de la pandemia, o con apariciones más bien tímidas en las marchas).

Además de los ataques de sus adversarios, Gustavo Petro tiene que jugar un delicado papel de árbitro o de coordinador entre sus aliados (un rol que nunca ha desempeñado muy bien en el pasado). La constitución del Pacto Histórico no se hizo sin peleas. La idea de presentar listas cerradas en las legislativas que puedan beneficiar del arrastre del nombre de Petro es una jugada dura que puede tener muchos beneficios para unos sectores de izquierda que no tienen muchas figuras de peso con voto propio. Pero es una movida que va en contra de las tendencias naturales al faccionalismo. Ha sido promovida por Barreras en particular, que entiende muy bien los tejemanejes de la política electoral, pero es resistida por sectores de izquierda que ven al senador como un tráfugo de la política tradicional. Por otra parte, el movimiento feminista tiene peleas casadas con varios de los afiles más cercanos a Petro desde la campaña electoral a la alcaldía de Bogotá en 2019, cuando él impuso la candidatura de Hollman Morris. Esto ha llevado a Morris y otros a apartarse de la lista común del Pacto Histórico para montar una separada junto con Fuerza Ciudadana,

del gobernador del Magdalena Carlos Caicedo, lo que divide el voto de petrista.

a izquierda tiene a priori un contexto más favorable que nunca. El gobierno querido por Álvaro Uribe termina a duras penas su mandato sumido en la impopularidad y después de la crisis económica y social más aguda que el país haya conocido en mucho tiempo. Los colombianos parecen dispuestos a escuchar propuestas de cambio y reformas, y la izquierda, con el único candidato sólido en la contienda, parece una opción para eso. Sin embargo, sufre también del faccionalismo, no solo porque le dificulta su coordinación interna sino porque la priva por el momento de un adversario contra quien pueda enfilarse baterías.

El uribismo sigue siendo el adversario de predilección para la izquierda, pero no tiene una cara clara en esta etapa de la campaña y, a diferencia de 2018, ni siquiera sabemos si la va a tener en las etapas posteriores. Esto le quita eficacia al discurso de la defensa de la paz que había sido clave para hacer crecer tanto a Petro como a Fajardo en 2018. El hecho de que la defensa del acuerdo no esté ya en el centro de la campaña es lo que imposibilitó el acercamiento entre los sectores de izquierda y del centro en esta campaña, a pesar de que algunas voces lo pedían a gritos. Ni siquiera es seguro que se puedan reagrupar en una segunda vuelta, cuando a pesar de todas las controversias posteriores, la mayoría de las figuras de la Alianza Verde apoyaron a Petro en 2018 una vez eliminado Fajardo. Para la candidatura de Petro esto es un problema grande porque le quita una bandera fundamental para crecer más allá de la izquierda. Si Petro es de lejos el más ocionado en las encuestas en esta etapa, es también uno de los candidatos que tiene el “techo” más bajo, con un nivel importante de opinión desfavorable que manifiesta la resistencia que genera su candidatura.

Con todo, mientras no le aparezca un adversario importante en la contienda, Gustavo Petro aprovecha el tiempo para hacer la campaña que le había funcionado en 2018: una gira de plazas

públicas en todo el país mientras casi todos los demás siguen peleando entre ellos en Bogotá o en las redes sociales.

La derecha en transición hacia el pos-uribismo

El gobierno de Iván Duque habrá visto, y en buena medida causado, un cambio mayor en la política colombiana desde el principio del siglo: la impopularidad de Álvaro Uribe. Desde casi la posesión de su protegido, Uribe ha registrado consistentemente en las encuestas un nivel notable de impopularidad, cuando durante casi dos décadas su gran favorabilidad había sido un invariante de la política nacional. Se trata de una ruptura importante que muchos de sus aliados y adversarios no terminan de asimilar hoy día.

En estas condiciones, y dado el balance del gobierno, la derecha aborda estas elecciones en posición muy delicada. No solo tiene que cargar con la herencia del gobierno, sino que no parece tener a ningún candidato de recambio obvio, o más bien, tiene demasiado. Son al menos cinco precandidatos que se enfrentan en el seno de Centro Democrático, varios en el partido conservador y muchos más entre ex alcaldes y gobernadores que se verían bien reivindicando la sucesión.

A pesar del llamado de Uribe a poner el “ojo al 2022”, la derecha no ha progresado mucho hasta ahora en la tarea de construir una amplia coalición para oponerse a Petro. Uribe sigue siendo por supuesto un “gran elector” de peso en la derecha, y su guiño sigue siendo un paso fundamental para una candidatura exitosa. Sin embargo, todo indica que ya no será un factor suficiente, como lo fue en 2018, y ni siquiera la voz de Uribe bastó para coordinar su propia fuerza política. El expresidente tuvo que renunciar al Congreso para dedicarse a su defensa frente a la justicia, lo que lo alejó de sus tropas. El hecho de que se haya mencionado tanto al nombre de su hijo como precandidato o para reemplazarlo en el Senado muestra que su implicación directa en la política parece llegar a su fin. Por lo demás, está

llegando a los 70 años. Esto no significa que dejará de ser un símbolo y una referencia fundamental para un sector político y una porción notable del electorado, pero sí que este sector tendrá que aprender a desenvolverse sin él, con el peligro, una vez más, del faccionalismo.

Así, a pesar de las advertencias de Uribe al respecto, el tema de la herencia de Duque es uno de los que más divide al Centro Democrático en este momento, y parece enfrentar a los dos precandidatos mejor ubicados: la de la ruptura radical, Maria Fernanda Cabal, y el de la continuidad caso por caso, Oscar Iván Zuluaga.

En cualquier caso, ni Cabal, ni Zuluaga, ni cualquier otra figura del Centro Democrático parece tener posibilidad de ganar en este momento, y todos parecen conscientes de que la solución más razonable para el partido es la formación de una gran coalición de derecha con un candidato externo. Aun así, el enfrentamiento que vive el movimiento tiene una importancia fundamental para después, porque nos señala un posible camino en previsión de un escenario en que la figura de Uribe seguirá tomando distancia.

Hay que añadir a eso que, por el momento, si parece claro que Centro Democrático, el partido Conservador y varios candidatos independientes se enfrentarán en consulta para encabezar una coalición de derecha en marzo, tampoco está emergiendo una figura obvia hasta ahora. Ningún conservador suena, y el que más se acerca entre los “independientes” sería Federico Gutiérrez. Gutiérrez empezó con Enrique Peñalosa y Alex Char a organizar una alianza de exalcaldes de las ciudades capitales que tenía mucho potencial pero quedó en nada con el aparente retiro de Char. El ex alcalde de Medellín no marca mucho en las encuestas en esta etapa, pero tiene la ventaja de ser compatible con el uribismo sin ser totalmente identificado al mismo. Además, es suficientemente desconocido fuera de Antioquia para generar expectativas de crecimiento.

En resumen, la derecha no tiene candidato. Pero no tiene prisa. Sabe que tiene recursos, poder y respaldos sociales, organizaciones que llegan en todo el territorio, y también el apoyo del gobierno que, si bien no ayuda mucho en término de imagen, significa un discreto pero fundamental apoyo burocrático, sobre todo con la derogación de la ley de garantías. Con todo, no es claro que eso sea suficiente esta vez.

Buscando el centro

Existe en teoría un gran espacio entre los partidarios de Gustavo Petro y los de Álvaro Uribe, del cual podría surgir una carta ganadora. Las encuestas lo confirman al identificar que una mayoría de los colombianos se identifican con el “centro”. Así, la búsqueda del centro se ha convertido en el santo grial de esta precampaña. El problema es que este autopoicionamiento no deja de ser negativo: un “ni ni” al que es difícil dar cualquier contenido positivo. Por eso, es en este sector donde el faccionalismo es más visible.

Las cosas parecían empezar con buenos augurios con la formación de la “coalición de la Esperanza” que agrupaba las mayores figuras del espectro: una reedición de la “Coalición Colombia” de 2018 en más grande, ampliada a varias facciones liberales encabezadas por Humberto De la Calle, Juan Manuel Galán y Juan Fernando Cristo. Sin embargo, la coalición de la Esperanza no deja de ser una colección de personalidades con sus facciones propias, pero sin organización partidaria que le pueda asegurar movilización política en todo el territorio.

Los dos partidos importantes que podrían respaldar la coalición son la Alianza Verde y el partido Liberal, pero en ambos casos la cuestión de entrar en la coalición con o sin candidato propio ha sido la ocasión de polémicas y peleas que terminaron empañando el esfuerzo de coordinación de la misma coalición.

Por el lado Verde, la cuestión de elegir un candidato propio ha sido rápidamente contaminada por la de irse a consulta en marzo con el Pacto Histórico o con la Coalición de la Esperanza. El partido se mostró incapaz de tomar una decisión sobre el particular, negoció y cambió varias veces reglas de una eventual consulta interna, y terminó organizando una encuesta que, como era previsible, no permitió zanjar del todo la cuestión. Por un lado, una encuesta de por sí no es un mecanismo adecuado (y menos democrático) para tomar una decisión colectiva, porque no implica un compromiso de todos para aceptar unos resultados al que no todos contribuyeron. Por otro lado, esta encuesta fue particularmente mal diseñada porque incorporaba muchas preguntas que no venían al caso, lo que desembocó sobre resultados que podían ser leídos de forma contradictoria. Así, una mayoría de los verdes se inclinaba por una consulta con la Coalición de la Esperanza, pero Petro era el candidato preferido por otra mayoría.

Este enredo en el seno del mayor partido de la oposición terminó paralizándolo y llevándolo al límite de la ruptura, disminuyendo de paso sus posibilidades en las legislativas que ya se veían afectadas por la ausencia de Antanas Mockus, quien fue el mayor activo de la lista al senado en 2018. A su vez, frenó la dinámica de la coalición de la Esperanza, con varios de sus precandidatos reafirmando su veto a cualquier posibilidad de un acercamiento con el Pacto Histórico de Gustavo Petro.

Por el lado Liberal, la candidatura de Alejandro Gaviria parecía una oportunidad para reunificar el partido ya que mandaba un mensaje de renovación aceptable tanto por el oficialismo representado por César Gaviria como por los disidentes que se habían ido a la coalición de la Esperanza. Por otra parte, significaba una opción para acercar el partido y la coalición. Sin embargo, muchos simpatizantes de la coalición no quieren saber nada del partido Liberal que asimilan a la “política tradicional” mientras que Jorge Enrique Robledo manifestó su hostilidad a la inclusión de Alejandro Gaviria en la coalición,

juzgándolo como demasiado “neoliberal”. Por el lado del oficialismo liberal, la idea de un acercamiento a la coalición de la Esperanza tampoco genera un entusiasmo unánime, y ciertos congresistas miran más hacia la derecha que hacia el proceso del centro.

De este modo, el problema de coordinación del “centro” parece mucho más complicado e incierto aún que el de la derecha o de la izquierda. Sergio Fajardo es el candidato más opcionado hasta ahora en las encuestas, pero sigue estando muy lejos de Petro, y no lo suficiente de sus aliados como para generar una dinámica de apoyos y organizacional. Además, Fajardo ha tenido que dedicar parte de su energía en esta precampaña a defenderse de las entidades de control en el caso Hidroituango, lo que pesa sobre sus aspiraciones. Para complicar las cosas, existen también otras candidaturas que aspiran a encarnar el centro por fuera de la coalición, de los verdes o de los liberales, como la de Rodolfo Hernández o la de Dilian Francisca Toro.

Para concluir, estamos hundidos en un panorama marcado por una profunda incertidumbre, por una coyuntura que permitió el resurgimiento del faccionalismo. A priori, esto no tiene por qué ser malo. La incertidumbre hace parte de la democracia. El problema sin embargo es que se nutre de un escenario tan atomizado que no permite un sano debate público. Después de todo, lo que está en juego no es solo cuestión de personas sino de programas

e ideas. Colombia necesita discutir en esta campaña problemas cruciales para su porvenir: ¿Qué modelo económico garantizará una mejor inclusión social después del choque de la pandemia? ¿Cómo volver a crear los empleos y las oportunidades para los jóvenes, que desaparecieron en la crisis? ¿Cómo reorganizar el sistema de pensiones para que sea a la vez justo y sostenible? ¿Cómo reactivar el sector educativo que ha sido uno de los más afectados por los cierres de la pandemia? ¿Cómo adaptarnos al cambio climático? ¿Cómo enfrentar el tema de las drogas y los problemas de seguridad y salud pública que se desprenden del mismo? ¿Cuáles respuestas frente a la inseguridad urbana? ¿Cómo seguirá la implementación del acuerdo de paz? Por el momento, hemos escuchado sobre todo ¿Quién será el presidente y en alianza con quién?

Todas las preguntas anteriores pasan por ésta última, pero no podemos quedarnos estancada en ella. Es precisamente el peligro que enfrentamos en esta precampaña. En ausencia de unas organizaciones partidarias que jueguen su papel de instancia de depuración de la oferta política, y con el faccionalismo imperante, es muy difícil que estas discusiones tengan lugar adecuadamente. Si el panorama no se decanta antes de las consultas de marzo, quedarán apenas dos meses para hacer una campaña eficaz antes de la primera vuelta. Es muy poco.



La participación ciudadana como institución y como cuestión:

Una aproximación desde la política pública

Joaquín G. Tovar B

Director de Foro Suroccidente

El alcalde Maurice Armitage destacaba como un logro positivo de su gestión (2016- 2019) la formulación y aprobación de 16 políticas públicas para Santiago de Cali. Dos años después los resultados no son los esperados. La gran mayoría de esas políticas no presentan avances en sus objetivos; incluso, los problemas que buscaban solucionar persisten y, en el peor de los casos, se han recrudecido.

Más que un hecho anecdótico, ese dato evidencia una condición estructural que está afectando el ciclo de las políticas públicas en el marco de la gestión pública municipal. Los gobernantes, por cumplir con un formalismo institucional, bajo la complicidad o ingenuidad de los ciudadanos, están utilizando las políticas públicas como slogans discursivos. Entonces, ¿cómo explicar que los formalismos discursivos estén desdibujando la oportunidad para hacer de las políticas públicas ese conjunto de soluciones que pueden dar respuestas a situaciones consideradas proble-

máticas o insatisfactorias?¹. Sostenemos que esa condición no se supera a través del uso de un determinado enfoque de política pública; incluso, va más allá de los imperativos normativos. Consideramos que para comprender mejor este tipo de problemáticas es necesario entender la participación como institución y como cuestión. Hacerlo bajo esa perspectiva permite comprender no solamente los alcances y límites que tiene el marco normativo que le da vida, sino también los usos y significados que gobernantes y ciudadanos le dan a la política pública de participación.

¹ La definición de política pública, como el gran acervo de conceptos existentes en la Ciencia Política y la Sociología, es polisémico y, por lo tanto, nada fácil de definir conceptualmente. Aquí, como no buscamos ahondar en una discusión epistemológica o de enfoques de la política pública, tomaremos como referencia la definición que utiliza Salazar (1999), quien define la política pública como ese conjunto de respuestas sucesivas que busca dar el Estado, o un gobierno específico, frente a situaciones consideradas como problemáticas.

En perspectiva sistémica entendemos la participación como un mecanismo plurifuncional. Al cumplir con diferentes funciones posibilita el encuentro y el diálogo entre los actores, acerca la gestión pública a la sociedad civil y se constituye en una herramienta para el control ciudadano sobre lo público. A la participación también se le conceden diferentes usos. Para García (2004) es medio y fin. Como medio facilita el encuentro entre gobernantes y ciudadanos, como fin contribuye a redefinir las relaciones del poder político. Afirmar, que a la participación se le dan diferentes significados implica entender de los actores sus intenciones e intereses (Habermas, 1996). Cada significado enuncia una “racionalidad” que define los usos que se le dan a la participación (Vallespín, 2009). En definitiva, la plurifuncionalidad de la participación la convierte en mediadora de la relación gobernante-ciudadano. Relación dicotómica que convierte la participación en un juego político complejo. Cada uno de los actores, al buscar mantener el control o acceder a los recursos inmersos en la gestión pública local, hace uso de la participación para buscar dominar, integrar, resistir y/o emancipar (Múnera, 1999).

Entendida así, la participación ciudadana en la gestión pública cumple con diferentes objetivos, destacamos solo los cuatro más pertinentes para el propósito que hemos definido. El primero, facilitar el encuentro entre los actores. El segundo, identificar necesidades y carencias. El tercero, ser mediadora de los procesos políticos locales. El cuarto, facilitar la intervención de los ciudadanos y la toma de decisión de los gobernantes. A su vez, esos objetivos están cobijados por dos grandes dimensiones fundamentales para la gestión pública territorial. La primera, la *participación como institución* definida y delimitada por los contenidos normativos. La segunda, la *participación como cuestión*, donde se reconocen los usos y significados que los actores le confieren a la participación. Planteamos como propósito único ilustrar el marco normativo que le da vida a la participación ciudadana y la política pública para mostrar que, más allá de sus alcances y límites, es necesario también tener en cuenta la participación como cuestión. Hacerlo así permite articular un análisis más compresivo y, al mismo tiempo, pro-

blematizar el papel que cumple la participación en el ciclo de las políticas públicas.

Iniciaremos ilustrando el marco normativo que define la participación; luego, presentaremos el marco normativo que define la política pública, para después presentar una breve reflexión sobre la participación como cuestión, entendida como una dimensión de estudio interesante que permite identificar y caracterizar los usos y los significados que los actores le otorgan a los mecanismos institucionales, incluso a las acciones sociales colectivas participativas.

La participación como institución: Aproximaciones al marco normativo

La Constitución Nacional de Colombia de 1991 (CNC/91) buscó hallar salidas a los problemas históricos que afectaban al país, entre ellos, la violencia sociopolítica, la exclusión social y la corrupción. Así como, la reconstrucción del país a partir de las propuestas del constitucionalismo social europeo y latinoamericano (Bustamante, 2011). Fue una tarea que implicó definir una “nueva” lógica contractual y, por ende, ajustar la arquitectura institucional ya existente. Autores como Santana (1996), Uribe (2002), Velásquez y González (2003), Guevara (2009), Velásquez (2011) y Uprimny (2011), sostienen que con la promulgación de la CNC/91 se dio vida a un “nuevo” contrato social, garantía suficiente para que los ciudadanos participaran de forma más efectiva.

Aunque, la CNC/91 determinó la responsabilidad del Estado para encargarse del cumplimiento de sus fines esenciales. También, definió como un deber que los ciudadanos participen en los asuntos referidos al Estado y en la vida política, cívica y comunitaria. Y, especialmente estableció que Colombia es un Estado Social de Derecho, donde el monopolio del poder recae en el Estado. Bajo esta figura se buscó evitar los peligros que derivan de la multiplicación de actores en disputa por el poder y los recursos (Weber, 1984). No obstante, el monopolio del poder, al conllevar limitaciones del individuo en los asuntos de interés colectivo, necesita ser regulado para asegurar la titularidad

de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, la CNC/91 definió un marco jurídico que buscó regular, no sólo el poder político, también las relaciones entre los ciudadanos y sus gobernantes. Esto se evidencia en el fortalecimiento de diferentes formas de participación colectiva (Uprimny, 2011).

Por eso la importancia de la CNC/91. Al determinar que los ciudadanos participen activamente en la discusión y aprobación de las normas, estableció que el Estado debe garantizar las necesidades vitales de los ciudadanos con el fin de facilitar su la participación en la vida política, social, económica y cultural del país (Uprimny, 2011). La CNC/91 además definió que sus entidades territoriales - departamentos, municipios, distritos especiales, entidades territoriales indígenas - asumieran un mayor número de responsabilidades y compromisos. En primer lugar, con la función administrativa: desempeño fiscal, gestión de los servicios públicos, construcción de obras local y ordenar el desarrollo de su territorio. En segundo lugar, con la promoción de la participación, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (González, 2015).

Aunque el proceso de descentralización tuvo su punto de partida en Colombia en el año de 1986², fue la CNC/91 la que profundizó la descentralización al fortalecer la autonomía municipal, la refundación de los departamentos, la creación de nuevas entidades territoriales como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales, con una mayor carga de responsabilidades y de funciones (Santana, 1996). La descentralización determinó que el gobierno central transfiriera responsabilidades a

los entes territoriales, relacionadas con el manejo de las finanzas locales y la administración de sectores clave como educación, salud, servicios públicos; facilitar la respuesta a las necesidades inmediatas de sus ciudadanos mediante el fortalecimiento de la participación; y el manejo de los conflictos propios de la situación local y regional (Velásquez, 1996).

La descentralización está directamente asociada a la participación. La CNC/91 asignó a los entes territoriales mayores obligaciones y responsabilidades. Entre ellas, facilitar el acercamiento del ciudadano a las autoridades



² La normativa que inicio este cambio fue el Acto legislativo 01 de 1986 -, con la elección popular de alcaldes; después, se promulgó ley 11 de 1986, - Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales -; y luego la Ley 12 de 1986, - Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) se reforma el Decreto 232 de 1983 -, esta última relacionada con los impuestos y contribuciones directas que hacen los ciudadanos a las tesorerías territoriales (Santana, 1996).

locales; fortalecer los procesos de planeación; hacer visible y transparente la gestión gubernamental; consolidar la participación de sus ciudadanos; y promover el control social y político (Uribe, 2002). También con el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública se buscó que los ciudadanos participaran en la protección y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Así como con el reconocimiento a los derechos a las minorías étnicas y, por supuesto, a la diversidad sexual, cultural y religiosa (Velásquez, 2011).

Ese ordenamiento administrativo quedó cobijado bajo un modelo de Estado democrático, participativo y pluralista (Art. 1), buscando, de una parte, que la toma de decisiones políticas tuviera unas reglas de juego claras (Santana, 1992), y, de otra, evitar posiciones hegemónicas haciendo posible la participación de diferentes sectores y actores sociales (Toro, 1992; Gómez, 1992). La forma de hacerlo fue garantizando la libertad de las personas sin discriminación de ningún tipo (Art. 13) y la libre asociación de las personas en diferentes actividades que se lleven a cabo en sociedad (Art. 38). Estos dos artículos buscaron hacer posible la participación a través de: (i) la garantía de la dignidad de las personas; (ii) el respeto a la diversidad sin distingo de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y, (iii) la defensa del pacto social (Ramírez, 2002).

En el ámbito de la participación, la CNC/91 mediante diferentes artículos (Art. 86, 88, 103, 170, 258, 374, 376 y 378) determinó que sus ciudadanos pueden participar de diferente forma y manera en la conformación, ejercicio y control del poder político. Entre ellas se encuentra fundar medios de comunicación masiva para expresar y difundir sus opiniones, elegir y ser elegido, participar en plebiscitos, referéndums, consultas populares, cabildos abiertos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, y difundir sus ideas y programas, así como revocar el mandato de sus gobernantes, intervenir en las corporaciones públicas, en la dirección de las instituciones de

educación, en las juntas administradoras locales, en la defensa del medio ambiente y el patrimonio cultural. Todo está cobijado bajo el amparo de organizaciones ciudadanas representativas y respetuosas de la democracia y sus procesos (Osorio, 1992).

Para hacer posibles esas formas de participar la CNC/91 definió diferentes mecanismos, correspondientes a la democracia participativa: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Con la democracia representativa, la elección de delegados en diferentes consejos y espacios de participación e incidencia en la gestión pública. Con la creación de mecanismos como la acción de tutela y el derecho de petición, la protección de los derechos. Aunque en ningún momento la CNC/91 definió la participación ciudadana como un deber de obligatorio cumplimiento, sí estableció que es un deber ético que los ciudadanos participen en los asuntos centrales que ocupan al Estado colombiano y respetar los controles y límites que impone (Santana, 1992).

A manera de balance, la CNC/91 determinó que en el ámbito territorial las gobernaciones y las alcaldías son entidades encargadas de la difusión, la promoción y la puesta en práctica de la participación. El ejercicio ciudadano de participación es posible gracias a la existencia de diferentes mecanismos. Pero, ante todo, para hacer efectiva la práctica participativa, la CNC/91 garantizó el derecho a la libertad de las personas y a la libre asociación. Esto implica la defensa de la dignidad y el respeto a la diversidad de las personas y, la pluralidad de las culturas salvaguardando el pacto social que suscribieron gobernantes y ciudadanos.

Bajo los preceptos constitucionales anteriores los departamentos y municipios deben asumir y cumplir mayores obligaciones y responsabilidades. Particularmente, en el ámbito de la participación las autoridades locales deben interactuar con los ciudadanos a través de los procesos de planeación. Por ende, es necesario hacer visible y transparente la

gestión gubernamental y consolidar la participación de sus ciudadanos en la gestión pública. Que los ciudadanos intervengan en los asuntos de la gestión pública significa hacer visibles sus propuestas e inconformidades en asuntos de orden económico, social, cultural, ambiental, diversidad sexual, cultural, religiosa y étnica.

Participación Ciudadana y contenidos procedimentales

Otra dimensión importante de ilustrar es la relativa a los contenidos procedimentales. Estos permiten dar cuenta de las funciones que cumple la participación ciudadana, no solo para cumplir con los procesos de informar, consultar, fiscalizar, concertar y gestionar la toma de decisiones. También, para “ordenar” y “coordinar” quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones en los asuntos referidos a la gestión pública.

Para dar cuenta de los contenidos procedimentales se toman como referencia la propuesta de los tres niveles de participación (Guillén et al., 2009: 180-188 y Rodríguez (2013: 51). El nivel básico o primario cumple con tres funciones esenciales en los procesos de participación: informar, consultar e identificar. Estas funciones contribuyen el marco de la gestión pública en la definición de iniciativas relacionadas con políticas, programas, proyectos. La CNC/91 en relación con la función de informar, no propone ninguna pauta reglamentaria, ni tampoco procedimiento alguno. No obstante, si bien los ciudadanos tienen el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, la ley limita este ejercicio ciudadano (Art. 37). En relación con el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad se garantiza la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos (Art. 78). Algo parecido postula en torno al derecho a un ambiente sano al garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (Art. 79). la

CNC/91 otorga a los gobernantes mecanismos para viabilizar la consulta a los ciudadanos. El presidente de la república, sus ministros y el Senado podrán consultar al pueblo en la toma de decisiones de trascendencia nacional (Art. 104). Los gobernadores y alcaldes según el caso, y previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (Art. 105). La CNC/91 estableció que los ciudadanos, según los requisitos de la ley, podrán (i) presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública; (ii) decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente con la participación de no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; (iii) Elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos (Art. 106).

El nivel medio es un paso fundamental para darle sentido y contenido a la participación como institución. Está compuesto por la fiscalización y la concertación. La complementariedad entre éstos contribuye al ejercicio eficiente y transparente de la gestión pública local. La fiscalización se refiere a los procesos de vigilancia y control social de forma individual o colectiva en la toma de decisiones y la forma como se invierte los recursos de la cuestión pública. Mientras que con la concertación se busca definir y acordar las decisiones políticas más relevantes para el conjunto de la sociedad. En este nivel la CNC/91 estableció que los ciudadanos, mediante la fiscalización, el control y la veeduría tienen la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo (Art. 87). De igual forma, definió que los partidos y movimientos políticos opositores, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas (Art. 112). También, determinó que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública (Art. 270). En ese mismo nivel, en lo relativo a la concertación, la

CNC/91 señaló la creación de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Al tener un carácter consultivo, sirve como un espacio de discusión de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal (Art. 340).

En el nivel más alto se encuentra la toma de decisiones. Los gobernantes toman las decisiones con el apoyo de ciudadanos y organizaciones sociales; no obstante, es posible que se presenten relaciones de tensión y actitudes de apatía ciudadana. En este nivel, la CNC/91 dispuso que los ciudadanos mediante la iniciativa popular tuvieran la facultad de gestionar proyectos de ley o de reforma constitucional (Art. 155). Para asegurar la participación de los ciudadanos en lo local estipuló que los concejos municipales podrían dividir sus municipios en comunas para las áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales (Art. 318). En el ámbito de la gestión y fiscalización de las empresas estatales, la CNC/91 estableció que la ley fijaría los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales (Art. 369).

Referente a la función de la decisión, en el nivel alto para la toma de decisiones, la CNC/91 garantiza:

- (i) El derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (Art. 38).
- (ii) Para la protección de los derechos fundamentales los ciudadanos cuentan con la acción de tutela (Art. 86).
- (iii) Para la defensa de los derechos e intereses colectivos dispuso de las acciones populares (Art. 88).
- (iv) Para concretar la práctica participativa precisó como mecanismos de participación el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo

abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Art. 103-258).

(v) Para la derogatoria de una ley, estableció el referendo (Art. 170).

(vi) La regulación de las Instituciones y mecanismos de participación es hecha por el Congreso de la República mediante leyes estatutarias (Art. 152).

(vii) Las reformas a la Constitución pueden ser hechas por el Congreso, una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo (Art. 374, 376, 377).

Tabla 1
La participación en la CNC/91s

Nivel de participación	Función	CPC/91	
		Gobernantes	Ciudadanos
Nivel alto para la toma de decisiones	Decisión	Artículos 374,376,377	
		Artículo 152	Artículos 38,86,88, 170,103,258
	Gestión	Artículo 318	Artículos 155,369
Nivel medio para la incidencia	Concertación	Artículo 340	
	Fiscalización		Artículos 87,112,270
Nivel básico o primario para la información	Iniciativa		Artículo 106
	Consulta	Artículos 104,105	Artículos 37,78,79
	Información		

Fuente: elaboración propia con base en la CNC/91, la propuesta metodológica de Hambleton, Hogget y Arnstein (Guillén et al., 2009: 180-188) y Rodríguez (2013: 51).

Según la tabla anterior, la CNC/91 estableció veintitrés artículos para garantizar la participación. En el nivel básico seis artículos, cinco para la consulta, uno para la iniciativa y ninguno para la información. En el nivel medio cuatro artículos, tres para la fiscalización y uno para la concertación. En el nivel alto trece artículos, para la gestión tres y 10 para la decisión. La toma de decisiones la CNC/91 dejó esta tarea a cargo directamente del Congreso y el presidente de la República de Colombia. Con la creación de leyes y estatutos se reglamenta la participación ciudadana. Lo mismo sucede con las iniciativas ciudadanas. La refrendación de leyes, modificaciones y cambios a la Constitución Nacional y procedimientos de participación popular están bajo la autorización y tutela del Congreso de la República y la aprobación del presidente de la República de Colombia.

Marco legal de las políticas públicas

Si bien la política pública es el hacer o dejar de hacer por parte de una autoridad política en relación con una situación considerada problemática o insatisfactoria, la existencia de esa autoridad política, concretada en una figura gubernamental, es la que define la política pública. Un paradigma como el positivista nos permite sustentar mejor ese argumento anterior. Bajo este lente de análisis las políticas públicas se identifica cuatro grandes tendencias (Harguindéguy, 2013). La primera, las que privilegian una posición racionalista, según la cual las políticas públicas se entienden como un instrumento técnico que utilizan los gobernantes para definir las relaciones con su propia sociedad y entornos sociopolíticos no ajenos a sus propios intereses. La segunda, el estudio de las instituciones formales, tiene como foco de trabajo la arquitectura institucional y los recursos técnicos con los que cuentan los gobiernos para la formulación e implementación de las políticas públicas. Para la tercera, las políticas públicas son programas que se basan en la lucha y la cooperación entre intereses individuales o corporativistas. Según la cuarta, las políticas públicas son un juego limitado a unos cuantos actores conformado por gobierno, administradores y actores empresariales.

Estos argumentos otorgan un fuerte valor agregado a la conducción y administración que deben hacer los gobernantes de las políticas públicas. Institucional y políticamente significa que “los gobiernos, no sólo definen las prioridades, sino [que] a través de las políticas públicas conducen (o buscan conducir) a las sociedades y Estados a una situación preestablecida” (Medellín, 2004: 7).

Bajo esa misma línea argumentativa se encuentran los postulados de Aguilar (2009). En su opinión, una política pública se caracteriza, en primer lugar, por tener un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía. En segundo lugar, porque es implementada por actores gubernamentales

o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), dando origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. Por su parte, Roth (2002) afirma que las políticas públicas son un conjunto de objetivos que pretenden, a través de una institución gubernamental, orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para dar respuesta a una situación que se considera insatisfactoria o problemática.



En definitiva, el actor Estado y los actores gubernamentales desempeñan un papel clave en todo el ciclo de la política pública, por eso la importancia de no desconocer el marco normativo que define la formulación e implementación de la política pública. Particularmente, en el caso de Colombia, ese marco normativo - entendido como el conjunto de iniciativas constitucionales y jurídicas que contribuyen a la toma de decisiones y la implementación de propuestas técnicas - determinó los siguientes contenidos:

- (i) La CNC/91, en su Título XII “Del régimen económico y de la hacienda Pública”, el Capítulo II sobre los planes de desarrollo y el Capítulo III sobre el presupuesto.
- (ii) El artículo 339 mediante el cual se precisa el contenido y el propósito de los planes de desarrollo.
- (iii) El artículo 340 a través del cual se crea el Sistema Nacional de Planeación y los consejos de planeación.

Los anteriores principios fueron reglamentado a través de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que definió:

- (i) Los propósitos generales de la planeación.
- (ii) La organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación.
- (iii) Los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo.
- (iv) Los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.
- (v) Los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.
- (vi) Modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido por la Constitución Nacional.

Los Entes Territoriales también cuentan con una normatividad para la formulación de las Políticas Públicas, entre las que se encuentran:

- (i) Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto
- (ii) Ley 388 de 1997 - Plan de Ordenamiento Territorial
- (iii) Ley 1098 de 2006 - Planes de Desarrollo Municipal y Departamental.
- (iv) Ley 136 de 1994 - Rendición de cuentas que deben realizar los gobernantes.
- (v) La Ley 60 de 1993 - Sistema General de Transferencias.
- (vi) Las Leyes orgánica de desarrollo (152 de 1994) y de presupuesto (38 de 1998, 179 de 1994 y 225 de 1995).
- (vii) Ley 550 de 1999 - Intervención del Estado en la economía para la reactivación empresarial.

(viii) Ley 617 de 2000 me- Racionalización del gasto público.

(ix) Ley 715 de 2001 – Regulación de los recursos y las competencias a través del Sistema General de Participaciones.

En concreto, la formulación de las políticas públicas en Colombia tiene como referente central la elaboración, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo que establece la ley. El primero, el Plan de Desarrollo Nacional³. La planeación a cuatro años del país se sustenta sobre el plan de gobierno del presidente. El segundo, el Plan de Desarrollo Departamental⁴, responde a la planeación por cuatro años del departamento, se articula las políticas nacionales definidas en el Plan Nacional. Su formulación se cimienta en el programa de gobierno del gobernador. El tercero, el Plan de Desarrollo Municipal, que establece la planeación a cuatro años del municipio. Los ejes básicos para su construcción son el programa de gobierno del alcalde y los planes de desarrollo nacional y departamental.

³ El Plan Nacional Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia para ello la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. El marco jurídico fue definido por La Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo". Reglamentado por la Ley 152 de 1994, las bases del Plan del presidente electo son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el programa de gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la Sociedad Civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración de este.

⁴ El Artículo 339 de la Constitución Nacional de Colombia establece que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. El Plan de Desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo (Parte Estratégica), así como los recursos para su financiación.

La participación como cuestión

No se puede desconocer que la CNC/91 otorgó a la participación un papel preponderante en la gestión pública. Particularmente, buscó cumplir con dos propósitos. El primero, fortalecer las relaciones entre ciudadanos y los gobernantes. El segundo, que los ciudadanos puedan incidir en la gestión pública a través de la planeación participativa, el control social y el diseño de políticas públicas (Velásquez, 2011).

Sin embargo, el marco constitucional y normativo que definió la participación es significativamente generoso y ambicioso. Para su implementación real se necesita de diferentes recursos (logísticos, presupuestales, técnicos, tecnológicos). Pero a su vez la misma normatividad, dada su amplia diversidad y dispersión, dificulta la puesta en práctica del ejercicio participativo (Velásquez, 2011).

Algo similar se puede evidenciar en el ciclo de las políticas públicas, si bien en su formulación se cuenta con la participación de iniciativas ciudadanas, organizaciones sociales y grupos poblacionales, significativamente amplias y complejas. En su implementación, al estar bajo el control y la coordinación de las instituciones públicas, se presentan problemas en la articulación entre instituciones, bajas o deficitarias partidas presupuestales; pero, ante todo, el control social, las veedurías ciudadanas o el seguimiento y evaluación por parte de grupos de ciudadanos es relativamente bajo. Además, el imperativo normativo que ordena la forma como deben participar los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas definió una serie de límites que no garantizan su intervención efectiva. Igualmente, niegan la igualdad ciudadana y otras formas de participación alternativa de carácter social y comunitario que también pueden incidir en el ciclo de las políticas públicas.

Es claro que la participación ciudadana como institución contribuye a que gobernantes legitimen su gestión. No obstante, en el marco de las políticas públicas, son más las buenas intenciones que los resultados concretos que logran alcanzar. Esto

hace que las políticas públicas se estén utilizando por parte de los gobernantes y sus equipos como un slogan discursivo y no como un conjunto de respuestas sucesivas a situaciones consideradas como problemáticas o insatisfactorias.

Esos slogans discursivos dejan en claro que la política pública es el arte también del simular el hacer. La evidente distancia entre lo formal y lo real se corrobora en los déficits que muestran los indicadores entre lo planificado y lo implementado. Esto hace que se genere un efecto dominó: esas causas se convierten en efecto directo que acrecienta los déficits participativos, la apatía ciudadana y la desconfianza en la labor gubernamental.

Si bien en la formulación de las políticas públicas se presenta cierta efervescencia participativa, su intensidad va disminuyendo a medida que su implementarse se retrasa o se incumple en los programas y proyectos planificados. Con el paso del tiempo, al debilitarse los lazos entre gobernantes y ciudadanos los procesos de planeación territorial pierden credibilidad política.

En definitiva, las políticas públicas, particularmente las departamentales y las municipales, se definen a partir de supuestos. No obstante, lo que más preocupa es el distanciamiento cada vez más amplio entre gobernantes y ciudadanos. Esto se puede explicar dado que la participación como institución desempeñó un papel funcional, es usada para dar respuesta a las exigencias que impone el marco normativo. A ello se suma la existencia de variables internas en las administraciones departamentales y municipales relacionadas con una débil cultura institucional y un bajo capital social, que inciden de forma directa para que la política de participación ciudadana se convirtiera en un mecanismo poco efectivo para incidir en la gestión pública.

Pensar la participación como cuestión permite comprender una dimensión de estudio interesante como es identificar y caracterizar los usos y los significados que los actores otorgan a los mecanismos institucionales, incluso a las acciones

sociales colectivas participativas. Estudiar la participación como cuestión implica centrarse en los intereses, motivaciones, deseos y necesidades (Touraine, 2005). No olvidemos que los argumentos expresan diferentes significados. Así, no se trata del razonamiento abstracto o complejo que realizan los individuos; al contrario, depende de variables internas y externas. Las variables internas aluden a los intereses, las motivaciones, los deseos, las pasiones, los egoísmos y a las identidades. Mientras que las variables externas son de orden político, social, cultural, económico y simbólico, están inmersas en un complejo tipo de interacciones que establecen modos particulares de apropiación del territorio: de derecho, de hecho y afectivamente (Rodríguez, 2010). No olvidemos que es en el territorio donde individuos y comunidades establecen un complejo tejido de relaciones. Convergen una heterogeneidad de argumentos poseedores de ciertos “acentos” comunes en relación con ciertos “objetos de valor” como son el trabajo, la familia, la religión, el Estado, los ámbitos laborales, escolares, el espacio público entre otros.

En cuanto a los actores inmersos en el proceso de las políticas públicas cada uno de ellos posee diferentes narrativas, con las cuales buscan definir las relaciones de poder (Parsons, 2007). A pesar de la diversidad de argumentos es posible mostrar discursos dominantes que buscan, por ejemplo, en la lucha por el poder político, tener el control y la administración de los diversos recursos existentes en la gestión pública (García y Ríos, 2014). Majone (1997) agrega un punto interesante. Confirma que en las argumentaciones dadas por los actores también existen grupos con fines egoístas; por tal razón, sus elecciones y decisiones son racionales y calculadas. Al respecto, el enfoque argumentativo para el análisis de la política pública permite identificar los significados dados por los actores a la participación ciudadana. Con los significados se defienden las ideas y propuestas, para expresar una inconformidad, exigir algo, rebatir o cuestionar una decisión o simplemente para dar cuenta de los intereses que se buscan defender, alcanzar, mantener o para cambiar un orden político determinado.

Ir más allá del análisis convencional de las políticas públicas implica superar el principio que un número reducido de hombres, bajo una postura política netamente racional de costo-beneficio, son los que deciden la forma cómo se formulan, implementan y evalúan las políticas públicas (Aguilar, 2005).

Los análisis actuales sobre la política pública y, en particular, aquellos referidos a la participación ciudadana, dada la complejidad para la toma de decisiones, por ser abiertos, controvertidos y llenos de tensión, implican mostrar lo que cada una de las partes necesita y lo que se debe cumplir. Aunque no se puede perder de vista que las políticas públicas son un código más. Regulan los debates con el fin de lidiar los problemas de la deliberación pública en virtud de su extraordinario potencial de persuasión y por su capacidad de centralizar la discusión en el ámbito gubernamental (Aguilar, 2005).

La complejidad de los significados se presenta con mayor contundencia en el escenario “público”, donde el quehacer de la política se concreta en hechos que han sido resultado de la toma de decisiones (Durkheim, 2001). Ahora bien, para llegar a esto, tanto gobernantes, como ciudadanos configuran diversas formas de concebir lo “público”. Bajo la perspectiva filosófica de Rabotnikof (2005) lo público supone tres acepciones fundamentales. La primera, se refiere al lugar que es común, es decir, al lugar que pertenece a todos en oposición a los intereses privados y particulares de unos cuantos. La segunda, remite a lo que es visible y manifiesto en contraposición a lo cerrado y oscuro. Y, la tercera acepción se remite a todo aquello que es abierto y generalizado en contraposición al dominio restringido. En cualquiera de los tres casos las miradas opuestas convierten lo público en espacio del disenso y la confrontación de valores contrapuestos.

Mientras que en el espacio privado se busca la defensa y protección de los asuntos personales y familiares, en lo público se menciona lo visible, lo que es común a algo, los intereses compartidos, los asuntos de todos. No obstante, la dicotomía privada/

público no es suficiente. También es necesario tener en cuenta la esfera de lo social dado que se define por oposición a lo que no es ni público, ni privado (Pérez, 2013). Lo social al materializar el quehacer de los asuntos morales (Cortina, 2001), viabiliza las justificaciones y razones que los actores dan para:

I. Involucrarse, por diferentes motivos, intereses y circunstancias, con los referentes morales de uno u otro bando.

II. Ningún actor es puro y único, por tal razón, posee diferentes valores morales.

III. En la esfera de lo público los actores están bajo diferentes presiones que los llevan a su constante reconfiguración moral.

IV. Finalmente, los beneficios obtenidos pueden derivar en el bien colectivo o, en su defecto, en privilegios a particulares.

Marcuello (2008) hace una dura crítica a lo que el lenguaje común se denomina “lo público”. Al relacionarse directamente con el Estado, se considera la misma cosa, como asuntos iguales, pero con nombres diferentes. Esta es una confusión compleja, para nada apropiada, que se encuentra entre lo perverso y lo patológico dado que la responsabilidad de las cosas comunes se deja en manos del Estado. Y se exige a los sujetos del ejercicio activo de la ciudadanía expropiando la capacidad para construir activamente la red de relaciones creadas en el espacio público.

En definitiva, uno de los peligros de reducir lo público exclusivamente a lo estatal, se halla en la emergencia de la pereza social e inercia política por parte de los ciudadanos, contribuyendo así a fortalecer la “estrategia de invasión de los grupos que controlan los procesos de toma de decisiones en la cosa pública” (Marcuello, 2008: 181), lo cual arroja como resultado la afectación de la disminución del “capital social del sistema y de los individuos que lo conforman” (Marcuello, 2008: 181).

Para terminar, sin duda alguna, la participación como cuestión va más allá de ser una salida política y práctica para dar respuesta a los problemas y dilemas que tiene la participación como institución. Ante todo, permite comprender los usos y significados que se le dan a la participación ciudadana; caracterizar las tensiones y conflictos entre los actores para hacer realidad sus intereses en relación con aquello considerado lo público; también, los usos que se le dan los recursos públicos.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2005). «Estudio introductorio». En: G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 13-34.
- (2009), «Marco para el análisis de las políticas públicas». En: F. Mariñez y V. Garza (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México: Porrúa. pp. 14-30.
- Bustamante, G. (2011), «La Constitución de 1991 y el constitucionalismo contemporáneo latinoamericano». En: Revista Foro. 74-75. pp. 22-27.
- Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. Edición especial preparada por la Corte Constitucional. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (Cendoj). Biblioteca Enrique Low Murtra-Belm.
- Cortina, A. (2001). *Ética mínima*. Introducción a la filosofía práctica. Barcelona: Tecnos.
- Durkheim, E. (2001), *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García, J. y S. Ríos (2014), «El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer». En: *Forum*. 6, pp. 52-62.
- Gómez, A. (1992). *Pedagogía constitucional. Un análisis jurídico político de la Constitución de 1991*. Bogotá: Ediciones Foro Cívico.
- González, F. (2015). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi, Cinep y Colciencias.
- Guevara, J. D. (2009), *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a*

- partir de la Constitución de 1991. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Guillén, A., K. Sáenz, M. Badii y J. Castilo (2009). «Origen, espacio y niveles de participación ciudadana». En: Daena: *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, pp. 179-193. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Habermas, J. (1996). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. México: Cátedra.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marcuello, C. (2008). «Ciudadanía». En: A. García y C. Marcuello (editores). *Conceptos para pensar el siglo xxi*. Zaragoza: Los Libros de la Catarata. pp. 167-186.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago: Cepal.
- Múnera, L. (1999). «Los estudios sobre la participación en Colombia». En: Análisis político, pp. 1-22. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2036.pdf>
- Osorio, R. (1992). «La participación: derecho al derecho». En M. Jursich (editor) *Constitución de 1991: caja de herramientas*. vol. 1. Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 159-164.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Flacso.
- Pérez, A. M. (2013). «El discurso de la participación en la sociedad contemporánea». En M. Oraisón y A. M. Pérez, *Estudios sobre participación. Procesos, sujetos y contextos*, Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. pp. 109-120.
- Rodríguez, C. (2013). «Democracia, ciudadanía y participación». en M. T. Muñoz y C. R. Rodríguez, *Construyendo acciones para la democracia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 34-56.
- Rodríguez, D. (2010). «Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía». En: *Uni.Pluri/versidad*, vol. 10. Número 3. pp. 1-11, recuperado de: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/download/9582/8822>
- Roth-Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Toro, J. (1992). «Aprendiendo a construir un orden en donde todos podemos ser felices: la democracia». en M. Jursich (ed.) *Constitución de 1991: caja de herramientas*. vol. 1. Bogotá: Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 7-11.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Madrid: Paidós.
- Salazar, C. (1999). «Las políticas públicas: marco de apoyo comunicacional». En: *Lo político desde la comunicación*. Cuadernos ocasionales. Número 1. Septiembre. Departamento de Comunicación. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. pp. 49-57.
- Santana, P. (1992). «La democracia un proyecto en construcción». En: M. Jursich (editor) *Constitución de 1991: caja de herramientas*. vol. 1. Bogotá: Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 38-43.
- _____ (1996). «Legitimidad política y descentralización». En: *Revista Foro*. núm. 29. pp. 23-33.
- Uprimny, R. (2011). «La Constitución de 1991 y la adopción del Estado social de derecho». En: *Revista Foro*. núm. 72. pp. 30-39.
- Uribe, M. (2002). «Las promesas incumplidas de la democracia participativa». En J. Suárez (ed.), *El debate a la Constitución*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp. 190-208.
- Velásquez, F. (1996). «Los horizontes de la descentralización en Colombia». En: *Revista Foro*. número 30. pp. 34-46.
- _____ (2011). «Dos décadas de participación ciudadana en Colombia». En: *Revista Foro*. núm. 74-75. pp. 101-114.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona.
- Vallespín, F. (2009). «Teoría del discurso y acción comunicativa en Jürgen Habermas». En: R. Maiz (coord.). *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 135-162.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Legislación urbana en Ecuador 2007-2017

La reforma Constitucional de 1991 fortaleció el proceso descentralista, realzando la importancia de la autonomía territorial, la descentralización y la participación como principios rectores de la organización del Estado colombiano.

Fabio Velásquez, 1995

Fernando Carrión Mena

Profesor investigador de
FLACSO-Ecuador

Antecedentes

Todo proceso legislativo surge de pactos sociales que se constituyen en coyunturas específicas. Es decir, que se originan en procesos políticos y no técnicos, donde la representación termina siendo un elemento determinante en la producción de la norma. Por eso, la importancia de comprender la coyuntura y el peso que tienen los sujetos políticos en los procesos de legislativos (correlación de fuerzas). Esta afirmación es más significativa cuando se trata de procesos constituyentes, es decir, de formular la norma suprema de una nación; porque, dentro de la jerarquía jurídica, se ubica en el vértice superior de la pirámide. Su misma denominación delata el fin subyacente: constituir un Estado surgido a partir de un poder constituyente, que redacta y aprueba un texto jurídico-político en el que se definen las cualidades y condiciones de los derechos, las libertades e las instituciones fundamentales del

Estado, desde el equilibrio y separación de poderes bajo lógicas republicanas.

Los primeros procesos constituyentes en América Latina tuvieron sus orígenes en las justas independentistas ocurridas a lo largo del siglo XIX; y posteriormente, en las fuertes y continuas crisis estructurales originadas, por ejemplo, en las transiciones a las democracias, luego de los regímenes dictatoriales que rompieron el orden jurídico vigente en algunos países. Pero también ocurren a partir de significativas crisis económicas o políticas, que terminaron por configurar momentos cuasi refundacionales en algunos de los países de la región.

Ecuador no ha sido la excepción: en 1830, cuando decide independizarse de la Gran Colombia, redacta y aprueba su primera norma Constitucional. De allí para acá, han sido 21 Constituciones, las cuales representan una inestabilidad crónica, con un promedio temporal de una constitución cada 9 años. La Constitu-



ción actualmente vigente, aprobada en el año 2008, ha superado el promedio histórico de las anteriores, pues ya tiene trece años de vida.

El proceso de producción de la actual Constitución fue sumamente interesante, debido a que, comparativamente con las anteriores, nació de una consulta popular que abrió el camino, luego siguió con un proceso electoral para elegir los miembros de la Asamblea que redactaron la norma y, finalmente, fue aprobada mediante un referéndum general. En términos de su contenido, es más contemporánea, progresista, y llenó el vacío que existía, para el caso que nos ocupa, de las ciudades¹. Hay que resaltar que en términos urbanos hubo un avance en esta Constitución, en tanto la ciudad fue ascendida al nivel normativo constitucional, porque hasta ese momento ninguna de las anteriores la había considerado: *derecho a la ciudad*.

Desgraciadamente esta innovación se truncó debido a dos situaciones. Por un lado, a que no hubo un sujeto social explícito tras el proceso, para que lo reivindique, lo asuma y se apropie, porque el movimiento social urbano en el país es muy incipiente y fragmentado en Ecuador; a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Brasil, donde el Movimiento por la Reforma Urbana es una poderosa organización que no solo logró que la Constitución de 1988 reconozca a la ciudad, sino que después impulsó el Estatuto de la Ciudad, la formación del Ministerio de las Ciudades y la ejecución normativa en el ámbito municipal, bajo principios de equidad, función social del suelo, gobierno democrático y desarrollo urbano sustentable (Derecho a la ciudad).

Por otro lado, hay que reconocer que fue una constitución que mantuvo una tensión presente a lo largo del articulado, entre una concepción altamente garantista y descentralizadora, y otra más presidencialista, que condujo a una conflictividad importante entre el gobierno nacional, los movimientos

¹ En general en América Latina, los procesos constituyentes no han sido lo suficientemente apegados al reconocimiento del peso urbano de la región: más del 83% de la población viven en ciudades, lo cual le convierte en la región más urbanizada del planeta.

sociales y los gobiernos locales, cuyas aspiraciones fueron aplacadas.

Con este trabajo se trata de pasar revista al proceso legislativo ocurrido entre los años 2007 y 2017, correspondientes al período de gobierno de la Revolución Ciudadana, momento en el cual la producción legal nacional fue muy importante, sobre todo aquella que tiene como telón de fondo a las ciudades. Esto no fue otra cosa más que el reconocimiento al Ecuador como un país urbano, lugar donde se concentra más del 72% de la población del país².

Para el efecto se tendrá un recorrido cronológico por coyunturas, reconociéndose cuatro fundamentales: la primera, marcada por la crisis que vive el país en el cambio de siglo; la segunda, caracterizada por la formulación y la aprobación de la Constitución en 2008; la tercera, signada por la contrarreforma encarnada en el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD); y finalmente la cuarta, correspondiente a la Ley de Ordenamiento territorial y de plusvalías.

El convulso cambio de siglo

Los antecedentes más inmediatos a la Constitución del 2008 deben ser encontrados en el cambio del siglo XX al XXI, cuando se configura una coyuntura de crisis multidimensional, de la cual emergió un país totalmente diferente. Son, al menos, cuatro los elementos que conforman este momento de honda repercusión, expresados cronológicamente de la siguiente manera: el primero, que está relacionado con la Guerra del Cenepa en el Perú, ocurrida en los meses de enero y febrero de 1995, que condujo a la posterior firma de la Paz en 1998. Sin duda fue un hecho de dimensiones históricas que terminó con la delimitación física de los territorios entre los dos Estados, poniendo fin a las perennes disputas territoriales. Su concreción, para el caso que nos concierne, permitió dejar atrás el sentido integrador

que el enemigo externo provoca -con hondo contenido nacionalista- a lo largo del Siglo XX. Como contrapartida a la Paz, que licuó al enemigo externo, se dispararon las demandas internas por autonomía, provenientes de los territorios, encabezados por Guayaquil y por los pueblos originarios, que reclamaban un Estado autonómico y plurinacional, respectivamente.

El segundo ocurre en 1998, cuando se hacen presentes las inundaciones de invierno, en el marco del Fenómeno del Niño, con una fuerza significativa, tanto que provocó un desastre sin precedentes, principalmente en la costa ecuatoriana. Este hecho, más la contracción financiera internacional y la caída del precio del petróleo, arrastró tras de sí una crisis del sistema financiero nacional, que se había inscrito en la propuesta de liberalización de las finanzas. Se cayeron los bancos más grandes de la costa, entre los que estaban Filanbanco, Previsora, Préstamos y Progreso, muchos de los cuales habían generado créditos vinculados. La crisis fue de tal envergadura que provocó la expulsión del país de un número significativo de la población (emigración), el cambio del gobierno electo popularmente (Jamil Mahuad), el congelamiento de fondos (feriado bancario) y el relevo de la moneda nacional, del sucre al dólar. Esta crisis económica replanteó el tema del desarrollo, la necesidad de la regulación de la economía y la consideración de los emigrantes.

El tercero tiene que ver con la firma, en el año 1999, del denominado Plan Colombia entre los Estados Unidos (Bill Clinton) y Colombia (Andrés Pastrana), tendiente a pacificar el conflicto interno y a controlar la producción de narcóticos. Como consecuencia de la política seguida se originó el denominado *efecto globo*, que se tradujo en la internacionalización y desborde del conflicto colombiano, así como del narcotráfico; con lo cual la frontera norte y el país se modificaron³. En otras palabras, el Ecuador se

² “En 1950 la población rural representó más del 70% de la población, actualmente alcanza el 29%” (Villacís B, Carrillo D, 2012).

³ En ese contexto debe ser analizada la construcción de la base de Manta, con la finalidad de enfrentar las consecuencias del conflicto colombiano y del narcotráfico, desde el territorio patrio.

contaminó, con lo cual, se vio involucrado en la *red global del crimen*.

De esta manera pasó a ser un lugar apetecido para el lavado de recursos por la dolarización, la producción de cocaína por el desplazamiento de los laboratorios hacia el territorio nacional, el consumo de narcóticos por la ampliación de los mercados globales y el tránsito de drogas por su localización estratégica entre los más grandes productores de cocaína del mundo y de los corredores de la droga hacia los países de mayor consumo, como EEUU y Brasil. La respuesta constitucional se dirigió hacia la definición de las funciones de las Fuerzas Armadas, como también de la policía y de las fronteras⁴, y, en términos de política pública, al cierre de la Base de Manta en el año 2009.

Finalmente, el cuarto, relacionado con una importante crisis política ocurrida entre los años 1996 y 2006 (diez años), que se expresó en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales, tanto que ningún gobierno electo popularmente terminó el período para el cual fue nominado. En esta década existieron 10 presidentes de la República; esto es, un inaudito promedio de uno por año. El descrédito de la política llegó a su grado más alto, dando lugar a su estigmatización bajo el calificativo de la partidocracia. También hay que resaltar la gran movilización social que acompañó a estos procesos, destacándose la de los denominados “forajidos” en la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005.

La salida que se avizoró a esta crisis del cambio de siglo, profunda y multidimensional, fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para que rearmara este rompecabezas, con principios tales como: nueva institucionalidad; regulación de la economía, derechos, libertades, garantías y autonomías territoriales, entre otros.

⁴ Se pasó de la histórica defensa de los límites entre los Estados ecuatoriano y peruano, a manejar una frontera porosa con Colombia. Un cambio histórico.

La Constitución de 2008

Alianza País gana las elecciones nacionales en noviembre de 2006, de la mano de Rafael Correa, quien en la campaña electoral ofreció convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para enfrentar la inestabilidad política provocada por la partidocracia y la importante crisis económica creada por la *larga noche neoliberal*.

A escasos meses de entrar en funciones el Presdidente Correa (15 de enero 2007), el Gobierno Nacional convoca a una consulta popular para conformar una Asamblea Constitucional (15 de abril 2007), ganando con el 81% de los votos. Con estos resultados llama a elecciones para nominar a los Constituyentes, hecho que ocurre el 30 septiembre de 2017, obteniendo el siguiente resultado electoral: 12 bloques parlamentarios, entre los cuales se encuentra el de Alianza País, que logra una mayoría absoluta de 79 asambleístas de los 130 escaños que tuvo la Asamblea. Con ello, la coyuntura y la correlación de fuerzas le fueron favorables para la redacción de una nueva norma suprema.

El 29 de noviembre de 2007 se inicia el proceso de redacción del texto de la nueva Constitución y el 24 de julio se lo aprueba con el voto mayoritario de 94 asambleístas. Inmediatamente el proyecto es enviado al Tribunal Supremo Electoral para que convoque al referéndum constitucional que la apruebe popularmente, hecho que ocurrió el 28 de noviembre de 2008, cuando el 64% de la población se pronunció favorablemente para que entrara en vigencia.

Si bien el proceso constituyente trajo aportes significativos, también introdujo una importante tensión con los gobiernos autónomos descentralizados, debido a que “en la Constitución del 2008, se instauró un ciclo de estabilidad desarrollista que en su implementación fortaleció el centralismo, y concentró la gobernabilidad en el Ejecutivo”. (Torres, 2020).

La nueva Constitución, dentro del tema que nos convoca, produjo un avance en los siguientes aspectos:

- En la estructura del Estado existieron dos grandes aportes: i. Su concepción general se definió como plurinacional, además de descentralizada, atendiendo la alta diversidad étnica y territorial del país; y ii. Su organización territorial se estructuró a partir de lo nacional y lo subnacional; esto es, de los territorios.
- El modelo de desarrollo se especificó bajo el denominado buen vivir o Sumak Kawsay, como eje estructural del cual surge una relación armónica de la sociedad con la naturaleza y de las prácticas ancestrales con las contemporáneas, para dar sentido al progreso, al desarrollo, al bienestar y al crecimiento económico.
- El vinculado con las libertades y los derechos, aparece nítidamente con dos asuntos absolutamente novedosos: el derecho de la naturaleza, bajo el significado de la Pachamama (madre tierra) y el derecho a la ciudad, con lo cual se la concibe dentro del sentido democratizador de la función social del suelo, y de la naturaleza, así como el acceso a los servicios y beneficios que produce la ciudad. Adicionalmente con la formación de gobiernos representativos y de proximidad.

En términos urbanos la legislación avanzó mucho en estos años, pero después desgraciadamente se truncó, tanto que ahora estamos viviendo un proceso regresivo. ¿Por qué esta involución? Se debe desgraciadamente a que no hubo una demanda social de un *sujeto histórico* que asuma como propia la propuesta. Fue más bien el resultado de un proceso tecnocrático nacido en el vértice del poder nacional y formulado por expertos en el tema, nacionales e internacionales, que lograron consensuar los textos con los representantes de los partidos, quienes nunca habían tenido dentro de sus idearios políticos a la ciudad.

Pero, el análisis de este paso atrás va más allá⁵, debido a que se posiciona el sentido del *derecho prescrito*, esto es, la existencia de normas legales que otorgan derechos, pero que no se aplican y que, por tanto, su existencia no genera algún efecto en la realidad, tanto que no puede materializarse. Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en los años 2013-2014, cuando se cancela el proyecto Yasuní, inscrito en el derecho de la naturaleza, y la pérdida en las elecciones locales de 2014 por no haber podido llevar a la práctica el derecho a la ciudad.

El primer caso representó una vulneración a los derechos de la naturaleza y un golpe a la lógica del buen vivir, que trajo como consecuencia una ruptura con los pueblos y nacionalidades indígenas, con los jóvenes y los ambientalistas. El proyecto Yasuní, inspirado en el principio constitucional de los derechos de la naturaleza, buscaba dejar en tierra el petróleo, a cambio de una compensación económica internacional del 50% de lo que producirían los pozos petroleros. Los jóvenes y las nacionalidades indígenas lo hicieron propio, pidiendo una consulta popular que finalmente fue impedida de llevarse a cabo.

En el segundo caso, los municipios adheridos a la Revolución Ciudadana, en especial el de Quito, con Augusto Barrera como alcalde (2009-2014), quien fuera el enlace de contenidos entre la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional Constituyente, dejaron de lado el derecho a la ciudad y priorizaron el urbanismo de proyectos sobre el urbanismo ciudadano. Así, en su administración se impulsaron los proyectos del aeropuerto y del metro (GPU's), que en términos presupuestarios significaron un promedio del 45 % del presupuesto municipal en el período de diez años. Adicionalmente y en términos urbanos, impulsaron al mercado especulativo del suelo, que condujo a una mayor desigualdad urbana. El resultado: Barrera perdió la reelección con 21 puntos de diferencia.

⁵ ¿"Un paso adelante, dos pasos atrás"?

Finalmente, se debe resaltar el carácter garantista de la nueva Constitución, que generó muchos problemas al ejercicio del Gobierno Nacional, debido al hiper presidencialismo y al carácter nacional-centralista que asumió el gobierno de la Revolución Ciudadana. En la búsqueda del retorno de lo público o el giro a la izquierda, arrastró tras de sí la recentralización de la gestión pública. La propuesta de la Revolución Ciudadana, de Alianza País, se construyó sobre la base de un proyecto nacional que se impuso jerárquicamente sobre lo local, descuidando las formas de representación política que se habían construido históricamente a partir de los territorios. Es que nunca se consideró lo local como algo estratégico dentro del proyecto nacional; más bien todo lo contrario (Carrión, 2018).

El resultado fue el distanciamiento paulatino del gobierno nacional con varios sectores sociales, tales como los jóvenes, los ambientalistas, los pueblos y nacionalidades indígenas, las mujeres y los municipios, que finalmente se expresaron en al quiebre del proceso político general. Esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales ocurridas en el año 2014, que conduce al debilitamiento del proceso, porque la Revolución Ciudadana pierde estrepitosamente las ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil, Cuenca Manta, Santo Domingo), baluartes del proyecto correista, así como muchas ciudades medias y pequeñas, provocándose una ruptura entre lo nacional y lo local (los territorios).

Las consecuencias posteriores fueron ambivalentes, inscritas en una evidente polarización política, nacida de la ruptura con movimientos sociales explícitos, pero también sin construir un sujeto social capaz de asumir el proceso político en ciernes.

La Contra Reforma: El COOTAD

En la Constitución se norma la organización del territorio ecuatoriano a partir de los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y de su régimen especial, en espacios particulares. Si en la región teníamos solo dos formas de Estado -la

federal y la unitaria- a partir de este momento -bajo la influencia de la Constitución española- se instaura lo que podría denominarse como la del *Estado Autónomico*, siendo una tercera forma de expresión.

Una estructura jurídica de esa magnitud demanda una ley secundaria, cuestión que ocurrió en el año 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este código tenía la intención de compatibilizar la norma constitucional con las distintas leyes que existían en el gobierno de los territorios, dentro de un solo cuerpo jurídico (código).

El COOTAD debía construir lo nacional a partir de la integración de sus partes (unidad en la diversidad), caracterizada por la heterogeneidad venida de las regiones naturales (sierra, costa, amazonia), los pueblos (18) y nacionalidades indígenas (14), los territorios y las sociedades locales. En la Constitución se normó de forma general la estructura de los gobiernos nacional y subnacionales, siendo estos segundos denominados como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). El gobierno se configuró en cuatro niveles administrativos: *la región con los gobiernos regionales, la provincia con las prefecturas, el cantón con los municipios y la parroquia con las juntas parroquiales*⁶.

Adicionalmente se configuró el denominado régimen especial, en el que se encuentran los territorios fronterizos, las islas Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas, y la posibilidad de integración de territorios provinciales para formar una región y cantonales para establecer los Distritos Metropolitanos.

Sin embargo, este proceso se inscribió en lo que podría denominarse una *contra reforma*, en tanto el enfoque constitucional, garantista y autonomista, se vio vulnerado por la *recentralización* de varias

⁶ Para ser provincia se requiere un 3% de la población nacional (son 24), para formar un cantón, mínimo 50 habitantes y 12 mil concentrados (son 221) y parroquias rurales (son 1.140)

competencias, entre las que están: salud, educación, seguridad. Como también por la definición del sentido de la *rectoría nacional*, inscrita en todos los ministerios de políticas sectoriales.

Adicionalmente, hay que reconocer que la descentralización fiscal planteada fue establecida a partir de la redistribución de un porcentaje del presupuesto nacional, que no logró revertir el proceso de crecimiento bi-centralista Quito-Guayaquil, porque toda descentralización debe ser vertical -de lo nacional a lo sub nacional- y también territorial, para que busque la justicia espacial. También debe eliminar el clientelismo intra estatal, que fue estimulado. Aquí se debería pensar en una nueva fórmula de distribución económica, mediante la cual haya una transferencia del presupuesto nacional con sentido de solidaridad, una descentralización fiscal sustentada en una nueva base tributaria que fortalezca la autonomía y el incremento de ingresos por nuevos tributos, vinculados al terciario superior⁷, de tal manera de captar recursos económicos y regular las actividades de las plataformas y aplicaciones tecnológicas tipo: Google, Amazon, Uber, Airbnb, entre muchas otras.

Quizás los ejemplos más claros de la presencia del centralismo en las ciudades fueron Guayaquil y Quito. La primera de ellas, bajo el control político del Partido Social Cristiano, opositor de derecha al gobierno nacional, que mantiene un proyecto local desde 1992, impidiendo que Alianza País logre posicionar una alternativa distinta, condujo a la existencia de una *administración bicéfala*, con “*dos alcaldes*” actuando en paralelo y confrontando dos proyectos de ciudad distintos. El uno, electo como alcalde desde el ámbito local, y el otro como presidente de la república desde lo nacional, quien, como estrategia, llegaba todos los martes

para inaugurar parques, hospitales, programas de vivienda y entregar tierras, entre otros.

El caso de Quito es distinto, porque en 2009 Alianza País gana las elecciones con Augusto Barrera, con lo cual los dos gobiernos, el nacional y el local, son del mismo signo político, dando lugar a una *alcaldía híbrida*, donde la autonomía se ve seriamente restringida, debido a que las directrices que provenían de la presidente de la República eran claves. Un par de ejemplos: desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio de nombre del nuevo aeropuerto, que había logrado obtenerlo mediante una encuesta, porque el presidente determinó que el nombre del aeropuerto no debía cambiarse y no se cambió. El segundo, de política urbana, cuando el Gobierno Nacional decide reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales, mediante la creación de cinco plataformas gubernamentales (financiera, social, tecnológica) que constituirían cinco nuevas centralidades de la ciudad, y, además, conformarían un nuevo proyecto urbano para Quito. Esta propuesta de ciudad no fue consensuada con el Municipio, tanto que el proyecto del Metro y las plataformas no se correspondieron nunca.

Dos leyes necesarias que perdieron piso en el proceso

En el último año del Gobierno de Rafael Correa se aprobaron dos leyes que tenían una visión interesante; pero que carecieron de sustento político para mantenerse en el tiempo. Se trata de normas absolutamente necesarias e imprescindibles para el desarrollo urbano, que con el cambio del gobierno de Correa al de Moreno perdieron piso político, tanto que la una fue derogada (plusvalías) y la otra entró en discusión dentro de la Asamblea Nacional para fusionarla con el COOTAD, lo cual podría producir un cambio importante en su concepción original.

Se trata, primero, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, que fuera aprobada en junio de 2016.

⁷ Los impuestos prediales de competencia municipal, se establecieron históricamente porque en sus orígenes fueron el polo de punta de la economía. Hoy ya no lo son, por eso sus ingresos son menores. Para recuperar su peso relativo deberían cobrar impuestos a las empresas globales que hoy mueven mucho dinero, usan la ciudad y casi no pagan impuestos ni son reguladas.

Su intención era normar los distintos tipos de planes que debían regular el uso y gestión suelo urbano, a través de la estandarización de planes tipo, así como aplicar el postulado de Cargas y Beneficios en los suelos edificables, regular el valor del suelo, inscritos en el principio del Derecho a la Ciudad consagrado en la Constitución; esto es, enmarcados en la función social del suelo urbano. Se establecieron dos órganos de ámbito nacional, que crearon mucho ruido, principalmente en el mundo municipal. Estos fueron el Concejo técnico de uso y gestión del suelo y la Superintendencia de ordenamiento de organización y usos y gestión del suelo, los cuales, según la visión municipal, les restaba autonomía y creaban innecesariamente más burocracia.

La segunda, la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y fijación de Tributos del Suelo, más conocida como Ley de Plusvalías, fue aprobada en diciembre de 2016. Se trataba básicamente de un impuesto de 75% sobre el valor del suelo especulativo en la transferencia de inmuebles, a partir de la segunda venta. Esto es un tributo que gravaba la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles. Esta Ley fue derogada en marzo de 2018 sin poder ser aplicada.

Conclusiones

El proceso normativo de las ciudades ecuatorianas ocurrido entre 2007 y 2017 desde el ámbito nacional ha sido inédito y enriquecedor. Partió con la redacción de una nueva Constitución que la ascendió jerárquicamente en la pirámide legal del país y que luego siguió con la aprobación de las leyes orgánicas, que produjeron cambios normativos fundamentales en el gobierno de la ciudad, en el suelo urbano, en la redistribución de las plusvalías y en los derechos a bienes y servicios urbanos.

Sin embargo, este proceso se vio ralentizado e incluso truncado, por algunas razones, entre las que se pueden mencionar la tensión que introdujo el hiper presidencialismo y la visión que adoptó la Revolución Ciudadana, con un fuerte enfoque nacional, contraviniendo las mejores posibilidades del desarrollo nacional desde lo local. También, la incongruencia que significó el aminorar la autonomía de los GAD's en el ejercicio del gobierno, sustentado en un clientelismo intra estatal.

Adicionalmente socavaron sus cimientos la ausencia de un movimiento social (urbano) capaz de asumir su defensa, como también su aplicación. El caso de Quito fue emblemático, porque en 2009 Alianza País gana las elecciones locales, pero no logró construir un programa afín a sus postulados y a las normas aprobadas, con lo cual la ciudad perdió su carácter como el reducto fundamental de la Revolución Ciudadana.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005). "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos". En: *Nueva Sociedad*, APORTES, NUSO N° 198. Julio-agosto
- Balances, Debates y Desafíos post-progresistas. Ediciones CLACSO. Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201016051518/Stalin-Herrera.pdf>
- Carrión, Fernando (2019). "El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continuidad". En: Medio Ambiente y Urbanización. Buenos Aires. Disponible en: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2019-Carrion_0.pdf
- Torres, Víctor Hugo (2020). "Más allá de los cambios y continuidades en los gobiernos locales del Ecuador". En: Herrera, Stalin, Molina Camilo y Torres, Víctor. *Ecuador*. Quito.
- Villacís B, Carrillo D (2012). "País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador". En *Analitika*. Edición Especial. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito.



Ciudad, democracia y participación social

Pedro Pérez

Instituto de Estudios de América Latina
y el Caribe (IEALC)
Facultad de Ciencias Sociales, Universi-
dad de Buenos Aires

Este texto reflexiona sobre procesos sociales de democratización de las ciudades latinoamericanas utilizando tres ejes (ciudad, democracia y participación). La primera sección introduce nociones operativas sobre ciudad y democracia. La ciudad caracterizada como aglomeración espacial se sustenta en bases socio-territoriales: suelo-vivienda, equipamientos, servicios, infraestructuras. La producción mercantilizada de esos bienes da lugar a la existencia de una importante cantidad de familias que por sus condiciones de insolvencia¹ no pueden acceder plenamente a la ciudad. Las políticas estatales de bienestar, particularmente en los países avanzados, intervienen redistribuyendo el excedente para compensar las incapacidades económicas de la insolvencia. En América Latina eso no ocurre, por lo cual las familias insolventes autoproducen esos bienes. La desigualdad que esto implica muestra la ausencia de integración de la ciudad y, así, de su carácter democrático. La segunda sección trabaja la noción de participación en la producción de las bases materiales de la vida urbana. Analiza la

conformación de organizaciones populares y sus movilizaciones confrontando la mercantilización y el predominio de la propiedad privada individual (PPI), con orientaciones de cooperación y solidaridad. Por último, algunas breves reflexiones finales.

Ciudad y democracia²

La ciudad es una *forma social* caracterizada por la aglomeración de población y actividades en el territorio. Es una particular relación sociedad-espacio caracterizada por el hecho de que su reproducción depende de esa aglomeración. Para pensar el vínculo entre ciudad y democracia es conveniente identificar cuatro dimensiones analíticas: *político-institucional, socioeconómica, territorial y de reproducción social*.

Una ciudad democrática, en la primera dimensión, tiene un conjunto de instituciones³ que tienden a garantizar, tanto por mecanismos representativos

¹ Para un tratamiento de este concepto puede verse Pérez, (2018).

² Esta sección se basa, en gran medida, en: Pérez (2016, 2018 y 2019)

³ Instituciones en sentido amplio: desde normas (legales o sociales) y costumbres hasta organizaciones.

como participativos, el predominio de orientaciones igualitarias e incluyentes en sus procesos de reproducción. En ese sentido responde a las necesidades e intereses del conjunto social, evitando desigualdades socioeconómicas y territoriales. Esto supone una tensión hacia la ecualización del poder político más allá de las desiguales situaciones de riqueza y poder social que pueden existir en la sociedad. La dimensión socioeconómica muestra relaciones estructurales desde las formas más simples de producción y distribución económicas. Por otra parte, las relaciones de poder son fundamentales para su definición concreta (tiempo y lugar). De manera específica las diferencias socioeconómicas y sus desigualdades tienden a producir configuraciones particulares de los territorios urbanos. Las situaciones de inclusión-exclusión que pueden observarse tienen un correlato en los territorios. La integración plena a la sociedad urbana requiere el acceso individual a las condiciones de mercado, además de la existencia de un territorio “servido”: de nada vale poder pagar el servicio telefónico si en el lugar donde se habita no existe conexión a esa red. La ciudad, ámbito socio-territorial de reproducción, garantiza, supuestamente, la reproducción económica y política y, en definitiva, la reproducción de la vida. Todo esto con el sustento de las condiciones físicas de la urbanización.

La ciudad capitalista se caracteriza por tres elementos fundamentales: (i) predominio de procesos mercantiles en la producción del hábitat, (ii) condiciones de insolvencia de una parte importante de la población y (iii) predominio de la propiedad privada individual (PPI) como forma normal (legal y legítima) de tenencia de los bienes inmuebles.

La aglomeración social (población y actividades) en el territorio y la garantía de su reproducción se sostienen en la existencia de un conjunto de bienes materiales (suelo, viviendas, locales, infraestructuras, equipamientos, etc.) y de servicios (particularmente de redes) que, predominantemente, son producidos mercantilmente. Esos bienes, destinados a satisfacer

necesidades, se introducen en la circulación para recuperar los costos de producción y realizar una ganancia no inferior al promedio. Correlativamente, quien necesita esos bienes puede acceder a ellos siempre que disponga de la cantidad de dinero suficiente para pagar sus precios de mercado. Precios que, en el caso de los bienes inmobiliarios, son muy altos.

Los recursos económicos con que cuenta la población dependen de la distribución de ingresos a partir del excedente producido. Los ingresos tienen diferentes fuentes. Las fuentes de *distribución primaria* son tres: la ganancia derivada de la *propiedad* de los medios de producción y circulación, la renta de la *propiedad* de bienes inmuebles y financieros, y la venta de fuerza de *trabajo* asalariada o no. Esta última se caracteriza tendencialmente por recibir recursos insuficientes respecto de las necesidades de consumo de las familias. Tal limitación (y las contradicciones que genera) es enfrentada por medio de la *distribución secundaria* que se concreta en políticas públicas que captan fiscalmente parte del excedente y lo redistribuyen compensando, con ese *salario indirecto*, las incapacidades económicas de la población que depende de la venta de su fuerza de trabajo. Esto es evidente en las sociedades con estado de bienestar.

En América Latina, sociedades de capitalismo dependiente, la situación es diferente: el mercado urbano de fuerza de trabajo tiende a dejar fuera a cantidades relevantes de la población, las inserciones son, en muchos casos, precarias y los salarios suelen ser particularmente bajos frente a las necesidades de la reproducción familiar. Al mismo tiempo, las políticas estatales de redistribución, cuando existen, no logran compensar las limitaciones que genera el mercado de fuerza de trabajo. Esto explica la existencia de familias *insolventes*, que no logran captar los recursos monetarios suficientes para su vida urbana. Esas familias deben producir de manera predominantemente *no mercantil* los bienes necesarios para su inserción en la aglomeración urbana: suelo, vivienda, equipamiento y algunos servicios e infraestructuras. Autoproducen y

consumen de manera directa las bases de su inserción material. Bases materiales normalmente insuficientes que solo permiten un acceso precario al conjunto de los bienes urbanos. El resultado son *favelas, barrios, villas* que caracterizan las ciudades latinoamericanas y que persisten más allá de las coyunturas económicas y políticas. Ámbitos urbanos de desigualdad, precariedad y, en general, falta de condiciones adecuadas para la reproducción social. Esto impide considerar a estas ciudades como democráticas.

Las dos condiciones que acabamos de analizar se complementan con la tercera: la PPI. La inserción social en la ciudad comienza por el acceso al suelo (o suelo-vivienda) por el procedimiento institucionalmente obligado: obtener la propiedad privada de alguna parcela urbana⁴. El predominio de la mercantilización obliga a comprar el suelo, pagando el precio de mercado. Es prácticamente imposible acceder de manera regular al suelo fuera de la PPI, aún dentro de la producción estatal de vivienda *social*⁵. La propiedad tiende a garantizar la eficacia de los otros componentes: el predominio de la mercantilización hasta el extremo de excluir a la población no solvente.

La normativa urbana no ofrece instrumentos para una inserción básica (suelo, vivienda, infraestructuras, etc.) igualitaria. Más aún, si bien en las últimas décadas se avanzó con una democratización institucional en los gobiernos locales y los gobiernos aportan instrumentos que orientan hacia la democratización del hábitat⁶, los resultados no son los esperados.

Las dimensiones político-institucional, socioeconómica y territorial, se entrecruzan de manera que puede considerarse que democracia

de la ciudad y democracia en la ciudad (Pirez 2006) se redefinen como unidad que tiende a garantizar universalmente condiciones para la vida urbana. Vida que se encuentra en contradicción, no únicamente con la mercantilización y la insolvencia, sino con la PPI.

La PPI es condición para el resguardo institucional del estado, que legitima y protege la tenencia del suelo y su incorporación en las relaciones de mercado. La articulación de la propiedad con las otras dos dimensiones promueve la producción mercantil del hábitat, condiciones amplias de insolvencia y necesidad de transitar sus requisitos formales: de allí la exclusión del acceso al hábitat urbano adecuado de parte importante de la población.

La presentación anterior fue, fundamentalmente, la descripción de situaciones estructurales que no dependen de los comportamientos sociales. Pero las situaciones concretas, de la vida real, son más complejas. Los comportamientos humanos se dan dentro de una trama estructural que impone, favorece, dificulta y/o excluye ciertas acciones y resultados. Esa trama es vivida desde los intereses, las necesidades, los deseos y las utopías de quienes habitan las ciudades. La vida social no es una máquina. Por el contrario, se define día a día de acuerdo con el papel que desarrollan sus principales actores. Depende, en cierta medida, de las estrategias que proponen y de las relaciones que establecen⁷. En suma, la estructura se pone en movimiento por las acciones humanas que se orientan hacia horizontes diferentes, tensionando su conservación, reestructuración o transformación.

Para analizar, de manera breve la sugerencia anterior, se introduce la perspectiva de la participación que evoca las acciones que definen cotidianamente la realidad social dentro de los marcos estructurales.

⁴ A los fines de la simplificación del razonamiento queda fuera la situación de arrendamiento.

⁵ No se desarrolla lo relativo a otras formas propiedad presentes en todo el mundo y, particularmente, en América Latina. Sobre estas últimas puede verse VVAA (2014).

⁶ Dos casos relevantes son el Estatuto de la Ciudad en Brasil y las reformas legales en Colombia.

⁷ No se desarrollan esas cuestiones, que han sido trabajadas desde varias perspectivas, como la de la agencia. En una mirada desde la ciudad le he dedicado un texto, bastante preliminar, hace ya mucho tiempo

La participación social

Sobre la participación social se ha escrito mucho. No lo repetiré. Solamente intento vincularla con la cuestión presentada. Es posible encontrar participación en varias dimensiones: político institucional, cultural, socioeconómica, territorial. La participación introduce tensiones en la toma de decisiones relativas a las necesidades e intereses de los actores que participan; pero también genera acciones que transforman las condiciones político-institucionales, la configuración socio-territorial y los sistemas de valores predominantes. Todo ello en relación con políticas urbanas o procesos de producción de la ciudad. Esa distinción indica el tipo de procesos de participación de actores sociales específicos. Es posible encontrar a los mismos actores en procesos participativos diferentes en intentos de cambios institucionales o *materiales*⁸. En ese contexto, es importante identificar la capacidad de los procesos participativos para introducir *alternativas* a las formas predominantes de producir la ciudad, con tensiones orientadas hacia la definición de *otra* ciudad.

Veamos cómo se relaciona la participación social con los procesos de mercantilización, las situaciones de insolvencia y el peso de la PPI.

Enfrentamos una vieja disyuntiva: demandas o propuestas *mínimas*, realizables por medio de *reformas*; o cambios *estructurales* que modifican las bases de la sociedad capitalista y, por ende, las condiciones de vida y reproducción sociales. Esto último significa que vivir en la ciudad se convierte en una crítica a las bases estructurales de la sociedad que concentra desigualmente sus condiciones. ¿Es eso posible con el predominio de la mercantilización, el peso de la insolvencia y las limitaciones al acceso de bienes que supone la aplicación universal de la PPI? Esta pregunta supone la necesidad de alternativas frente a esa realidad.

Por otra parte, operaciones socio-territoriales de producción popular de vivienda para el consumo directo de sus productores, sin pasar por el mercado ni buscar ganancias. Procesos de autoproducción que comienzan, por lo general, con acceso irregular al suelo (por ocupación o en el mercado informal) y continúan autoconstruyendo con trabajo familiar y, muchas veces, con trabajo solidario. La pequeña disponibilidad de tiempo de trabajo y la escasa capacidad de ahorro obligan a estirar el tiempo de construcción. No tener que pagar fuerza de trabajo, junto con la prolongación de las tareas permite acceder a una vivienda relativamente adecuada, superando, dentro de ciertos límites, la insolvencia. En cierta medida, se superan las constricciones de la mercantilización y de la propiedad privada. De todas maneras, es necesario contar con dinero para adquirir (mercantilmente) materiales de construcción y, tal vez, para contratar mano de obra especializada. Más aún, estas experiencias no llegan a ser verdaderamente alternativas. Paradójicamente, pese a ser predominantemente *no mercantiles*, no ponen en cuestión la hegemonía de la mercantilización. Limitan su efecto en casos particulares. Tampoco confrontan con la PPI. Es posible que ambas dimensiones resulten fortalecidas, ya que no se supera el *sentido común* que articula mercantilización y PPI como garantías de la seguridad en la tenencia de la vivienda. De allí que esas experiencias tiendan a ser *penetradas* por procesos de mercantilización⁹, con riesgos en la continuidad de la tenencia.

También se encuentran casos que, además de desarrollar procesos de autoproducción, enfrentan la hegemonía de la mercantilización y ponen en cuestión la exclusividad de la PPI para la tenencia de suelo. Ese resultado es parte de la conformación de una organización social relativamente alternativa.

⁸ Como promover programas desmercantilizados de vivienda o autoproducirla no mercantilmente.

⁹ Esto refiere a situaciones en el acceso al suelo, en la compra de materiales de construcción, en la introducción en los mercados informales y en la incorporación plena por su regularización.

La autoproducción se integra con autogestión¹⁰ y el producto (vivienda) es un bien colectivo, resultado de acciones de cooperación y solidaridad.

Estos procesos sustituyen la concepción mercantil de vivienda y hábitat por su carácter de bien de uso. Cuestionan un sistema predominante de valores, dado que, además de enfrentar las dimensiones político-institucionales y socio-territoriales, actúan culturalmente, orientando el cambio de valores y condiciones de legitimidad (Rodríguez, M.C. 2021). Por lo general se organizan como cooperativas (de propiedad y de construcción). El resultado es una propiedad colectiva. El sujeto de la propiedad es la cooperativa y cada familia que la integra tiene el derecho de uso de una vivienda. Se superan las limitaciones de la insolvencia y de la PPI. No solamente opera sobre la producción material del hábitat, sino que incluye el sistema cultural, específicamente valores, regulaciones e interpretaciones jurídicas. Esta modalidad parece proponer una alternativa para la producción de vivienda popular. Pero ¿A dónde conduce? ¿Es acaso una peculiar privatización, no por una empresa o un capitalista individual sino por un colectivo popular? ¿Se configura una propiedad privada en manos de una pluralidad de colectivos populares? Para comenzar a responder veamos las posibilidades de mercantilización de esas propiedades colectivas, más allá de las disposiciones legales.

Existen múltiples experiencias de movilizaciones sociales frente a las condiciones de exclusión del hábitat urbano. Movimientos que promueven cambios normativos que alteran las condiciones de acceso al suelo y la vivienda. Por ejemplo, los movimientos de reforma urbana en Brasil que lograron introducir el tema en la constitución y luego la sanción del Estatuto de la Ciudad;

¹⁰ “La autogestión caracteriza el ensayo de formas de organización asociativas basadas en relaciones sociales sin explotación, donde trabajo manual e intelectual, en principio, no se encuentran escindidos como premisa organizativa porque el control y la direccionalidad del proceso de producción está en manos directas de los trabajadores asociados, tras el objetivo de satisfacer determinadas necesidades sociales” (Rodríguez M.C, 2021:13).

o las movilizaciones en Buenos Aires que promovieron el reconocimiento y apoyo legal de la producción del hábitat por autogestión (Ley 341). Operaciones político-institucionales que orientan la transformación de las normas, las organizaciones y las políticas, sentando bases para la gestación de procesos de cambio, probablemente alternativos.



Su objeto (vivienda) es construido por cooperación y solidaridad, de allí que corresponde en propiedad al colectivo que lo produjo, independientemente de la forma de su institucionalización. Sin embargo, esa forma no es intrascendente: si fuera una sociedad comercial podría mercantilizar la vivienda si lo decide la asamblea de socios. En la producción autogestionada los socios son mucho más que propietarios de una parte del capital social. Son un colectivo de cooperación y solidaridad. Una sociedad comercial no es adecuada para institucionalizar las relaciones y la significación del colectivo autogestionario¹¹.

¹¹ Por eso la vinculación entre la Producción Social del Hábitat y la noción de bienes comunes (Miralles 2020).

De allí que el nexo de los miembros de ese colectivo con la vivienda sea el derecho de uso. Su mercantilización entendería a la vivienda como bien de cambio, abandonado su carácter de bien de uso.

Quienes participan en esas experiencias lo hacen porque su insolvencia les obliga a producir por sí mismos las viviendas que habitarán. Si bien las dos modalidades son situaciones de contradicción con los procesos mercantiles de producción del hábitat y de su institucionalización como PPI, la segunda marca un salto cualitativo de la participación hacia organizaciones que empujan la transformación del hábitat en su materialidad y significación, devolviéndole su carácter de bien de uso y su integración como componentes de un derecho humano a la ciudad. Un paso en su democratización.

Reflexiones finales

La ciudad democrática más que un estado es una tensión (Pírez, 2006) referida a las condiciones de la reproducción social y a sus soportes materiales: suelo, vivienda, etc. Su conocimiento comienza con las relaciones estructurales de producción y consumo (mercantiles o no mercantiles) de las condiciones materiales de la vida aglomerada, para identificar procesos, actores, orientaciones y relaciones.

Este texto focaliza la relación entre el predominio de los procesos mercantiles y la conformación de familias y grupos que no cuentan con los recursos monetarios suficientes (insolvencia) para su reproducción, particularmente, para acceder a suelo-vivienda en procesos formales. Las condiciones de la PPI, por su lado, consolidan esa situación. Para el análisis concreto es preciso tener en cuenta no solamente el nivel estructural, sino especialmente los actores sociales, sus intereses, necesidades, estrategias y relaciones. Así, el objeto de análisis es el resultado de acciones que desenvuelven las proyecciones de los actores involucrados, dentro de límites estructurales.

En el texto se privilegió analizar la situación de actores estructuralmente excluidos de las condiciones urbanas para la reproducción social. Aquellos que la literatura social latinoamericana llama “sectores populares”, dada su dificultad o imposibilidad para reproducirse en relaciones de mercado. El análisis construyó dos modalidades de participación social orientadas al acceso de los bienes de la urbanización.

Ambas modalidades tienen rasgos comunes: construcción social de actores, organización y movilización; acciones de carácter político-institucional para generar condiciones facilitadoras del acceso a la urbanización; producción material de los bienes urbanos; promoción de acciones solidarias. En ambas el proceso construye un *lugar* en la ciudad. Permite superar las condiciones de exclusión de la vivienda en sentido amplio, más allá de insuficiencias o precariedades y, sobre todo, del enorme esfuerzo realizado durante muchos años.

Esas modalidades tienen también importantes diferencias relativas a las cuestiones centrales: mercantilización y PPI. Diferencias que marcan las distintas condiciones de alternatividad de cada una. La primera, como autoproducción, implica una alternativa a la situación de insolvencia propia de la hegemonía mercantil. La segunda pone en cuestión la mercantilización por tres vías: el proceso de producción que lleva a cabo, la organización social que construye para ello y la modalidad de legalización y legitimación de la tenencia de la vivienda. Esto se concreta en la formación de un colectivo autogestionario de cooperación y solidaridad que se organiza como *sociedad cooperativa* y en la institucionalización de la tenencia de la vivienda como propiedad colectiva con derecho de uso individual de cada una. En este caso, es posible superar las innovaciones materiales, operando esa participación sobre las valoraciones del sentido común, ampliando las posibilidades de manera de superar los límites que el neoliberalismo ha consolidado. Por lo mismo se cuestiona la capacidad de la PPI para el acceso a la ciudad, así como para asegurar la tenencia del suelo-vivienda.

En síntesis, podría abrir vías hacia un camino de *democratización* de la ciudad.

Entre las cuestiones no tratadas en este breve texto está uno de los aspectos clave de la viabilidad de los procesos de autoproducción popular del hábitat: su financiamiento.

Bibliografía

Miralles B., Diego (2020). "La Vivienda Cooperativa en Barcelona, Entre Comunes y Producción Social Del Hábitat". En: *ACME: An International Journal for Critical Geographies*. 19(3):665-683.

Pérez, Pedro (2019). "Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina". En: *Revista PENSUM*, Vol. 5. Noviembre. pp. 1-12.

_____ (2018). "Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina". En: *Revista de Geografía Espacios*. N° 15, Vol. 8: 67 – 93.

_____ (2016). "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana". En: *Quid* 16. N° 6, pp. 131-167.

_____ (2006) "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana". En: Álvarez, L., C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (Coordinadores). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: CEIICH-UNAM. pp. 187-207.

_____ (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". En: *Ciudades*. Año 7. No. 28. Octubre-diciembre, pp. 8-14.

Rodríguez, María Carla (2011). "Introducción". En: Rodríguez, María Carla (Coordinadora) *Hábitat, auto-gestión y horizonte socialista*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

VVAA (2014). *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.



En torno a la democracia y la participación

Alfredo Rodríguez A.

SUR Corporación de
Estudios Sociales y Educación
Chile

La revuelta popular en Chile, trae a la memoria el ensayo de José Nun (1981), *La rebelión del Coro*, la asonada del pueblo. En la tragedia griega, el centro de la trama era la vida de los héroes; el coro estaba situado en un espacio subalterno y sin rostro; sus caras, cubiertas por máscaras.

El 18 de octubre 2019, en Santiago, un millón y medio de personas en la calle, y un millón más en otras ciudades del país, el coro, se salieron del libreto neoliberal, se rebelaron ante las innumerales situaciones de abuso. Al atardecer de ese día apareció en el espacio de la ciudad, sorprendiendo a las autoridades, que creyeron que se trataría de otra protesta más y que a esa hora los coreutas ya cansados se habrían retirado a sus casas. La sorpresa de los héroes quedó registrada en las redes sociales con la imagen del presidente Piñera en una pizzería celebrando a sus nietos; y ello mientras, simultáneamente, la televisión mostraban una ciudad que comenzaba a arder. El sueño de Chile como un “oasis” en América Latina se esfumó.

En los días siguientes se comprobó que no se trataba de una protesta reivindicativa solo por

el alza del precio del transporte y de las tarifas eléctricas. Era una revuelta social, política, en contra de los abusos que ocurren en la vida cotidiana de chilenas y chilenos: trabajadores con salarios insuficientes, personas mayores con pensiones de miseria, estudiantes universitarios con enormes deudas por la educación privatizada, enfermos con costos imposible de pagar, jóvenes con precios de viviendas o alquileres impagables, pobladores por viviendas dignas, por el alza de los servicios públicos, organizaciones feministas por los derechos de las mujeres, comunidad LGBTQ+ contra la discriminación, pueblos originarios, muchos más.

“La rebelión del coro” señala eso: la aparición de nuevos actores, los oprimidos a quienes la codicia —de los héroes— los despoja implacablemente en cada momento de la vida. La multitud expresó su indignación por el (des)orden neoliberal impuesto por la dictadura civil militar y que en cuarenta años ha acrecentado la desigualdad, la fragmentación social, la distancia entre las élites políticas y el mundo popular.

El reclamo común fue por *dignidad y nueva constitución*. Demanda que convocó transversal-

mente a diversas capas de la sociedad chilena y que fue acogida masivamente.

A partir de ese día quedó en discusión la inmutabilidad constitucional —el libreto que ordena a los actores, a los héroes y al coro—. Algo impensable por más de cuarenta años. Se cristalizaba una larga lucha, cuyo episodio masivo inicial fue la gran movilización de los estudiantes secundarios de abril a octubre del 2006 demandando el fin de la educación privatizada. Luego, las 77 marchas en Santiago entre febrero y noviembre de 2011 contra las manifestaciones de desigualdad que se expresan en nuestra vida cotidiana. Lo invisible comenzó a hacerse visible. La desigualdad apareció como un tema central en los discursos políticos.

La ciudad en 2006, 2011 y 2020, se manifestó con su diversidad y simultaneidad como el lugar (Nun) para “reivindicar y potenciar los contenidos políticos de la cotidianeidad de todos los sectores oprimidos”. Así se comprobó, en la composición transversal, diversa, de las personas que participaban en las grandes multitudes en las plazas y avenidas, en los cabildos ciudadanos, en los cacerolazos en esquinas de los barrios o desde balcones y ventanas.

La respuesta del gobierno fue la represión militar y policial que, en abierta violación de los derechos humanos, se ejecutó con un nivel de violencia y crueldad inusitado. El año 2019 dejó un saldo de 26 personas muertas, más de 20.500 personas detenidas, más de 11.100 heridas, 5 ciegas, y alrededor de 400 con daños severos o pérdida de la vista en un ojo. Hasta la fecha hay unas dos mil personas detenidas durante las jornadas de protesta que, después de dos años, el gobierno mantiene en prisión preventiva. Presos políticos, castigados por haber doblado la mano al gobierno.

La gente siguió en las calles. La Asociación Chilena de Municipalidades, propuso y realizó una consulta ciudadana nacional que por más de noventa por ciento aprobaba escribir una nueva Constitución.

Esto apresuró un acuerdo en el Congreso Nacional sobre una hoja de ruta constitucional, con la realización de un plebiscito en el mes de abril de 2020 para aprobar o rechazar la redacción de una nueva constitución; y en caso de ganar la aprobación, la fecha de elección de miembros que elaborarían una Nueva Constitución.

Así, en diez semanas el orden establecido desde de la dictadura civil militar comenzó a agrietarse.

Las protestas en las ciudades continuaron, la presión ciudadana continuó. Al acuerdo inicial se incluyó la paridad de género de las personas que serían electas y un cupo especial para la representación de los pueblos originarios.

El confinamiento total por la pandemia permitió al gobierno postergar el plebiscito y apostar que el tiempo desgastaría el apoyo a la nueva constitución. Pero no fue así: al año de la revuelta, en octubre 2020, se realizó el plebiscito y abrumadoramente el voto por “Apruebo” logró casi el ochenta por ciento del total. Lo que se repitió de manera casi similar en la elección de las personas que constituyen la convención constituyente.

En el presente hay una Convención, con paridad en cuanto al número de mujeres y hombres, con un cupo de representantes de los pueblos originarios, con una presidenta mujer mapuche. Una etapa más de un camino largo que comenzó durante la dictadura civil militar.

Esta nota es un relato que habla de *democracia y participación*, y como tal no podría dejar de recordar el texto de Estanislao Zuleta (1982), quién decía que “la democracia no se decreta, se logra. Si un pueblo no la conquista por su propia lucha, por su propia actividad, no le va a llegar desde arriba”. Una constitución que no sólo proclame la igualdad “sino la posibilidad” de ejercerla. No es un asunto de ley sino de “vida”. El camino continúa. ♦

De ida y vuelta. De la Constitución de 1991 a la paz y de la paz a la Constitución de 1991

Viviana Barberena Nisimblat
Diana Chavarro Rodríguez

Red Rinde

Hace treinta años se promulgó la Constitución de 1991. Treinta años en los que tenemos mucho qué celebrar y otro tanto qué evaluar en torno a este hito democrático de nuestro país.

En este espacio de la Revista Foro, que por tanto tiempo ha acogido las reflexiones en torno a la democracia en Colombia, queremos aprovechar para plantear una discusión alrededor de los vínculos entre dos de las grandes apuestas que hizo nuestra Carta Política: el modelo de Estado unitario y descentralizado, que nos habla del desarrollo territorial, de la autonomía y del diálogo entre las visiones del centro y las de las regiones; y la profundización de la participación, al definirnos como una república democrática y pluralista, que hoy más que nunca pide que alcemos nuestras banderas por mantener los canales abiertos, incluso ante los retos que nos presenta el día a día, de cara a lograr la construcción de una sociedad en paz, viable e incluyente.

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria,

descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Hablaremos un poco sobre el contexto que nos llevó a la Constitución de 1991, destacando aquellos elementos que nos permiten ubicar las raíces de algunas de las problemáticas que aún necesitamos abordar y que requieren de nuestra reflexión. Un segundo espacio encajará en estos aspectos la apuesta por la descentralización y la importancia de estas decisiones para nuestro país hoy en día. Finalmente, esto se verá a la luz del Acuerdo de Paz, como hito político reciente de nuestra nación y las puertas que entreabrió, así como los retos por venir.

Es un gusto tomar parte en estas iniciativas que visibilizan los liderazgos democráticos en nuestro país, así como conmemorar aquellos pasos que hemos dado como sociedad y que sin duda nos han ayudado a avanzar, incluso cuando las dificultades ha-

cen que veamos todavía muy lejos el horizonte. El liderazgo de Fabio Velásquez, desde Foro Nacional por Colombia, ha sido una luz y un referente obligado en este sentido.

Contexto: de dónde venimos y cómo llegamos a la Constitución Política de 1991

En estas épocas recientes en las que hemos vivido una intensa movilización social que busca la reivindicación de derechos y la inclusión de poblaciones históricamente excluidas, una de las inquietudes que han surgido desde la academia y desde diversos sectores sociales ha sido si nuestra juventud, que ha liderado de manera notoria ese clamor social, tiene una memoria clara de las apuestas que hizo la Constitución de 1991, o si hemos abandonado la tarea primordial de mantener vigente este pacto como parte de nuestras vivencias cotidianas, de las apuestas de cada gobierno, de los debates que planteamos como sociedad.

Esta pregunta surge de la revisión de las demandas planteadas en las movilizaciones, que se relacionan con aquellos elementos que la carta política puso como banderas hace treinta años: respeto de la dignidad humana, trabajo, salud y educación universales, oportunidades de desarrollo económico, mejoras en la participación política y construcción de paz. Todos temas vigentes y que sin duda requieren ser vivificados y replanteados a la luz de nuestra coyuntura actual.

Ante estos reclamos, es importante recordar que la Constitución de 1991 fue una búsqueda colectiva que se originó en uno de los momentos más atribulados de nuestro país: la década de 1980. En ese momento, también en el contexto de diálogos de paz y luego de vivir una fuerte política de control de las expresiones de movilización social vía fuerza pública (doctrina de seguridad nacional), surgió un clamor de parte de diversos sectores (incluidas las guerrillas de aquel entonces) por la reforma de la casi centenaria Constitución Política de 1886. Este fue un momento en el que se reconoció con fuerza que el marco institucional de aquella carta política

se había quedado gradualmente corto frente a las demandas sociales y políticas del país.

Uno de los elementos que sin duda tuvo mayor relevancia fue el tema de la inclusión política, en los dos niveles mencionados inicialmente: mediante el establecimiento de normas que avalaran mayor autonomía para municipios y gobernaciones; y la cabida de más actores políticos, especialmente a nivel subnacional. Es de gran importancia reconocer que el Frente Nacional fue una respuesta concreta al periodo de La Violencia y permitió al país disminuir significativamente sus niveles de violencia durante un periodo considerable. Sin embargo, lo que solucionó un problema inicial de rivalidad entre dos facciones políticas, se convirtió con el tiempo en la exclusión de otros actores sociales y políticos que llevó, entre otros efectos, a la conformación de algunas de las guerrillas y a la frustración de sectores de la población, que se sintieron por fuera de ese pacto. Igualmente, esta alternancia compartida entre unas élites generó una malsana connivencia que redujo a su mínima expresión las virtudes de la competencia y la oposición, como bases del sistema de contrapesos sobre el que se erige la democracia. De la mano de esto, los impactos internacionales de la Guerra Fría motivaron accionares violentos por parte del Estado y esto acrecentó la exclusión de territorios que tenían baja comunicación con el centro y que fueron estigmatizados (Bushnell, 1996).

¿El resultado? Una enorme crisis de legitimidad que fue creciendo al calor de la confluencia de los factores mencionados. Fue por esto que la Asamblea Constituyente hizo una inclusión deliberada de estos elementos. Lo que se discutía de fondo era cómo salir de esa crisis de ilegitimidad (y casi total ausencia de gobernabilidad) de una manera que permitiese mayor y mejor participación y una redistribución estratégica del poder que diera cabida a las miradas regionales, por tanto tiempo excluidas (Hurtado & Hinestroza, 2016).

La apuesta de la Constitución Política fue 'ir más allá de la polarización'

Como podemos ver en esta breve historia del momento constituyente, el paso que se dio en torno a la ampliación del espectro de participación política consistió en adoptar el mensaje dejado por la experiencia del Frente Nacional -que había apostado por la alternancia- y tomar un camino más osado, en línea con las tendencias latinoamericanas del momento, pero a la vanguardia. Recordemos que la década de 1980 fue también la de apertura política en muchos países que salían recientemente de dictaduras. Colombia no vivió un escenario así en estricto sentido, pero la confluencia de factores de violencia fue un reto de igual o mayor magnitud por superar: la amenaza cumplida de los carteles del narcotráfico a la institucionalidad, el grado de permeabilidad de la economía y las dinámicas sociales derivada de estos dineros de la droga, el asesinato sistemático de liderazgos políticos a nivel nacional y local y la violencia ejercida desde las guerrillas. Era entonces clave lograr un diseño institucional que permitiera ir más allá de la polarización y la exclusión que había mantenido el modelo frentenacionalista.

Era una tendencia que el país podía recibir, ya que, sumado al cansancio de la violencia (y a episodios dolorosos y desafortunados que marcaron nuestra historia como la toma del Palacio de Justicia), el gobierno de Belisario Betancur abrió canales democráticos a través de las negociaciones de paz con varios grupos guerrilleros y la promoción de la descentralización con la elección popular de alcaldes. Esto puso voz a otros actores que en su momento fueron percibidos positivamente por sectores de la sociedad y que además traían el mensaje de querer acceder al poder local como parte de un nuevo escenario democrático. La misma Asamblea Nacional Constituyente fue una muestra de este compromiso por abrir la democracia: tuvo una presidencia tripartita, en la que tres sectores diversos lideraron el proceso: el liberalismo en cabeza de Horacio Serpa; el conservatismo del Movimiento de Salvación Nacional con Álvaro Gómez Hurtado;

y los nuevos aires que encarnaba la Alianza Democrática M-19, que tuvo su representación en Antonio Navarro (Rampf & Chavarro, 2014).

Pero no se vio solamente allí la diversidad. La conformación misma de la Asamblea fue muy amplia e incluyó desde directores técnicos como Francisco Maturana, hasta académicos de gran renombre como Orlando Fals Borda, pasando también por liderazgos tradicionales, que fue el caso de Misael Pastrana Borrero. Y no olvidemos que también tuvieron asiento (aunque no voto), las guerrillas que negociaron su tránsito a la democracia con posterioridad al M-19, como el Ejército Popular de Liberación – EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT y el Quintín Lame (Rampf & Chavarro, 2014).

Y como sello a este proceso de apertura política, la Constitución llevó más allá la discusión en torno a la participación al incluir mecanismos de democracia participativa, que trascendiera lo electoral o que al menos permitiera una mayor dinámica, que no se redujera solamente al voto como expresión de la democracia representativa. De hecho, el mensaje central era que la democracia participativa, y no tanto la representativa, ocupase el centro, escenario que aún no hemos alcanzado. Esto se relaciona, por un lado, con que históricamente el foco había estado en las elecciones, lo cual favorecía la polarización y el clientelismo; y por otro, con que la inclusión de diversos actores en los procesos de planeación y toma de decisiones, en particular a nivel local, constituía una oportunidad para subsanar una de las fuentes del conflicto armado en el país.

Sin duda, estos treinta años de implementación nos llevan a reconocer que la aplicación de estos principios ha sido por lo menos difícil. Colombia, al igual que otras democracias, es un país con una alta tendencia al abstencionismo, lo cual se suma al bajo desarrollo que aún han tenido las apuestas de la Constitución. Nuestro andamiaje institucional aún presenta vacíos normativos, como la falta de claridades dejada por la Ley 1757 de 2015 (Estatuto de la Participación Democrática), que no resolvió los

pendientes de la Ley 134 de 1994, de mecanismos de participación ciudadana. Si bien, por ejemplo, la reducción de los umbrales para hacer realidad los mecanismos consagrados fue un paso en esa dirección, el uso efectivo de los mismos es aún hoy, cuando menos, retador (Hurtado & Hinestroza, 2016).

No obstante, es importante reconocer que si bien tenemos una apuesta por la participación que podría verse como idealista, ha marcado un horizonte y ha garantizado la ampliación de los derechos. Las conquistas normativas de la propia carta política y de sus desarrollos son un terreno que es importante defender y mantener, y en esta tarea el conocimiento de nuestra historia y de las bases que nos han traído aquí es fundamental para las nuevas generaciones

Descentralizar para participar

Por su parte, la descentralización fue otra de las estrategias para fortalecer la democracia participativa, ya que se ocupó de transferir recursos y competencias a los territorios, que es lo que hace realidad en últimas la posibilidad de generar su autodeterminación.

Recordemos que el contexto previo a la constituyente incluyó también una crisis de prestación de servicios, paros cívicos continuos reclamando su prestación y mejoría, y una agitación social de la mano de una tendencia “modernizadora” que recorría el continente y que orientaba esfuerzos de la banca multilateral a promover la descentralización como una alternativa para nuestros países. La exclusión en Colombia tenía un componente político, como vimos, pero también tenía que ver con las miradas frente a los territorios, que se veían obligados a vivir acorde con las miradas del centro. Sin duda, esto se mantiene en algunos niveles hasta la actualidad, pero la Constitución abrió nuevas e importantes posibilidades.

Es clave destacar que la apertura empezó mediante la mirada política que llevó a la elección popular

de alcaldes en 1986. Fue la puerta que luego se abriría con contundencia en la Asamblea Nacional Constituyente, que incluso llevó a la elección popular de los gobernadores también. Desde el punto de vista democrático, estas reformas fueron el inicio de nuevas corrientes políticas, especialmente de origen regional, movimientos cívicos, ampliación de la participación ciudadana y la promoción de formas innovadoras de gestión local.

La Constitución Nacional de 1991, además, elevó a norma constitucional la autonomía de las entidades territoriales y constitucionalizó los recursos de las transferencias para el cumplimiento de las competencias de departamentos y municipios, lo cual fue una respuesta directa a la búsqueda de mejora en la prestación de servicios, principalmente salud, educación y agua potable.

Este modelo político sin duda ha sido una de las mayores transformaciones de la vida institucional colombiana y constituyó una apuesta de vanguardia para el continente. Por ejemplo, las transferencias establecidas -hoy Sistema General de Participaciones- son un porcentaje importante de los recursos del presupuesto de la nación que van a los territorios (ha estado en torno al 4 % del PIB los últimos años, 4.2 % en 2021), y es alto frente a otros países que también han buscado avanzar en la descentralización¹.

Los avances en los sectores son diversos, pero muestran que la descentralización ha tenido impactos positivos para nuestra sociedad en la búsqueda de universalización de los servicios, y esto también es importante entenderlo en clave de la participación de la sociedad. De la mano con la transferencia de los recursos, los territorios cuentan con mecanismos de participación ciudadana para realizar control a la ejecución de los recursos y en la formulación de políticas públicas, mediante

¹ A manera de referencia, en Ecuador, por ejemplo, fue hasta la Constitución Política de 2008 cuando se adoptó formalmente un modelo de descentralización con competencias diferenciadas y constitucionales para las entidades subnacionales y solamente aumentó su asignación en el PIB (Díaz-Cassou & Viscarra Andrade, 2017).

espacios como las Juntas de vigilancia, los Comités de desarrollo y control social de servicios públicos, las auditorías ciudadanas, las veedurías ciudadanas, entre otros. Esto muestra que la participación en Colombia a partir de la apertura de la Constitución ha ido más allá de la gran participación visible en las elecciones, a verse en el día a día de las comunidades.

Esto ha llevado a lo largo de los últimos 30 años al empoderamiento y visibilización de los territorios en el país. Hoy podemos decir que Bogotá, si bien ejerce un liderazgo, ya no es el centro de la toma de decisiones en el país y el desarrollo regional tiene peso en el PIB nacional a través de regiones como Antioquia, el Valle del Cauca o Santander, que si bien cuentan con un aporte histórico a la economía, han tomado mayor liderazgo político (DANE, 2021).

Y en la lógica política, el peso del tema regional en los discursos de campaña es significativo. Los candidatos buscan ahora hablar a las regiones y mostrar que la comprensión del país es cada vez más amplia. La pandemia por Covid fue un escenario que se prestó también para ver el liderazgo territorial: sin el compromiso y el peso político y administrativo de las regiones, la situación del país seguramente habría sido mucho más grave.

Los desafíos se mantienen, la dependencia de los territorios del Sistema General de Participaciones es muy alta y se han mantenido condicionadas al cumplimiento de metas y tareas asignadas de manera muy detallada en la ley, pero el hecho mismo de ser los garantes de la prestación de los servicios, reconoce que son los territorios quienes están más cerca de la población y fortaleció la ampliación de la democracia (Maldonado, 2015).

Si bien el gobierno nacional ha centrado sus miradas en torno al control de los recursos de las transferencias, el espacio político territorial que se ha ganado es indudable y adicionalmente ha tenido un enorme valor a nivel democrático, al funcionar como un sistema de contrapesos a las tendencias principales que van surgiendo en el nivel central. Ejemplo claro de esto han sido las elecciones de

gobernantes alternativos en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, y en regiones como Magdalena, Nariño y Boyacá (entre otros) bajo gobiernos de derecha como lo fue el de Álvaro Uribe Vélez o el actual de Iván Duque.



Esto resulta especialmente llamativo, ya que, ante gobiernos nacionales que fueron elegidos con un amplio apoyo popular, los territorios marcaron tendencias ampliamente divergentes ².

El Acuerdo de Paz, el Plebiscito de 2016 y los retos de la pedagogía para la participación

El proceso de paz que llevó a cabo el Estado colombiano con la anterior guerrilla de las FARC, hoy Partido Comunes, surgió como una oportunidad de complementar lo avanzado por la Constitución Política de 1991 y a incluir a sectores que, por diversas razones, principalmente relacionadas con el conflicto armado, no fueron incluidos en su momento. Asimismo, vino a abordar problemas del desarrollo que no fueron tema en la Asamblea Nacional Constituyente y que aún hoy no han logrado los desarrollos legislativos requeridos, como la largamente postergada reforma agraria.

El diálogo con la guerrilla enfrentó un reto enorme, que no estuvo presente en el proceso constituyente de los 90, y es que se dio bajo una enorme polarización, que impidió un proceso pedagógico incluyente, amplio y realmente participativo.

² Por ejemplo, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Sergio Fajardo fue alcalde de Medellín y Aníbal Gaviria Gobernador de Antioquia, cuando representaban con claridad la oposición a esta tendencia política.

Recordemos que el proceso constituyente tuvo una amplia pedagogía, que entusiasmó a los territorios e incluyó muchas posibilidades de participación, ya que se instalaron mesas constituyentes a lo largo del país. En el caso del proceso de paz, la dificultad fue el ambiente político, que en cierta forma se pareció más a los hechos que precedieron la violencia liberal conservadora, en el que los ánimos impidieron un debate sobre el futuro del país y se centraron más en los liderazgos de cada sector y en la descalificación del proceso mismo.

Pero su fuerza se ha mantenido y con el apoyo de la comunidad internacional. El gobierno actual, pese a ser adverso a lo pactado, ha tenido que mantener su implementación. En este sentido, rescatamos que las ventanas que se mantienen abiertas hoy siguen siendo posibilidades para la apertura democrática y la búsqueda de la equidad social y territorial. Dos elementos son cruciales en este sentido: las curules territoriales y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

Las curules territoriales, por ejemplo, apostaron por reconocer la dificultad de regiones históricamente excluidas para acceder a la participación en la toma de decisiones legislativas, lo cual complementó la mirada de las dos cámaras que actualmente maneja nuestro Congreso de la República.

Igualmente, la construcción de los PDET se basó en el concepto de la llamada ‘paz territorial’, que insistió en la importancia de contar con miradas de planeación de abajo hacia arriba, mediante la construcción de iniciativas desde unidades territoriales pequeñas (fase veredal) a unas más grandes, bajo la búsqueda de construir miradas del desarrollo subregionales (Pactos Comunitarios para la Transformación Regional). (Ramírez, 2021).

Si bien la planeación tuvo retos importantes, ya que no se dieron suficientes insumos a las comunidades para preparar la construcción de las iniciativas, sí han sido y siguen siendo una respuesta política para los territorios históricamente excluidos (Guarín y otros, 2018). Además, el haber contado con una amplia

participación les puso en un lugar protegido frente a posibles intentos de desfinanciación o de pasar a un segundo plano en la agenda los gobiernos posteriores a la firma del acuerdo, ya que la expectativa social es alta y cuenta con mecanismos de vigilancia que se mantienen en funcionamiento (Kroc Institute, 2021; Gobierno Nacional, 2021).

Los PDET también hacen parte del proceso de fortalecimiento de la descentralización. Permitieron que las miradas regionales retomaran fuerza a la hora de realizar una planeación en articulación con el centro, ya que también involucran recursos importantes de las entidades del nivel nacional y han implicado una amplia articulación interinstitucional. Esto incluso se pudo apreciar en el proceso de construcción de los propios PDET, que inicialmente fueron tímidos al convocar a las alcaldías y gobernaciones como actores estratégicos aliados del proceso, pero se reconoció con el avance de las discusiones locales, que su participación era crucial para mantener en marcha la implementación efectiva de lo diseñado.

Actualmente, uno de los principales aciertos que se percibe en algunas comunidades es un proceso de rendición de cuentas en estos territorios abierto y permanente, así como la inclusión de elementos claves de los PDET en los planes de desarrollo locales³. Si bien no hay una implementación muy avanzada, cada vez más acciones fueron puestas en marcha (Kroc Institute, 2021).

No obstante, un elemento de este proceso que tuvo repercusiones negativas fue el plebiscito de 2016. Es un ejemplo de los efectos perversos que puede tener un inadecuado uso de un mecanismo

³ La ART trabajó articuladamente con los alcaldes y gobernadores de cada subregión para presentar proyectos de acuerdo municipal y de ordenanzas a los departamentos que permitieran incorporar a los PATR como herramientas de planificación a largo plazo en cada ente territorial. De esta manera, durante el 2019 fue posible llegar a 17 de los 19 departamentos PDET, en los cuales se suscribieron las ordenanzas departamentales. Así mismo, fue posible firmar el 100 % de los acuerdos municipales, es decir que los 170 municipios PDET cuentan con acuerdo municipal para la adopción del PDET (Gobierno de Colombia, 2021).

de participación. Tuvo muy bajos niveles de pedagogía (especialmente a nivel regional, lo que contradijo el principio de la llamada 'paz territorial'), se diseñó de manera muy acelerada y agravó una polarización cuyos efectos aún vivimos como país. Adicionalmente, el diseño de la estrategia de difusión se basó en la política tradicional electoral, cuando se estaba ante un ejercicio de naturaleza diferente, lo que dificultó la transmisión de un mensaje de reconciliación y esperanza. A su vez facilitó la difusión de mensajes de miedo en torno a los efectos que podrían traer los acuerdos, como las ideas sobre la llamada ideología de género o la mirada de odio frente a la población excombatiente.

El acuerdo de paz constituye un llamado a recordar la importancia del diseño institucional de nuestro país, legado de la Constitución Política, que apostó por ir más allá de la polarización e incluir la mayor diversidad de actores posibles a la hora de participar políticamente. Hoy, es notable que incluso ante la dificultad de diálogo político, la mayoría de los actores apoya al acuerdo de paz, o por lo menos su implementación. Aún tendremos que esperar los efectos de largo plazo.

Comentarios finales

Se mantiene el reto la pedagogía como eje para la construcción de la participación. Los esfuerzos en este sentido aún son insuficientes, pese a que contamos con experiencias interesantes, como las mesas regionales que llevó a cabo la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Y, además, se impone, para que podamos pasar la página, un proceso sistemático de pedagogía política, tal como lo hizo Alemania durante el tiempo de la reunificación.

Hoy, igual que ayer, las amenazas concretas a la vida de las personas siguen siendo un bloqueo enorme a la participación. Los asesinatos a líderes sociales muestran que, pese a la apuesta por abrir las puertas a una sociedad más incluyente, quien participa corre el riesgo de pagar con su propia vida su pensamiento diferente. Y a los tradicionales señalamientos

políticos para ejecutar estos crímenes, se suman las luchas ambientales, cuyos líderes están al centro del conflicto en la actualidad.

De igual manera, sorprende que movimientos políticos que han tenido un accionar principalmente regional, como las FARC, hoy Partido Comunes, no hubiesen visto, a pesar de que se buscaba una paz territorial, una oportunidad de crecer políticamente allí, sino que se enfocaron en el Congreso de la República y hoy cuentan con dificultades para verse como alternativa de poder.

Este ejercicio de traer a la memoria de dónde venimos para perfilar hacia dónde vamos, nos permite evidenciar nuevamente que Colombia es un país vanguardista en el tema de descentralización en América Latina, por lo que es importante no tener miedo a ser audaces en este sentido hoy. Mantener esta ruta es muy importante, ya que descentralizar para construir paz estable y duradera es la mejor opción. Son banderas que siempre llevamos.



Bibliografía

- Beltrán Orjuela, N. (2021). "¿Protesta Social Antidemocrática? Hacia Nuevas Formas de Participación Ciudadana a Través del Internet en el Marco de las Recientes Movilizaciones en Colombia". En: *American University International Law Review*. Vol. 36. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol36/iss2/3>
- Bushnell, David. (1996). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Ed. Planeta. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto por departamento 2020 preliminar. Bogotá. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Comunicado_PIB_dptal_2020preliminar.pdf
- Díaz-Cassou, J & Viscarra Andrade, H. (2017). *La brecha fiscal horizontal en Ecuador y su igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Economista América. (2020). Proyecto de Presupuesto de 2021 asciende a \$314 billones, aumenta \$42 billones. Julio 29. Disponible en: <https://www.eleconomistaamerica.co/economia-eAm-colombia/noticias/10696411/07/20/Proyecto-de-Pre-supuesto-de-2021-asciende-a-314-billones-aumenta-42-billones.html>
- Gobierno de Colombia. (2021). Estabilización en los municipios PDET. Agosto 2018 - abril 2021. 32 meses.
- Guarín, Sergio; Tovar, Paulo y Amaya, Ana María. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición «El Sirirí». Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf
- Hurtado, J & Hinestroza, L (2016). "La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución". En: *Justicia Juris*. 12 (2). 59-76.
- Kroc Institute. (2021). El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Bogotá.
- Maldonado Copello, A. (). "Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con el posconflicto". En: *Diseños Institucionales para la gestión territorial de la paz*. Barberena, V & Restrepo, D (Comp.). 2015. Fundación Konrad Adenauer – KAS. Bogotá.
- Ramírez Sarmiento, Diana María. (2021). "Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)". *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia). 61. pp. 73–96.
- Rampf, D & Chavarro, D. (2014). "The 1991 Colombian National Constituent Assembly – Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour?". En: *Inclusive Political Settlements*. Paper 1. Berghof Foundation.



Más democracia, menos corrupción

**Gerardo Andrés
Hernández Montes,**

Director Ejecutivo de
Transparencia por Colombia

Existe un consenso global sobre los efectos negativos de la corrupción en la democracia. Así lo reflejan múltiples instrumentos jurídicos vinculantes, declaraciones políticas de mandatarios estatales y vastas movilizaciones ciudadanas en rechazo a los abusos cometidos por élites políticas y empresariales desmedidas por la sed de dinero y poder en todo el mundo. Sin embargo, la corrupción no parece dar tregua. En Colombia, los distintos indicadores en la materia muestran un desempeño muy pobre del país, y posiblemente son insuficientes frente a la gravedad de los daños y efectos que cada escándalo de corrupción genera sobre decenas, cientos y -posiblemente- miles de personas.

Buena parte de la respuesta para enfrentar esta situación puede encontrarse en la reivindicación de principios básicos de la democracia, por encima de soluciones facilistas y de corto plazo. Para esto, vale la pena recordar de manera breve, en primer lugar, algunos de esos principios y, en segundo lugar, la situación de Colombia frente a los mismos. Así, resulta posible delinear un escenario de oportunidades que con-

trarresten un mal que afecta dramáticamente a nuestra sociedad.

Principios democráticos fundamentales para que la corrupción pierda terreno

Es común asociar a la democracia con un sistema de gobierno en el cual, como principio, las decisiones son tomadas por las mayorías. Esta idea se refiere a una mecánica electoral mediante la cual el gobierno es decidido justamente por esas mayorías, y al cual se le delega una responsabilidad de buscar el interés general, por encima del interés particular, lo cual resulta muy relevante para luchar contra la corrupción. Sin embargo, esta idea de la democracia como el gobierno de las mayorías no es suficiente para enfrentar los niveles de corrupción que evidenciamos actualmente. Incluso, puede ser contraproducente. Basta con ver la historia reciente de la región latinoamericana e identificar rápidamente la manera como diversos gobiernos corruptos fueron elegidos por las mayorías, en muchos casos criticando la corrupción de sus antecesores.

Un segundo principio de la democracia es constituir un sistema en el cual el poder se reparte, es decir, un sistema de separación de poderes. La corrupción, entendida en su esencia como un abuso de poder -delegado, público, privado, es decir, en todos los sentidos- encuentra su máxima expresión en la concentración del poder: en el poder único, en “El Estado soy yo”. ¿Cuáles son esos poderes? Se hace referencia, por supuesto, a los pilares institucionales de un sistema democrático como son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, e igualmente a aquellas instancias autónomas e independientes, justamente creadas para fortalecer el control al poder: en el caso de Colombia, la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, las Personerías, entre otros mecanismos institucionales. La intromisión indebida de uno de estos poderes hacia los demás mediante artimañas y estrategias políticas disfrazadas con el velo de la legalidad no pueden dar otro resultado que un sistema corrupto y, por lo tanto, antidemocrático.

Ahora bien, el sistema de pesos y contrapesos de una democracia no se agota en el plano institucional formal. Ante todo, se fundamenta en reconocer, también como principio, a las libertades y los derechos civiles fundamentales de la ciudadanía, que permiten que la misma contribuya al control al poder: la libertad de expresión e información y los derechos de asociación y participación. A través de ellos se genera no solamente un relacionamiento sino, principalmente, una interpelación desde la ciudadanía hacia quienes detentan el poder. De ahí la importancia de una sociedad civil independiente que cuente con capacidades y condiciones habilitantes para contribuir de manera efectiva a que el poder se ejerza en favor del interés general y alertar sobre los riesgos de intromisión indebida entre las instancias de la institucionalidad formal. Esa dinámica de interpelación se podría asociar a otro principio democrático, como lo es la responsabilidad o *accountability* que toma lugar entre los pesos y contrapesos del sistema.

Por último, vale la pena destacar, de un lado, el principio democrático de igualdad ante la ley y, de

otro, el principio de protección a las minorías. El primero es precisamente uno de los instrumentos democráticos que más incomoda a la corrupción: una justicia imparcial, ágil, eficiente, contundente, que desincentiva el cálculo de beneficio a bajo costo que acompaña los actos de corrupción, que se planta en firme contra dichos actos, incluso como una garantía de no repetición. El otro principio, la protección de las minorías, permite contrarrestar la tiranía de las mayorías -o mejor- del tirano corrupto que el poder mediante la manipulación de las mayorías. Ambos principios conllevan a un respeto fundamental por los derechos humanos, característica imprescindible de un sistema democrático y elemento fundamental para comprender la corrupción no solo en su dimensión económica, sino ante todo en su dimensión de afectación profunda a la garantía y ejercicio de derechos.

¿En qué situación está Colombia y cómo podemos avanzar?

Como se indicó antes, analizar la corrupción desde un enfoque de principios democráticos tiene la ventaja de incrementar la posibilidad de identificar medidas de fondo, estructurales y de largo plazo a esta problemática. Así, haciendo alusión a la famosa ecuación sobre corrupción de Robert Klitgaard, bajo este enfoque tendríamos que, a mayor defensa del interés general, separación de poderes, libertades y derechos civiles, *accountability*, igualdad ante la ley y protección de minorías, entonces menor corrupción, y viceversa.

Analizar en detalle cada una de estas variables para el caso específico de un país requeriría un esfuerzo amplio; sin embargo, es posible plantear algunas aproximaciones para el caso de Colombia. En primer lugar, en cuanto a la defensa del interés general, el Barómetro Global de Corrupción de 2019 indicó que el 59% de las personas encuestadas en Colombia consideran que el gobierno es manejado por unos cuantos grandes intereses que velan por sí mismos.

En segundo lugar, en materia de separación de poderes, la aprobación de la reelección presidencial del 2004 provocó que varios arreglos institucionales previstos en la Constitución de 1991, orientados a garantizar dicha separación, se vieran fuertemente afectados. Adicional a esto, las lógicas partidistas han dado lugar a un escenario en el cual varias cabezas de órganos de control muestran una estrecha cercanía con quien deben controlar, en particular con el poder ejecutivo. A lo anterior se añade el efecto indeseado de politización derivado de la participación de las Altas Cortes en procesos de nominación de altos funcionarios y, en sentido contrario, de la participación de instancias políticas en procesos de designación de magistrados. Este círculo se cierra con una cuestionable “colaboración armónica” entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, que generan escenarios de opacidad y altos riesgos de corrupción.

En cuanto a las libertades y derechos civiles, preocupa profundamente la persistente amenaza y asesinato de líderes sociales, los ataques y obstáculos a la libertad de expresión, a periodistas y medios de comunicación, las crecientes restricciones al acceso a la información pública, los vacíos en materia de participación ciudadana y la prácticamente nula protección a denunciantes de corrupción. De esta manera, se configura una situación muy desafiante en materia de condiciones habilitantes necesarias para que la ciudadanía contribuya aún más al ejercicio de su rol dentro de un sistema de pesos y contrapesos, así como a una dinámica de petición-rendición de cuentas entre ciudadanía y autoridades públicas.

Por último, la persistente impunidad en materia de justicia, y en particular respecto a casos de gran corrupción, junto con los obstáculos legales, sociales y culturales que persisten en el país para la protección de grupos vulnerables, completan un escenario de desequilibrio democrático y, por lo tanto, de persistencia de esquemas y dinámicas de corrupción con amplios efectos adversos a nivel social, político y económico.

Lo anterior no significa que todo esté perdido. Más bien significa que resulta necesario fortalecer enfoques y acciones orientados a cuidar y potenciar lo que hemos logrado en materia democrática durante las últimas décadas: propiciar un avance hacia prácticas sociales y culturales que reflejen una mayor preocupación por el bien común o el interés general, y una mayor ética e integridad en lo público; seguir impulsando acciones desde la ciudadanía, los medios de comunicación, la academia, incluso el sector privado, para ser contrapeso al ejercicio del poder, a pesar de condiciones adversas; insistir en el ejercicio y la defensa de las libertades y derechos civiles a través de mecanismos cada vez más amplios, incidentes y equitativos de participación, que incorporen visiones y realidades de quienes resultan mayormente afectados por actos de corrupción; y persistir en la exigencia de una mayor sanción legal, política y social a quienes manipulan las instituciones y la justicia a su favor.

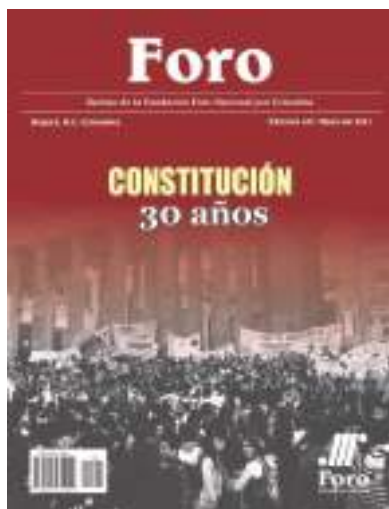
No es momento de bajar la guardia. Por el contrario, es momento de seguir fortaleciendo nuestra democracia.

¿Quieres comprar
una de nuestras últimas ediciones
de la Revista Foro?

ÚLTIMAS EDICIONES



Edición 101-102
REVISTA FORO



Edición 103
REVISTA FORO



Edición 104
REVISTA FORO

¡Hagámoslo juntos!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar
3. Elige el formato en el que la quieres (digital o físico) a tu lado derecho
4. Da un clic en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras
5. Digita tus datos de compra y da un clic en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia



Editorial: **La democracia en cuestión**

**“A Fabio Enrique Velásquez Carrillo,
un homenaje y todo el agradecimiento
de parte de la Fundación
Foro Nacional por Colombia”**

Marcela Restrepo Hung

Participación en perspectiva comparada La fortuna de dialogar con Fabio Velásquez

Ernesto Isunza Vera

Itinerario y polisemia de la participación en la región.

A propósito de la democracia

Eduardo Ballón

Ciudad, ciudadanía y participación ciudadana

Lucía Álvarez Enríquez

La democracia interpelada por la Madre Tierra

La justicia ambiental de la mano de la justicia social

Alberto Acosta

¿Democracia participativa en crisis?

Fabio E. Velásquez C.

Colombia, entre la mitomanía democrática y la realidad política electofáctica

Hernando Llano Ángel

La campaña de broma

Yann Basset

La participación ciudadana como institución y como cuestión: Una aproximación desde la política pública

Joaquín G. Tovar B

Legislación urbana en Ecuador 2007-2017

Fernando Carrión Mena

Ciudad, democracia y participación social

Pedro Pérez

En torno a la democracia y la participación

Alfredo Rodríguez A.

De ida y vuelta. De la Constitución de 1991 a la ...paz y de la paz a la Constitución de 1991

Viviana Barberena Nisimblat

Diana Chavarro Rodríguez

Más democracia, menos corrupción

Gerardo Andrés Hernández Montes